

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

На правах рукописи

Штейнбух Алексей Григорьевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ СО СМИ**

специальность 5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки

Диссертация
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Шмалий Оксана Васильевна,
доктор юридических наук,
профессор

Москва, 2026

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПУБЛИЧНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ СО СМИ	25
1.1. Понятие, правовая природа СМИ и их функции во взаимодействии с органами публичной власти	25
1.2. Роль СМИ в реализации публичной власти: взаимодействие органов публичной власти со СМИ как инструмент публичной коммуникации	44
1.3. Система правового обеспечения взаимодействия органов публичной власти со СМИ	58
2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ СО СМИ	94
2.1. Правовой статус и организация функционирования структурных подразделений органов публичной власти, обеспечивающих связи с общественностью	94
2.2. Формы, методы и направления взаимодействия органов публичной власти и СМИ	118
2.3. Взаимодействие органов публичной власти со СМИ как инструмент реализации информационной политики и обеспечения информационной безопасности	170
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	201
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	207

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. 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.

В настоящее время в реестре Роскомнадзора содержатся данные о 156 614 СМИ. Только за IV-й квартал 2025 г. подано 580 заявок на первичную регистрацию, зарегистрировано впервые 355 СМИ, исключено из реестра 455 СМИ.¹ Направленность их деятельности 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

¹ По состоянию на 14.01.2026. URL: <https://rkn.gov.ru/activity/mass-media/founders/media/>? (дата обращения: 14.01.2026).

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 медиаполитику, 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, что и послужило основанием для выбора темы диссертационного исследования.

Степень разработанности научной проблемы. Вопросы административно-правового обеспечения взаимодействия органов публичной власти со СМИ на сегодняшний день комплексно не исследовались, а равно недостаточно представлена в специальных источниках проблематика правового обеспечения деятельности СМИ в целом.

Вопросы организации публичной власти и управления исследовались в трудах таких авторов, как С.А. Авакьян, Г.В. Атаманчук, Ю.В. Ким, М.Н. Кобзарь-Фролова, В.Е. Чиркин, А.А. Югов, О.В. Шмалый и др.

Особенности правового статуса СМИ нашли свое отражение в работах таких авторов, как: М.О. Акишин, А.И. Нестеров, А.М. Омарова, И.В. Панкеев, А.Г. Рихтер, А.А. Тимофеев, М.А. Федотов и др. Эти аспекты рассматривались в диссертационных работах Г.А. Алхутовой (2003), С.А. Локинской (2003), Е.В. Лысовой (2004), С.А. Сусликова (2007). Отдельные аспекты правового регулирования в сфере СМИ и массовой информации разработаны также в трудах таких авторов, как: С.А. Авакьян, А.Б. Агапов, В.В. Балытников, Ю.М. Батурин, И.Л. Бачило, В.Г. Бессарабов, А.Б. Венгеров, А.Е. Воинов, В.А. Копылов, М.А. Кудрявцев, О.Е. Кутафин, В.Н. Лопатин, А.А. Малиновский, В.Н. Монахов, В.С. Нерсисянц, А.Е. Постников, М.М. Рассолов, Ю.А. Тихомиров, А.А. Фатьянов, М.А. Федотов, С.Н. Шевердяев, В.Л. Энтин и др.

Взаимодействие органов публичной власти со СМИ в основном исследовалось в контексте реализации конституционных прав граждан (Н.Е. Колобаева, А.В. Минбалеев, Н.Н. Федосеева, М.А. Федотов, А.А. Царик, А.А. Чеботарева и др.) либо в контексте реализации полномочий отдельных органов власти (Е.О. Ананьева, Э.В. Артишевский, И.А. Байкова, Г.А.

Борщевский, Ивлиев П.В., Ильянова О.И., Казина Т.В., В.С. Кохтачев, Т.В. Кутинова и др.).

Также присутствуют отдельные исследования института связей с общественностью в органах публичной власти (Н.А. Бануляк, Ф.Р. Лебедев, Г.С. Мельник, С.В. Черкасов и др.), особенности взаимодействия органов власти и СМИ (Е.Г. Богомолова, М.А. Гурина, Е.М. Иванова, О.А. Колесник, Е.А. Марков, С.А. Соловьева, А.С. Шурупова и др.). Эти аспекты рассматривались в диссертационных работах А.Е. Зимина (2005), А.Н. Калюжного (2005), Г.А. Кудрявцева (2012), Б.Н. Пантелеева (2004), С.С. Смолевой (2007).

Ряд исследований посвящены вопросам информационной политики (М.А. Маслова, Павлов В.С., И.В. Юдин и др.).

Теоретико-методологическое значение для настоящего исследования имеют труды Д.И. Безрядина, А.А. Благоразумного, С.А. Варакута, А.П. Герасимова, Г.Н. Горшенкова, А.Д. Гулякова, Ю.И. Ефанова, А.В. Заторного, Н.В. Караханова, А.П. Коренева, Л.М. Колодкина, В.Б. Коробова, И.О. Кулиева, В.Г. Кутушева, А.А. Майорова, Н.С. Малушкиной, Ю.В. Наумкина, В.Т. Томина, А.А. Фатьянова, В.М. Шванкова, Н.Я. Швецова и др.

Проблематика практики применения законодательства о СМИ нашла свое отражение, в частности, в работах Г.Ю. Араповой, Ю.И. Вдовина, А.А. Глискова, И.М. Дзялошинского, В.Г. Елизарова, А.Г. Рихтера, А.К. Симонова, Д.Г. Шишкина и др.

Компаративные основы исследования базировались на трудах Д. Голдберга, Д. Гриффина, П. Круга, К. Маноффа, М. Прайса, Г. Терри, В. Хоффмана-Рима, У. Шрамма, Ф. Сиберта, Т. Питерсона и др.

Специфика темы исследования демонстрирует ее значимость для различных отраслей научного знания – философии, социологии, истории, психологии и др. Особое значение она имеет для теории государственного и муниципального управления и политологии. Научные труды этой научной

направленности также демонстрируют особенности осмысления взаимодействия органов публичной власти со СМИ.

Важное значение для настоящего исследования имели работы отечественных (А.И. Авдоков, О.Н. Гундарь, Е.В. Егорова, В.В. Ильин, В.В. Крамник, Н.П. Медведев, А.М. Нахушев, О.С. Новиков, А.С. Панарин, Е.Б. Шестопад, А.И. Юрьев и др.) и зарубежных (В. Ваккаро, М. Вебер, Н. Винер, Г. Лассуел, Н. Луман, Б. Рассел, М. Дюверже, Э. Тоффлер М. Фуко и др.) теоретиков власти.

Вопросы функционирования СМИ как политического института представлена в трудах Е. Беккера, Л. Войтасика, Г. Маклюэна, Н. Орнштейна, А. Ослона, Д. Уилхелма, Ф. Уэбстера, Ю. Хабермаса, В. Энтина. В частности, американские теоретики печати Т. Питерсон, Ф. С. Сиберт и У. Шрамм разработали методологические основы СМИ, демонстрирующие их роль в современном обществе.

Взаимодействие СМИ и органов публичной власти в отечественном политико-правовом пространстве и публичном управлении исследовано в работах В.М. Березина, В.В. Ворошилова, К.С. Гаджиева, Б.А. Грушина, Я.Н. Засурского, И.И. Засурского, С.Г. Корконосенко, Г.С. Мельника, М.М. Назарова, Е.П. Прохорова, Г.Г. Почепцова, В.П. Пугачева, Л.Н. Федотовой и др. Их труды в основном демонстрируют подходы к организации конструктивного взаимодействия СМИ и органов публичной власти.

Исторический аспект проблематики рассматривается в работах В.Г. Березиной, Б.Л. Есина, Г.В. Жиркова, А.В. Западова, И.В. Кузнецова, Р.П. Овсепяна, С.В. Смирнова. Их труды позволяют создать комплексное представление об особенностях информационной политики в дореволюционный и советский периоды развития российской государственности и особенности взаимодействия государства со СМИ. Е.В. Ахмадулина, Е.А. Корнилова, А.И. Станько, В.Г. Чернуха разрабатывали региональную специфику данной проблематики.

Вопросы политической массовой коммуникации стали предметом исследования в работах отечественных и зарубежных ученых: Н.В. Анохина, Дж. Блумлера, Г. Гербнера, Э. Гидденса, У. Гэмсона, Р. Дебре М. Кастельса, Д. Клаппера, П. Лазарсфельда, Г. Лассуэлла, О.А. Маканова, Л. Пай, Р.-Ж. Шварценберга и др. Специфика политической коммуникации в современном российском обществе изучались М. Гуревичем, Э.А. Зелетдиновой, М.М. Назаровом и др.

Роль и значение СМИ в постиндустриальную эпоху исследовали Д. Белл, Э. Бжезинский, П. Дракер, Г. Кан, Р. Катц, М. Кастельс, М. Маклюэн, И. Масуда, М. Порат, Д. Рисмен, Т. Стоуньер, Д. Тапскотт, Э. Тоффлер, Х. Шрадер и др.; в отечественной науке: Р.Ф. Абдеев, Н.А. Васильева, В.В. Витковский, В.А. Гуторов, С.А. Дятлов, В.Л. Иноземцев, Б.В. Марков, А.И. Ракитов, О.С. Сухарев.

Результаты проведенных ранее исследований позволили определить исходные теоретико-методологические положения, обобщить полученный опыт, выявить пробелы в научном знании и разработать рекомендации как по теории вопроса, так и по совершенствованию действующего законодательства по предметной области исследования. Накопленный научный потенциал также позволил сделать вывод о недостаточности разработки проблематики взаимодействия органов публичной власти со СМИ, учитывая особенности современного периода отечественного государственно-правового развития.

Цель исследования состоит в разработке теоретико-правовых и методологических основ взаимодействия органов публичной власти и СМИ, а также внесении предложений, направленных на совершенствование такого взаимодействия в интересах личности, общества государства.

Указанная цель обуславливает необходимость решения следующих **основных задач**:

- проанализировать понятие и правовую природу СМИ, а также их функции, реализуемые во взаимодействии с органами публичной власти;

- выявить особенности взаимодействия органов публичной власти со СМИ в организации публичной коммуникации и значение СМИ как формы коммуникативного взаимодействия в механизме реализации публичной власти;

- проанализировать систему правового обеспечения взаимодействия органов публичной власти со СМИ, выявить особенности ее структурирования и организации нормативного материала, в том числе в контексте разграничения предметов ведения и полномочий в области формирования законодательства о СМИ;

- установить особенности взаимодействия органов публичной власти со СМИ с учетом выявления содержания права на информацию, права на производство информации и его разграничения с производством информации, а также обосновать необходимость формирования режима массовой информации в части защиты населения от негативной информации;

- выявить особенности правового статуса и организации функционирования структурных подразделений органов публичной власти, обеспечивающих связи с общественностью и реализацию информационной политики;

- выявить и систематизировать цели, направления, формы и методы взаимодействия органов публичной власти со СМИ;

- выявить особенности взаимодействия органов публичной власти со СМИ в механизме обеспечения информационной безопасности;

- сформулировать и обосновать предложения, направленные на совершенствование и развитие действующего законодательства в области взаимодействия органов публичной власти со СМИ.

Объектом настоящего исследования выступает совокупность общественных отношений, которые возникают в связи с организацией взаимодействия органов публичной власти со СМИ.

Предметом исследования является совокупность административно-правовых норм, а также норм иной отраслевой принадлежности

(конституционного права и др.), которые регламентируют отношения по поводу организации взаимодействия органов публичной власти со СМИ, а также соответствующая правотворческая, правоисполнительная и правоприменительная практика.

Теоретическая основа настоящего исследования сформирована работами ученых в области конституционного права (С.А. Авакьян, И.Л. Бачило, Б.Н. Габричидзе, Е.В. Колесников, О.Е. Кутафин, А.А. Окуньков, Н.М. Чепурнова и др.), административного права и административного процесса (Адушкин Ю.С., А.П. Алехин, К.С. Бельский, С.Н. Братановский, Р.Ф. Васильев, В.А. Власов, А.И. Елистратов, В.В. Журик, А.Б. Зеленцов, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, А.П. Коренев, Э.Г. Липатов, В.М. Манохин, Д.В. Осинцев, М.П., И.В. Панова, Петров, Л.Л. Попов, Россинский Б.В., Ю.Н. Стариков, С.С. Студеникин, Н.В. Субанова, Ю.А. Тихомиров, В.П. Уманская, Т.Я. Хабриева, С.Д. Хазанов, Н.Ю. Хаманева, С.Е. Чаннов, В.С. Четвериков, О.В. Шмалий, М.А. Штатина, В.А. Юсупов, О.А. Ястребов и др.), теории государственного управления (Г.В. Атаманчук, И.А. Василенко, В.Г. Игнатов, Ю.В. Кузнецов, А.И. Радченко, Э.В. Талапина, В.Е. Чиркин, В.Н. Южаков и др.), теории коммуникации и СМИ (Р.Ф. Абдеев, М. Алексеева, А.А. Белов, Н.А. Васильева, В.В. Витковский, Л. Болотова, В.А. Гуторов, С.А. Дятлов, Я. Засурский, М.К. Раскладкина, А.Г. Рихтер и др.). Большое значение для настоящего исследования имеют работы специалистов в области права массовой информации М.А. Федотова, А.Г. Рихтера.

Методологическую основу исследования составили всеобщие, общенаучные, частнонаучные и специальные методы.

На основе диалектического метода познания были установлены становление, совершенствование и взаимосвязь исследуемых правовых институтов и процессов, что позволило развить общую доктрину организации взаимодействия органов публичной власти со СМИ, учитывая современные тенденции национального политико-правового развития.

В числе общенаучных методов были использованы анализ, синтез, абстрагирование, обобщение, индукция и дедукция, аналогия. Эти методы позволили исследовать взаимодействие органов публичной власти со СМИ с позиции понятия, правовой природы и функций СМИ, а также их роли в политико-правовой системе современной России. Использование этих методов также позволило сформировать необходимый терминологический аппарат.

В числе частно-научных методов были использованы системный, исторический, грамматического и логического толкования, в том числе на основе данных правоприменительной практики. На основе статистического метода формировалась эмпирическая составляющая исследования (данные официальной статистики, находящиеся в открытом доступе).

В числе специально-юридических методов были использованы, в основном, формально-юридический метод и метод компаративного анализа. На основе формально-юридического метода взаимодействие органов публичной власти со СМИ было изучено в качестве самостоятельного института современного политико-правового устройства, существование которого обосновано действующим законодательством. Компаративный подход использован в целях исследования отдельных сторон и характеристик взаимодействия органов публичной власти со СМИ.

Совокупность вышеописанных методов создала условия для разработки предметной области исследования, достижения его цели и решения поставленных задач.

Информационную базу исследования составили:

- материалы правоприменительной практики, включая решения высших судебных органов;
- информация официальных порталов органов государственной власти и управления (kremlin.ru, pravo.gov.ru, digital.gov.ru, rkn.gov.ru и др.), а также данные СМИ, размещенные в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Правовую основу исследования составили: Конституция РФ, международные договоры и акты в сфере массовой информации и массовых коммуникаций¹, федеральное конституционное законодательство², кодифицированные нормативные правовые акты³, акты текущего федерального законодательства⁴, акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ (Минцифры России, Роскомнадзора и др.), руководящие разъяснения высших судебных инстанций (Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ).

Обоснованность и достоверность результатов исследования обеспечены надлежащим использованием методологии научного познания, концептуальных основ общей теории государства и права, доктрины административного права, положений иных отраслевых доктрин, теории государственного и муниципального управления, концептуальных основ политологии в целях разработки предмета исследования, а равно тщательным формированием эмпирической базы исследования.

Научная новизна исследования. Исследование направлено на теоретико-методологическое обоснование правовой конструкции взаимодействия органов публичной власти со СМИ. На основе современной доктрины сформированы подходы к понятию, правовой природе, системе и

¹ Декларации о средствах массовой информации и правах человека (Резолюция 428 (1970) Консультативной ассамблеи Совета Европы); Международная конвенция об использовании радиовещания в интересах мира 1936 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о статусе корреспондентов средств массовой информации Российской Федерации в Республике Казахстан и корреспондентов средств массовой информации Республики Казахстан в Российской Федерации и др.

² Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» и др.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ и др.

⁴ Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и др.

функциях СМИ во взаимодействии с органами публичной власти, обусловленные современным состоянием, тенденциями и перспективами национального социально-экономического и политико-правового развития. Выявлены особенности взаимодействия органов публичной власти со СМИ в организации публичной коммуникации. Исследовано законодательство о массовой информации в контексте правового обеспечения взаимодействия органов публичной власти со СМИ. Выявлена специфика организационно-правовых основ взаимодействия органов публичной власти со СМИ, в том числе по отдельным направлениям деятельности. Сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства в исследуемой сфере.

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.

На защиту выносятся следующие **положения диссертации, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. 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 производства и передачи информации, не устанавливая собственно режим массовой информации.

2. 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.

3. СМИ представляет собой общедоступный 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.

4. Эффективность взаимодействия органов публичной власти со СМИ обеспечивается путем использования определенных форм и методов, в том числе в рамках сложных организационно-правовых конструкций, обеспечивающих функционирование СМИ и возможности их участия в

обороте массовой информации и совместной деятельности с органами власти (должностными лицами) (публичное признание правоспособности в области деятельности СМИ, государственный контроль (надзор), государственный учет, государственная поддержка, государственное принуждение и др.). Типология взаимодействия органов публичной власти и СМИ определяется двумя его разновидностями: формирование и использование каналов коммуникации с обществом через СМИ и реализация публично-властных полномочий в отношении СМИ (с преобладанием сервисных и правоохранительных форм и методов).

5. Действующее законодательство не закрепляет прямой обязанности органа публичной власти давать отчет о результатах своей деятельности гражданам или представителям гражданского общества. В то же время Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» во взаимосвязи с Концепцией открытости федеральных органов исполнительной власти (утв. Распоряжением Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р) отражают вопросы информационной открытости органов власти как условия и предпосылки информационной открытости власти и управления. Таким образом, есть достаточные основания полагать, что органы публичной власти обязаны отчитываться перед обществом о результатах своей деятельности. Информационная открытость включает, в том числе, гарантию предоставления обществу информации, которая будет соответствовать критериям доступности, ясности, полноты и достоверности.

6. Анализ правового статуса различных структурных подразделений органов публичной власти, отвечающих за связи с общественностью и информационную политику, и практики их функционирования свидетельствует о допустимости интерпретации пресс-службы как собирательного понятия специализированного структурного подразделения

органа публичной власти, осуществляющего взаимодействие со СМИ, а также реализующего меры по обеспечению информационной безопасности. В целях гармонизации статуса пресс-службы как организационно-правовой единицы внутренней структуры органов публичной власти и как участника обеспечения информационной безопасности, а равно исходя из положений Доктрины информационной безопасности, эти структурные подразделения должны быть наделены функциями и полномочиями по прогнозированию, обнаружению, сдерживанию, предотвращению, отражению информационных угроз и ликвидации последствий их проявления.

7. Российский законодатель признает в качестве сетевого СМИ фактически любой ресурс, соответствующий нормативно установленным признакам и прошедший в добровольном порядке процедуру государственной регистрации. Такой подход порождает правовую неопределенность и рассогласованность в статусе сетевых изданий и сложности в вопросах охраны от недостоверной информации и диффамаций, что подтверждается анализом судебной практики. Недобросовестная информация может размещаться на ресурсе WWW, который обладает всеми признаками СМИ, но в отсутствие факта государственной регистрации этот ресурс в качестве СМИ не признается, что усложняет либо делает невозможным охрану интересов публичных и частных субъектов. В этой связи в Законе о СМИ должны быть указаны основания и условия обязательной регистрации сетевого издания. Это также позволит усилить контрольно-надзорные возможности уполномоченных органов.

8. В целях совершенствования законодательства в области взаимодействия органов публичной власти со СМИ целесообразно:

- использовать в Законе РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», Федеральном законе от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и иных актах, определяющих взаимодействие органов публичной власти и СМИ, формулировку «органы

публичной власти», что соответствует организационно-правовой конструкции публичной власти, устраняет разницу в закреплении законодательными актами конструкции органов, представляющих государственную власть, учитывает в поле правового регулирования аппарат публичной власти федеральных территорий, исключает необходимость расширительного толкования нормативного материала;

- ст. 5 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» в части конструкции «иных нормативных правовых актов Российской Федерации» изложить в следующей редакции: «Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации состоит из настоящего Закона и издаваемых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов», которая отражает комплексность законодательства о СМИ, включающего федеральное и региональное регулирование;

- ст. 39 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» изложить в следующей редакции: «Редакция имеет право запрашивать информацию о деятельности органов публичной власти, организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Запрос информации возможен в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа...», что обеспечит, во-первых, соответствие действующей модели организации публичной власти, во-вторых, соответствие Закона о СМИ и Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в закреплении формы запроса как специального вида обращения и одного из основных инструментов взаимодействия органов публичной власти со СМИ;

- п. 9 ч. 1 ст. 32 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе

публичной власти» изложить в следующей редакции: ««учреждение печатного средства массовой информации и (или) сетевого издания для обнародования муниципальных правовых актов, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации, информации о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, а также иной информации по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросам местного значения)», поскольку деятельность органов местного самоуправления направлена на решение вопросов местного значения, что шире по содержанию, нежели доведение до сведения населения официальной информации, что предусмотрено Законом № 33-ФЗ;

- в Законе РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» выделить отдельную главу, посвященную взаимодействию СМИ с органами публичной власти, дифференцировав специфику ведомственных СМИ;

- в Законе РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» предусмотреть мониторинг общественного мнения о деятельности СМИ, отношения к информации о деятельности органов власти и политике государства.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что оно представляет собой первое комплексное исследование, посвященное теоретико-методологическому обоснованию взаимодействия органов публичной власти со СМИ на современном этапе развития российского государства, которые могут послужить основой дальнейшего изучения соответствующей проблематики:

- обоснованы положения, направленные на расширение представлений сущности и содержания взаимодействия органов публичной власти со СМИ;

- дополнен понятийный аппарат в области взаимодействия органов публичной власти со СМИ (определение права на информацию, права на производство информации);

– выявлены основания для формирования правового режима массовой информации;

- обосновано разграничение полномочий по вопросам правового регулирования в области функционирования СМИ;

- выявлены особенности, цели, формы и методы взаимодействия органов публичной власти со СМИ;

- сформулированы теоретико-методологические позиции относительно роли СМИ в реализации публичной власти и взаимодействия органов публичной власти со СМИ как инструмента публичной коммуникации;

- сформулированы соответствующие предложения *de lege ferenda*.

Практическая значимость исследования обусловлена его научно-прикладным характером и заключается в том, что теоретико-методологические положения, характеризующие взаимодействие органов публичной власти со СМИ, позволят создать условия для последующего развития общей правовой конструкции такого взаимодействия и повышения его эффективности. Результаты исследования могут применяться в нормотворческой, правоисполнительной и правоприменительной деятельности субъектов публичной власти и управления. Также его результаты могут использоваться в образовательном процессе в рамках программы подготовки по направлению «Юриспруденция», специальности «Правовое обеспечение национальной безопасности», а также в рамках магистерских программ, включающих вопросы предметной области исследования.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические разработки и положения, выносимые на защиту, докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры административного, финансового и информационного права Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, используются в учебном процессе, в том числе при разработке учебно-методического сопровождения по курсу

«Административное право», «Информационное право» и ряда специальных курсов в области информационной безопасности, публично-правовых основ информационного оборота и др..

Основные положения диссертации докладывались на научно-практических мероприятиях:

1. Национальная безопасность в контексте функционирования публичной власти на примере профилактики распространения идеологии экстремизма и терроризма в молодежной среде // IV Международная молодежная научно-практическая конференция «Развитие современного публичного права: путь к миру, доверию и благополучию человека» (Ростов-на-Дону, 5-6 ноября 2025 г.);

2. Чем бороться с враждебной идеей? Проблемы реализации механизмов «мягкой силы» в антиэкстремистской пропаганде России // Межрегиональная научно-практическая конференция с международным участием «Противодействие идеологии экстремизма и терроризма в молодежной среде (отечественный и зарубежный опыт)» (Ростов-на-Дону, 2017 г.).

Основные положения диссертации изложены в 12 публикациях (общим объемом 5,7 п.л.), 6 из которых опубликованы в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий и журналов, рекомендованных ВАК России (общим объемом 2,5 п.л.).

Перечень публикаций автора:

Публикации в изданиях, включенных в перечень рецензируемых научных изданий и журналов, рекомендованных ВАК России

1. Штейнбух, А.Г. Связи с общественностью в деятельности органов публичной власти // Юридический мир. – 2025. - № 3. – С. 47-50 (0,5 п.л.).

2. Воронцов С.А., Штейнбух А.Г. О совершенствовании стратегических подходов к противодействию экстремизму в Российской Федерации // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2020. – № 9 (124). – С. 105-107. (0,5 п.л.).

3. *Воронцов С.А., Штейнбух А.Г.* Анализ изменения государственных приоритетов в сфере информационной безопасности России // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2017. – № 1 (80). – С. 126-129. (0,5 п.л.).

4. *Воронцов С.А., Штейнбух А.Г.* О необходимости совершенствования подходов к обеспечению национальной безопасности России в информационной сфере // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2015. – № 9 (64). – С. 100-108. (0,5 п.л.).

5. *Воронцов С.А., Штейнбух А.Г.* Проблемы коммуникации между отечественной политической элитой и населением // Коммуникология. – 2016. – Т. 4. – № 6. – С. 61-70.

Публикации в изданиях, индексируемых Scopus и Web of Science

6. *Vorontsov S.A., Goloborodko A.Yu., Ponedelkov A.V., Shteinbukh A.G.* On improving of outreach work in the media sphere to counter the ideology of terrorism // Media Education. – 2019. – № 3. – С. 454-460. (0,5 п.л.).

7. *Vorontsov S., Goloborodko A., Ponedelkov A., Steinbuh A., Kravets O.* On the need to improve approaches to ensuring russia's national security in the media sphere // Media Education. – 2018. – № 2. – С. 61-70. (0,4 п.л.).

Публикации в иных изданиях

8. *Ермаков П.Н., Абакумова И.В., Штейнбух А.Г.* Современные Технологии идеологического воздействия в Интернет-пространстве / В книге: Профилактика экстремизма и террористического поведения молодежи в интернет-пространстве: традиционные и инновационные формы: Методическое пособие. – Москва, 2018. – С. 31-55. (0,5 п.л.).

9. *Ермаков П.Н., Абакумова И.В., Штейнбух А.Г.* Технологии оценки эффективности воздействия интернет-контентов антитеррористической направленности на идеологические установки молодежи / В книге: Профилактика экстремизма и террористического поведения молодежи в

интернет-пространстве: традиционные и инновационные формы: Методическое пособие. – Москва, 2018. – С. 56-76. (0,5 п.л.).

10. *Ермаков П.Н., Абакумова И.В., Штейнбух А.Г.* Профилактика экстремистского и террористического поведения молодежи в интернет-пространстве как государственная и международная проблема / В книге: Профилактика экстремизма и террористического поведения молодежи в интернет-пространстве: традиционные и инновационные формы: Методическое пособие. – Москва, 2018. – С. 7-30. (0,5 п.л.).

11. *Штейнбух А.Г.* Чем бороться с враждебной идеей? Проблемы реализации механизмов «мягкой силы» в антиэкстремистской пропаганде России / В сборнике: Противодействие идеологии экстремизма и терроризма в молодежной среде (отечественный и зарубежный опыт). Материалы межрегиональной научно-практической конференции с международным участием. Редакционно-издательская группа: О.В. Локота (руководитель), С.А. Воронцов (зам. руководителя). – Ростов-на-Дону, 2017. – С. 99-112. (0,3 п.л.).

2. Структура диссертации и ее объем. Диссертационное исследование выполнено в объеме, соответствующем требованиям ВАК. Его структура обусловлена заявленными целями и задачами и включает введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и библиографический список.

1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПУБЛИЧНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ СО СМИ

1.1. Понятие, правовая природа СМИ и их функции во взаимодействии с органами публичной власти

СМИ (англ. - *mass media*; фр. - *moyens d'information de masse*) в целом представляют собой каналы оперативного и общедоступного распространения информации среди широкой аудитории.¹

История распространения массовой информации насчитывает сотни лет. Археологические памятники древности свидетельствуют о наличии каналов коммуникации в древних обществах. В источниках описываются первые печатные издания в Древнем Риме. Современные газеты они стали напоминать при Юлии Цезаре (ок. 60-х г.г. до н. э.). Прототипами современных СМИ можно рассматривать «*Acta Diurna Populi Romani*», «*Acta Publica*», «*Acta Senatus*». Еженедельные бюллетени выпускались и в странах Азии.

Феномен СМИ возник примерно на рубеже XVI – XVII веков и был обусловлен экономическим и технологическим развитием, в том числе, ростом общей грамотности населения, интенсификацией межгосударственных и межнациональных связей и, что крайне важно, развитием бумажного производства и изобретением книгопечатания. Первыми печатными изданиями считаются венецианские рукописные листовки (итал. *gazzetta*) второй половины XVI в.; в начале XVII в. появляются газеты в Европе («*Relation Aller Furnemmen*», «*Avisa Relation oder Zeitung*», «*Journal des scavans*»). Первая российская газета «Ведомости» вышла 2(13).1.1703 по личному указу Петра I; в 1755 г. вышел первый выпуск российского журнала, издававшегося по инициативе Академии наук, «Ежемесячные сочинения, к пользе и увеселению служащие». Затем в начале XX в. появляется радио, а в

¹ URL: https://old.bigenc.ru/world_history/text/4161662 (дата обращения: 04.01.2024).

30-х гг. – телевидение. С 1990-х гг. появляются новые СМИ, основанные на информационно-телекоммуникационных технологиях.

Сегодня СМИ продолжают эволюционировать и трансформироваться, адаптируясь к тенденциям научно-технологического развития общества и требованиям аудитории распространения контента. Цифровизация каналов коммуникации принципиально увеличила скорость распространения информации и повлекла глобализацию информационно-массовых процессов с вовлечением в них широчайших слоёв населения. Как следствие, организация и функционирование СМИ трансформируется, равно как трансформируются требования к профессиям в области СМИ и медийный бизнес в целом (появляются порталы, вебкастинг, подкастинг, социальные сети, стриминговые сервисы и проч.):¹ СМИ в значительном объеме переходят в цифровое пространство, традиционные СМИ активно адаптируются к новым реалиям, контент персонализируется и конструируется собственное (личное, индивидуальное) медиапространство, происходят процессы конвергенции и формирование единой экосистемы медиасферы.

Структура отечественных СМИ в историческом развитии претерпевала трансформации, обусловленные, прежде всего, трансформациями формы российской государственности и политического устройства. Если сопоставить советскую и постсоветскую системы СМИ, то можно наблюдать переход от административно-командной системы организации СМИ (по вертикали – от центральной государственной печати и телерадиовещания до местных СМИ) к их автономизации и независимости (переход к горизонтальному функционированию и взаимодействию между различными СМИ), затем наднационализации (на медиарынок выходят СМИ с участием иностранного капитала²; появляются российские аналоги иностранных информационно-массовых продуктов³), акционированию. Меняются акценты и основы

¹ Довнар Н.Н. Модель правового регулирования деятельности СМИ в контексте информационной безопасности // Бизнес в законе. 2015. № 4.

² «Финансовые Известия», «Итоги», «Ведомости», НТВ, Рен-ТВ, СТС и др.

³ Marie Claire, Euronews и др.

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.¹

Современные подходы к систематизации и классификации СМИ достаточно разнообразны. Как правило, они предлагаются в теории СМИ. В частности, СМИ можно дифференцировать:

по времени возникновения (традиционные (газеты, журналы); новые (радио, телевидение) и новейшие СМИ (кабельное, спутниковое, цифровое телевидение, интернет-СМИ, мобильные СМИ)². К этому можно добавить исторический контекст классификации СМИ на прамедиа, рукописные, печатные, электронные, цифровые, и интегрированные.³

по региону распространения: международные; общероссийские; региональные (областные, краевые, городские, районные и проч.);

по способу коммуникации: вербальные (письменные, риторические и проч.) и невербальные (световые, графические, тактильные, ольфакторные);

по виду восприятия информации: визуальные и аудиальные;

по виду и характеру деятельности, с помощью которой потребитель использует медиа: читательские, игровые, зрительские, деловые, служебные, бытовые и развлекательные, профессиональные и самодеятельные, государственные и гражданские и проч.;

по тематике контента: политические, социальные, научные, культурные и проч.;

¹ ВГТРК, ИТАР-ТАСС, РИА «Новости», «Российская газета», региональные и местные СМИ; государство является преимущественным акционером ОРТ, финансирует ТВ-Центр и др.; государственные корпорации и компании контролируют НТВ, ТНТ и др.

² Система средств массовой информации России. Учебное пособие для вузов / Под ред. Я.Н. Засурского. М.: Аспект Пресс, 2001.

³ Жилавская И.В. Классификация медиа. Проблемы, понятия, критерии // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. 2016. № 4. Т. 2.

по формату контента: текстовые (статьи, документы и проч.); изображения (фотографии, инфографика и проч.); аудио (подкасты и проч.); видео (ролики, видеопрезентации и проч.) и конвергентные.

Имеют место классификации, основанные на характеристиках аудитории распространения, которые включают и территориальные, и социально-стратификационные характеристики.¹ В теории СМИ также обращается внимание на декомпозицию и демассификацию как самих СМИ, так и аудиторных групп, что свидетельствует о повышении многообразия медиаресурсов за счет ориентации на микроаудитории.² Теоретико-методологические модели типологии СМИ представлены в работах Я.Н. Засурского, М.В. Шкондина, С.Г. Карконосенко, В.К. Касько и др. В теории журналистики типологизация СМИ также происходит в конструкции формата как специфической модели, приспособленной к текущим социально-экономическим и политическим реалиям и трансформациям.³

Сам термин «СМИ» в источниках интерпретируются различным образом: как информационный социальный институт, как система организаций, как средства продвижения информации, как результат интеллектуальной деятельности. Причем такая неоднозначность происходит, в том числе, из словарных значений.⁴ В то же время словарный подход зачастую апеллирует к нормативной дефиниции СМИ, представленной в Законе РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ).⁵ Но Закон обеспечивает регулирование юридически

¹ Шкондин М.В. Пресса: системные аспекты // Вестник Московского университета. Серия 10. Журналистика. 2009. № 5; URL: https://knastu.ru/media/files/posobiya_files/_i_praktika_massoy_informatsii_I3Z4mS.pdf (дата обращения: 07.01.2024).

² Чернавский А.С. «Новые медиа» и развитие журналистики цифровой эры // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право: журнал. 2015. № 5.

³ Шкондин М. В. От эмпирической к теоретической типологии // Журналистика в 2005 году: трансформация СМИ в постсоветском информационном пространстве: сб. мат. науч.-практ. конф. -М.: Факультет журналистики МГУ имени М. В. Ломоносова, 2006. С.194, 195.

⁴ Свитич Л.Г. Современная периодика: поле понятий и терминов // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 10. Журналистика. 2014. № 1.

⁵ БРЭ. URL: <https://old.bigenc.ru/text/5038369>

значимых аспектов организации деятельности СМИ, тогда как содержание этого термина в практической жизнедеятельности представляется более значимым, коррелирующим обобщенному пониманию журналистики как социального института.¹

В этой связи также следует отметить множественность подходов к определению сущности и природы СМИ:

институционально-технический: СМИ – система технических средств, используемых для регулярного распространения информации массовой аудитории. Важным составляющими выступают организационные структуры, технологии, стандарты и регламенты;²

социологический: основной акцент – социально-культурное назначение СМИ, социальная интеграция и контроль, социализация, информирование, ценностная ориентация;³

властно-идеологический: основной акцент – роль СМИ в формировании и продвижении доминирующей идеологии, легитимации власти, влияние на массовое сознание в интересах власти имущих групп, контроль над информационным пространством;

культурологический: СМИ – канал аккумуляции, производства и продвижения культурных знаний и символов; акцент на символических и семиотических аспектах коммуникации, формировании идентичностей, нарративов, социальных ролей и смыслов;

психологический: основной акцент – когнитивные, аффективные и поведенческие изменения под воздействием СМИ⁴.

¹ Прохоров Е.П. Введение в теорию журналистики. М.: Аспект Пресс, 2007.

² Набокова Л.С. Теория и практика массовой информации: учебное пособие / Набокова Л.С., Ноздренко Е.А., Набоков И.А. Красноярск: СФУ, 2016.

³ Гомцяня О.А. Влияние СМИ на общество// Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 5-2. С. 103-107.

⁴ Шевченко В.С. Средства массовой информации как источник сведений о событиях в современном мире// Экономика и социум. 2018. № 7 (50). С. 222-225.

Термин «средства массовой информации» крайне наполнен содержательно – каждый его элемент несет самостоятельную смысловую нагрузку, а сочетание элементов дает системный кумулятивный эффект.

Понятие информации интерпретируется весьма разнообразно: мера организации¹, снятая неопределенность², отраженное разнообразие³ и проч. Но в любом контексте информация представляется как отображение чего-либо, как версия интерпретации мира, представленная в определенной форме.

Понятие массовости отражает множественную неперсонифицированную, неэлитарную, общедоступную коммуникацию. Массовость также обуславливает определенный формат предоставления информации, а равно предполагает корпоративный характер производства информации.⁴

Понятие средства предполагает техническое посредничество в передаче информации (the medium is the message)⁵, а равно ее потенциальное преобразование в соответствии с технологической спецификой передачи и распространения.

Совокупность и взаимосвязь этих трех составляющих позволяет говорить о СМИ как об общедоступном социальном институте, обращенном к широкой аудитории, который на основе корпоративного производства и распространения информации обеспечивает преобразование информации в социально значимых целях. Эта совокупность и взаимосвязь предполагает, во-первых, непрямую, разделенную в пространстве и во времени коммуникацию производителя, распространителя и потребителя информации; во-вторых,

¹ Винер Н. Кибернетика или управление и связь в животном и машине. 2-е изд. М.: Сов. радио, 1968.

² Шеннон К. Э. Работы по теории информации и кибернетике / Под ред. Р.Л. Добрушина, О.Б. Лупанова. М.: Иностранная литература, 1963.

³ Урсул А.Д. Отражение и информация. М.: Мысль, 1973.

⁴ Система средств массовой информации России / Я. Засурский, М. Алексеева, Л. Болотова. М.: Аспект-пресс, 2003; Воскресенский Ю. Понятие «средства массовой информации». Роль коммуникации и СМИ в политической системе общества // Юрист. 2005. № 6.

⁵ McLuhan M., Fiore Q. The Medium is the Message, an Inventory of Effects. N.Y.: Wired Books, 1996.

минимизацию взаимодействия коммуникатора и реципиента информации; в-третьих, рассредоточенность и непостоянство реципиентов.

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 законодательство и др.), объединяясь в предметной области и целеполагании в комплексный массив правового обеспечения СМИ. Кроме того, СМИ можно рассматривать не только как собственно социальный, но и социально-политический институт, который ассоциирован с гражданским обществом и играет весомую роль в процессах формирования общественного мнения, что обуславливает взаимосвязь законодательства о СМИ, в частности, с избирательным законодательством, правозащитной деятельностью.

Современная официальная дефиниция СМИ представлена в ст. 2 Закона о СМИ¹. Законодатель раскрывает понятие СМИ посредством перечисления конкретных средств массового информирования, функционирующих содержательно и технически принципиально различно (периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием)). Такой подход к определению СМИ был воспринят из Закона СССР от 12 июня 1990 г. «О печати и других средствах массовой информации»². На официальном сайте Роскомнадзора СМИ

¹Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Российская газета. 1992. № 32.

²Свод законов СССР. 1990. Т. 1. С. 372-1. Введен в действие с 01.08.1990 в соответствии с п. 1 Постановления ВС СССР от 12.06.1990 № 1553-1. Фактически утратил силу в связи с

позиционируются как форма периодического распространения массовой информации.¹

Свойства СМИ широко описаны в специальной литературе. Юридически значимыми характеристиками, на основании которых складывается нормативно представление о СМИ, выступают комплексность, доступность для широкого круга лиц, направленность на привлечение большой аудитории и формирование массового сознания, реализация посредством различных технических средств и процессов. Сам термин «средства массовой информации», с точки зрения формально-юридической логики, фокусируется непосредственно на «средстве», которое отвечает свойствам периодичности, конкретности формы и идентифицирующему названию, что исключает признание за СМИ качества правосубъектности, о чем свидетельствуют также нормы Закона о СМИ об их учреждении СМИ, владении, пользовании и распоряжении ими (ст. 1).

Функционирование СМИ вне качества самостоятельной правосубъектности также подтверждается их опосредованным участием в правовых отношениях через иных субъектов, обладающих правосубъектностью физического или юридического лица. В Законе о СМИ по этому поводу приведен широкий состав участников: редакция, главный редактор, журналист, издатель, распространитель, телеканал, радиоканал, вещатель и сетевое издание. Отсутствие самостоятельной правосубъектности СМИ дополнительно подтверждается и в нормативных актах по вопросам организации деятельности СМИ. В частности, такой подход имеет место в перечне документов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере СМИ и массовых коммуникаций², при

принятием Соглашения от 08.12.1991 «О создании Содружества Независимых Государств», ратифицированного постановлением ВС РСФСР от 12.12.1991 № 2014-1.

¹ URL: <https://rkn.gov.ru/activity/mass-media/for-founders/media/> (дата обращения: 05.01.2024).

² URL: <https://rkn.gov.ru/chamber-of-commerce/acts/> (дата обращения: 19.01.2026).

определении круга лиц и (или) перечня объектов, в отношении которых устанавливаются обязательные требования, где указан достаточно конкретизированный перечень субъектов, ограниченный контекстом контроля (надзора). Таким же образом решаются вопросы ответственности СМИ (например, ст. 5.5 КоАП РФ и др.).

Корпоративные отношения по поводу производства массово-информационной продукции в контексте реализации социально-политических функций СМИ выстраиваются в парадигме «учредитель – редакция», правовую основу которой составляет устав редакции как специальное соглашение, утверждаемое учредителем, дополнительная легализация которого обеспечивается регистрирующим органом, что в совокупности создает условия «для того, чтобы рассматривать редакционный коллектив как то самое организационное ядро в этой многосложной системе отношений, которое позволяет рассматривать СМИ в качестве института гражданского общества»¹.

Юридическая природа СМИ трактуется в специальных источниках неоднородно. СМИ позиционируют как объект права, как результат интеллектуальной деятельности, объект прав интеллектуальной собственности *sui generis*, сконструированный как юридическая фикция.² Можно наблюдать интерпретацию СМИ фактически в качестве деятельного

¹ Шевердяев С.Н. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации // Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы / руководитель авторского коллектива и ответственный редактор С.А. Авакьян. – Москва: Юстицинформ, 2015. – С. 346.

² Рихтер А.Г. Правовые основы журналистики. М.: Изд-во Московского университета, 2002; Федотов М.А. Право массовой информации в Российской Федерации. М.: Изд. «Международные отношения», 2002.

субъекта¹, причем даже в нормативных правовых актах², что представляется как грубая ошибка правил юридической техники³.

Анализ научных источников, комплекса нормативных правовых актов и материалов судебной практики позволяет согласиться с пониманием юридической природы СМИ как объекта права, взаимосвязанного с индивидуализацией юридического лица как самостоятельного объекта права, но не тождественного ему. Такой подход позволяет выстраивать правореализационную практику на основе понимания СМИ именно как формы распространения информации и вне признания СМИ субъектом права, за которым потенциально признаются конкретные материальные (например, право на обжалование действий и решений уполномоченных органов и др.) и процессуальные (например, вытекающие из участия в производстве по конкретным делам) права и законные интересы, а равно создает определенную автономию СМИ от тех лиц, которые определяют порядок и направление деятельности СМИ, корпоративное управление и организацию (в частности, отказ учредителя продолжать выпуск СМИ не препятствует тому, чтобы СМИ было сохранено⁴).

В то же время нельзя не обратить внимание на то, что и в правовой доктрине⁵, и в отдельных положениях законодательства СМИ

¹ Алхутова Г.А. Средства массовой информации в Российской Федерации: конституционно-правовые основы деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук. М.: РГБ, 2003; Казина Т.В. Правовое регулирование взаимодействия СМИ и судебных органов // Гражданин и право. 2016. № 7; Ромашевская О.В. О саморегулировании СМИ // Гражданин и право. 2014. № 11. С. 70-83; Сусликов С.А. Конституционно-правовое регулирование средств массовой информации в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М.: РГБ, 2007; Шалаев А.В. Юридический справочник главного редактора. Настольная книга. М.: «ИД «Гросс-Медиа»: РОСБУХ, 2016.

² Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170; Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253 и др.

³ Нестеров А.И. Средства массовой информации в контексте правосубъектности // Юридические исследования. 2018. № 4.

⁴ Ромашевская О.В. О саморегулировании СМИ // Гражданин и право. 2014. № 11. С. 70-83.

⁵ Алхутова Г.А. Средства массовой информации в Российской Федерации: конституционно-правовые основы деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М.:

позиционируются исходя из признания качества правосубъектности. В отношении позиции законодателя такая ситуация свидетельствует о недостаточной правовой определенности в отношении статуса СМИ. Она не порождает коллизионность правового регулирования, но демонстрирует нарушение логики и правил юридической техники. В частности, Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» государственные СМИ признает специальной разновидностью СМИ, т.е. формой массового распространения информации, но при этом по тексту определяются конкретные права и обязанности государственных СМИ, КАС РФ регламентирует производство по приостановлению деятельности СМИ, Закон о СМИ регламентирует приостановление и прекращение деятельности СМИ. При этом, следуя позиции Верховного Суда РФ¹ очевидно, что соответствующие положения подразумевают совершение юридически значимых действий уполномоченными от имени СМИ субъектами (учредители и проч.), но формально они относятся непосредственно к СМИ. В этом контексте также следует согласиться с А.И. Нестеровым в том, что информационное агентство, несмотря на то что этот формат распространения информации выделен в Законе о СМИ отдельно и позиционируется через совмещение правовых режимов СМИ, с одной стороны, и редакции, издателя, распространителя, с другой, все же является именно формой распространения информации, т.е. объектом права.²

РГБ. 2003; Казина Т.В. Правовое регулирование взаимодействия СМИ и судебных органов // Гражданин и право. 2016. № 7; Ромашевская О.В. О саморегулировании СМИ // Гражданин и право. 2014. № 11. С. 70-83; Сусликов С.А. Конституционно-правовое регулирование средств массовой информации в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М.: РГБ, 2007; Шалаев А.В. Юридический справочник главного редактора. Настольная книга. М.: «ИД «Гросс-Медиа»: РОСБУХ, 2016.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 № 16 (ред. от 09.12.2025) «О практике применения судами Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации"»

² Нестеров А.И. Средства массовой информации в контексте правосубъектности // Юридические исследования. 2018. № 4. – С. 11.

Кроме того, СМИ могут рассматриваться как правовая фикция¹, поскольку, будучи формой распространения информации, СМИ представляет собой некий обобщенный объект и не может ассоциироваться с конкретным реально произведенным объектом (отдельный экземпляр номера журнала и т.п.), совокупность которых (прошлая и будущая) объединена постоянным наименованием СМИ. В этой связи важно подчеркнуть недопустимость смешения СМИ и субъекта, который обеспечивает агрегирование и распространение информации. Хотя в судебной практике имеют место различные подходы: от фактического признания СМИ субъектом права² до отказа от такого признания³.

Понимание правовой природы и статуса СМИ также обусловлено соотношением СМИ с иными субъектами, средствами и источниками распространения информации, которые по своим свойствам схожи со СМИ.

Прежде всего, СМИ следует дифференцировать в контексте представлений о средствах массовой коммуникации, в отношении которых до настоящего времени нормативной дефиниции не сложилось. В нормативных правовых актах данный термин употребляется только в полном наименовании Роскомнадзора (Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций⁴), а также в

¹ Федотов М.А. Средства массовой информации как юридическая фикция // Труды по интеллектуальной собственности. 2019. № 1-2 Том XXXIII. С. 5-44.

² Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 10.05.2000 № 62пв-2000; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.08.1992 № 11 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении судами дел о защите чести и достоинства граждан и организаций» и др.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» и др.

⁴ Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» // СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1431; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»

контексте функций по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи¹.

Наиболее распространенный подход к соотношению указанных понятий состоит в признании их принадлежности одному понятийному ряду, в котором массовые коммуникации выступают родовым понятием по отношению к массовой информации, учитывая ограниченность каналов коммуникации и взаимодействия с аудиторией, признаваемых законом за СМИ.² С этой позиции, с одной стороны, можно рассуждать о более широком контексте взаимодействия органов публичной власти и средств массовой коммуникации, но, с другой стороны, законодатель не дает достаточных оснований идентифицировать иных участников, источников и средств информационного пространства и массового распространения информации, которые могут быть признаны юридически квалифицированы как субъекты взаимодействия с органами публичной власти.

Последние десять лет ознаменованы активным развитием технологий, в том числе технологий передачи и распространения информации, что неизбежно повлекло появление новых субъектов, источников и средств в механизме оборота информации, в отношении которых оформляется правовой статус их владельцев (собственников), а равно иных субъектов, выступающих от их имени. Это расширило необходимость и возможности идентификации СМИ по отношению к иным элементам механизма оборота информации. В

¹См., напр.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1; Постановление Правительства РФ от 22.11.2017 № 1413 «О перечне документов, свидетельствующих о соблюдении владельцем аудиовизуального сервиса требований ч. 7 ст. 10.5 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», а также о форме и порядке направления в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, таких документов» // СЗ РФ. 2017. № 48. Ст. 7235.

²См., напр.: Розенберг Н.В., Сараева В.П. Массовая коммуникация: основные тенденции развития в эпоху DigiTal // Наука. Общество. Государство. 2018. Т. 6. № 2 (22); Руденко А.М., Котлярова В.В. Воздействие средств массовой коммуникации на современное общество // Медиаобразование. 2017. № 3. С. 134-142; Тулисова В.А. Трансформация средств массовой коммуникации: от традиционных средств массовой информации к New Media // Вопросы теории и практики журналистики. 2017. Т. 6. № 2. С. 228-244.

частности, от СМИ следует отличать новостного агрегатора, понятие и статус которого был зафиксирован в 2016 году с принятием изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее, соответственно, Закон об информации, КоАП РФ)¹.

Согласно установленному определению, новостным агрегатором признается «программа для электронных вычислительных машин, владелец сайта и (или) страницы сайта в сети «Интернет», которые используются для обработки и распространения новостной информации в сети «Интернет» на государственном языке Российской Федерации, государственных языках республик в составе Российской Федерации или иных языках народов Российской Федерации, на которых может распространяться реклама, направленная на привлечение внимания потребителей, находящихся на территории Российской Федерации, и доступ к которым в течение суток составляет более одного миллиона пользователей сети «Интернет». Примерами являются новостные системы крупных поисковых систем в сети «Интернет». Законом установлены права и обязанности владельцев новостных агрегаторов, их ответственность. По сути, новостной агрегатор – это информационная система, обобщающая и распространяющая новостные сообщения.

В 2017 году, также путем внесения изменений в Федеральный закон об информации и отдельные законодательные акты РФ, был определен еще один источник информационного пространства – аудиовизуальный сервис. Под ним понимается «сайт и (или) страница сайта в сети «Интернет», и (или) информационная система, и (или) программа для электронных вычислительных машин, которые используются для формирования и (или) организации распространения в сети «Интернет» совокупности

¹Федеральный закон от 23.06.2016 № 208-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2016. № 26 (часть I). Ст. 3877.

аудиовизуальных произведений, доступ к которым предоставляется за плату и (или) при условии просмотра рекламы, направленной на привлечение внимания потребителей, находящихся на территории Российской Федерации, и доступ к которым в течение суток составляет более ста тысяч пользователей сети «Интернет», находящихся на территории Российской Федерации»¹. Примером являются различные кинотеатры и медиасервисы, распространяющие фильмы, сериалы, музыку посредством сайтов и собственных специальных приложений.

Владельцы аудиовизуального сервиса имеют ряд прав и обеспеченных мерами юридической ответственности обязанностей в части распространения информации, в том числе, например, обязанность не допускать распространения информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний, разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости, материалов, содержащих нецензурную брань; соблюдать требования законодательства Российской Федерации, регулирующие порядок распространения массовой информации; не допускать распространения аудиовизуальным сервисом телеканалов или телепрограмм, не зарегистрированных в соответствии с Законом о СМИ и проч.

Кроме того, законодательство об информации, информационных технологиях и защите информации определяет таких субъектов информационного пространства, как организатор распространения информации в сети «Интернет» (ст. 10.1 Закона об информации, введенная в

¹Федеральный закон от 23.06.2016 № 208-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2016. № 26 (часть I). Ст. 3877.

2014 году¹), оператор поисковой системы (ст. 10.3 указанного законодательного акта, установленная в 2015 году²), социальная сеть (ст. 10.6, появившаяся в 2020 году³), сервис размещения объявлений (ст. 10.7, введенная в конце 2022 года⁴). Вместе с этим, ранее было предусмотрено понятие и определение статуса блогера общедоступной информации. В 2014 году была введена соответствующая норма, подразумевающая под этим лицом владельца сайта и (или) страницы сайта в сети «Интернет», на которых размещается общедоступная информация и доступ к которым в течение суток составляет более трех тысяч пользователей сети «Интернет»⁵. Введенные положения предусматривали достаточно большой комплекс административных правоотношений по учету, мониторингу деятельности блогеров и принятию специальных мер по привлечению их к административной ответственности, а также применению иных принудительных мер административного характера, однако все эти нормы были отменены в 2017 году⁶.

Юридическая природа СМИ в контексте их взаимодействия с органами публичной власти также может быть интерпретирована в контексте

¹Федеральный закон от 05.05.2014 № 97-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2302.

²Федеральный закон от 13.07.2015 № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьи 29 и 402 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4390.

³Федеральный закон от 30.12.2020 № 530-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2021. № 1 (часть I). Ст. 69.

⁴Федеральный закон от 29.12.2022 № 584-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2023. № 1 (часть I). Ст. 31.

⁵Федеральный закон от 05.05.2014 № 97-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2302.

⁶Федеральный закон от 29.07.2017 № 276-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2017. № 31 (часть I). Ст. 4825.

соотношения власти и общества, поскольку, в отличие о иных участников информационного пространства, именно СМИ рассматриваются в структуре гражданского общества как его необходимая составляющая, что обусловлено не только их социально значимым влиянием на жизнедеятельность современных обществ и государств, выступая «инструментом гласности и открытости публичной сферы»¹, но и признание и гарантирование правового статуса СМИ в конституциях большинства государств. В Конституции РФ также мы находим подтверждением этой позиции.

В этой связи социально-политический потенциал СМИ весьма существенен, что предопределяет систему их функций. Представляется, что комплекс функций, которые присущи СМИ, является универсальным, и нет достаточных оснований дифференцировать функции СМИ во взаимодействии с органами публичной власти по отношению к иным функциям, поскольку все выполняемые СМИ функции в равной мере имеют значения в диалоге или контрдиалоге с органами власти. В то же время некоторая специфика присутствует, учитывая целеполагание исследуемого взаимодействия.

В специальной литературе высказаны различные точки зрения и подходы к определению функциональной специфике СМИ. Предлагаемые подходы имеют различную основу, не только собственно правовую, но и психологическую, управленческую, социальную, экономическую, политическую. Например, Л.В. Васильева выделяет следующие функции СМИ: «информативная, идеологическая, когнитивная, развлекательная, образовательная, рекламная»². Полагаем, что для разработки предмета исследования наибольший научно-исследовательский интерес представляют такие функции, как информативная, идеологическая и образовательная.

¹Омарова А.М. Средства массовой информации в правовом пространстве России: теоретический аспект // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2019. Т. 32. № 4. С. 52.

²Васильева Л.В. Роль и функции СМИ в современном обществе // Вестник Амурского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2010. № 50. С. 111.

Информативная функция буквально выражается в способности СМИ оперативно доводить до населения информации о различных событиях социально-экономической и политико-правовой жизни общества и государства. Эта функция обусловлена конституционным закреплением права граждан на получение достоверной информации, формированию единого информационного пространства, претворению в жизнь государственной информационной политики. Е.Г. Богомолова в этом контексте отмечает, что «СМИ наделены статусом важнейшего элемента в государственной информационной политики и способны непосредственно участвовать в регулировании процессов информационного взаимодействия в различных отраслях»¹. Информативная функция обеспечивает как позитивное, так и конфликтное взаимодействие с государством.

Идеологическая функция выражается в способности СМИ оказывать прямое воздействие на формирование морально-ценностных установок личности и общества в целом, создавая условия и предпосылки для мышления социума, соответствующего объективным реалиям, в том числе в отношении деятельности структур аппарата публичной власти и управления.

Образовательная функция выражается в способности СМИ формировать представления населения о различных явлениях – от социо-гуманитарных до естественно-научных. Например, СМИ выступают достаточно популярным каналом получения информации о различных видах юридической деятельности, формирования у граждан правовой культуры, оказания превенции девиантного поведения. Поэтому в литературе обоснованно подчеркивается повышенная роль СМИ в правовом просвещении, «формировании стереотипа законопослушного поведения и профилактике правонарушений»². К сожалению, следует констатировать и тот факт, что некоторые СМИ публикуют непроверенные данные о сотрудниках органов и

¹Богомолова Е.Г. Особенности взаимодействия органов государственной власти и средств массовой информации // Ученые записки Тамбовского отделения РoCМУ. 2013. № 1. С. 73.

²Акишин М.О. Средства массовой информации в юридическом конфликте // Ленинградский юридический журнал. 2018. № 2 (52). С. 14.

организаций публичной власти, что негативно сказывается на сознании населения и отношении к государству в целом¹.

В то же время большой вес приобретают и иные функции. В частности, рекламную функцию можно в современных реалиях рассматривать с различных позиций. В частности, социальная реклама представляется достаточно эффективным инструментом продвижения в общество определенных идей, что активно проявляется, например, в период избирательных компаний. Безусловно, в этом случае мы имеем дело с рекламной функцией в тесной взаимосвязи с образовательно-просветительской, информационной, когнитивной и др.

Кроме того, исходя из особенностей современного общественного развития, особое значение именно в рамках взаимодействия органов публичной власти со СМИ приобретает когнитивная функция, поскольку за счет воздействия на ментальные структуры, происходит формирования медиаобраза мироустройства, в том числе медиаобраза государства в лице конкретных органов власти и должностных лиц. Можно утверждать, что организационные структуры, обеспечивающие связи с общественностью в органах публичной власти, должны рассматривать это в качестве ключевой цели взаимодействия со СМИ, тем более что их полномочия, закрепленные нормативно в положениях или иных нормативных документах, такой контекст подразумевают.

Таким образом, СМИ представляет собой общедоступный социальный институт, обращенном к широкой аудитории, который на основе корпоративного производства и распространения информации обеспечивает преобразование информации в социально значимых целях. В этой связи социально-политический потенциал СМИ весьма существенен, что предопределяет систему их функций. СМИ позиционируются в качестве

¹Пестов Р.А., Новичкова Е.Е., Копыл Д.В. Историко-правовой анализ взаимодействия средств массовой информации с органами внутренних дел в странах Содружества Независимых Государств и России // Правопорядок: история, теория, практика. 2021. № 2 (29). С. 61.

значимого политико-правового субъекта, формирующего информационную среду.

1.2. Роль СМИ в реализации публичной власти: взаимодействие органов публичной власти со СМИ как инструмент публичной коммуникации

Вопросы осуществления публичной власти занимают особое место в юридической науке, что обусловлено высокой значимостью самой категории «публичная власть» для функционирования государства и его институтов, для обеспечения целостности и жизнедеятельности общества.

В литературе публичная власть исследуется достаточно давно (активно – примерно с 60-х г.г. прошлого столетия) и характеризуется весьма разнообразно¹. Этот феномен был предметом рассмотрения Конституционным Судом РФ.²

¹ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 12; Чиркин В.Е. Публичная власть. М.: Юрист, 2005. С. 15; Григорян Л.А. Советы - органы власти и народного самоуправления. М., 1965. С. 17; Семенова Т.Н. Государство и государственная власть в классово-антагонистическом обществе // Философские науки. 1978. № 6. С. 14; Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 7; Малютин Н.С. Публичная власть // СПС «КонсультантПлюс». Материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 13 января 2021 г.; Югов А.А. Единая система публичной власти: понятие и общая характеристика // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 16; Мурашкинцев А.Н. К вопросу о соотношении понятий «механизм государства» и «система публичной власти» // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 8. С. 22 – 27; Винокуров В.А. Законодательство о публичной власти в России: проблемы понятия и содержания // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 1. С. 34 – 37; Кобзарь-Фролова М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 2. С. 192 – 203; Душакова Л.А. Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико- методологические аспекты): Дис. ... докт. юрид. наук. М.: РГБ, 2021. и др.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П // Российская газета. 2015. 14 декабря; Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З // Российская газета. 2020. 17 марта; Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П // Российская газета. 1997. 6 февраля; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

В 2020 году вопрос сущности и системы публичной власти актуализировался в связи с появлением в тексте Конституции РФ термина «публичная власть», который зафиксирован в п. «г» ст. 71 (организация публичной власти находится в ведении Российской Федерации), в ч. 2 ст. 80 (согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти), в ч. 1 ст. 67 (организация публичной власти на федеральных территориях), в ч. 3 ст. 131 (особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения).

В действующем законодательстве не сложилось дефиниции публичной власти, но Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹ предлагает понятие единой системы публичной власти, которое формируется путем перечисления видов органов федерального и субфедерального уровней «вертикальной» организации власти, осуществляющих организационно-правовое, функциональное и финансово-бюджетное взаимодействие с указанием на единство цели такого взаимодействия, его пределы и принципы. По сути, речь идет не об определении нового государственно-правового феномена публичной власти, а об указании на ее носителей. Но, в то же время, предлагаемая официальная дефиниция позволяет говорить о потенциальном системном эффекте, образующемся в результате совокупной деятельности носителей публичной власти по реализации правотворческих, правоисполнительных, правоприменительных, правоохранительных и иные функций государства. При этом содержание публичной власти не совпадает с кругом ее носителей.

Единая система публичной власти, исходя из содержания ст. 2 Закона № 394-ФЗ, не включает органы публичной власти федеральных территорий, тогда как ст. 67 Конституции РФ и ст. 2 Федерального закона от 22.12.2020 №

¹ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.

437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»¹ свидетельствуют о создании системы органов публичной власти федеральной территории. Кроме того, законодатель федеральную территорию определяет как публично-правовое образование, хотя она и не является единицей территориального устройства Российской Федерации. Органы федеральной территории идентифицируются как органы публичной власти, которые не являются носителями государственной или местной власти и которые формально юридически, исходя из понятия системы публичной власти, не предусмотрены. К сожалению, это не единственный дефект конструкции системы публичной власти.

Предмет настоящего исследования не предполагает разработку вопросов сущности, содержания и пределов объема понятия публичной власти и ее системы, но предметная область предполагает определение круга субъектов – носителей публичной власти, которые в силу действующего регулирования призваны выстраивать коммуникацию со СМИ.

Следует отметить, что действительное состояние публично-властной сферы значительно шире по кругу носителей публичной власти, что акцентируется в специальных источниках и создает основу для научных исследований². В этой связи возникает целый ряд вопросов о соотношении публичной власти и ее системы и иными категориями (механизм государства, государственный аппарат, общественная власть и проч.). Как указывает Ю.В. Ким: «Термины «публичная власть» и «единая система публичной власти» в определенном смысле конкурируют с категориями «государственная

¹ Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // СЗ РФ. 2020. № 52 (Часть I). Ст. 8583.

² Маркова Е.Н. Общественная и (или) публичная власть: проблема соотношения в контексте конституционной реформы 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12; Иванов И.В. Публичная власть в Российской Федерации: конституционно-правовое содержание // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 4. С. 24 – 27; Стариков С.С. К вопросу о конституционно-правовом статусе органов публичной власти федеральных территорий // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 3. С. 21 – 25 и др.

(политическая) власть» и «механизм (аппарат) государства».¹ Это порождает сложности в понимании круга субъектов, осуществляющих публичную власть.

В частности, законодатель в силу закона делегирует публично-властные полномочия (санкционирует их исполнение), включая полномочия, непосредственным образом влияющие на национальную безопасность и стабильность государственного суверенитета различным организациям, круг которых потенциально не ограничен (государственные корпорации, государственные учреждения, публично-правовые компании и проч.). Это влечет фактическую диверсификацию организационной структуры публичной власти, разрастание ее аппарата посредством перераспределения публично значимых властных функций и полномочий в пользу юридических лиц публичного права и очевидным образом влияет на обеспечение открытости реализации задач и функций государства, снижая необходимый уровень транспарентности и доступности общественному контролю, что составляет одну из основ взаимодействия публичной власти со СМИ.

С другой стороны, в специальных источниках имеет место иная точка зрения, в соответствии с которой организации, реализующие перераспределенные публично значимые властные функции и полномочия и не являющиеся при этом органом государственной власти, иным государственным органом, органом местного самоуправления, не являются структурами публичной власти, поскольку в результате перераспределения только создаются необходимые организационно-правовые условия для оказания содействия собственно органам власти в реализации их публично-значимых функций.

В контексте настоящего исследования важным является понимание публичной власти как «власти, осуществляемой в присутствии общественности, или власти, открытой публике, народу, открытой для

¹ Ким Ю.В. Конституционная модель публично-властной организации в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 6. С. 25 - 34.

дискуссии»¹, что объективно подразумевает необходимость выстраивания каналов коммуникации между гражданами и государством. Как справедливо подчеркивает А.Е. Зимин, «от взаимодействия государственной власти и СМИ во многом зависят темпы развития гражданского общества и политической системы в целом»².

Учитывая формально юридическую и доктринальную неоднозначность в идентификации системы носителей публичной власти, мы будем исходить из узкого подхода, что позволит рассмотреть коммуникацию органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления со СМИ. Эта коммуникация четко формализована. В частности, в соответствии с п. 12 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»³ в качестве принципа деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, провозглашается «обеспечение гласности в деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти».

Законодательный подход позволяет интерпретировать СМИ во взаимодействии с органами власти как институт, который создает необходимые условия и обеспечивает не просто канал связи государства и общества, но и совместное их участие в решении социально значимых вопросов, общественный контроль и другие важные параметры позитивного сосуществования государства и общества, в том числе в смысле ч. 1 ст. 32

¹Кобзарь-Фролова М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 2. С. 194.

²Зимин А.Е. Взаимодействие государственной власти и средств массовой информации в современной России: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. Ставрополь, 2005. С. 3.

³ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

Конституции РФ¹. О.А. Колесник пишет о том, что СМИ как посредник выражают информационные интересы общества перед властными структурами, содействуют осуществлению и защите информационных потребностей граждан².

В этой связи в теории публичного управления разработана конструкция «системы открытости» с определенными публично значимыми функциями:

- уведомительной, способствующей предоставлению общественности важнейших сведений;
- контрольной, обеспечивающей доступ гражданского общества к отслеживанию деятельности государственных структур;
- управленческой, связанной с наличием управляющего воздействия на общество и граждан посредством предоставления государственных сведений;
- функцией обратной связи, обеспечивающей получение от граждан информации, необходимой для подготовки и принятия решений³.

Но СМИ во взаимоотношениях с публичной властью выступают не просто как ее проводник и инструмент, СМИ обеспечивают понимание, эмпатию, смыслы. В этом смысле СМИ являются элементом медиасреды, которая формируется вокруг общества и включает само общество во всем его структурном разнообразии. Эта среда формируется различными субъектами, включая органы публичной власти. Медиасреда управляется различными субъектами, включая органы публичной власти, которые путем декодирования, интерпретации, присвоения информации переводят ее из ноосферной парадигмы в управляемую медиасреду.

¹Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, от 04.10.2022 № 8-ФКЗ). URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 06.10.2022.

²Колесник О.А. Особенности взаимодействия органов государственной власти и средств массовой информации // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 2. С. 46.

³Мельник Г.С. Взаимодействие PR-структур и СМИ: формы, принципы, зоны ответственности // Управленческое консультирование. 2012. № 4 (48). С. 113.

Любое современное государство, провозгласившее себя демократическим и правовым, должно быть заинтересовано в налаживании диалога с обществом, официальном признании (через законодательство) соответствующих каналов взаимодействия, демонстрируя свою открытость и направленность на реализацию прав, свобод и законных интересов граждан, оперативно реагируя на их запросы. Такая коммуникация обеспечивается специальными средствами, в качестве которых выступают СМИ, обладающие признанным правовым статусом. Коммуникативный потенциал взаимодействия государства и общества достаточно исследован в различных областях научного знания.

При этом акцентируется принципиальная важность наличия необходимых средств, инструментов и институциональных решений такой коммуникации. Институционализация коммуникации обычно осуществляется путем создания специализированных структурных подразделений в органах публичной власти, которые на профессиональной основе взаимодействуют со СМИ. Но, по мнению И.А. Байковой, в этой области имеется ряд проблем, и автор отмечает недостаточно эффективную коммуникационную деятельность, в частности, федеральных органов исполнительной власти: «неэффективность обратной связи, недостаток доверия, невнимание федеральных органов к внешним аудиториям, ограниченность методов и средств коммуникации»¹.

Достаточно обоснованно и конкретно этот аспект раскрывает А.И. Стахов: «С одной стороны, воздействие публичной администрации на поведение иных участников административных правоотношений по природе является организационным, так как такого рода воздействие обеспечивает интеграцию (согласованность и взаимосвязь) частных и публичных административных прав и законных интересов. С другой стороны, воздействие публичной администрации является по природе охранительным,

¹Байкова И.А. Коммуникационное взаимодействие органов исполнительной власти и средств массовой информации в регионах Российской Федерации // Национальная ассоциация ученых. 2015. № 3-4. С. 155.

так как обеспечивает защищенность (охрану и защиту) частных и публичных административных прав и законных интересов от административных и иных влекущих административно-правовые последствия правонарушений, неправомерных и (или) необоснованных административно-правовых действий и решений органов публичной власти и их должностных лиц, вредоносных административно-правовых казусов природного, техногенного и иного рода»¹. Отсюда мы можем выделить организационное и охранительное направление деятельности органов публичной администрации, что также можем констатировать и в отношении СМИ.

В зарубежной юридической науке мы можем встретить подход к определению публичного управления как «использование управленческих, правовых и политических теорий и процессов для реализации законодательных, исполнительных и судебных полномочий в целях нормативного и сервисного (исходя из буквального перевода – прим. автора) обеспечения общества в целом или его отдельных сегментов»². Здесь имеет место выделение нормативного и сервисного направления взаимодействия публичной администрации и частных лиц, что применимо и к рассматриваемым общественным отношениям.

В отечественной литературе также можно наблюдать достаточное разнообразие подходов к сущности взаимодействия органов публичной власти и СМИ и параметрам его организации. Так, по мнению Е.Г. Богомоловой, взаимоотношения между этими субъектами могут включать как конфронтацию, так и позитивное взаимодействие, где СМИ выступают «посредником между обществом и государством»³. Позитивное взаимодействие свидетельствует о конструктивном диалоге между аппаратом публичной власти и СМИ. Но в данном случае позитивная направленность не

¹Государственное управление и административное право: советская эпоха и современность: монография / под ред. А.И. Стахова и В.А. Зюзина. М.: РГУП, 2022. С. 121.

²Rosenbloom D. H., Kravchuk R.S., Clerkin R.M. Public administration: Understanding management, politics and law in the public sector. 9th ed. New York, 2022. P. 4.

³Богомолова Е.Г. Указ. соч. С. 76.

исчерпывается только отсутствием конфликтности (по поводу содержания распространяемой информации, злоупотребления свободой массовой информации и проч.). Она предполагает не только собственно диалог в контексте освещения деятельности органов публичной власти (СМИ получают беспрепятственный доступ к информации с ограничениями, установленными законом, а органы власти оперативно извещают СМИ о своей деятельности), но и позитивные (в т.ч. сервисные) действия со стороны государства в адрес СМИ в части публичного признания правоспособности субъектов, участвующих в производстве, аккумулировании и распространении информации, государственной поддержки, поощрения и проч. При этом полагаем целесообразным отметить, что именно СМИ занимают центральное место в организации диалога государства общества и продвижении государственной информационной повестки, несмотря на то, что в силу целого ряда социально-экономических и технологических факторов число форм и средств массовой коммуникации неуклонно возрастает (даже в числе СМИ признано разграничение традиционных СМИ и новых медиа¹), что не может не повлечь корреляцию в государственной информационной политики.

Исходя из того, что государство выступает субъектом проведения национальной информационной политики, определяет способы взаимодействия органов публичной власти со СМИ, в литературе выделяется

¹См., напр.: Шарков Ф.И., Назарова Е.А., Жуков А.В. Цифровая грамотность населения и сетевые коммуникации: социологическое измерение // Коммуникология. 2020. Т. 8. № 3. С. 52-62; Иванова Е.М., Марков Е.А., Соловьева С.А. О трансформации моделей взаимодействия власти, СМИ и общества в районных печатных изданиях // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 1. С. 215-225; Довнар Н.Н. Институциональная характеристика правового регулирования СМИ: особенности современного этапа // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2019. № 12. С. 113-120; Воронцова О.И. Борьба за аудиторию: «традиционные СМИ» и «новые медиа» // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 4 (10): в 3-х ч. Ч. III. С. 34-36; Самойленко Н.С., Кушнир К.И. Традиционные СМИ и новые медиа: развлекательный контент против оппозиционного // Актуальные вопросы современной филологии и журналистики. 2020. № 1 (36). С. 160-164.

несколько моделей их взаимодействия, которые обуславливаются имеющимся в государстве политическим режимом, системой распространения информации.

- 1) тоталитарная – устанавливает жесткую диктатуру в государстве, предполагает серьёзные ограничения в информационной сфере;
- 2) плюралистическая – предполагает наличие оппозиционных, частных субъектов в информационной сфере;
- 3) тоталитарно-плюралистическая – предполагает наличие идеологического многообразия, но противоречащие позиции государства взгляды не имеют особого значения;
- 4) олигархически-плюралистическая, при которой информация в большей степени связана с интересами бизнес-элит, частных корпораций, но жесткого информационного контроля со стороны государства нет¹.

На сегодняшний день, в соответствии с конституционными установлениями, есть достаточные основания определить отечественную модель государственной информационной политики как плюралистическую, о чем свидетельствует не только Конституция РФ, но и текущее законодательство (о СМИ, об информации, информационных технологиях и защите информации, освещении для широкой общественности деятельности органов публичной власти и др.).

При этом, как указывает А.Е. Зимин, взаимодействие органов публичной власти и СМИ может проходить и находится в различных состояниях между сотрудничеством и конфликтом². С одной стороны, позиция ученого в целом ясна, поскольку она, действительно, отражает взаимодействие органов власти и СМИ в динамике, и ход исторического процесса свидетельствует о различных подходах государства на разных этапах своего развития к деятельности СМИ, что всегда находило отражение в законодательстве.

¹Юдин И.В. Государственная информационная политика Российской Федерации: механизмы реализации в современных условиях: Дис. ...канд. полит. наук. М. С. 12.

²Зимин А.Е. Взаимодействие государственной власти и средств массовой информации в современной России: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. Ставрополь, 2005. С. 10.

С другой стороны, даже состоявшееся демократическое правовое государство вынуждено четко регулировать оборот информации, с учетом баланса между свободой слова и информации (через признание недопустимости злоупотребления информацией, ограничение на засекречивание социально важной информации и проч.) и национальной безопасностью, и в этом состоит не конфликт, а реализация базовой, основополагающей функции любого государства – обеспечение безопасной жизнедеятельности населения. В частности, необходимость защиты здоровья и общественной нравственности, как известно, вызвала запрет на пропаганду деструктивных социальных явлений (смена пола, потребление веществ, негативно сказывающихся на здоровье не только конкретного человека, о и нации в целом), защита исторических ценностей – запрет на пропаганду нацистской символики и проч.

Кроме того, баланс частных и публичных информационных интересов достигается за счет участия СМИ в процедурах общественного контроля. Е.В. Бердникова подчёркивает важную роль СМИ в обмене между участниками общественного контроля¹, отмечая, что СМИ осуществляют «информационные потоки в обоюдных направлениях», «аккумулируют информацию о деятельности самих субъектов общественного контроля», принимают документы, в которых сосредоточены результаты общественного контроля².

Федеральный закон от 21.04.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в системе его субъектов не указывает на СМИ непосредственно, но опосредовано СМИ встроены в механизм общественного контроля, во-первых, через структурные подразделения органов общественного контроля (например, в Общественной Палате РФ действует Комиссия по развитию информационного сообщества, СМИ и

¹Бердникова Е.В. Информационное обеспечение общественного контроля в Российской Федерации: системно-правовой анализ // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2018. № 1. С. 109.

²Там же.

массовых коммуникаций), во-вторых, через освещение ситуации, ставшей предметом общественного контроля. Кроме того, согласно ч. 3 ст. 8 Закона № 212-ФЗ, «субъекты общественного контроля по запросам СМИ обязаны предоставлять информацию, предусмотренную законодательством Российской Федерации об общественном контроле»¹. В этом контексте в литературе отмечается также важность общественного и государственного контроля за самими СМИ, «необходимость пресечения монополизации и обеспечения свободной конкуренции в сфере массового распространения информации»². Зачастую именно СМИ демонстрируют случаи нарушения прав, свобод и законных интересов граждан. С.Н. Шевердяев подчеркивает потенциал СМИ в предотвращении деяний коррупционной направленности, который обусловлен наличием возможности массово освещать факты совершения коррупции, что не под силу ни одному общественному или государственному институту³.

Интересным представляется подход Д.А. Зеркаль к разделению механизмов управления СМИ на административно-правовые и информационные⁴. К первой группе относятся: регистрационные процедуры; правовая регламентация размещаемого контента; экономическое воздействие (финансирование, государственные субсидии и проч.); контроль экономической деятельности (при уплате налогов и проч.). Ко второй группе относятся: наличие доступа к информационному материалу; наличие возможности следить за деятельностью органов публичной власти;

¹Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4213.

²Гурина М.А., Шурупова А.С. Исследование информационной открытости публичной сферы в контексте качественных изменений взаимоотношений общества и государственных структур: правовые и институциональные аспекты // Вестник Академии права и управления. 2020. № 4 (61). С. 41.

³Шевердяев С.Н. Потенциал средств массовой информации как института общественного антикоррупционного контроля // Журнал российского права. 2017. № 9 (249). С. 146.

⁴Зеркаль Д.А. Средства массовой информации как инструмент государственной информационной политики: модели взаимодействия власти и СМИ // Научный ежегодник института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2016. Т. 16. № 2. С. 101.

приближенность к руководствующему составу властных органов; качество транслируемого материала.¹

В целом в научной литературе отмечается, что государство выступает гарантом равного и полного доступа граждан к источникам информации, а СМИ – к информационному потоку как мирового, так и национального масштаба². 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.

1.3. Система правового обеспечения взаимодействия органов публичной власти со СМИ

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.

¹Там же.

²Гришай В.Н., Шелепин Е.А., Зенин К.А., Корсаков А.Н., Гребенюк Д.В. СМИ как общественный институт и органы власти государства: вопросы взаимоотношений // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2021. № 3. С. 45.

Содержание права на информацию включает, во-первых, юридически обоснованную возможность доступа к информации в проекции права граждан свободно искать и получать информацию, что обуславливает нормативно закрепленные притязания граждан на ознакомление с информацией (материалами, документами, сведениями и проч.), которая непосредственным образом затрагивает их правовой статус, порождая корреспондирующую обязанность органов публичной власти и должностных лиц обеспечить гражданам такую возможность.¹

Право на информацию включает правовую возможность передачи (обмена, движения) информации на законном основании, воспрепятствование которой не допускается, в том числе со стороны органов публичной власти и должностных лиц.²

Также право на информацию включает правовую возможность производства информации, которая находит свое последующее воплощение в законодательстве о культуре, науке и т.д., в частности, через признание свободы творчества.

Следует отметить, что указанные правовые возможности формулируются законодателем в специальных актах регулирования недостаточно корректно.³ В частности, поиск и получение информации транслируются через возможность доступа к ней как возможности ее получения и использования. В этом смысле доступ к информации отчасти пересекается с предоставлением и распространением информации как возможностями ее получения или передачи. На определенном этапе доступ к информации (поиск и получение) трансформируется в возможность ее предоставления (получение или передача определенным(ому) кругом(у) субъектов) и распространения (получение или передача неопределенным(ому)

¹ В частности, такое взаимодействие вытекает из содержания Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

² В частности, ст. 25 Закона РФ «О средствах массовой информации».

³ Ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

кругом(у)), образуя информационную свободу в установленных законом, прежде всего Конституцией РФ, пределах.

Эти правовые возможности реализуются и в организации деятельности СМИ. В то же время для СМИ важным является производство информации, понятие которого нормативно не определено, хотя используется в ряде законодательных актов.¹ Кроме того, законодатель использует синонимичный понятийный ряд («изготовление», «создание», «редактирование», «обработка», «формирование», «подготовка»)², не обеспечивая возможность надежной дифференциации терминологии. Также предусмотрены прямые запреты на производство информации, часть которых непосредственно связана с производством массовой информации.³

Анализ нормативного материала позволяет полагать, что используемая законодателем синонимичная терминология образует общеродовое понятие производства информации. Но в отношении СМИ присутствует принципиально важные признаки массовости и распространяемости, поскольку функционирования СМИ имеет значение только в контексте достижения цели передачи информации неопределенному кругу лиц. Эта специфика отмечается в научной литературе.⁴

Следует отметить, что правовая возможность производства информации в контексте конституционного права на информации и информационной свободы недостаточно исследовано в современной литературе. Есть мнение о декларативности такой правовой возможности, которую невозможно

¹ Ст.ст. 1, 3, 12, 15.1 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; ст.ст. 1, 2, 4, 8, 19, 22, 32.1 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации».

² Напр., ст. 1228, ст. 1270 Гражданского кодекса РФ; п. 5 ст. 2, ч. 1 ст. 10.4, ч.1 ст. 10.5 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; ст. 2 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации».

³ Напр., ст.ст. 242, 242.1 Уголовного кодекса РФ; ст. 13.15 КоАП РФ; ст. 1 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

⁴ Куликова С. А. Конституционный запрет цензуры в России / под ред. Г. Н. Комковой. М., 2016.

гарантировать и ограничить.¹ Есть также мнение о том, что производство информации составляет самостоятельное субъективное право, вытекающие из смысла конституционных положений ст. 29.²

В любом случае, в отношении функционирования СМИ следует различать производство информации и право на производство информации. Производить информацию может любой субъект, порождая в результате авторские права и права интеллектуальной собственности. Производство информации порождает возможность ее распространения, в том числе, массового, что характерно для функционирования СМИ. Но СМИ является только инструментом распространения информации, не выступая при этом ее производителем и даже распространителем. Соответственно, практически производство информации осуществляют те лица, статус которых определен Законом о СМИ и которые обладают правом на производство информации.

Право на производство информации в рамках функционирования СМИ можно рассматривать как гарантированную и охраняемую государством (в лице уполномоченных органов публичной власти (должностных лиц) в объеме своих полномочий) меру возможного поведения широкого круга субъектов (граждан, органов и организаций) в области создания информации с последующим ее массовым распространением с использованием установленных законом средств массовой информации.

Право на информацию в совокупности и взаимосвязи составляющих его правовых возможностей является одним из основных конституционных прав, принадлежит каждому от рождения и неотчуждаем, что не означает его абсолютности в силу установленных ограничений, основания которых определены в Конституции РФ и международных актах³.

¹ Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И. Л. Бачило. М., 2014.

² Шапова А. А. Конституционное право каждого свободно производить информацию: понятие и сущность // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 1. С. 108–113.

³ П. 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Поскольку сама Конституция РФ имеет прямое действие, право на информацию имеет аналогичную характеристику, что не исключает нормативное закрепление порядка его реализации нормами иных актов законодательства, предметная область регулирования которых сориентирована на регламентацию отношений по поводу информации.

Следует отметить, что само право на информацию в научной литературе интерпретируется неоднозначно. Имеет место, например, подход, дифференцирующий право на доступ к информации и право на информационную деятельность как составляющие права на информацию в целом.¹ Отчасти это обосновано действующим законодательством.² В то же время такая позиция вряд ли может рассматриваться как оправданная, поскольку даже при условии признания внутренней структурированности права на информацию отдельными правопритязаниями и правовыми возможностями само право на информацию обеспечивает единство информационной свободы, а указанная дифференциация это единство разрушает и усложняет как соответствующее нормативное регулирование, так и правоприменительную практику.

Ряд авторов рассматривают право на информацию в узком (доступ к информации) и широком значения (все отношения, связанные с информацией и вытекающие из оборота информации).³ Другие, исследуя право на информацию, трактуют его как совокупность многообразных полномочий различных субъектов в информационной сфере.⁴ Напротив, ряд авторов

¹ Лисицына Е.С. Право на информацию и информационная деятельность в РФ: Конституционно-правовые аспекты: автореф. дис.канд. юрид. наук. М. 2002. С. 12

² Ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

³ Минбалеев А.В. Право на информацию: природа и особенности развития в современном мире // Вопросы управления. 2014. № 4 (10). С. 203–207.

⁴ Чеботарева А.А. Теоретико-правовые проблемы законодательного обеспечения информационных прав и свобод // Юридический мир. 2015. № 1. С. 49–53.

информационные правомочия рассматривают как самостоятельные субъективные права.¹

Представляется целесообразным исходить из того, что право на информацию представляет собой гарантированную и охраняемую государством (в лице уполномоченных органов публичной власти (должностных лиц) в объеме своих полномочий) меру возможного поведения широкого круга субъектов (граждан, органов и организаций) в области получения, производства и передачи информации на основе конституционного признания информационной свободы.

В таком контексте следует рассматривать и свободу массовой информации (ч. 5 ст. 29 Конституции РФ). При этом свобода массовой информации, с одной стороны, может позиционироваться как проявление информационной свободы и права на информацию (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ), с другой стороны, она находится в прямой взаимосвязи с иными основными правами в области информации (информационными правами), провозглашенными в ч. 2 ст. 24, ст. 42 Конституции РФ.

Свобода массовой информации в своем практическом воплощении имеет конституционно установленные условия, ограничения и пределы, комплекс которых призван способствовать ее надлежащей реализации на основе согласования частных и публичных интересов, а равно учета интересов отдельных граждан и организаций и недопущения злоупотребления правом. Этот комплекс можно обозначить как обеспечительный по отношению к свободе массовой информации. В этом качестве выступают, в частности: свобода мысли и слова; неприкосновенность частной жизни, личная, семейная тайна; право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений; право на пользование родным языком и режим государственного языка; право на свободу совести и вероисповедания;

¹ Шевердяев С.Н. Право на доступ к информации в России: проблемы теории и законодательства // Актуальные проблемы обеспечения доступа к информации. М., 2004. С. 217–270; Федосеева Н.Н. Право граждан на доступ к информации в Российской Федерации // Гражданское право. 2007. № 3. С. 6–11.

свобода творчества, преподавания; право на образование; право на участие в культурной жизни; право собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование; право на обращения.

Кроме того, можно говорить о гарантийном комплексе надлежащей реализации свободы массовой информации: ограничение на принуждение к выражению своих мнений и убеждений и отказу от них; запрет пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, языковое превосходство; режим государственной тайны; режим интеллектуальной собственности; ответственность должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей.

Система правового обеспечения взаимодействия органов публичной власти со СМИ опирается на международно-правовое регулирование.

Ст. 5 Закона о СМИ воспроизводит конституционное соотношение национального законодательства о СМИ и международных договоров (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ) и п. 2 ст. 5 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»¹, причем формально только в отношении Закона о СМИ. Соответственно, в отношении иных законодательных актов, регламентирующих работу СМИ, участие международно-правового регулирования определяется теми положениями, которые закреплен непосредственно этими актами.

Интерпретация соотношения национального законодательства о СМИ и международных договоров в Законе о СМИ происходит в системной взаимосвязи ст. 5 и ст.ст. 53-55 указанного Закона. В частности, ст. 53 закрепляет необходимость учитывать международно-правовое регулирование в рамках межгосударственного сотрудничества в области массовой информации, что подразумевает опору только на те международные договоры, которые Российская Федерация совершает с иностранными государствами,

¹ Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

международными организациями и иными имеющими международную правосубъектность образованиями от имени Российской Федерации, поскольку, в противном случае, речь не может идти о межгосударственном сотрудничестве.

Правовое поле межгосударственного сотрудничества в области массовой информации весьма объемно и включает различные формы конвенционального регулирования: Хартия свободы печати¹; Всеобщая декларация прав человека² и иные декларации³; конвенции⁴, соглашения⁵, в

¹ Лондон, 16.01.1987. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901945348> (дата обращения: 08.01.2024).

² Принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН Резолюцией 217 А (III) от 10.12.1948

³ Декларация об основных принципах, касающихся вклада СМИ в укрепление мира и международного взаимопонимания, в развитие прав человека и борьбу против расизма, апартеида и подстрекательства к войне от 28.11.1978; Декларации о средствах массовой информации и правах человека (Резолюция 428 (1970) Консультативной ассамблеи Совета Европы) и др.

⁴ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.); Международная конвенция об использовании радиовещания в интересах мира 1936 г.; Всемирная конвенция об авторском праве от 06.09.1952; Бернская конвенция по охране литературных и художественных произведений от 09.09.1886; Международная конвенция о пресечении обращения порнографических изданий и торговли ими от 12.09.1923; Конвенция о распространении несущих программы сигналов, передаваемых через спутники, от 21.05.1974; Конвенция о международном обмене изданиями от 03.12.1958 Брюссельская конвенция о распространении несущих программы сигналов, передаваемых через спутники, 1974 г. и др.

⁵ Соглашение относительно пресечения обращения порнографических изданий (Париж, 04.05.1910); Соглашение о ввозе материалов образовательного, научного и культурного характера 1950 г. и Протокол к нему от 26.11.1976 и др.

том числе заключенные в рамках СНГ¹ и двусторонние межправительственные², договоры³, рекомендации⁴, резолюции⁵, концепции⁶.

Международное сотрудничество, в силу ч. 2 ст. 53 Закона о СМИ также может быть реализовано посредством частноправового конвенционального регулирования, участниками которого выступают редакции СМИ и журналисты, а их контрагентами – граждане, юридические лица иностранных государств, международные организации. Соответственно, эти отношения по юридической природе являются гражданско-правовыми и право, подлежащее применению в данном случае, определяется на основании международных договоров Российской Федерации, норм международного частного права.

Международно-правовое регулирование в системе правового обеспечения взаимодействия органов публичной власти со СМИ призвано аккумулировать соответствующие идеальные модели (стандарты), составляющие основы свободы массовой информации. В числе таких стандартов международно-правовое признание свободы мысли и слова, права приватности, права доступа к публично значимой информации, свободы

¹ Соглашение о международно-правовых гарантиях беспрепятственного и независимого осуществления деятельности Межгосударственной телерадиокомпании «Мир», подписанное в г. Ашхабаде 24.12.1993; Соглашение о принципах обмена информацией на основе программно-технических комплексов и международных стандартов (Алма-Ата, 30.01.1998); Соглашение о создании Межгосударственного совета по сотрудничеству в области периодической печати, книгоиздания, книгораспространения и полиграфии (Минск, 04.06.1999); Соглашение о сотрудничестве в области информации (Бишкек, 09.10.1992) и др.

² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о статусе корреспондентов средств массовой информации Российской Федерации в Республике Казахстан и корреспондентов средств массовой информации Республики Казахстан в Российской Федерации (Постановление Правительства РФ от 17.01.2000 № 40 // СЗ РФ. 2000. № 4. Ст. 403) и др.

³ Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о совместной телерадиовещательной организации Союза Беларуси и России (Москва, 22.01.1998) и др.

⁴ Рекомендация 748 (1975) Парламентской ассамблеи Совета Европы (принципы управления телерадиовещанием) и др.

⁵ Резолюция 820 (1984) Парламентской ассамблеи Совета Европы (принципы отношения средств массовой информации с парламентами) и др.

⁶ Концепцию формирования информационного пространства Содружества Независимых Государств (утв. Решением СГП СНГ о Концепции формирования информационного пространства СНГ от 18.10.1996) и др.

производства и оборота информации и противодействие монополизации СМИ, официальное закрепление видов информации ограниченного доступа, включая перечень сведений, составляющих государственную тайну, и регламентация порядка доступа к ней. Различные подходы к интерпретации международно-правовых основ свободы массовой информации в целом прослеживаются в научной литературе.¹

Свобода массовой информации выступает ключевой категорией взаимодействия органов публичной власти и СМИ, поскольку она производна от фундаментальной категории свободы как основы прав и свобод человека и гражданина, что, в свою очередь, вызывает необходимость поиска разумного баланса и гармонизации свободы массовой информации и социальной справедливости, свободой массовой информации и государственного регулирования.

Большинство конституций современных государств, начиная с французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., закрепляют право на информацию в системе норм, определяющих правовой статус человека и гражданина. Концентрация идеи свободы массовой информации состоялась в Хартии свободы печати, сущностный тезис которой: «Свобода печати обеспечивает свободу народа». Это тезис выражает международное признание и согласие с принципами свободы и независимости СМИ.

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 по «вертикали» и «горизонтали». Федеральный уровень организации публичной власти и организации законодательства представлен правовыми актами законодательной, исполнительной и судебной властей, а равно актами иных государственных

¹ Напр., Локинская С.А. Свобода массовой информации: конституционно-правовое исследование. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003, С. 90-91; Царик А.А. Международно-правовые основы реализации права на свободу массовой информации // Общество и право. 2009. № 1 (23). С. 95-99.

органов. Иными словами, правовое обеспечение взаимодействия органов публичной власти со СМИ представлено законодательными актами, актами подзаконного регулирования, актами иных государственных органов, актами конституционного контроля (надзора) и судебного контроля (надзора)¹.

Комплекс законодательных актов, в свою очередь, структурируется по объему нормативного содержания, направленного на регламентацию взаимодействия органов публичной власти со СМИ. В этой связи можно выделить некоторые блоки законодательного регулирования.

1. Законодательные акты, регламентирующие статус СМИ и организацию их деятельности:

Ст. 5 Закона о СМИ содержит общую конструкцию законодательства, формируемого исключительно на федеральном уровне, что соответствует ст. 71 Конституции РФ. В силу ст. 76 Конституции РФ в сочетании с Законом № 414-ФЗ об организации публичной власти в субъектах РФ такой подход означает безусловное соблюдение принципа невмешательства субъектов РФ в предмет ведения федерального уровня. Это положение получило свою интерпретацию в практике судебного контроля за региональными нормативными актами в части оценки законности полномочий органов публичной власти субъектов РФ по регулированию в области организации и деятельности СМИ.²

В то же время решение вопроса о разграничении предметов ведения и полномочий в области организации и деятельности СМИ не представляется достаточно очевидным. В силу конституционно установленного

¹ Соотношением понятий контроля и надзора не является принципиальным для разработки предметной области исследования. Термин «контроль (надзор)» в данном контексте подразумевает их синонимичное использование, учитывая тот факт, что в правовой доктрине обосновываются подходы, позволяющие интерпретировать участие судебных органов в механизме «сдержек и противовесов» и как контроль, и как надзор.

² Напр., Определение Верховного Суда РФ от 16.09.2009 № 33-Г09-13 «Об оставлении без изменения решения Ленинградского областного суда от 18.06.2009 о признании недействующим Закона Ленинградской области от 30.12.2008 № 176-оз «О государственной поддержке средств массовой информации, полиграфии и книгоиздания в Ленинградской области»

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 злоупотребления¹.

В правовой доктрине пределы регионального нормотворчества по предметам совместного ведения всегда оценивались неоднозначно.² Диапазон предлагаемых подходов достаточно широк: региональный законодатель имеет возможность проявить себя только посредством детализации федерального регулирования и не вправе действовать в свободном правовом поле³; региональный законодатель легитимен в свободном правовом поле и волен в опережающем регулировании⁴; региональное опережающее регулирование является прямым следствием пробельности федерального регулирования⁵.

В этом отношении интерес представляет конституционный подход к разграничению предметов ведения в отношении защиты прав и свобод человека и гражданина, что предполагает, в том числе, обеспечение права на информацию: с одной стороны, такая защита составляет одну из основ функционирования государства как социально-политического института, а

¹ Рихтер А.Г. Правовые основы журналистики: Учебник. М.: Издательство Московского университета, 2002.

² Царик А.А. Проблема разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями власти в сфере массовой информации // Общество и право. 2009. № 4. - С. 79 - 84.

³ Чурсина Е.В. О нормотворческой деятельности субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 19; Шевердяев С.Н. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации // Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы / руководитель авторского коллектива и ответственный редактор С.А. Авакьян. – Москва: Юстицинформ, 2015. – С. 345.

⁴ Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004; Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России. М., 2005. С. 61 – 62.

⁵ Ермаков В.Г. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации: Монография / В.Г. Ермаков, Е.Н. Лоторев. Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2004. С. 38.

значит, защита в прерогативном порядке обеспечивается всеми органами публичной власти любого уровня; с другой стороны, формально-юридически федеральный предмет ведения составляют регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, тогда как региональный - защита прав и свобод человека и гражданина. В то же время защита предполагает реализацию комплекса мер, в числе которых меры нормативно-регулятивного характера, создающие гарантийно-обеспечительные механизмы, как первооснова правовой защиты.¹

В порядке конституционного контроля (надзора) было признано, что к ведению Федерации принадлежит принципиальное первичное конституционно-правовое регулирование прав и свобод, установление их единых федеральных стандартов, способов, средств и порядка защиты, соответственно, иными словами, то, что составляет признание, учреждение и закрепление государством, соответственно, региональное ведение составит только такое регулирование, которое будет направлено исключительно на защиту прав и свобод и гарантированность их реализации.²

Как представляется, отсутствие прямого указания на законодательство о СМИ в перечне того или иного предмета ведения не является достаточным основанием соотносить это направление правового регулирования с теми конкретными позициями, которые сконцентрированы в ст.ст. 71-72 Конституции РФ как выражение федерального или регионального интересов. Включенность законодательства о СМИ в разграничение предметов ведения имеет многоаспектную основу и затрагивает, в той или иной мере, различные предметные области регулирования, которые по отдельным целям, задачам и функциям могут составлять предмет регулирования законодательства о СМИ.

¹ Бондарь Н.С. Европейские стандарты по правам человека в конституционном пространстве Российской Федерации // Проблемы права: Международный правовой журнал. 2004. № 3. С. 22 – 26.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 16.11.2004 № 16-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2005. № 1.

Соответственно, если речь идет о безусловных федеральных прерогативах в объеме предмета регулирования Закона о СМИ, который самим Законом не формулируется, а может оцениваться только исходя из анализа его структуры и содержания, то силу имеет федеральный уровень регулирования. По направлениям деятельности речь уже может идти о региональном законодательстве, которое формируется либо в соответствии со ст. 72 Конституции РФ, либо в порядке опережающего регулирования с последующим приведением в соответствие с федеральными требованиями в случае их издания.

Таким образом, можно говорить о праве средств массовой информации как комплексной отрасли законодательства, содержание которой интегрирует источники различной территориальной сферы и предметной области регулирования. В частности, вопросы оборота информации, интеллектуальной собственности, уголовной ответственности за нарушения законодательства о СМИ и ряд других составляют федеральный предмет ведения и область гражданско-правового, уголовно-правового и иного регулирования.

Но имеют место и вопросы регионального значения. В этой связи следует упомянуть позицию Конституционного Суда РФ, в соответствии с которой, в частности, законодательство о рекламе, регламентирующее отношения, вытекающие из предпринимательской деятельности и защиты конкуренции, составляют федеральное ведение, тогда как за этими пределами правовое поле может быть заполнено региональным законодателем (распространение рекламы, в том числе и посредством СМИ).¹ Эта же позиция выдерживается Федеральным законом «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»², который является частью законодательства о СМИ и который

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 04.03.1997 №4-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1.

² Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170.

допускает учредительство СМИ органами власти субъектов РФ как самостоятельно, так и совместно с федеральными органами (ст. 3), что само по себе уже порождает определенный объем регионального ведения. К этому можно добавить, что в соответствии со ст. 44 Закона № 414-ФЗ об органах публичной власти в субъектах Российской Федерации учреждение СМИ оставляет полномочия региональных органов власти по предметам совместного ведения.

Кроме того, ст. 37 Закона о СМИ допускает также отдельные полномочия местных администраций в регламентации некоторых вопросов оборота массовой информации, а законодательство о местном самоуправлении допускает учредительство СМИ¹. В части полномочий местного самоуправления также можно указать на то, что, согласно Федеральному закону от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», учреждение СМИ относится к числу полномочий, не подлежащих перераспределению между местными и региональными органами власти.

Также следует обратить внимание на следующий момент. С одной стороны, ст. 5 Закона о СМИ воспринимается как достаточно очевидная, содержание и смысл которой подтвержден в порядке конституционного контроля (надзора) и судебной практикой. С другой стороны, в статье дается конструкция «иных нормативных правовых актов Российской Федерации» без использования конструкции «иные федеральные законы», как это по общему правилу делается при определении порядка разграничения предметов ведения². Конструкция «иных нормативных правовых актов Российской Федерации» представляется более широкой нежели «иные федеральные

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» URL: <http://pravo.gov.ru>, 20.03.2025.

² Напр., Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

законы», поскольку не исключает, в целом, региональное регулирование. Если учитывать комплексность законодательства о СМИ, то целесообразным представляется следующая редакция ст. 5 Закона о СМИ: «Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации состоит из настоящего Закона и издаваемых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов».

Как уже было отмечено, к полномочиям органов местного самоуправления относится учреждение средств массовой информации. Но и Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» рассматривает такую возможность только в целях обнародования муниципальных правовых актов, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации. В то же время деятельность органов местного самоуправления направлены на решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения), что значительно шире по содержанию, нежели доведение до сведения населения официальной правовой информации. В этой связи следует рассмотреть возможность редакции п. 9 ч. 1 ст. 32 Закона № 33-ФЗ: ««учреждение печатного средства массовой информации и (или) сетевого издания для обнародования муниципальных правовых актов, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации, информации о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, а также иной информации по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросам местного значения)»».

Ст. 5 Закона о СМИ позволяет рассуждать о законодательстве в области СМИ, которое представлено законодательными актами и актами подзаконного регулирования. Система законодательных актов включает Закон о СМИ и иные законодательные акты, общий перечень которых можно уточнить, основываясь на общности или близости предметной области регулирования. В частности, к числу таких актов можно отнести Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»¹, Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» и др. Систему актов можно выстраивать также на основе данных судебной практики.²

Ст. 6 закона о СМИ регламентирует его действие в пространстве и по кругу лиц. Закон не имеет экстерриториального действия и применяется только в отношении тех СМИ, которые созданы на территории Российской Федерации. В отношении иных СМИ национальный Закон действует только в части распространения их продукции в Российской Федерации.

По кругу лиц Закон о СМИ исходит, в качестве общего правила, из принципа универсальности его действия в отношении всех юридических и физических лиц, подпадающих под его действие, за отдельными изъятиями.³

Закон о СМИ не содержит отдельного положения, определяющего его предмет регулирования, но анализ нормативного материала, представленного в Законе о СМИ, позволяет утверждать, что Закон содержит достаточно обширный контент нормативных положений, направленных на

¹ Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 48.

² Напр., Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 07.03.2024 № 16-673/2024

³ Федеральный закон от 01.07.2021 № 236-ФЗ «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории Российской Федерации» // СЗ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5064; Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // СЗ. 2022. № 29 (часть II). Ст. 5222; ст.ст. 7, 19.1, 55 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

регламентацию отдельных направлений взаимодействия органов публичной власти и СМИ: ГИС в области СМИ, государственная регистрация СМИ, государственное принуждение в отношении СМИ, лицензирование вещания и лицензионный контроль, обязательные сообщения, федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации.

2. Законодательные акты, являющиеся составной частью законодательства о СМИ и регламентирующие взаимодействие органов публичной власти со СМИ в общей модели обеспечения открытости и прозрачности деятельности органов публичной власти (законодательные акты об освещении деятельности органов публичной власти, об обеспечении доступа к информации об их деятельности)¹.

Доступ к информации о деятельности органов публичной власти, обеспеченный Законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ, формирует общеправовую конструкцию транспарентности структур публичной власти, которая непосредственно взаимосвязана с деятельностью СМИ, хотя указанный законодательный акт только эпизодически (несколько раз) упоминает в тексте СМИ. Тем не менее, реализация принципа транспарентности вне взаимодействия со СМИ крайне затруднительна, поскольку СМИ являются наиболее очевидным каналом информации о результатах деятельности органов власти. В этой связи возникает вопрос взаимосвязи прямой обязанности органа власти по предоставлению информации и требования соответствующего от них отчета, не получивший своего разрешения ни в Законе о СМИ, ни в Законе № 8-ФЗ.

¹ Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170; Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217; Федеральный закон от 12.05.2009 № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.

Конституция РФ не закрепляет обязанности давать отчет о результатах своей деятельности гражданам или представителям гражданского общества, хотя ее можно обосновать, исходя из формальной определенности принципов гласности и открытости публичной власти, но вряд ли это можно полагать достаточным обоснованием обязанности.

В то же время Закон № 8-ФЗ обязывает органы власти обязаны публиковать в открытом доступе посредством сети Internet установленный перечень сведений, что позволяет составить внешнему наблюдателю, коим является, в частности, СМИ, представление об эффективности деятельности органа власти. За прошедший период действия Закона № 8-ФЗ качество наполнения официальных Internet-страниц органов власти существенно повысилось. Но, тем не менее, далеко не все органы власти располагают сайтами с понятным и доступным размещением материала; ряд материалов (особенно, отчетных) размещены в такой форме, которая сложно доступна для восприятия (цифры, таблицы, графики и проч.).

Закон № 8-ФЗ во взаимосвязи с Концепцией открытости федеральных органов исполнительной власти (утв. Распоряжением Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р) отражают вопросы информационной открытости органов власти как условия и предпосылки информационной открытости власти и управления. Информационная открытость включает, в том числе, гарантию предоставления обществу информации, которая будет соответствовать критериям доступности, ясности, полноты и достоверности.

Таким образом, как представляется, есть достаточные основания полагать, что органы публичной власти должны отчитываться перед обществом о результатах своей деятельности.

3. Законодательные акты, не являющиеся составной частью законодательства о СМИ и регламентирующие правовые отношения, вытекающие из свободы слова и свободы массовой информации, участниками которых выступают также органы публичной власти (законодательные акты, регламентирующие особенности публичного управления в отдельных

областях социальной жизнедеятельности и обеспечения национальной безопасности в соответствии с установленными полномочиями органов публичной власти, реализация которых подразумевает возможность освещения в СМИ)¹.

4. Законодательные акты, определяющие организационно-правовые основы функционирования органов публичной власти, включая обеспечение открытости и прозрачности их деятельности.²

5. Законодательные акты, регламентирующие отношения, связанные с оборотом информации, применением информационных технологий, защитой информации.³

¹ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375; Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146; Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031; Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171; Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

² Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973; Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <http://pravo.gov.ru>, 20.03.2025; Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

³ Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 48; Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448; Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3451; Федеральный закон от 29.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 1; Федеральный закон от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 721.

6. Законодательные акты, регламентирующие отношения, возникающие по поводу деятельности, реализуемой через СМИ.¹

7. Законодательные акты, регламентирующие отношения, вытекающие из противоправной деятельности в области массовой информации.²

8. Законодательные акты, регламентирующие организационно-правовые основы деятельности СМИ в бланкетной взаимосвязи с Законом о СМИ (государственная регистрация, лицензирование, контроль (надзор))³.

Законодательные акты, которые составляют правовое сопровождение организации деятельности СМИ, образуют основу соответствующего подзаконного регулирования, используемого в регламентации отношений, возникающих у СМИ и по поводу СМИ.

Регламентация деятельности СМИ обеспечивается актами подзаконного регулирования, которые также образуют некоторую систему:

1. подзаконные акты, регламентирующие организационно-правовые основы деятельности СМИ в бланкетной взаимосвязи с Законом о СМИ

¹ Федеральный закон от 27.07.2010 № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4193; Федеральный закон от 01.07.2021 № 236-ФЗ «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5064; Федеральный закон от 13.03.2006 N 38-ФЗ «О рекламе» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1232; Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895; Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // СЗ РФ. 2022. № 29 (часть II). Ст. 5222.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³ Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716; Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007; Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.

(государственная регистрация¹, лицензирование², аккредитация³, контроль (надзор)⁴, контроль финансовой деятельности (контроль иностранного влияния);¹ государственное санкционирование²);

¹ Приказ Роскомнадзора от 18.12.2017 № 255 «Об утверждении Порядка подачи заявления о регистрации средства массовой информации, продукция которого предназначена для распространения преимущественно на территориях двух и более субъектов Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 28.04.2018; Приказ Роскомнадзора от 17.05.2019 № 100 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной услуги по регистрации средств массовой информации». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2019; Приказ Роскомнадзора от 21.11.2011 № 1036 «Об утверждении порядка ведения регистрирующим органом реестра зарегистрированных средств массовой информации» // Российская газета. № 49. 07.03.2012.

² Постановление Правительства РФ от 26.01.2012 № 25 «О выделении конкретных радиочастот для вещания с использованием ограниченного радиочастотного ресурса (наземного эфирного вещания, спутникового вещания), проведении конкурса, взимании единовременной платы за право осуществлять наземное эфирное вещание, спутниковое вещание с использованием конкретных радиочастот и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 6. Ст. 670; Постановление Правительства РФ от 23.09.2020 № 1529 «О лицензировании телевизионного вещания и радиовещания» // СЗ РФ. 2020. № 40. Ст. 6261.

³ Правила аккредитации журналистов и технических специалистов средств массовой информации при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (утв. распоряжением Председателя ГД ФС РФ от 02.07.2015 № 175р-1). URL: <http://duma.gov.ru>; Приказ МЧС России от 24.06.2024 № 515 «Об утверждении Правил аккредитации журналистов средств массовой информации при МЧС России и его территориальных органах». URL: <http://pravo.gov.ru>, 21.08.2024 и др.

⁴ Постановление Правительства РФ от 03.02.2012 № 75 «Об утверждении Положения об осуществлении мероприятий по контролю (надзору) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации, при проведении которых не требуется взаимодействие уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) органов с проверяемыми (контролируемыми) лицами» // СЗ РФ. 2012. № 7. Ст. 860; Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1020 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации» // СЗ РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5503; Приказ Роскомнадзора от 20.05.2019 № 101 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 05.08.2019; Приказ Роскомнадзора от 18.12.2018 № 197 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере телевизионного вещания и радиовещания». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 05.04.2019; Постановление Правительства РФ от 13.09.1994 № 1055 «Об утверждении Правил аккредитации и пребывания корреспондентов иностранных

2. подзаконные акты, регламентирующие отношения, возникающие по поводу деятельности, реализуемой через СМИ;³

3. подзаконные акты, регламентирующие организационно-правовые основы оценки деятельности СМИ;⁴

средств массовой информации на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 21. Ст. 2399;

¹ Постановление Правительства РФ от 28.04.2016 № 368 «Об утверждении Правил предоставления информации о получении редакцией средства массовой информации, вещателем или издателем денежных средств от иностранного государства, международной организации, иностранной организации, иностранного агента, иностранного гражданина, лица без гражданства, а также от Российской организации, участниками и (или) учредителями которой являются указанные лица» // СЗ РФ. 2016. № 19. Ст. 2690; Приказ Роскомнадзора от 12.04.2016 № 122 «Об утверждении формы уведомления о получении редакцией средства массовой информации, вещателем или издателем денежных средств от иностранных источников». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 27.06.2016.

² Приказ Роскомнадзора от 20.09.2021 № 191 «Об утверждении Порядка наделения организации полномочиями по обеспечению распространения общероссийских обязательных общедоступных телеканалов и телеканалов, получивших право на осуществление эфирного цифрового наземного вещания с использованием позиций в мультиплексах на всей территории Российской Федерации, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». URL: <http://pravo.gov.ru>, 17.11.2021; Приказ Роскомнадзора от 21.11.2011 № 1037 «Об утверждении формы разрешения на распространение продукции зарубежного периодического печатного издания» // Российская газета. № 17. 27.01.2012; Приказ Минкомсвязи России от 03.03.2020 № 94 «Об утверждении Порядка выдачи удостоверения или иного документа, подтверждающего профессиональный статус журналиста, в случае выезда за пределы Российской Федерации сотрудников редакции средства массовой информации (журналиста и иных сотрудников редакции средства массовой информации, оказывающих содействие журналисту при выполнении поручения редакции средства массовой информации в особых условиях)». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 27.04.2020.

³ Приказ Минкомсвязи России от 31.07.2020 № 367 «Об утверждении порядка демонстрации знака информационной продукции в начале трансляции телепрограммы, телепередачи, а также при каждом возобновлении их трансляции (после прерывания рекламой и (или) иной информацией)». URL: <http://pravo.gov.ru>, 30.10.2020; Приказ Минкомсвязи России от 31.07.2020 № 368 «Об утверждении порядка сопровождения информационной продукции, распространяемой посредством радиовещания, сообщением об ограничении распространения информационной продукции среди детей в начале трансляции радиопередач». URL: <http://pravo.gov.ru>, 30.10.2020.

⁴ Приказ Роскомнадзора от 29.08.2016 № 218 «О Порядке подтверждения соответствия национальной продукции средства массовой информации требованиям части 5 статьи 32.1 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 27.10.2016; Приказ Роскомнадзора от 09.07.2024 № 125 «Об утверждении Порядка аккредитации экспертов и экспертных организаций на право проведения экспертизы информационной продукции». URL: <http://pravo.gov.ru>, 09.09.2024; Приказ Роскомнадзора от 05.10.2021 № 208 «Об установлении Требований к экспертам и экспертным организациям, осуществляющим проведение экспертизы информационной продукции». URL: <http://pravo.gov.ru>, 14.01.2022; Приказ Роскомнадзора от 06.07.2010 №

4. подзаконные акты, определяющие организационно-правовые основы обеспечение открытости и прозрачности деятельности отдельных субъектов;¹

5. подзаконные акты, определяющие организационно-правовые основы обеспечение открытости и прозрачности деятельности органов публичной власти;²

6. подзаконные акты, определяющие гарантии деятельности СМИ;³

7. подзаконные акты, определяющие организационно-правовые основы обеспечение открытости и прозрачности деятельности СМИ.⁴

420 «Об утверждении порядка направления обращений о недопустимости злоупотреблений свободой массовой информации к средствам массовой информации, распространение которых осуществляется в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет». URL: <https://www.consultant.ru/>; Приказ Роскомнадзора от 22.12.2016 № 321 «О наделении организации полномочиями на проведение исследований объема зрительской аудитории телеканалов (телепрограмм, телепередач)». URL: <https://www.consultant.ru/>; Приказ Роскомнадзора от 20.09.2021 № 196 «Об установлении Условий отбора уполномоченной организации по исследованию объема аудитории». URL: <http://pravo.gov.ru>, 16.11.2021.

¹ Указ Президента РФ от 27.01.2024 № 73 «О временном порядке раскрытия и предоставления информации хозяйственными обществами, являющимися экономически значимыми организациями, и некоторыми иными лицами» // СЗ РФ. 2024. № 5. т. 672.

² Постановление Правительства РФ от 28.12.2020 № 2322 «О порядке взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления с операторами связи и редакциями средств массовой информации в целях оповещения населения о возникающих опасностях» // СЗ РФ. 2021. № 1 (часть II). Ст. 175; Постановление Правительства РФ от 16.11.2016 № 1205 «Об утверждении Правил выбора обязательного общедоступного телеканала субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 47. Ст. 6678; Постановление Правительства РФ от 10.12.2019 № 1630 «Об утверждении Правил выбора муниципального обязательного общедоступного телеканала». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 17.12.2019; Приказ Ростехнадзора от 03.04.2012 № 224 «Об организации работы со средствами массовой информации в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору». URL: <https://www.consultant.ru/>; Приказ ФССП России от 10.03.2015 № 180 «Об утверждении Порядка организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности Федеральной службы судебных приставов». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 17.03.2015.

³ Постановление Правительства РФ от 13.09.2019 № 1195 «Об утверждении Правил выплаты единовременной компенсации при причинении вреда жизни или здоровью сотрудника редакции в процессе выполнения им поручения редакции в особых условиях» // сз РФ. 2019. № 38. Ст. 5309.

⁴ Постановление Правительства РФ от 26.01.2012 № 24 «О государственной информационной системе в области средств массовой информации» // СЗ РФ. 2012. № 6. Ст. 669.

Если нормативно-регулятивную основу деятельности СМИ и с участием СМИ рассматривать с позиции комплексного правового обеспечения, то комплекс законодательных и подзаконных актов следует дополнить еще несколькими позициями. Во-первых, регулирование деятельности СМИ и с участием СМИ выстраивается также на основе административных актов информационного и рекомендательного характера, направленных на разъяснение действующего законодательства.¹ Во-вторых, большое значение имеет судебная практика, формируемая, прежде всего, высшими судебными инстанциями, разъясняющими смысл и содержание нормативных положений, а равно конструирующими единство правоприменительного пространства, в том числе по поводу взаимодействия СМИ с органами публичной власти.²

Учитывая определенный комплекс вопросов, решение которых составляет предмет ведения субъектов РФ, законодательство о СМИ формируется на региональном уровне. Причем это происходит неравномерно, и объем регулирования по субъектам Федерации существенно различается, как и организационная модель публичного администрирования в области СМИ. Субъекты Федерации используют различные организационно-правовые формы исполнительно-распорядительных органов. В частности, город федерального значения Москва имеет профильный отраслевой орган

¹ Информационное сообщение Роскомнадзора «Рекомендации средствам массовой информации по применению Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // Администратор образования. 2012. № 20; Рекомендации по соблюдению отдельных требований действующего законодательства Российской Федерации в сфере массовых коммуникаций для редакций телеканалов (радиоканалов) и вещателей. URL: <http://rkn.gov.ru>.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 17.01.2019 № 4-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2019. № 2; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 8; Постановление Пленума ВАС РФ от 08.10.2012 № 58 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона «О рекламе» // Вестник ВАС РФ. 2012. № 12; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13.12.2012 № 35 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 3.

управления - Департамент средств массовой информации и рекламы¹; город федерального значения Санкт-Петербург - Комитет по печати и взаимодействию со средствами массовой информации²; органы управления в области СМИ имеют и другие субъекты Федерации³.

В части нормативной регламентации региональными актами опосредуются, главным образом, вопросы учреждения СМИ, признания статуса официального СМИ и регламентов работы со СМИ, аккредитации СМИ, участия представителей СМИ в общественных советах при органах публичной власти, финансирования (в частности, субсидирования, стимулирующих выплат) СМИ, обеспечения бесплатного доступа к информации о тех или иных субъектах и их деятельности через СМИ, учета объемов и стоимости эфирного времени и печатной площади и некоторые другие.

В числе официальных документов, помимо собственно нормативных актов, присутствуют акты стратегического планирования, направленные на развитие СМИ. Можно наблюдать интересные примеры правовых актов ненормативного характера, которые демонстрируют отдельные аспекты взаимодействия СМИ и органов публичной власти конфликтного характера.⁴ Региональное регулирование дополняется муниципальным.

¹ Постановление Правительства Москвы от 22.02.2011 № 45-ПП «О Департаменте средств массовой информации и рекламы города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. № 14.

² Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 02.12.2003 № 44 «О Комитете по печати и взаимодействию со средствами массовой информации» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2004. № 1.

³ Министерство Чеченской Республики по национальной политике, внешним связям, печати и информации – URL: <https://minnacinform-chr.ru>; Республиканское агентство по печати и массовым коммуникациям (Республика Татарстан). URL: <https://tatmedia.tatarstan.ru/contacts>; Министерство информации и массовых коммуникаций Саратовской области. URL: <https://saratov.gov.ru/gov/auth/mininf>; Министерство региональной политики и массовых коммуникаций Ростовской (Управление по взаимодействию со средствами массовой информации). URL: <https://inform.donland.ru/about/structure> и др.

⁴ Заявление Московской городской Думы от 15.09.2010 № 2 «О тенденциозной кампании в средствах массовой информации, направленной на дискредитацию московских властей» // Ведомости Московской городской Думы. 2011. № 9.

Анализ законодательство в области СМИ позволяет сделать ряд выводов.

1. 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.

2. 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.

3. Анализ нормативного материала Закона о СМИ позволяет сделать вывод о том, что он не столько отражает специфику деятельности СМИ, сколько специфику воспроизводства и передачи информации, не устанавливая режим массовой информации как таковой.

Институт массовой информации базируется на конституционных установлениях относительно свободы массовой информации и запрета цензуры с учетом их допустимых ограничений в интересах защиты прав и свобод граждан, общественной нравственности, национальной безопасности и

проч. Конкретизация таких ограничений должна содержаться в законодательных актах. Причем ограничения позиционируются законодателем через категорию злоупотребления свободой массовой информации.

В то же время вопросы когнитивно-психологического состояния общества являются очень сложными, ухудшается в целом психическое здоровье населения, что во многом является следствием социально-стрессовых воздействий и сужением пространства межличностных коммуникаций.¹ В этих условиях роль СМИ принципиальна, поскольку именно они выступают инструментом, посредством которого в сознание аудитории доставляются и фиксируются те или иные установки и нарративы. В этой связи режим массовой информации должен быть направлен, прежде всего, на защиту психического здоровья, нравственных начал и психологического состояния населения. В рамках правового поля уже есть комплекс законодательных актов, направленных на защиту отдельных категорий населения от негативной информации, включая установление карательной ответственности, но, как представляется, такой подход должен быть шире, по крайней мере, в условиях текущей социально-политической ситуации. В этой связи Закон о СМИ следует дополнить разделом, определяющим основы режима массовой информации в части защиты населения от негативной информации (защиты психического здоровья, нравственности и психологического состояния потребителей массовой информации).

4. Законодатель уделяет внимание борьбе с недостоверной информацией (дезинформацией, фейками), но при этом, во-первых, понятие достоверности

¹ URL: <https://storage.googleapis.com/istories/news/2024/07/05/mental-issues-in-2023/index.html>; URL: https://riamo.ru/articles/aktsenty/v-glubine-dushi-pochemu-v-rossii-rastet-chislo-psihicheskikh-rasstrojstv/?from=inf_cards; URL: <https://fedpress.ru/news/77/society/3272903>; URL: <https://www.bfm.ru/news/553753>; URL: <https://t-j.ru/mental-stat/> и др. (дата обращения: 27.03.2025).

информации¹ формально сложно определимо, несмотря на то что есть соответствующие правовые позиции Верховного Суда РФ²: недостоверной признается информация, которая изначально не соответствует действительности, о чем достоверно было известно лицу, ее распространявшему; при этом лицо действовало с прямым умыслом, сознавало, что информация является ложной, и имело цель довести эту информацию до сведения других лиц. Соответственно, иная квалификация субъективной стороны правонарушения наступление ответственности не порождает, но качество информации от этого не меняется. Сложность этой ситуации также в социально-психологических последствиях, поскольку информация доводится до неопределенного круга лиц, для части которых она может восприниматься как достоверная и формировать отношения к тем или иным событиям, явлениям, процессам, определять отношение к государству и структурам публичной власти.

Соответственно, во-вторых, эта борьба выходит в плоскость контроля за информационным пространством, что влечет за собой риск необоснованной цензуры и вмешательства в свободу слова. Если полагать достоверной исключительно официальную информацию о тех или иных событиях, явлениях, процессах, то нарушается баланс публичных и частных интересов в пользу первых, что, в свою очередь, влечет вполне очевидные риски социальной нестабильности. На сегодняшний день такой крен допустим только в условиях экстраординарных режимов.³ В иных случаях приоритетность публичного интереса может породить произвол и злоупотребления со стороны органов власти и должностных лиц.

¹ Минбалеев А.В. Правовая сущность права на достоверную информацию // Проблемы права. 2019. № 1 (70). С. 22-24.

² Напр., Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 2 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.04.2020) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 6.

³ Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении», ст. 7; Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», ст. 12.

Борьба с недостоверной информацией в правовом поле возможна с позиции недопустимости злоупотребления свободой массовой информации (ст. 4 Закона РФ о СМИ), что имеет свое выражение в конкретных запретах использования СМИ в целях, противоречащих конституционным ценностям и подтверждено возможностью применения мер уголовной и административной ответственности. В то же время следует отметить некоторую рассогласованность позитивного и карательного законодательства в этой области. В КоАП РФ установлена административная ответственность за злоупотребление свободой массовой информации, выраженное в публичном распространении выражающих явное неуважение к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах России, связанных с защитой Отечества, а равно публичное осквернение символов воинской славы России, публичное оскорбление памяти защитников Отечества либо публичное унижение чести и достоинства ветерана Великой Отечественной войны.¹ В то же время памятные даты связаны не только с защитой Отечества, но ответственность за злоупотребление свободой массовой информации в их отношении не установлена. При этом сам Федеральный закон от 13.03.1995 № 32-ФЗ «О днях воинской славы и памятных датах России»² только констатирует социально значимые дни и даты и не содержит корреляции к административно-деликтному закону и уголовному закону как основаниям для их охраны. Полагаем, что такая корреляция необходима как элемент оформления режима массовой информации.

Кроме того, ответственность возможна только за публичное распространение выражающих явное неуважение к обществу сведений, что, с одной стороны, неравнозначно недостоверной информации, поскольку даже достоверная информация может быть представлена в неуважительной,

¹ Ст. 13.15 КоАП РФ.

² СЗ РФ. 1995. № 11. Ст. 943.

оскорбительной форме, с другой стороны такие сведения могут быть изначально недостоверны.

Учитывая специфику развития современных коммуникаций, в системе СМИ особое внимание в распространении информации уделяется электронным СМИ, правовой статус которых по отдельным позициям урегулирован недостаточно. Первый вопрос, который в данном случае возникает, состоит в идентификации сетевых СМИ, которые законодатель электронными не называет.

В научной литературе высказывается мнение, согласно которому сетевыми СМИ можно полагать только часть ресурсов World Wide Web (WWW), исключая ресурсы и сервисы, которые обеспечивают социальную коммуникацию, но не соответствуют определению СМИ (например, каталоги, ftp-архивы, библиотеки текстов, электронная почта, чаты, доски объявлений).¹

В то же время в отдельных исследованиях, в том числе иностранных, WWW в целом признается СМИ, поскольку понимание средства распространения информации и массовости как одного из ключевых критериев СМИ не может восприниматься линейно и в современных условиях зависит от ситуации и технологических ресурсов, что в совокупности принципиально трансформирует традиционную конфигурацию коммуникационной архитектуры «источник – сообщение – получатель».² Еще в 1998 году Верховный суд штата Нью-Йорк создал прецедент, признав все ресурсы WWW в качестве СМИ наравне с классическими печатными СМИ.

Российский законодатель признает в качестве сетевого СМИ фактически любой ресурс, соответствующий нормативно установленным признакам и прошедший процедуру государственной регистрации. Последняя в силу ст. 8

¹ Раскладкина М.К. Сетевая пресса как объект коммуникативных исследований // Сб. науч. трудов «Теория коммуникации & прикладная коммуникация». Вестник Российской коммуникативной ассоциации / Под общей ред. И.Н. Розиной. Ростовна-Дону: ИУБиП, 2002. Вып.1. С. 223-224

² Morris M., Ogan Ch. The Internet as a Mass Medium // Journal of Communication. 1996. Vol. 1. № 4. URL: <https://academic.oup.com/jcmc/article/1/4/JCMC141/4584353> (дата обращения: 30.06.2025).

Закона о СМИ является добровольной. Такой подход законодателя порождает определенную рассогласованность в статусе сетевых изданий и сложности в вопросах охраны от недостоверной информации и диффамаций. Недобросовестная информация может размещаться на ресурсе WWW, который обладает всеми признаками СМИ, но в отсутствии факта государственной регистрации этот ресурс в качестве СМИ не признается, что усложняет либо делает невозможным охрану интересов публичных и частных субъектов.

Эту ситуацию иллюстрирует судебная практика. Широкую известность приобрело дело по иску ООО «ДЕПЮСТ» (Москва) к ООО «ЕЛЛ РУ» (YELL.ru), компании «Контакт ИСТ ХОЛДИНГ АБ», в котором истец настаивал на удалении недостоверной и порочащей его деловую репутацию сведений, размещённых на сайте YELL.ru, которые не имел государственной регистрации в качестве СМИ, но соответствовал его признакам. По иску была сформулирована позиция Верховного Суда РФ, в соответствии с которой установлено, что от факта регистрации зависит процессуальная форма рассмотрения исковых требований: если сайт является СМИ требования должны рассматриваться по правилам искового производства, если нет – по правилам установления фактов, имеющих юридическое значение. В предложенном, а равно в аналогичных случаях также возникает проблема установления надлежащего ответчика, что, по мнению Верховного Суда РФ не должно являться препятствием для реализации права на судебную защиту и ухудшать положение лица, чьи интересы затронуты распространением недобросовестной информации.¹

В этой связи следует ставить вопрос о правовой определенности в части охраны публичных и частных интересов от неправомерных посягательств путем распространения недостоверной информации и диффамаций. Как

¹ Определение СК по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 28 марта 2018 г. № 305-ЭС17-19225 по делу № А40-97932/2015. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/71911850/paragraph/66:0> (дата обращения: 30.06.2025).

минимум, в Законе о СМИ должны быть указаны основания и условия обязательной регистрации сетевого издания. Это также позволит усилить контрольно-надзорные возможности уполномоченных органов.

5. В последние годы наблюдается ужесточение государственной медиаполитики, включая элементы цензурирования медиaprостранства, обусловленное, прежде всего, сложностью геополитической ситуации в условиях специальной военной операции (СВО). В частности, были повышены требования к обеспечению прозрачности деятельности СМИ, к информированию уполномоченных органов о статусных изменениях, в 2022 году появились новации относительно приостановления деятельности СМИ, признании его регистрации недействительной или прекращения действия лицензии на вещание (ст. 56.2 Закона о СМИ), отмены журналистской аккредитации и др.

6. Исходя из предметной области настоящего исследования, следует отметить, что 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 «горизонтали»;

- 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.

7. Представляется, что правовая конструкция публичной власти должна найти свое отражение в законодательстве, регламентирующем взаимодействие органов публичной власти и СМИ.

Действующее законодательство, которое определяет такое взаимодействие, не сориентировано на конструкцию публичной власти. В Законе о СМИ и Законе № 8-ФЗ о доступе к информации о деятельности органов власти речь идет о государственных органах и органах местного самоуправления. Причем в Законе № 8-ФЗ представлена официальная дефиниция понятия государственного органа как совокупности органов государственной власти и иных государственных органов. Верховный Суд РФ дает расширительное толкование понятия государственного органа применительно к Закону о СМИ, которое является аналогичным понятию, представленному в Законе № 8-ФЗ (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 № 16). В Законе в № 7-ФЗ об освещении деятельности органов государственной власти к их числу отнесен достаточно узкий круг субъектов: на федеральном уровне - Президент РФ, Федеральное Собрание

РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ (исключены федеральные органы исполнительной власти); на уровне субъектов РФ - законодательные (представительные) и исполнительные органы субъектов РФ (при этом, в соответствии с Законом № 414-ФЗ об организации публичной власти в субъектах РФ к исполнительным органам относятся, в том числе, собственно, органы исполнительной власти, создаваемых субъектами РФ, соответственно, есть разница в объеме субъектов государственной власти на федеральном и региональном уровнях, что следует рассматривать как пробел, подлежащий восполнению). Таким образом, имеет место существенная разница в восприятии законодательными актами конструкции органов, представляющих государственную власть, которая, как представляется, должна быть устранена.

Но это не решает вопроса приведения в соответствие законодательства о СМИ и их взаимодействия с органами власти, поскольку из поля правового регулирования исключен аппарат публичной власти федеральных территорий. Безусловно, расширительное толкование, как и в случае с Законом о СМИ, позволяет рассуждать о том, что органы власти федеральных территорий также взаимодействуют со СМИ, в той же правовой плоскости, но безупречным такой подход вряд ли можно признать.

Федеральная территория «Сириус» имеет сложную и неоднозначную систему организации власти и управления. С одной стороны, на этой территории осуществляется местное самоуправление, но при этом создаются органы публичной власти, а не местного самоуправления, предусмотрены государственные должности и должности государственной гражданской службы. Такой подход формально не позволяет учитывать органы публичной власти «Сириуса» в механизме взаимодействия СМИ с органами, представляющими государственную власть и местное самоуправление. С другой стороны, предусмотренная законом организация функционирования публичной власти федеральной территории в лице «Сириуса» соответствует

целеполаганию и смыслам коммуникации СМИ и органов публичной власти. Кроме прочего, «Сириус» может учреждать собственное официальное СМИ.

В этой связи представляется целесообразным произвести ревизию нормативного материала этой предметной области и использовать формулировку «органы публичной власти» в Законе о СМИ, Законе № 8-ФЗ и иных актах, определяющих взаимодействие органов публично власти и СМИ.

2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ СО СМИ

2.1. Правовой статус и организация функционирования структурных подразделений органов публичной власти, обеспечивающих связи с общественностью

В организационно-правовом плане взаимодействие органов публичной власти со СМИ строится, как правило, на базе функционирования специальных структурных подразделений, обеспечивающих связи с общественностью. Как пишет С.В. Черкасов, «политическая система России развивается по демократическому сценарию, а государственная служба – согласно принципам «прозрачности» и «отзывчивой демократии»¹. Такой подход обуславливает реализацию принципа двустороннего равного диалога, направленного на достижение социально значимых целей.

Взаимодействие СМИ и органов публичной власти может быть инициировано как СМИ, так и структурами аппарата публичной власти. Нормативной основой для взаимодействия СМИ и органов публичной власти по инициативе СМИ является положение ст. 47 Закона о СМИ, согласно которому журналисты вправе посещать государственные органы и организации, предприятия и учреждения, органы общественных объединений либо их пресс-службы. К отношениям, связанным с предоставлением государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности по запросам редакций СМИ, применяются также Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-

¹Черкасов С.В. Связи с общественностью в органах государственной власти и местного самоуправления // Коммуникология. 2019. Т. 4. № 2. С. 67.

ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

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. Эта функция провозглашается и реализуется, в частности, в Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р), Концепции информационной политики судебной системы на 2020 - 2030 годы (одобрена Советом судей РФ 05.12.2019).

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.

По мнению Н.А. Бануляк, такие структуры предстают как «идеология сотрудничества и согласования интересов, технология управления сознанием и настроением людей»¹, с использованием чего органы публичной власти реализуют принадлежащие им информационные и коммуникационные возможности. Важность и необходимость служб связей с общественностью трудно переоценить, поскольку их работа направлена на обеспечение устойчивой и планомерной деятельности, определяющей эффективность всего государственно-управленческого процесса².

¹Бануляк Н.А. Службы по связям с общественностью в органах государственной власти // Социология власти. 2011. № 5. С. 166.

² Шмалый О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук. Ростовский юридический институт МВД РФ. Ростов-на-Дону, 2011.

К настоящему моменту преимущественное большинство органов публичной власти имеют структурные подразделения, занимающиеся связями с представителями гражданского общества, в том числе СМИ. А.Е. Зимин называет их не только «официальным рупором властей», но и «реальным игроком на информационном поле»¹.

Таким образом, деятельность служб органов публичной власти по связям с общественностью должна быть направлена на обеспечение согласования социальных, экономических, политических интересов, ценностей и потребностей общественных групп. Также отметим, что их деятельность должна реализовываться с учетом конституционных положений о защите прав и свобод человека и гражданина, а также об обеспечении свободного и равного доступа к информации. Кроме того, функционирование таких служб, обеспечивает реализацию государственной информационной политики в соответствии с Доктриной информационной безопасности РФ².

Анализ Доктрины позволяет сделать вывод о том, что 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. Нельзя не согласиться с мнением о том, что в условиях именно информационного

¹Зимин А.Е. Указ. соч. С. 11.

²Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.

общества роль связей с общественностью «несоизмеримо и постепенно возрастает»¹.

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.

Как уже было отмечено, органы публичной власти заинтересованы в обеспечении взаимодействия со СМИ, создавая для этого соответствующую организационную инфраструктуру. Как правило, речь идет о специализированных структурных подразделениях (департаменты, управления, пресс-службы, пресс-центры), создаваемых в целях решения информационных задач во всех органах власти и по всем уровням организации власти.

Свои структуры по связям с общественностью формируют законодательные органы. Например, в Совете Федерации РФ создана Комиссия по информационной политике и взаимодействию со средствами массовой информации, а также в структуре Аппарата Совета Федерации есть Управление информации и взаимодействия со средствами массовой информации Аппарата Совета Федерации (Пресс-служба) с обширной внутренней организацией, представленной несколькими отделами – медиапланирования, подготовки публикаций, интернет-ресурсов и мультимедиа, мониторинга и анализа средств массовой информации, взаимодействия со средствами массовой информации.

¹Связи с общественностью в органах власти: учебник / под ред. А.А. Маркова. М.: ИНФРА-М, 2014. С. 15.

Схожим образом организационной обеспечено взаимодействие со СМИ в Государственной Думе РФ. В составе Государственной Думы есть Комитет по информационной политике, информационным технологиям и связи. В структуре Аппарата Государственной Думы создано Управление пресс-службы и информации с обширной внутренней организацией, представленной несколькими отделами – оперативной информации, по связям с центральной и региональной прессой, по работе с аккредитованными журналистами, общественных связей, информационного мониторинга, парламентского телевидения, парламентского радио, эксплуатации телерадиокомплекса.

В структуре Аппарата Правительства РФ также функционирует специальный орган – Департамент пресс-службы и референтуры, но признать его эффективность, как представляется, однозначно нельзя. С одной стороны, Департамент активно проводит мероприятия по освещению деятельности Правительства РФ, но с другой стороны, если обратиться к официальному сайту и странице пресс-службы, то очевидно, что в разделе пресс-конференции и брифинги за 2023 год размещено лишь 2 материала, в разделе интервью – 0; за 2024 год – 0 и 5, соответственно; за первую половину 2025 года – 0 и 5, соответственно¹. Вместе с тем представляют интерес обзоры обращений граждан и организаций, которые анализируются и размещаются в открытом доступе ежемесячно².

Иная конфигурация взаимодействия со СМИ имеет место в системе исполнительной власти. В частности, значительное число федеральных органов исполнительной власти создают в своей структуре департаменты (например, Департамент информации и массовых коммуникаций Минобороны России, Департамент по взаимодействию со средствами массовой информации и институтами гражданского общества Росгвардии России) или управления (например, Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и СМИ МВД России, Управление

¹URL: <http://services.government.ru/press/briefings/>. (дата обращения: 04.05.2023).

²URL: <http://services.government.ru/overviews/>. (дата обращения: 04.05.2025).

протокола и пресс-службы Минпромторга России), которые специализируются на информационной политике и массовых коммуникациях.

Организационная структура департамента или управления может предусматривать самостоятельные отделы по работе со СМИ. Например, в структуре МЧС России создан Департамент информационной политики, включающий два профильных отдела – взаимодействия со СМИ и оперативной информации и мониторинга СМИ. В Минюсте вопросы коммуникаций организационно совмещены с законопроектной работой (Департамент законопроектной работы и коммуникаций, который включает отдел информации и общественных связей). Департамент международного сотрудничества и связей с общественностью Минздрава России включает отдел пресс-службы и отдел коммуникационных и общественных проектов. В то же время федеральное министерство может ограничиться только соответствующим отделом (например, в Минкульте России функционирует отдел пресс-службы).

Управления и департаменты могут иметь место в структуре для любой организационно-правовой формы федерального органа исполнительной власти. Как показывает анализ, наличие крупного структурного подразделения, функционал которого сориентирован на взаимодействие со СМИ, как правило, характерно для тех органов исполнительной власти, объем полномочий которых значителен, что влечет разветвленную организационную структуру. Компактность полномочий предполагает и компактность организационной структуры, что предполагает создание отдела (например, Отдел по взаимодействию со средствами массовой информации ФССП России) или пресс-службы (Пресс-бюро ФСИН России).

В то же время, объем полномочий не является единственным фактором, предопределяющим организацию взаимодействия со СМИ. Федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные федеральным министерствам, обычно ограничиваются пресс-службами (пресс-бюро). Федеральные службы, имеющие сложную организационную структуру, могут

иметь и сложную систему пресс-подразделений. В частности, Росгвардия России располагает трехуровневой системой подразделений по взаимодействию со СМИ (ДВСМИ Росгвардии – пресс-службы округов войск национальной гвардии – пресс-службы территориальных органов Росгвардии). В рамках реализации информационной политики ведомства функционируют отдел информационного сопровождения Центра обеспечения деятельности центрального аппарата Росгвардии и редакция журнала «На боевом посту» войск национальной гвардии, в состав которой входят корреспондентские отделы.

Для обеспечения оперативного взаимодействия со СМИ, общественными организациями и объединениями в Верховном Суде РФ создано Управление по взаимодействию с общественностью и средствами массовой информации. Порядок организации доступа к информации о деятельности Верховного Суда РФ достаточно строго формализован¹. В частности, в рамках взаимодействия со СМИ на сайте суда размещаются пресс-обозрения и фотоматериалы о работе суда, а также интервью руководителей и судей. Как подчеркивается, такое взаимодействие осуществляется «в целях объективного, достоверного и оперативного информирования пользователей информацией о деятельности Верховного Суда»². Но при этом, несмотря на транспарентность деятельности судебной системы, что проявляется, например, в размещении судебных решений в открытом доступе, подготовке различных аналитических материалов, все же для общественности их работа является не столь открытой. Ведь только наиболее громкие и резонансные дела попадают в поле обозрения СМИ.

¹См.: Порядок организации доступа к информации о деятельности Верховного Суда Российской Федерации (утв. приказом Председателя Верховного Суда РФ от 14.01.2016 № 1-П) (ред. от 27.11.2019) // Верховный Суд РФ: URL: <https://www.vsrp.ru/files/666/> (дата обращения: 18.04.2023).

²Положение о порядке обнародования (опубликования) информации о деятельности Верховного Суда Российской Федерации в средствах массовой информации и взаимодействия Верховного Суда Российской Федерации с редакциями средств массовой информации. URL: <https://www.vsrp.ru/files/15851>. (дата обращения: 18.04.2023).

Указанные подразделения обеспечивают единую информационную политику в объеме предмета ведения органа власти, информируют через СМИ о своей деятельности, формируют общественное мнение о качестве и эффективности практической деятельности органа власти, используя для решения этих задач различный инструментарий.

Функционал таких подразделений достаточно однотипен и реализуется посредством подготовки организационно-распорядительных и информационно-методических документов по вопросам взаимодействия со СМИ, мониторинга и аналитики материалов, которые появляются в СМИ, прямого взаимодействия и делового сотрудничества со СМИ, в том числе посредством проведения совместных мероприятий.

В доктрине поднимается вопрос о важности функционирования в органах власти специальных структур, которые должны обеспечивать коммуникативно-информационное взаимодействие общества и власти¹. Типичной организационно-структурной единицей органа публичной власти такого плана являются пресс-службы. Так, под пресс-службой можно понимать «подразделение органа государственной власти, специализирующееся на работе со СМИ и общественности в целях коммуникативно-информационного сопровождения деятельности такого органа»². Данные структуры являются необходимым элементом в деятельности государственных органов, позволяют претворять в жизнь их информационную политику, информировать СМИ и общество о конкретных направлениях работы.

Деятельность пресс-служб подлежит правовой регламентации, которая имеет ведомственный характер (обычно используется правовая форма положения), соответственно, может различаться между органами публичной

¹Шарков Ф.И., Юдина Е.Н. Регулирование отношений в современном медиапространстве// Коммуникология. 2013. Т. 1. № 1. С. 40.

²Лебедев Ф.Р. Пресс-служба Мэра города Москвы: особенности функционирования, проблемы и перспективы реализации информационной политики и связей с общественностью // Коммуникология. 2022. Т. 7. № 2. С. 23-24.

власти. Ядро такой регламентации образует Закон РФ о СМИ, прежде всего, в рамках главы IV «Отношения средств массовой информации с гражданами и организациями».

В условиях развития деятельности по информационно-психологическому противодействию пресс-служба, взаимодействуя со СМИ, должна также пройти определенные преобразования, позволяющие акцентировать внимание на предупреждении, пресечении и противодействии деструктивному воздействию информационных источников. Так, специалистами отмечается, что деятельность информационно-аналитических подразделений, пресс-служб и подразделений по связям с общественностью должна быть ориентирована, среди прочего, «на донесение необходимой информации до населения (прежде всего – необходимой самому населению) как через каналы СМИ, так и непосредственно, минуя посредников, на профессиональном уровне, сравнимом с уровнем ведущих СМИ, для повышения доверия населения к власти и снижению возможностей для манипуляции общественным мнением в отношении российской власти через негосударственные СМИ»¹.

В зарубежной литературе особое внимание уделяется современному состоянию взаимодействия органов публичной власти в лице их пресс-служб и иных специализированных структурных подразделений со СМИ. Так, отмечается, что новые информационные технологии расширяют концепцию государственных связей с общественностью, выходя за рамки ретроспективной функции простого представления информации о деятельности агентства в асинхронном формате, примером которого является печатный отчет. Новые коммуникационные технологии создают и расширяют возможности для агентств охватывать широкую аудиторию граждан и организаций посредством электронного распространения своих годовых

¹Манойло А.В. Государственная информационная политика в условиях информационно-психологической войны. URL: <https://psyfactor.org/lib/psywar25.htm>. (дата обращения: 04.05.2023).

отчетов, а также предоставления данных и информации, которые могут оказаться полезными для широкого круга лиц¹.

Пресс-служба обладает информационным потенциалом, который справедливо обосновывается в специализированной литературе «как совокупность атрибутивных и функциональных свойств информации, передаваемой пресс-службой в социум, точнее в общественное сознание (сознание населения), и как совокупность средств, методов и условий, позволяющих эффективно использовать доступные информационные ресурсы»².

На федеральном уровне особым статусом обладает пресс-служба Президента РФ, организованная в 1995 году. Управление пресс-службы и информации Президента РФ представляет собой самостоятельное подразделение Администрации Президента РФ, деятельность которого направлена, в первую очередь, на взаимодействие со СМИ. Функционирование этого структурного подразделения регулируется Положением об управлении пресс-службы и информации Президента РФ (утв. Указом Президента РФ от 18.06.2012 № 874³), которое закрепляет основополагающие цели, функции, задачи и права данной структурной единицы, в частности:

- сотрудничество со СМИ, предоставление им информации о деятельности Президента РФ, издаваемых им нормативных актах, а также о его выступлениях, встречах и иных мероприятиях с участием главы государства;
- информирование Президента РФ о позициях СМИ в отношении осуществляемой внешней и внутренней политики;

¹Mordecai Lee, Grant Neeley, Kendra Stewart The Practice of Government Public Relations. CRC Press, 2011. P. 230-231.

²Денисова Н.А. Пресс-служба в системе информационной политики // Социум и власть. 2009. № 2 (22). С. 22.

³Указ Президента РФ от 18.06.2012 № 874 «Об утверждении Положения об Управлении пресс-службы и информации Президента РФ» // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3497.

- организация и информационное обеспечение официальных мероприятий с участием первого лица государства, его переговоров, рабочих поездок, встреч;
- организация и обеспечение взаимодействия Президента РФ с представителями СМИ;
- информирование о деятельности Президента РФ с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

По мнению М.Х. Сибгатуллина и Р.Д. Хулагова, «пресс-службу Президента РФ на внутреннем контуре можно назвать эффективной»¹.

Особое значение наличие пресс-служб имеет в правоохранительных органах. Пресс-службы функционируют, в частности, в подразделениях центрального аппарата МВД России и его территориальных органов. В задачи пресс-службы входит «координирование всех подразделений ОВД по информированию граждан о состояниях правопорядка и результатах борьбы с преступностью»². В структуре МВД России функционирует пресс-центр в составе Управления по взаимодействию с институтами гражданского общества и СМИ, основными задачами которого являются:

- определение вектора государственной политики, направленной на повышение качества информационного сопровождения деятельности Министерства;
- создание необходимых условий для информирования граждан о деятельности МВД России через СМИ, информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет»;
- оперативное доведение информации до Министра о позиции редакций СМИ и журналистов относительно решений и выступлений руководства Министерства, об откликах на них в СМИ;

¹Сибгатуллин М.Х., Хулагов Р.Д. Роль пресс-службы в формировании имиджа Президента Российской Федерации // Коммуникология. 2020. Т. 5. № 2. С. 28.

²Сплавская Н.В., Сохань М.К. Взаимодействие пресс-служб в системе МВД со средствами массовой информации и гражданами // Государство и право в XXI веке. 2016. № 1. С. 65.

- организация и координация работы по информационному сопровождению деятельности Министерства;
- проведение круглосуточного мониторинга и анализа материалов СМИ, информационно-коммуникационной сети «Интернет» о деятельности органов, организаций, подразделений системы МВД России и другие¹.

Взаимодействие ОВД о СМИ также реализуют подразделения информационно-аналитического обеспечения (в частности, штабные подразделения), решающие задачи систематизации информации, аналитики, формирования информационной повестки.²

В литературе подчеркивается, что деятельность современных информационных подразделений ОВД сводится к двум направлениям: «внешнее (межведомственное) – это организация и развитие деловых контактов с пресс-службами других правоохранительных органов, властных структур и других организаций, и внутреннее (ведомственное), которое заключается в согласовании и упорядочении действий отделов информации со структурными подразделениями других служб органов внутренних дел»³.

Реализацию общей коммуникационной цели взаимодействия со СМИ можно отметить и в деятельности органов прокуратуры. Согласно Федеральному закону от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации»⁴, деятельность прокурорских работников основывается на принципах гласности и открытости, которые развиваются посредством ведомственного регулирования. В соответствии с Приказом Генеральной

¹Приказ МВД России от 16.06.2011 № 683 «Об утверждении Положения об Управлении по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации Министерства внутренних дел Российской Федерации». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 17.04.2023).

²Ульянов А.Д. Совершенствование информационно-аналитической работы в территориальных органах МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 30.

³Сплавская Н.В., Сохань М.К. Указ. соч. С. 67.

⁴Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

прокуратуры о взаимодействии со СМИ¹, одним из направлений работы органов прокуратуры является установление эффективного диалога с общественностью посредством взаимодействия со СМИ, обеспечение объективного и оперативного освещения деятельности органов прокуратуры. Органы прокуратуры обязаны предоставлять информацию, отражающую уровень правопорядка и законности, информировать население о конкретных направлениях своей деятельности, а также давать опровержения в случае появления недостоверной информации. Информация, предоставляемая органами прокуратуры редакциям СМИ, должна быть достоверной, объективной и не содержать данных ограниченного доступа.²

Следует отметить, что в правовой доктрине пристальное внимание обращается на потенциал взаимодействия структур правоохранительной системы со СМИ, поскольку такое взаимодействие во многом имеет решающее значение для формирования позитивного восприятия публичной власти в целом, поддержания доверия к государству, обеспечения законности правопорядка, борьбы с противоправными проявлениями. Такой акцент присутствует, в частности в работах И.В. Тишутин³, А.А. Токарева. Последний в своём диссертационном исследовании отмечает, что СМИ способны осуществлять «адекватное информирование общества о состоянии преступности, которое позволяет гражданам выбирать модели поведения, исходя из существующих в обществе криминальных угроз»⁴.

В активном взаимодействии со СМИ в части общей коммуникационной цели заинтересованы также судебные органы. Общие принципы, значение и

¹Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью». URL: <https://base.garant.ru/71969432/>. (дата обращения: 14.01.2023).

²Ивлиев П.В., Ананьева Е.О. К вопросу о взаимодействии органов прокуратуры и средств массовой информации // Закон и право. 2021. № 2. С. 57.

³Тишутин И.В. Организационные и тактические аспекты взаимодействия правоохранительных органов со средствами массовой информации в условиях цифровизации // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2021. № 3. С. 28.

⁴Токарев А.А. Роль средств массовой информации в предупреждении преступности: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2012. С. 10.

основные направления реализации этой цели получили отражение в Концепции информационной политики судебной системы на 2020-2030 годы, которая в качестве одной из целей предусматривает объективное освещение деятельности судов в СМИ, а также расширение доступа СМИ к информации о деятельности судов. Концепция содержит ряд системных предложений по организации взаимодействия судов и СМИ, как внутриорганизационного характера (требования к формированию и организации деятельности пресс-служб, требования к их профессионализму), так и внешнего (организация специализированных информационных мероприятий¹, аккредитация на судебные заседания и пресс-службу судов и прочее).

Высшие судебные инстанции имеют в структуре своих аппаратов специализированные подразделения по взаимодействию со СМИ: в Аппарат Конституционного Суда входит Отдел по взаимодействию со средствами массовой информации; в Аппарат Верховного Суда РФ входит Управление по взаимодействию с общественностью и средствами массовой информации.

Гармонизация баланса независимости судей и публичного интереса к их деятельности предполагает взаимодействие со СМИ, которое строго регламентировано, учитывая социальную значимость и чувствительность судебской деятельности. По общему правилу, только председатели судов выступают их официальными представителями во взаимодействии со СМИ. Соответствующие полномочия председателем суда могут быть возложена на пресс-секретаря или иное должностное лицо.

Согласно Федеральному закону от 22.12.2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» взаимодействие судов и СМИ предусматривает присутствие представителей редакций СМИ на судебных заседаниях, предоставление

¹См., напр.: Суд и СМИ. Парадигмы взаимодействия: итоги медиафорума в Тамбове. URL: <https://zhurnalsudya.ru/news/tpost/nucgrmug11-sud-i-smi-paradigmi-vzaimodeistviya-itog>. (дата обращения 25.06.2023).

судами информации, запрашиваемой редакциями, качественное информационное освещение деятельности судов.

В этой связи показательным является Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13.12.2012 № 35 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов»¹. В качестве базовой правовой позиции выступает идея доверия общества к суду через «открытость и гласность судопроизводства, своевременное, квалифицированное, объективное информирование общества о деятельности судов общей юрисдикции», что способствует повышению «уровня правовой осведомленности о судоустройстве и судопроизводстве, является гарантией справедливого судебного разбирательства, а также обеспечивают общественный контроль за функционированием судебной власти». Постановление обосновано действующим законодательством.²

Несоблюдение требований гласности и открытости рассматривается как существенное нарушение процессуальных норм, следствием которого выступает отмена вынесенных по результатам рассмотрения дела судебных актов, если будет установлено, что такое нарушение привело или могло привести к принятию незаконного и (или) необоснованного решения, не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.³ Намеренные действия судей, направленные на ограничение доступа СМИ в судебное заседание, рассматриваются как нарушения профессиональной этики.

Следует отметить, что подход Верховного Суда РФ дифференцирует гласность и открытость судопроизводства и доступ к информации о

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 3.

² Конституция РФ (ст.ст. 19, 23, ч. 4 ст. 29, ст. 33, ч. 3 ст. 41, ст.ст. 42, 45, 46, 123); Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года; Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»; Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»; ГПК РФ; КоАП РФ; УПК РФ; Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»; Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» и др.

³ П. 4 ч. 1 и ч. 3 ст. 330, ст. 387 ГПК РФ, п.п. 3, 4 ч. 1 ст. 30.7, п.п. 3, 4 ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ, п. 2 ч. 1 ст. 369, ч. 1 ст. 381 УПК РФ.

деятельности судов. Гласность судопроизводства означает, в том числе, возможность присутствовать в открытом судебном заседании представителей редакций СМИ (журналистов). В этой связи устанавливаются требования к помещению, где проводится судебное заседание, запреты на создание препятствий для представителей СМИ по основаниям, не предусмотренным законом.

В свою очередь, доступ к информации о деятельности судов предполагает обеспечение возможности представителям СМИ фиксировать ход судебного разбирательства в порядке и формах, установленных соответствующим процессуальным законом¹ и с соблюдением установленного порядка деятельности суда. Возможности фиксации хода разбирательства ограничивается при условии злоупотребления правом представителями СМИ и влечет применение мер принуждения, предусмотренных процессуальным актом². При этом открытость заседания является ключевым фактором присутствия СМИ в процессе.

Использование средств аудиозаписи допускается без уведомления или разрешения со стороны суда. Иные средства фиксации хода судебного заседания и его трансляции по различным каналам коммуникации возможно только с разрешения суда, что обусловлено интересами участников процесса, в том числе по защите их личных конституционных прав. В то же время нежелание участников процесса, которое не имеет объективной мотивации, не может служить основанием для запрета со стороны суда использовать фотосъемку, видеозапись, киносъемку, трансляцию хода открытого судебного разбирательства. Отдельно решается вопрос о возможности приобщения к делу материалов, полученный в результате фиксации хода судебного разбирательства.

Информация о деятельности судов также может быть предоставлена по запросу представителям СМИ, причем форма запроса значения не имеет, что

¹ Ч. 7 ст. 10 ГПК РФ, ч. 3 ст. 24.3 КоАП РФ, ч. 5 ст. 241 УПК РФ.

² Ст.ст. 158, 159 ГПК РФ; ст. 258 УПК РФ.

означает недопустимость отказа в предоставлении информации по запросу в устной форме. Исключение составляет информация, которая не может быть предоставлена по основаниям, предусмотренным в ст. 30 Закона об обеспечении доступа к информации.

Судебные органы имеют официальные сайты в сети Интернет, на которых размещается информация об их деятельности. Работа сайта и его наполнение имеет соответствующую правовую регламентацию.¹ Эта информация является общедоступной, соответственно, может беспрепятственно использоваться в работе СМИ. Оперативное ознакомление с информацией также возможно посредством использования информационных стенды и (или) технические средства аналогичного назначения, расположенных в помещениях суда. Перечень способов организации доступа к информации о деятельности судов является открытым.

Согласимся с мнением И.В. Сорокина, который обращает внимание на роль СМИ в формировании взглядов граждан при оценке судебной деятельности, а также в повышении уровня общественной правовой культуры, что дает основания полагать о необходимости эффективного взаимодействия судебных органов и СМИ².

На уровне субъектов РФ соответствующие подразделения региональных органов власти дублируют функционал подразделений федерального уровня с учетом территориальной специфики. Их деятельность регулируется преимущественно региональными нормативными актами, не противоречащими федеральному законодательству.

¹ Положение по созданию и сопровождению официальных интернет-сайтов судов; Регламент размещения информации о деятельности судов общей юрисдикции, органов судейского сообщества, системы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в сети Интернет; Регламент организации размещения сведений о находящихся в суде делах и текстов судебных актов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальном сайте суда общей юрисдикции.

²Сорокина И.В. Гласность правосудия: проблемы взаимоотношений судов и СМИ // Северо-Кавказский юридический вестник. 2020. № 4. С. 117.

Основная особенность служб по связям с общественностью на местном уровне заключается в высокой степени взаимодействия и, как следствие, ответственности перед жителями конкретного муниципального образования. На данном уровне публичного управления органы местного самоуправления максимально приближены к общественности, что предполагает активное сотрудничество с представителями гражданского общества и совместное решение вопросов местного значения. Одной из основных целей пресс-служб является не только формирование положительного имиджа, но и сохранение доверия у населения к соответствующему органу муниципальной власти.

Так, по мнению С.С. Смолевой, одним из основных принципов функционирования служб по связям с общественностью органов местного самоуправления является «принцип бесконфликтности, связанный с ненасильственным характером социальных взаимоотношений»¹.

Несмотря на заинтересованность органов публичной власти во взаимодействии со СМИ, эта область отношений сохраняет дискуссионность. Анализ целеполагания и функционала органов власти по обеспечению взаимодействия со СМИ позволяет сделать некоторые выводы. С одной стороны, СМИ в соответствии с действующим законодательством имеют возможность и инструменты определять информационно-коммуникационные процессы в общегосударственном масштабе. В этом смысле СМИ представляют собой определенный социальный институт, имеющий ресурс влияния на социально-политические институты и процессы, отражая их и формируя общественное мнение. В свою очередь, государство формирует собственную информационную повестку и политику ее продвижения, что означает признание сферы массовой информации объектом государственного управления и правового регулирования, результатом чего является, в частности, нормативная регламентация организации функционирования

¹Смолева С.С. Службы по связям с общественностью муниципальных органов власти и управления в современной России: проблемы становления и функционирования: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. М., 2007. С. 17.

СМИ. Более того, государство, как и любой иной субъект общественных отношений, имеет свой запрос на информацию определенного качества и содержания и, как показывает практика, выступает ключевым заказчиком и архитектором информационного пространства, поскольку только государство имеет для этого достаточный объем всех необходимых ресурсов. Следствием такой конструкции является потребность государства во взаимодействии со СМИ.

2.2. Формы, методы и направления взаимодействия органов публичной власти и СМИ

Качество и эффективность публичного управления¹ определяет потенциал и социально значимые эффекты социально-экономического и политико-правового развития общества и государства. Как уже было отмечено ранее, эти эффекты должны быть известны и понятны населению, что достигается в рамках государственной политики и правовой конструкции информационной открытости и транспарентности деятельности органов публичной власти.

При этом взаимодействие органов публичной власти и СМИ имеет различные проявления: от формирования и использования каналов коммуникации с обществом через СМИ до реализации публично-властных полномочий в отношении СМИ.

Реализация функций и полномочий органов публичной власти в рамках публичного управления обеспечивается различными формами и методами, на значимость которых указывалось еще в трудах ученых дореволюционного и начального постреволюционного периодов².

¹ Шмалый О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук. Ростовский юридический институт МВД РФ. Ростов-на-Дону, 2011.

² Тарасов И.Т. Очерки науки полицейского права. М., 1897; Учебник административного права: (полицейское право. Право внутреннего управления.) / проф. Казанского ун-та В.

Доктрина форм и методов публичного управления достаточно стабильна уже на протяжении многих десятилетий. Как правило, формы публичного управления рассматриваются как внешнее выражение реализации функций и полномочий органов публичной власти, обеспечивающее достижение поставленных целей и решение задач публичного управления. Согласно доктрине административно-правового регулирования, формы публичного управления можно дифференцировать на правовые и неправовые (организационные). Соответственно, следует исходить из того, что правовые формы взаимодействия строго регламентированы нормативно, влекут очевидные юридические последствия и являются проявлением публично-властных полномочий со стороны органов власти. В свою очередь, организационные формы таким характеристиками не обладают; нормативная регламентация может иметь место в самом общем виде. В числе правовых форм обычно рассматриваются административные акты, административные договоры, юридически значимые действия.

Методы публичного управления определяются обычно как приемы и способы руководства жизнью граждан, общества и государства. Методы, используемые конкретными органами власти (должностными лицами) в конкретных сферах и областях публичного управления обусловлены спецификой общественных отношений, на которые направлено управленческое воздействие, принципами и целями управления, содержанием и характером реализуемых полномочий и другими факторами. В качестве универсальных методов рассматриваются убеждение и принуждение.

И формы, и методы публичного управления предопределяются официально признанным целеполаганием, соответственно, обуславливая целенаправленное воздействие на жизнедеятельность граждан и общества в

В. Ивановского. 2-е изд., испр. и доп. Казань: Типо-лит. Имп. ун-та, 1907; Основные начала административного права / А. И. Елистратов, профессор Московского университета. Издание 2-е, исправленное и дополненное. Москва: Издание Г. А. Лемана и С. И. Сахарова, 1917; Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.43.

целом.¹ При этом очевидна взаимосвязь и взаимозависимость форм и методов реализации публичной власти, на что не единожды указывалось в специальных источниках².

Методы проявляются в определенных формах управления, поскольку в отсутствии такой связи методы лишаются формального наполнения. Соответственно, метод приобретает свойства воздействия в конкретной форме, в свою очередь, формы как внешнее выражение управленческого воздействия претворяются в практическую плоскость через методы.

Ю.Н. Старилов, в частности, отмечает первичность формы перед методом: управленческая деятельность, прежде всего, оформляется (имеет форму), а затем через методы устанавливается характер взаимодействия между участниками управленческого отношения. Таким образом, метод управления обретает свои формы.

При этом отечественное публичное управление и правовая система знает сложные организационно-правовые модели, которые сами по себе не могут быть интерпретированы как метод или форма управления, а выстраиваются на

¹ Административное право. Учебник / Еропкин М.И., Козырева Т.И., Козырь М.И., Лазарев Б.М., и др. Под ред.: Лунев А.Е. М.: Юрид. лит., 1970; Методы и формы государственного управления / под ред. А.Е. Лунева. М.: Юр.лит., 1977; Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник для студентов вузов, обучающихся по спец. «правоведение» / МГУ им. М.В. Ломоносова. Юрид. фак. М.: ТЕИС. 1994. Ч. 1: Сущность и основные институты административного права; Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие / под ред. проф. Г.А. Туманова. М.: «Юристъ», 1997; Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. М.: БЕК, 1997. Манохин В.А., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право. Учебник М.: Юристъ, 1996; Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право: Учебник для вузов М.: Норма-Инфра, 1998; Старилов Ю.Н. Административное право. Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Т.2 кн. 2 Воронеж, изд-во Воронежского ун-та. 2001; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов М.: Норма, 2005; Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007.

² Старилов Ю.Н. Административное право. Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Т.2 кн. 2 Воронеж, изд-во Воронежского ун-та, 2001; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2004; Фиалковская И.Д. Методы государственного управления: вопросы теории: монография. Казань: Бук, 2019.

сочетании самостоятельных форм и методов (например, государственный контроль (надзор)).

Эффективность взаимодействия органов публичной власти со СМИ непосредственно зависит от его организации, соответственно, от использования определенных форм и методов, в том числе в рамках сложных организационно-правовых конструкций, нацеленных на обеспечение функционирования СМИ и их возможности участия в обороте массовой информации и совместной деятельности с органами власти (должностными лицами). Направления взаимодействия органов публичной власти и СМИ весьма разнообразны и обеспечены различными формами и методами.

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.

Можно указать на следующие направления взаимодействия, которые обретают свои правовые формы и выстраиваются с использованием определенных методов.

1. Публичное признание правоспособности в области деятельности СМИ, которое предполагает реализацию функций и полномочий органов публичной власти, направленных на признание статуса: государственная регистрация, лицензирование и иная разрешительная деятельность.

Регистрация СМИ, с организационной точки зрения, является одним из системообразующих направлений взаимодействия органов власти и СМИ, в том числе за счет признания государством посредством указанной процедуры статуса СМИ как такового. Именно после регистрации, согласно ст. 8 Закона о СМИ, редакция СМИ вправе осуществлять свою деятельность.

Закон о СМИ предусматривает общее правило о государственной регистрации СМИ. Закон также предусматривает изъятия из этого правила в отношении ведомственных изданий, размещающих исключительно официальную информацию, малотиражных изданий, радио- и телепрограмм

ограниченного (локального) распространения¹ или ограниченного круга абонентов², записей аудио- и видеопрограмм малого тиража³. Также установлен общий запрет повторной регистрации СМИ. При этом соответствующий факт устанавливается в судебном порядке с признанием действительной первой даты регистрации СМИ. В этой связи в рамках процедуры регистрации проводится проверка названия СМИ на уникальность.

Учитывая, что в конкретных правоотношениях от имени СМИ выступают их представители, факт государственной регистрации для них выступает как правообразующий, создающий их правосубъектность: нормативная дефиниция журналиста устанавливает взаимосвязь его статуса с регистрацией СМИ; редакция СМИ правомочна действовать только после регистрации СМИ.

Порядок государственной регистрации регламентирован, помимо Закона о СМИ, комплексом актов подзаконного регулирования, включая акты Правительства РФ и Роскомнадзора.⁴

Специфика государственной регистрации установлена в отношении сетевого издания как формы периодического распространения информации. В этом случае в качестве СМИ регистрируется сайт с доменным именем второго уровня в соответствии с документом о праве его использования, которое

¹ Помещение и территория одного государственного учреждения, одной образовательной организации или одного промышленного предприятия.

² Не более десяти абонентов.

³ Не более десяти экземпляров.

⁴ Постановление Правительства РФ от 16.10.2015 № 1107 «Об утверждении перечня документов, свидетельствующих о соблюдении учредителями средств массовой информации, редакциями средств массовой информации, организациями (юридическими лицами), осуществляющими вещание, требований статьи 19.1 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.10.2011 № 1752-р «Об утверждении перечня документов, прилагаемых заявителем к заявлению о регистрации (внесении изменений в запись о регистрации) средства массовой информации»; Приказ Роскомнадзора от 17.05.2019 № 100 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной услуги по регистрации средств массовой информации»; Оптимизированный стандарт оказания государственной услуги, разработанный в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.07.2021 № 1279.

вносится в реестр зарегистрированных СМИ. Как уже было отмечено ранее, такая регистрация является добровольной. В то же время отсутствие регистрации исключает возникновение правосубъектности, характерной для функционирования СМИ.

Лицензирование как форма признания правосубъектности в отношении СМИ имеет ограниченный характер и затрагивает теле- и радиовещание. Здесь также имеют место исключения из общего правила в части вещания канала в неизменном виде по договору с вещателем, имеющим лицензию на вещание канала. Правовая регламентация лицензирования осуществляется по общим правилам лицензионного законодательства¹ с учетом особенностей, предусмотренных законом о СМИ.

Законодатель предусмотрел действие лицензии в пространстве в зависимости от статуса вещателя и среды вещания: если вещатель является редакцией канала, то наличие лицензии означает возможность распространения информации по всей территории Российской Федерации; если вещатель таковым не является, то лицензия ограничивает вещание определенными средами в пределах прав, полученных им от редакции канала.

Лицензирование связано с выделением конкретных радиочастот для вещания с использованием ограниченного радиочастотного ресурса, в том числе через процедуры торгов (конкурса, аукциона). Соответствующий порядок регламентируется актами Правительства РФ.²

Также Правительство РФ фиксирует перечень лицензионных требований в области вещания.³ Учитываются общие требования

¹ Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

² Постановление Правительства РФ от 26.01.2012 № 25 «О выделении конкретных радиочастот для вещания с использованием ограниченного радиочастотного ресурса (наземного эфирного вещания, спутникового вещания), проведении конкурса, взимании единовременной платы за право осуществлять наземное эфирное вещание, спутниковое вещание с использованием конкретных радиочастот и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»

³ Постановление Правительства РФ от 23.09.2020 № 1529 «О лицензировании телевизионного вещания и радиовещания» // СЗ РФ. 2020, № 40. Ст. 6261.

лицензионного законодательства, дополненные спецификой функционирования СМИ. Отдельные правила предусмотрены в части допустимости уступки лицензии. Отличается от общелицензионных подходов также действие лицензии во времени: вещательная лицензия выдается на 10 лет, если соискатель лицензии не заявил о меньшем сроке ее действия. Предусмотрены особенности лицензирования вещания с использованием технических средств эфирного, проводного или кабельного телерадиовещания.

Отдельные исполнительно-распорядительные органы имеют специальные полномочия в отношении СМИ, обусловленные их целями и задачами. В частности, такими полномочиями располагает Министерство иностранных дел РФ по отношению к представительствам зарубежных СМИ в Российской Федерации, реализуя свои разрешительные прерогативы.

Ст. 55 Закона о СМИ устанавливает статус и порядок работы зарубежных корреспондентов. По общему правилу, представительства иностранных СМИ могут осуществлять свою деятельность в Российской Федерации в разрешительном порядке. Уполномоченным органом выступает МИД России. Исключения из этого правила могут быть установлены на международно-договорной основе. Соответствующее обращение направляется либо непосредственно в МИД России, либо в дипломатическое представительство в иностранном государстве. Допускается обращение как непосредственно со стороны СМИ, так и через дипломатическую ноту посольства иностранного государства в Российской Федерации. Подтверждением положительного решения МИД России является свидетельство об открытии корреспондентского пункта.

Представительства иностранных СМИ создаются и действуют в комплексной юрисдикции, сочетающей нормы российского законодательства и государства пребывания с учетом межгосударственных договоров, в которых участвует Российская Федерация. Кроме того, работа иностранных СМИ регламентируется международно-правовыми нормами,

предусматривающими создание условий (специальных мер) в целях обеспечения свободы иностранных журналистов и защиты от произвольной депортации.¹

Одним из элементов признания правоспособности в области деятельности СМИ является также аккредитация. В соответствии со ст. 48 Закона о СМИ, органы публичной власти аккредитуют заявленных редакциями журналистов при условии соблюдения ими правил аккредитации. Однако, как показал анализ принятых правил аккредитации, далеко не все органы установили такие правила. Правила аккредитации установлены в законодательных органах², в органах внутренних дел³, в органах войск национальной гвардии, отдельно на федеральном уровне⁴ и отдельно на уровне территориальных подразделений⁵, высших исполнительных органов

¹ Декларация о средствах массовой информации и правах человека (принята Резолюцией Парламентской Ассамблеи Совета Европы на XXI-й очередной сессии от 23.01.1970 № 428 (1970)); Хартия свободы печати (Лондон, 16.01.1987)

² См., напр.: Правила аккредитации журналистов средств массовой информации при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (утв. распоряжением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 18.10.2016 № 171рп-СФ). URL: <http://council.gov.ru/> (дата обращения: 04.05.2023); Правила аккредитации журналистов и технических специалистов средств массовой информации при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (утв. распоряжением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 02.07.2015 № 175р-1). URL: <https://base.garant.ru/71159758/> (дата обращения: 04.05.2023); Постановление Президиума ГС РТ от 26.10.2016 № 1426-V ГС «О Правилах аккредитации журналистов и технических специалистов средств массовой информации при Государственном Совете Республики Татарстан» // СЗ Республики Татарстан. 2016. № 33; Постановление Тамбовской областной думы от 27.11.2015 № 1635 «Об утверждении положения об аккредитации журналистов средств массовой информации при Тамбовской областной думе» // Тамбовская жизнь. 2015. № 93 (1640); Постановление Саратовской областной Думы от 30.01.2008 № 3-113 «Об утверждении Правил аккредитации журналистов средств массовой информации при Саратовской областной Думе» // Неделя области. 2008. № 5 (352).

³ Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 52 (часть V). Ст. 7614.

⁴ Приказ Росгвардии от 07.11.2019 № 373 «Об утверждении Регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации: URL: www.pravo.gov.ru. 31.12.2019.

⁵ См., напр.: Правила аккредитации журналистов средств массовой информации // Управление Федеральной службы войск Национальной гвардии РФ по Владимирской области: URL: <https://33.rosguard.gov.ru/Page/Index/pravila-akkreditacii-zhurnalistov-sredstv>

власти субъектов РФ¹, органах местного самоуправления², в избирательных комиссиях³.

Анализ нормативного материала показывает, что аккредитация выполняет правопредоставительную и разрешительную функции, определяя границы участия СМИ и их представителей в публичных мероприятиях, проводимых органами власти (открытые заседания, брифинги, пресс-конференции и т.п.). При этом, по общему правилу, аккредитация не является обязательной процедурой и не является в целом абсолютным ограничением для посещения тех или иных официальных мероприятий, исключая мероприятия с особыми правилами посещения в целях обеспечения безопасности.

В условиях экстраординарных режимах, правовая судьба аккредитации соответствует особенностям реализации свободы слова и информации. В частности, в соответствии с п. «и» ч. 2 ст. 18 Закона № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» на территории, на которой введено чрезвычайное

massovoj-informacii (дата обращения: 04.05.2023); Правила аккредитации журналистов средств массовой информации // Управление Федеральной службы войск Национальной гвардии РФ по Республике Адыгея (Адыгее): URL: <https://01.rosguard.gov.ru/Page/Index/pravila-akkreditacii-zhurnalistov-sredstv-massovoj-informacii>. (дата обращения: 04.05.2023);

¹См., напр.: Постановление Правительства Липецкой области от 25.11.2022 № 269 «Об утверждении Правил аккредитации журналистов средств массовой информации при Правительстве Липецкой области» // Липецкая газета. 2022. № 144.

²См., напр.: Постановление администрации Одинцовского городского округа МО от 27.12.2019 № 2294 «Об утверждении Правил аккредитации журналистов средств массовой информации при администрации Одинцовского городского округа Московской области». URL: <https://www.consultant.ru/>; Постановление администрации городского округа Подольск МО от 21.06.2023 № 1241-П «Об утверждении Правил аккредитации журналистов средств массовой информации при администрации городского округа Подольск». URL: <https://www.consultant.ru/>; Решение Совета депутатов городского округа Чехов МО от 17.11.2022 № 39/4-2022 «Об утверждении Правил аккредитации журналистов средств массовой информации при Совете депутатов городского округа Чехов». URL: <https://www.consultant.ru/>.

³Постановление ЦИК России от 05.07.2022 № 89/743-8 «О Порядке аккредитации представителей средств массовой информации для присутствия в течение всего периода голосования в помещениях для голосования и при установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдумов, назначенных на 11 сентября 2022 года и последующие единые дни голосования». URL: <https://base.garant.ru/404983531/>.

положение, особый порядок аккредитации журналистов устанавливаются органов управления соответствующей территорией¹.

Порядок аккредитация иностранных корреспондентов в Российской Федерации, а равно порядок их пребывания, производится МИД России. Процедуры регламентируется ст. 48 Закона о СМИ и Постановлением Правительства РФ от 13.09.1994 № 1055². Отсутствие аккредитации иностранных корреспондентов существенно ограничивает объем их правоспособности исключительно представительством иностранного юридического лица. В то же время Закон о СМИ допускает исключения из общего правила об аккредитации, обусловленные признанием статуса в Союзе ССР или в суверенных государствах, входивших в его состав. Аккредитация подтверждается удостоверением, действующим до двух лет (соответствующая легализация распространяется и на членов семьи иностранных корреспондентов). Установлен круг субъектов, которые подлежат аккредитации как представитель иностранных СМИ.

В результате признания в установленном порядке статуса журналисты, вне зависимости от их гражданства, приобретают профессиональный статус в соответствии с Законом о СМИ. В то же время в отношении иностранных журналистов на основе принципа негативной взаимности Правительством РФ могут устанавливаться ограничения ответного характера для осуществления профессиональной деятельности на территории Российской Федерации.

Аккредитация предполагается как особый институт, который направлен на установление прочных связей между властью и СМИ. По мнению Н.Е. Колобаевой, одной из целей функционирования данного института является «получение редакцией СМИ оперативной информации о деятельности властвующего субъекта и возможность органа власти распространять о себе

¹Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 29.05.2023) // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

² Постановление Правительства РФ от 13.09.1994 № 1055 «Об утверждении Правил аккредитации и пребывания корреспондентов иностранных средств массовой информации на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 21. Ст. 2399.

наиболее полную информацию»¹, однако на практике в условиях отсутствия общей унификации процедуры аккредитации в органах публичной власти, ее воплощение и дифференциация могут существенно отличаться друг от друга в различных государственных и муниципальных структурах.

Аккредитация имеет место и в отношении присутствия СМИ при работе наднациональных органов управления. В частности, такой порядок имеет место при ЕЭК², он разработан в соответствии с Положением о ЕЭК и Декларацией о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза от 06.12.2018 в целях формирования системного подхода по выстраиванию взаимодействия Евразийской экономической комиссии со СМИ. При этом ЕЭК декларирует достаточно свободный доступ в здания Комиссии или на иные площадки и в отсутствии аккредитации (пропуска), но в любом случае предусмотрено сопровождение представителей СМИ уполномоченным сотрудником или должностным лицом. Аккредитационными процедурами занимается Департамент протокола и организационного обеспечения Комиссии. Получить аккредитацию могут представители СМИ не только государств – участников ЕАЭС, но и третьих стран. Отдельно решается вопрос о присутствии аккредитованных представителей СМИ на заседаниях Высшего Евразийского экономического совета и Евразийского межправительственного совета. Установлены основания для отказа в аккредитации, аккредитационные квоты, права и обязанности, вытекающие из факта аккредитации, процедуры оформления разовой и постоянной аккредитации, основания аннулирования аккредитации.

Кроме прочего, можно говорить о смежных отношениях по аккредитации, которые выступают одной из основ формирования

¹Колобаева Н.Е. Право на доступ к информации о деятельности органов власти // Российской право: образование, практика, наука. 2015. № 1. С. 20.

² Порядок аккредитации средств массовой информации при Евразийской экономической комиссии (утв. приказом Коллегии Евразийской экономической комиссии от 15.06.2020 № 185). URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/d64/Poryadok-ob-akkreditatsii-SMI-pri-EEK.pdf>

правосубъектности СМИ. Это касается сетевых изданий, которые при регистрации должны подтвердить право использования доменным именем сайта свидетельством, выданным аккредитованным регистратором доменных имен, информация о котором должна быть размещена в Перечне аккредитованных регистраторов доменных¹.

Еще одна форма публичного признания правоспособности связана с подтверждением соответствия, необходимым для отдельных видов деятельности СМИ. В соответствии Федеральным законом от 13.03.2006 № 38-ФЗ о рекламе, оценка касается продукции СМИ, которая распространяется исключительно по платным телеканалам и (или) с применением декодирующих технических устройств. Предметом оценки выступает отнесения этой продукции к национальной продукции СМИ в целях государственного контроля (надзора) за соблюдением требований рекламного законодательства. При этом оценка соответствия, с одной стороны, может рассматриваться как еще одно основание публичного признания правоспособности, с другой стороны, эта оценка включена в контрольно-надзорный механизм соблюдения обязательных требований рекламного законодательства, что подтверждается организацией соответствующего нормативного материала².

Подзаконную регуляторику осуществляет ФАС России, устанавливая критерии отнесения продукции СМИ к национальной и приравненной к ней продукции, требования к объему ее распространения и порядок оценки

¹ Раздел «Регистраторы» на официальном сайте Координационного центра национального домена сети Интернет. URL: <https://cctld.ru/>.

² Постановление Правительства РФ от 20.12.2012 № 1346 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области рекламы» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7519; Приказ ФАС России от 04.06.2012 № 360 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по надзору за соблюдением законодательства о рекламе путем проведения проверок соблюдения законодательства Российской Федерации о рекламе». URL: <https://fas.gov.ru/documents/684216>.

(комплекс административных процедур по проведению плановых или внеплановых проверок соблюдения требований законодательства о рекламе).¹

В части основания организации функционирования СМИ следует указать не только на особенности публичного признания правоспособности СМИ, но и на установление оснований формирования статуса лиц, выступающих от имени СМИ. Помимо законодательного регулирования, предусмотренного Законом о СМИ, можно отметить развитие подзаконной базы, направленной на фиксацию базовой квалификации лиц, выступающих от имени СМИ, продвигающих продукцию СМИ и проч. Параметры квалификации определяются в форме профстандартов.²

2. Государственный контроль (надзор) в отношении СМИ имеет длительную историю. Этот инструмент существовал уже в древние времена и был обусловлен, прежде всего, позицией государства в отношении распространения информации и доступа к ней широких слоев населения и возможностями в обеспечении развития СМИ.

В настоящее время федеральном аппарате публичной власти предусмотрен специализированный орган государственного

¹ Приказ ФАС России от 01.06.2015 № 405/15 «Об утверждении Порядка подтверждения соответствия национальной продукции средства массовой информации требованиям, установленным в Федеральном законе «О рекламе» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 42.

² Приказы Минтруда России: от 04.08.2014 № 535н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист по продвижению и распространению продукции средств массовой информации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 4; от 04.08.2014 № 533н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист по производству продукции печатных средств массовой информации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 6; от 28.10.2014 № 811н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист по производству продукции телерадиовещательных средств массовой информации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 19; от 18.07.2008 № 342н «Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников печатных средств массовой информации» // Российская газета. № 168. 08.08.2008; от 21.05.2014 № 339н «Об утверждении профессионального стандарта «Корреспондент средств массовой информации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 37; от 04.08.2014 № 538н «Об утверждении профессионального стандарта «Редактор средств массовой информации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 52 и др.

администрирования (Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минцифры России)) и подведомственная ему федеральная служба (Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)).

Минцифры России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере массовых коммуникаций и средств массовой информации, в том числе электронных (включая развитие информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»)¹.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций является Роскомнадзор в лице центрального аппарата и его территориальных органов².

Нормативная база государственного контроля (надзора) в области СМИ весьма обширна и представлена кодифицированными актами, актами текущего законодательства и актами подзаконного регулирования.

Кодифицированные акты определяют порядок привлечения к ответственности, порядок защиты прав и законных интересов учредителей, редакций, журналистов, издателей и распространителей, порядок принудительного прекращения деятельности СМИ.³ Закон о СМИ и Закон о государственном контроле (надзоре)⁴ создают общие основания контроля (надзора), Закон об обращении граждан обеспечивает основания и порядок

¹Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 № 418 «О Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2708.

²Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» // СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1431.

³КоАП РФ от 30.12.2001 № 195-ФЗ; КАС РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ.

⁴Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

реализации права общей административной жалобы в защиту и (или) восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов¹, иные акты текущего законодательства определяют основания контроля (надзора) в части соблюдения законодательства по отдельным направлениям регулирования, в том числе, в отношении ограничений на свободу распространения информации².

¹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

² Федеральные законы: от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне»; от 29.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»; от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»; от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»; от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи»; от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»; от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции».

Подзаконное регулирование представлено комплексом правительственных актов¹ и актов ведомственного издания (Минцифры России² и Роскомнадзора³).

¹ Постановления Правительства РФ: от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»; от 16.03.2009 № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций»; от 03.02.2012 № 75 «Об утверждении Положения об осуществлении мероприятий по контролю (надзору) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации, при проведении которых не требуется взаимодействие уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) органов с проверяемыми (контролируемыми) лицами»; от 10.02.2017 № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения»; от 25.06.2021 № 1020 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации»; от 25.06.2021 № 1019 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию».

² Приказы от 02.06.2015 № 193 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по федеральному округу и Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций в субъекте Российской Федерации»; от 04.05.2010 № 70 «Об утверждении Перечня должностных лиц Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальных органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях».

³ Административный регламент осуществления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере телевизионного вещания, радиовещания (утв. приказом Роскомнадзора от 18.12.2018 № 197); Административный регламент осуществления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций лицензионного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере телевизионного вещания, радиовещания (утв. приказом Роскомнадзора от 18.12.2018 № 198); Административный регламент осуществления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственного контроля в сфере телевизионного вещания и радиовещания, технологий и массовых коммуникаций государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации (утв. приказом Роскомнадзора от 20.05.2019 № 101); Приказ Роскомнадзора от 23.09.2020 № 124 «Об утверждении формы указания на то, что сообщения и материалы иностранного средства массовой информации, выполняющего функции иностранного агента, и (или) российского юридического лица, выполняющего функции иностранного агента, распространяемые на территории Российской Федерации, созданы и (или) распространены указанными лицами, а также требований и порядка размещения такого указания».

Государственный контроль (надзор) за деятельностью СМИ осуществляется на основе риск-ориентированного подхода.¹ Оценка удовлетворённости осуществления профилактической работы со стороны подконтрольных объектов в сфере СМИ проводится территориальными управлениями Роскомнадзора посредством анкетирования в ходе профилактических семинаров.

Роскомнадзор и его территориальные органы реализуют контрольно-надзорные полномочия, используя систематическое наблюдение как мероприятие по контролю. Это мероприятие не требует взаимодействия Роскомнадзора с объектами контроля (надзора). Только за I-й квартал 2024 г. таких мероприятий было проведено 2274; по их результатам выявлено 1426 нарушений обязательных требований, составлено 493 протокола об административных правонарушениях, наложено административных штрафов на сумму 1 426 650 руб., прекращена деятельность 493 СМИ. В 2023 г. выдано 304 предостережения, проведено 1099 профилактических визита. По данным Роскомнадзора, наибольшее количество сведений в ЕРКНМ внесено Управлением Роскомнадзора по Центральному федеральному округу (2 465), наименьшее – Управлением Роскомнадзора по Республике Ингушетия (10). Наибольшее количество возражений на объявленные предостережения/отказов контролируемых лиц в проведении профилактических визитов поступили в Управление Роскомнадзора по Республике Ингушетия (80 %). Наименьший процент обжалования профилактических мероприятий отмечается у Управления Роскомнадзора по Тамбовской области (5,83 %).²

¹ Приказ Минцифры России от 23.12.2021 № 1372 «Об утверждении индикатора риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации». URL: <http://pravo.gov.ru>, 22.02.2022; Приказ Минцифры России от 06.12.2021 № 1310 «Об утверждении индикативных показателей по федеральному государственному контролю (надзору) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации». URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/1310gr.pdf>.

² <https://rkn.gov.ru/activity/plans/reports/p449/>

В 2023 году территориальными органами Роскомнадзора: принято более 6 тысяч профилактических мер вида «информирование» (6 382); проведено более 100 тысяч (109 335) профилактических мероприятий вида «консультирование» (размещение разъяснений и поясняющей информации на сайте, беседы, интервью и статьи в прессе, в том числе в сети «Интернет»). Больше всего профилактических мероприятий проведено в области государственного контроля за обработкой персональных данных (61 %). Это связано с большим количеством контролируемых лиц. Меньше всего мероприятий проведено по виду контроля за соблюдением законодательства о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию. Это связано с особенностями планирования профилактической работы. По данному виду контроля мероприятия проводятся параллельно с мероприятиями по контролю за соблюдением законодательства о средствах массовой информации, так как у двух видов контроля фактически единый перечень контролируемых лиц – редакции СМИ, владельцы лицензий на осуществление телерадиовещания и т.д.¹

Во исполнение полномочий Роскомнадзора предусмотрен комплекс прав и обязанностей уполномоченных должностных лиц. Обязанности сориентированы, прежде всего, на обеспечении законности контрольно-надзорных мероприятия (действий) в части исполнения полномочий по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований и обоснованности принимаемых решений (совершаемых действий). Права обеспечивают возможность проведения контрольно-надзорных мероприятий (действий) и реагирования на выявленные факты нарушения обязательных требований. Кроме того, установлены прямые запреты при проведении контрольно-надзорных мероприятий (действий), вытекающие из объема предмета контроля (надзора) и ограничений на распространение информации.

¹ <https://rkn.gov.ru/activity/plans/reports/p449/>

Контролируемые лица, в свою очередь, также наделены комплексом прав, обеспечивающих свою защиту при проведении контроля (надзора) и обязанностей, вытекающих из соблюдения обязательных требований.

Порядок реализации контрольно-надзорных полномочий имеет строгую процедурную регламентацию. Государственный контроль (надзор) проводится по заданию руководителя Роскомнадзора или его территориального органа и структурируется административными процедурами планирования проведения мероприятий, принятие решений о проведении мероприятий по контролю, их проведения, оформления результатов, вынесения письменных предупреждений о недопустимости нарушения Закона о СМИ и осуществления контроля за выполнением содержащихся в них требований. составления протоколов об административных правонарушениях, подготовки и направления материалов мероприятия по контролю в органы государственной власти по подведомственности, вынесения предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, обжалования решений и действий (бездействия) уполномоченных органов (должностных лиц). Объем реализуемых административных процедур во многом определяется полученными от контрольно-надзорной деятельности результатами. Проведение контрольно-надзорных мероприятий ограничено во времени. Пролонгация срока допустима только в связи с проведением экспертных действий.

По данным Роскомнадзора¹, можно говорить о типичных нарушениях в области функционирования СМИ: злоупотребление свободой массовой информации; нарушение порядка объявления выходных данных; несоответствие Устава редакции СМИ требованиям Закона о СМИ; неуведомление регистрирующего органа об изменении места нахождения редакции, изменении периодичности и максимального объема СМИ;

¹ https://rkn.gov.ru/docs/doklad_po_pravoprimeneniju_2022_SMI.pdf

нарушение порядка предоставления обязательного экземпляра. Большое количество выявленных нарушений связано с нарушением вещателями требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), в том числе: несоблюдение объемов вещания СМИ; нарушение программной концепции или программной направленности вещания.

Анализ причин и условий, способствовавших совершению типичных нарушений, свидетельствует о том, что основная их часть вызвана отсутствием должного контроля со стороны учредителей и редакций СМИ, должностных лиц юридических лиц, осуществляющих формирование телеканала или радиоканала и его распространение, за соблюдением обязательных требований при осуществлении деятельности в соответствующей сфере.

В 2024-2025 г.г. Правительством РФ¹ был установлен мораторий на проведение плановых проверок, который коснулся, в том числе, и проверки в области СМИ. Планы проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в этот период не формировались, ввиду отсутствия объектов контроля, отнесенных к чрезвычайно высокой и высокой категории риска причинения вреда.

Учитывая сложность геополитической обстановки и угрозы национальной безопасности, особым направлением государственного контроля (надзора) в настоящее время следует признать контроль иностранного влияния.² Иностранное влияние, соответственно, статус иностранного агента, обусловлено двумя ключевыми критериями: поддержка в любой форме от иностранного источника (финансовая, имущественная,

¹ П. 11(3) постановления Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 г. № 336

² Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // СЗ РФ. 2022. № 29 (часть II). Ст. 5222; Постановление Правительства РФ от 28.04.2016 № 368 «Об утверждении Правил предоставления информации о получении редакцией средства массовой информации, вещателем или издателем денежных средств от иностранного государства, международной организации, иностранной организации, иностранного агента, иностранного гражданина, лица без гражданства, а также от Российской организации, участниками и (или) учредителями которой являются указанные лица» // СЗ РФ. 2016. № 19. Ст. 2690.

организационная, техническая, методическая и проч.); воздействие любыми методами и средствами; вид деятельности.

По смыслу Закона о контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием, статус иностранного агента может быть признан за широким кругом лиц, как коллективных субъектов (независимо от факта их государственной организации и образования юридической личности), так и физических лиц. Кроме того, признание статуса не ограничено фактом гражданства для физического лица, а равно территориальной юрисдикции создания¹ для коллективных субъектов. Таким образом, такой расширительный подход позволяет потенциально признать статус фактически за любым субъектом, включая блогеров, паблики, онлайн-проекты, информационные порталы и проч. Иными словами, речь идет о любом формате наполнения информационного пространства, даже если в силу закона он не может рассматриваться как СМИ.

Такой подход позволяет допустить признание статуса как за конкретными СМИ, так и за отдельными журналистами. Причем в отношении СМИ правовая ситуация неоднозначна. Если исходить из особенностей юридической природы СМИ и ее отражения в Законе о СМИ, о чем было сказано ранее, то очевидно, что СМИ являются буквально средством агрегирования и распространения информации, являясь формально не субъектом, а объектом правовых отношений. Тем не менее, статус иностранного агента присваивается именно СМИ.

Статус иностранного агента накладывает дополнительные специальные обязанности (маркировка продукции, специальная отчетность и аудит и др.) и ограничения, а также обуславливает особенности принуждения, вытекающие из неисполнения (ненадлежащего исполнения) обязанностей и соблюдения

¹ Минюст России признал 9 иностранных СМИ и ресурсов «иностранными СМИ, выполняющими функции иностранных агентов»: Голос Америки; Радио Свободная Европа/Радио Свобода (РСЕ/РС); Телеканал «Настоящее время»; Татаро-башкирская служба новостей «Радио Свобода»; Информационный проект «Сибирь. Реалии»; «Idel. Реалии»; «Фактограф»; «Кавказ. Реалии»; «Крым. Реалии».

ограничений (ответственность (административная, уголовная), пресечение в судебном и внесудебном порядке (например, блокировка сайта)). Более того, дополнительные обязанности, ограничения и возможность применения мер принуждения перераспределяются и в отношении лиц, которые используют материалы аналитиков (Закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»).

3. В механизме взаимодействия органов публичной власти и СМИ также выделяется информационно-учетный компонент, осуществляемый в реестровой форме. Реестр зарегистрированных СМИ представляет собой информационный ресурс, который ведется в государственной информационной системе.¹ Этот компонент тесно взаимосвязан с публичным признанием правоспособности в области деятельности СМИ и одновременно может рассматриваться как его составляющая. Организационно-правовые prerogatives здесь сосредоточены у Роскомнадзора как регистрирующего органа, который наделен полномочиями по подготовке и размещению установленных сведений в информационной системе. Эти полномочия имеют формат административных процедур, направленных на обеспечение движения регистрационного дела. Обработка, хранение и распространение соответствующей информации осуществляется в условиях, обеспечивающих предотвращение хищения, утраты, искажения, подделки информации, а равно недопущения использования этой информации должностными лицами в ущерб интересам юридических и физических лиц.

В организационно-правовом информационно-учетном поле функционирует ГИС в области СМИ.² ГИС содержит информацию о зарегистрированных СМИ, лицах, осуществляющих деятельность в области

¹ Приказ Роскомнадзора от 21.11.2011 № 1036 «Об утверждении порядка ведения регистрирующим органом реестра зарегистрированных средств массовой информации» // Российская газета. № 49. 07.03.2012.

² Постановление Правительства РФ от 26.01.2012 № 24 «О государственной информационной системе в области средств массовой информации» // СЗ РФ. 2012. № 6. Ст. 669.

СМИ, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих обработку массовой информации. Оператором ГИС является Роскомнадзор, наделенный комплексом полномочий по обеспечению функционирования ГИС. ГИС состоит из открытой части, закрытой части (базы данных и реестры оператора) и части, предназначенной для организации взаимодействия с другими информационными системами.

4. Взаимодействие органов публичной власти и СМИ происходит также в отношении государственного производства и распространения массовой информации. При этом используется форма учредительства СМИ, позволяющая обеспечивать общенациональное информационное пространство, формировать единый производственно-технологический комплекс государственных СМИ, что, в свою очередь, призвано создать необходимые условия для продвижения государственной информационной повестки.¹ В этих целях Правительство РФ выступило учредителем ФГУП «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания», утвержденного в статусе головного предприятия в области государственных электронных средств массовой информации. Административно-властные полномочия текущего руководства деятельностью ВГТРК осуществляет Минцифры России.

Государственное производство и распространение массовой информации также осуществляется путем создания ведомственных каналов массовой коммуникации (ведомственных СМИ). Такими каналами в настоящее время располагают практически все органы публичной власти. При этом могут быть использованы различные организационно-правовые формы. Например, ведомственная массовая коммуникация в системе ОВД обеспечивается ФКУ «Объединенная редакция МВД России».

¹ Постановление Правительства РФ от 27.07.1998 № 844 «О формировании единого производственно-технологического комплекса государственных электронных средств массовой информации» (вместе с «Уставом федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания») // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3895.

Обычно ведомственные СМИ имеют выраженный официально-деловой стиль и размещают материалы нормативного, планово-стратегического и экспертно-аналитического характера, новости относительно деятельности органа власти. Ведомственные СМИ используются также для опубликования отчетов о результатах деятельности учреждений и организаций, находящихся в ведении органа публичной власти, и об использовании закрепленного за ними имущества.

Одной из задач ведомственных СМИ является демонстрация роли и значения деятельности органа власти в механизме публичного управления и жизни общества, а равно доведение до сведения общественности позиции органа власти и его руководства по поводу государственной политики и развития в определенных сферах жизнедеятельности граждан, общества и государства. Соответственно, ведомственные СМИ выступают инструментом формирования правильно акцентированного, содержательного информационного поля, возникающего в связи с реализацией функций и полномочий органа власти и его должностных лиц.

В этой связи можно говорить о позитивной пропаганде результатов деятельности органов власти, обусловленной спецификой ведомственного правового статуса СМИ. Материалы в таких СМИ выверенные и согласованные, что вытекает, среди прочего, из отношений подведомственности органу власти. Также определяются условия и пределы участия ведомственных СМИ в отношениях информационного обмена. В частности, Положением об УОС МВД России¹ непосредственно закреплены полномочия пропагандистского и информационно-разъяснительного характера, направленные на поддержание авторитета, формирование и укрепление положительного образа сотрудников ОВД, формирование позитивного общественного мнения о деятельности МВД России. Аналогичные позиции заявлены и в Уставе ФКУ «Объединенная редакция

¹ URL: https://gsu.msk.mvd.pf/mvd/structure1/Upravlenija/uos/Polozhenie_ob_Upravlenii

МВД России»¹, учредителем и собственником имущества которой выступает Российская Федерация, а функции и полномочия учредителя осуществляет МВД России.

В то же время правовое положение ведомственных СМИ практически исключает возможность использования общественно-контрольных инструментов, поддерживающих реализацию конституционных прав граждан в области информации. В этом случае СМИ уже нельзя рассматривать как независимый социальный институт. Как следствие, надо признать, что взаимодействие органов власти и ведомственных СМИ объективно предполагает фильтрацию информации, возможность ее ограничения либо запрета. В то же время такие явления, которые принято называть негативными, характерны для любых СМИ, статус которых предполагает ту или иную форму аффилированности с органами или организациями, в том числе частными. В этой связи существенная доля ответственности за качество предоставляемой информации ложиться на государство. Это качество может быть обеспечено инструментами общественного контроля, по результатам которого возможно ставить вопрос о персональной ответственности уполномоченных должностных лиц и доведении результатов решения этого вопроса до сведения общественности.

5. В порядке взаимодействия с органами публичной власти СМИ могут рассчитывать на государственную поддержку. В частности, Минцифры России из федерального бюджета могут быть предоставлены субсидии в области выпуска, распространения и тиражирования социально значимых проектов в области печатных СМИ, выпуска изданий для инвалидов и инвалидов по зрению. Такая финансовая поддержка взаимосвязана с реализацией стратегических планов в рамках федерального проекта «Доступный и качественный контент в современном информационном пространстве» государственной программы «Информационное общество» и

¹ URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/5092605>

федерального проекта «Информационная доступность для инвалидов и маломобильных групп населения» государственной программы «Доступная среда».¹

Также можно привести пример финансовой государственной поддержки АНО «ТВ-Новости» в целях их присутствия в мировом информационном медиаполе и продвижения на мировых рынках отечественной информационной продукции.² Субсидирование производится Минцифры России в рамках тех же актов стратегического планирования.

6. В связи с обязательствами государства перед населением по обеспечению безопасной жизнедеятельности, одним из направлений взаимодействия органов публичной власти со СМИ выступает информирование о возникающих опасностях, правилах защиты.³ Речь идет о публикации экстренной информации, связанной с экстраординарными обстоятельствами. Такое взаимодействие имеет формальное обоснование в законодательных актах, обеспечивающих регулирование в чрезвычайных обстоятельствах (чрезвычайные ситуации, техногенные катастрофы, чрезвычайное положение, военное положение, проведение КТО).

¹ Постановление Правительства РФ от 11.02.2021 № 158 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий организациям, осуществляющим выпуск, распространение и тиражирование социально значимых проектов в области печатных средств массовой информации, выпуск изданий для инвалидов и инвалидов по зрению» // СЗ РФ. 2021. № 8 (Часть I). Ст. 1334.

² Постановление Правительства РФ от 30.11.2022 № 2169 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета автономной некоммерческой организации «ТВ-Новости» на создание и поддержание средств массовой информации и их распространение в мировом информационном пространстве, создание и поддержание информационных ресурсов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», покрытие расходов, связанных с производством и распространением на российском и международном рынках информационной продукции и продукции средств массовой информации, и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 4 марта 2021 г. № 315» // СЗ РФ. 2022. № 49. Ст. 8681.

³ Постановление Правительства РФ от 28.12.2020 № 2322 «О порядке взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления с операторами связи и редакциями средств массовой информации в целях оповещения населения о возникающих опасностях» // СЗ РФ. 2021. № 1 (часть II). Ст. 175.

7. Запрос информации со стороны СМИ обоснован правомочиями граждан, образующими конституционное право на доступ к информации. В частности, исходя из презумпции открытости публичной власти, граждане, по общему смыслу регулирования, могут претендовать на доступ к информации, которая находится в распоряжении органов публичной власти, за исключением установленной законом информации ограниченного доступа.¹

СМИ, в соответствии с законом, могут обращаться с запросом в орган власти в устной или письменной форме. Запрос, по сути, представляет собой форму обращения, хотя и находится вне поля регулирования Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ об обращениях граждан². Тем не менее, и указанный законодательный акт, и иные акты, определяющие порядок регулирования обращений к органам публичной власти с различными целями, предусматривают непосредственно также вариант электронного обращения, которые не заявлен в Законе о СМИ. Закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ об обеспечении доступа к информации о деятельности органов власти также предусматривает электронную форму запроса, хотя круг субъектов, запрашивающих информацию в соответствии с Законом № 8-ФЗ не сводится только к СМИ. Соответственно, можно полагать, что запрос со стороны СМИ также может иметь электронную форму. Кроме того, Закон № 8-ФЗ устанавливает бланкетную восполняющую взаимосвязь с Законом о СМИ, в соответствии с чем Закон № 8-ФЗ призван восполнить пробелы в отношении регламентации запросов СМИ в органы публичной власти. При этом каждый из этих законодательных актов претендует на системообразующее регулирование, и такие отсылки снижают значимость каждого из них, создавая

¹ Травников Н.О. О правомочиях, образующих право на информацию // Российский юридический журнал. 2015. № 5. С. 48—49; Шевердяев С. Н. Проблемы конституционно-правового регулирования информационных отношений в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 116 и др.

² Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

подчиненное регулятивное поле с неясной спецификой разрешения содержательной коллизии.

В этой связи, представляется, что ст. 39 Закона о СМИ должна иметь следующую редакцию: «Редакция имеет право запрашивать информацию о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Запрос информации возможен в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа...». В контексте достижения соответствия организации публичной власти эта редакция может быть представлена следующим образом: «Редакция имеет право запрашивать информацию о деятельности органов публичной власти, организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Запрос информации возможен в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа...».

Неясной представляется позиция законодателя относительно пределов запрашиваемой информации, в том числе в сочетании Закона № 8-ФЗ и Закона о СМИ. Закон о СМИ устанавливает ограничения в связи с защитой охраняемой законом тайной. При этом действующее законодательство оперирует не только понятием тайны, но и иными категориями (конфиденциальная информация¹, персональные данные², информация

¹ Напр., ст. 65.2, ст. 434.1 ГК РФ (часть первая)

² Напр., ТК РФ, Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», Закон РФ от 20.07.2012 № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов», Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», Федеральный закон от 25.07.1998 № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»

ограниченного доступа¹, отдельные сведения² и информация³, факт передачи информации⁴, перечни⁵, данные⁶, тактики⁷, решения⁸ и др.). Соответственно, формально нормативный материал Закона о СМИ вынуждает давать расширительное толкование пределам информирования СМИ.

Закон № 8-ФЗ изначально закладывает открытый подход к определению объема ограничений на предоставление информации органами публичной власти. Этот подход использует в рамках своих правовых позиций Верховный Суд РФ, апеллируя в подходах к практике применения закона о СМИ к Закону № 8-ФЗ. Причем Верховный Суд РФ ссылается на Закон № 8-ФЗ как иной федеральный закон по отношению к Закону о СМИ.⁹

Кроме того, нельзя также не обратить внимание на сложности с установлением информации, которая рассматривается как служебная тайна. С одной стороны, упоминание служебной тайны в законодательстве

¹ Напр., Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации», Федеральный закон от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»

² Напр., Федеральный закон от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», Федеральный закон от 15.11.1997 «Об актах гражданского состояния», Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»

³ Напр., Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Федеральный закон от 30.12.2004 № 218-ФЗ «О кредитных историях»

⁴ Напр., Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»

⁵ Напр., Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»

⁶ Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»

⁷ Напр., Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

⁸ Напр., Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»

⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 8.

присутствует (в области обороны¹, в связи с исполнением определенных должностных (трудовых) обязанностей²). С другой стороны, в этой связи существенную роль играет ведомственное регулирование, что дополнительно создает правовую неопределенность и потенциально расширяет пределы дискреции органов власти в ограничении доступа к информации. В частности, в ведомственных актах используется формулировка «служебная необходимость» как основание ограничения доступа к информации, что весьма показательное.³ Эта ситуация является еще одним подтверждением проблемы режима распространения информации, в том числе, режима информации ограниченного доступа, о чем уже было сказано ранее.

Закон № 8-ФЗ, с одной стороны, позиционируется как системообразующий акт, обеспечивающий транспарентность деятельности органов публичной власти. С другой стороны, сам законодательный акт наполнен бланкетными положениями, которые, во-первых, как правило, создают пространство подзаконного ведомственного регулирования, во-вторых, в контексте настоящего исследования, не позволяют однозначно установить пределы притязаний СМИ на доступ к соответствующей информации.

В частности, ст. 15 Закона № 8-ФЗ регламентирует возможность присутствия на коллегиальных заседаниях органов публичной власти граждан, в том числе представляющих их организации и объединения. Представители

¹ Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне»

² ТК РФ, федеральные законы от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 01.10.2019 № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» и др.

³ Напр., Постановление Правительства РФ от 03.11.1994 № 1233 «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченном органе управления использованием атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3165.

СМИ под эту конструкцию подпадают, но при этом собственно СМИ как представители гражданского общества в качестве самостоятельного субъекта присутствия не обозначены, что не соответствует логике правового регулирования взаимодействия СМИ и органов публичной власти, которые проявляют взаимный интерес к такому сотрудничеству. Кроме того, порядок присутствия определяется на ведомственном уровне. Фактически, имеет место декларация присутствия, реализация которой затруднена в силу разнообразных ведомственных подходов, что подтверждается судебной практикой. Например допускается замена присутствия в зале заседаний наблюдением за происходящим в режиме реального времени на устройстве отображения в здании органа власти, зависимость присутствия от усмотрения руководителя органа власти;¹ совмещение в одной повестке проведения заседаний вопросов открытого и ограниченного доступа;² правовая неопределенность в признании информации относящейся к имеющей ограниченный доступ на дискреционных основаниях, что означает наличие условий для произвольного изменения характера заседания с открытого на закрытое³. Таким образом, в ст. 15 Закона № 8-ФЗ создана отрицательная абстракция, негативно влияющая на восприятие органов публичной власти, снижающая общее качество правового регулирования.

При этом следует обратить внимание на правовые позиции Конституционного Суда РФ по поводу оборота информации и реализации конституционного права на информацию: ограничения в оборотоспособности

¹ Решение Московского областного суда от 01.11.2018 по делу № 3а-764/2018; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 05.06.2019 № 4-АПА19-9.

² Решение Западнодвинского межрайонного суда Тверской области от 28.12.2022 по делу № 2а-285/2022; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Тверского областного суда от 15.03.2023 по делу № 2а-285/2022.

³ Решение Суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 12.04.2023 по делу № 3а-17/2023; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 20.07.2023 по делу № 66а693/2023; Решение Смоленского областного суда от 09.06.2022 по делу № 3а-63/2022; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 22.09.2022 по делу № 66а-2774/2022.

информации объективно возможны, но они должны выстраиваться на разумном балансе защиты конституционно значимых ценностей и публичных интересов, определяться исключительно федеральным законом, не допуская при этом чрезмерного ограничения прав и свобод граждан и создания неустранимых препятствий и в их реализации.¹

В специальных источниках отмечается, что такой подход обеспечивает ясность, определенность и недвусмысленность правового регулирования, а равно должен служить основой для разумной сдержанности и соразмерности ведомственного регулирования в целях надлежащей организации соответствующее общерегулятивного правового отношения.² Этому может способствовать, прежде всего, унификация регулирования на уровне Закона № 8-ФЗ в части порядка и сроков информирования о проведении коллегиального заседания, порядка формирования его повестки, перечня оснований, исключающий возможность присутствия граждан в том или ином качестве. В рамках такого подхода следует конкретизировать соответствующие положения относительно СМИ.

В этом же контексте следует рассматривать бланкетное регулирование в отношении контроля за обеспечением доступа к информации органов власти

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 12.03.2003 № 173-О; Определение Конституционного Суда РФ от 29.01.2009 № 3-О-О; Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 № 3-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 27.03.1996 № 8-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 13.01.2020 № 1-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 22.11.2017 № 31-П.

² Руколеев В.А. Право граждан присутствовать на заседаниях коллегиальных органов власти // Административное и муниципальное право. 2024. № 1; Корченкова Н.Ю. Становление теоретико-правовой концепции права на информацию: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000; Колобаева Н.Е. Право на доступ к информации о деятельности органов власти // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 1(85). С. 16-22; Мицкая Е.В. О неоправданных препятствиях реализации права граждан на получение информации // Теория государства и права. 2019. № 4(16). С. 96-101; Блещик А.В. Выявление искажений в законодательстве и коммуникативный подход к праву: опыты правовой экспертизы нормативных актов // Российский юридический журнал. 2021. 2(137). С. 101-114; Джавакян Г.З. Принцип разумной сдержанности как механизм ограничения власти в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022; Пресняков М.В. Правовая определенность и принцип разумной сдержанности законодателя: проблема формальной и материальной правовой определенности // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 3-6.

устанавливается принимаемыми ими же нормативными правовыми актами (ч. 2 ст. 24 Закона № 8-ФЗ). Механизм такого контроля не является универсальным. Как правило, регламент касается организации доступа к информации и контроля за информацией¹, а сам контроль осуществляется по процедурам работы с обращениями граждан, либо указание на контроль в регламентах отсутствует²; самостоятельное регулирование контроля встречается, в основном, на региональном и муниципальном уровнях³.

Вообще федеральные органы исполнительной власти обычно не формируют регламентацию контроля за обеспечением доступа к информации, используя, как уже было отмечено, формат контроля в области работы с обращениями граждан. Кроме того, учитывая, что вопросы информационного

¹ Порядок организации доступа и контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности Государственной Думы Федерального Собрания РФ (утв. Распоряжением Председателя Государственной Думы ФС РФ от 12.01.2010 № 3р-1); Порядок организации доступа и контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности Министерства промышленности, транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл: утв. приказом Министерства промышленности, транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл от 18 окт. 2010 г. № 137

² Порядок организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности Министерства экономического развития РФ (Приказ Министерства экономического развития РФ от 12.02.2010 № 53)

³ Например, Порядок осуществления контроля за обеспечением доступа информации о деятельности Департамента информационной политики и средств массовой информации Пензенской области (утв. приказом Департамента информационной политики и средств массовой информации от 30.04.2010 № 20); Порядок осуществления контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности Департамента финансов Костромской области (утв. постановлением Департамента финансов Костромской области от 29.12.2009 № 13; Порядок осуществления контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности Министерства экономического развития Ставропольского края (утв. приказом Министерства экономического развития Ставропольского края от 30.03.2010 № 91/од; Порядок осуществления контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности Правительства Пензенской области и исполнительных органов государственной власти Пензенской области (утв. постановлением Правительства Пензенской области от 31.12.2009 № 1043-п; Порядок осуществления контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края, аппарата Правительства Пермского края и администрации Губернатора Пермского края (утв. указом Губернатора Пермского края от 03.02.2011 № 8); Постановление № 49 от 03.04.2023 года «Об утверждении Порядка осуществления контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления Раздольненского сельского поселения Кореновского района и подведомственных организаций».

оборота составляют конкретные полномочия лиц, замещающих должности государственной службы, можно полагать допустимым использование механизма служебных проверок. Но он не создает достаточных условий для экспертно-аналитической работы в целях оценки эффективности реализации принципов гласности и открытости деятельности органов публичной власти, поскольку контроль, прежде всего, проверка соответствия установленным нормам и требованиям, и только затем выявление и пресечение нарушений, применение мер принуждения. В этой связи положительным следует рассматривать опыт организации внутреннего контроля и мониторинга реализации права граждан на доступ к информации о деятельности органа власти с проведением экспертно-аналитических действий, завершающихся результирующими формами (справки, отчеты и проч.).

Учитывая вышеизложенное, представляется, что регламентация запросов СМИ в органы публичной власти в целом должна быть в достаточной мере урегулирована Законом № 8-ФЗ как специальным законодательным актом по отношению к Закону о СМИ. В Законе о СМИ достаточно, в таком случае, сформулировать бланкетную отсылку к Закону № 8-ФЗ.

8. Помимо позитивных направлений взаимодействия органов публичной власти и СМИ, которые обретают свои правовые формы, имеет место принудительное воздействие, а равно соответствующие им правовые формы и методы.

Принуждение как социальный инструмент не является прерогативой исключительно юридической науки и исследуется различными отраслями знания – философией, социологией, психологией, политологией. Принуждение выступает в различных ипостасях, соответственно, его морфология определяется многими факторами (целями, структурой отношения, ожидаемыми результатами и проч.). Принуждение в публично-правовой плоскости выступает, в частности, как государственное принуждение, которое направлено на обеспечение публичных интересов, отражает волю государства,

охраняет граждан, социальные группы и общество в целом. Соответственно, только государство обладает монополией на применение мер принуждения.

Государственное принуждение широко используется в практике реализации публичной власти, являясь ее обязательным атрибутом. Государственное принуждение является специфической разновидностью социального принуждения, имеет различные формы и обеспечивается различными источниками. Оно обусловлено объективными законами развития конкретного общества и призвано корректировать поведение граждан и коллективов посредством специальных инструментов, которыми располагает государства как социально-политический институт, обеспечивающий безопасную жизнедеятельность населения, препятствуя и противодействуя нежелательным и неодобряемым действиям. В этой связи государственное принуждение опирается на организованную силу, структурированную в специальный аппарат.

Государственное принуждение как явление социально-правового быта представляет собой двустороннее отношение, в котором противостоит позиция государства в лице уполномоченных органов и должностных лиц и позиция лица, в отношении которого применяются конкретные принудительные меры. При этом принуждение реализуется путем использования различных мер, облеченных в конкретные правовые формы. Применение таких мер влечет трансформацию правового статуса лица, на которое эти меры направлены. Кроме того, предусмотренные законом принудительные меры детально регламентируются правовыми нормами, в том числе, с позиции оснований, условий и пределов их применения.

Государственное принуждение обычно рассматривается как психическое, физическое, организационное, экономическое и иное воздействие на сознание, волю и поведение участников общественных отношений в целях профилактики, пресечения противоправных действий, привлечения к ответственности за совершение правонарушения и обеспечения процедуры (производства) привлечения к ответственности, восстановления

нарушенных прав или возмещения причиненного вреда. Результатом применения мер принуждения являются правоограничения (личные, имущественные, организационные и проч.) как исключения из общих правовых возможностей; иными словами, лицо, в отношении которого применяются меры принуждения вынуждено действовать в иных юридических границах, отличных от границ действий тех лиц, чьи действия законопослушны и не создают угрозы причинения вреда (ограничение личной свободы действий в публичном интересе).

В юридической науке вопросы структуры государственного принуждения не получили окончательного разрешения, о чем свидетельствуют различные подходы к определению системы мер принуждения.¹ Достаточно часто меры принуждения отождествляются с его формами. Представляется, что форма, в данном случае, выступает способом публично-властного воздействия на поведение лица, специфика которого определяется целью, основаниями, последствиями и процедурой. Меры принуждения конкретизируют форму воздействия, исходя из указанных характеристик.

Государственное принуждение в отношении СМИ реализуется в различных формах и включает различные меры. В системе мер государственного принуждения по отраслевому критерию можно выделить административное принуждение, которое, в свою очередь, по критерию уполномоченного субъекта можно дифференцировать судебное и внесудебное принуждение. По критерию юридической природы и содержания применяемых мер, можно выделить меры превентивного и пресекающего

¹ Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8. С. 6; Чхиквадзе В.М. Социалистический гуманизм и права человека. М., 1978. С. 123–126; Четвернин В.А., Яковлев А.В. Институциональная теория и юридический либертаризм // Ежегодник либертарно-юридической теории. 2009. Вып. 2; Макарейко Н.В. Государственное принуждение в механизме обеспечения экономической безопасности: теоретические и прикладные проблемы: Дис. ... докт. юрид. наук. Н. Новгород, 2016. С. 49; Базылев Б.Т. Сущность санкций в советском праве // Правоведение. 1976. № 5. С. 38; Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М., 1981. С. 74 и др.

характера, меры восстановительного характера, а равно меры административной ответственности и связанные с ними процессуально-обеспечительные меры.

Судебное принуждение имеет место по основаниям, предусмотренным КАС РФ (гл.гл 27-27.3), КоАП РФ, АПК РФ.

В частности, в соответствии с КАС РФ суд вправе применять принудительные меры по отношению к редакциям СМИ. Согласно ст. 16 Закона о СМИ, суд имеет полномочия приостановить или полностью прекратить деятельность СМИ на основании неоднократного нарушения редакцией установленных законодательством требований, по поводу которых были вынесены предупреждения Роскомнадзором. Эти и другие полномочия раскрывают выполнение судами специальных функций по отношению к СМИ.

Внесудебное принуждение реализуется органами прокуратуры и уполномоченными исполнительно-распорядительными органами.

Органы прокуратуры могут потребовать приостановить деятельность СМИ, признать недействительной его регистрацию и (или) прекратить действие лицензии на вещание, а также потребовать запрета (ограничения) деятельности иностранного СМИ на территории Российской Федерации.¹

Органы прокуратуры предпринимают меры реагирования на факты, свидетельствующие о признаках нарушения со стороны СМИ законодательства о распространении информации. Основанием выступает распространение недостоверной информации, которая позиционируется как достоверная, имеет социально значимые негативные эффекты, создавая угрозы причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, общественному порядку и общественной безопасности, функционированию определенных

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 24.03.2023 № 210 «Об утверждении Инструкции о порядке подготовки требований о приостановлении деятельности средства массовой информации, о признании недействительной регистрации средства массовой информации и (или) прекращении действия лицензии на вещание, а также о порядке принятия решения о запрете (ограничении) деятельности иностранного средства массовой информации на территории Российской Федерации» // Законность. 2023. № 5.

объектов и организаций, значимых для обеспечения жизнедеятельности, создающая препятствия для деятельности органов публичной власти, Вооруженных Сил РФ. Также реагирования требует информация, свидетельствующая о проявлении явного неуважения к личности, обществу, государству (Конституции РФ, государственной символике, органам власти), выражающая призывы к организации несанкционированных публичных мероприятий, пропаганду, обоснование и (или) оправдание осуществления экстремистской деятельности и проч.

Источники таких сведений определяются в соответствии с общими правилами прокурорского надзора.

Обоснованность применения мер прокурорского реагирования устанавливается в ходе проведения проверочных мероприятий, в рамках которых дается правовая оценка информации и делаются необходимые выводы о форме реагирования. При этом проект выносимого прокуратурой требования подлежит согласованию с управлением взаимодействия со СМИ Генеральной прокуратуры РФ. Если выносятся требования о приостановлении деятельности СМИ, то оно также направляется в Роскомнадзор. Возможность принятия решения о запрете (ограничении) деятельности иностранного СМИ на территории Российской Федерации предварительно согласовывается с МИД России и также направляется в Роскомнадзор.

Роскомнадзор, его территориальные органы, а также некоторые иные субъекты государственного управления в рамках реализации специальных целей взаимодействия со СМИ осуществляют свои юрисдикционные полномочия, связанные с производством по делам об административных правонарушениях, а именно: выявляют административные правонарушения и составляют по ним протоколы, а также являются субъектами производства по делам об административных правонарушениях, уполномоченными на рассмотрение дел соответствующей категории. Это касается как непосредственно надлежащего порядка осуществления СМИ своей деятельности, так и смежных сфер публичного управления.

Например, антимонопольный орган (Федеральная антимонопольная служба (ФАС России)) является уполномоченной субъектом административной юрисдикции в сфере рекламы, распространяемой по каналам СМИ, органы безопасности осуществляют юрисдикционные полномочия в области защиты информации, должностные лица органов внутренних дел уполномочены составлять протоколы по административным правонарушениям в отдельных случаях злоупотребления свободой массовой информации, нарушения порядка изготовления или распространения продукции средства массовой информации и некоторых других. Одновременно с этим, органы внутренних дел и их должностные лица, а также должностные лица контрольных (надзорных) органов публичной власти в целях выявления и пресечения правонарушений и иного противоправного поведения в пределах сферы своей деятельности и имеющихся полномочий осуществляют мониторинг средств массовой информации, в том числе, преследуя профилактические задачи.

Закон о СМИ содержит главу VII, которая содержит нормативную основу наступления ответственности за нарушение законодательства о СМИ. Ответственности подлежат не только лица, представляющие СМИ, но органы власти, должностные лица, организации и общественные объединения.

Организация нормативного материала ст. 56 Закона о СМИ имеет некоторые особенности. Формально законодатель указывает на ответственность государственных органов, в связи с чем, во-первых, напрямую не предусмотрена ответственность органов местного самоуправления, а равно ответственность органов публичной власти, не являющихся государственными органами и органами местного самоуправления (органы публичной власти федеральной территории). Во-вторых, сама конструкция «государственные органы» нуждается в толковании, учитывая соотношение терминов и соответствующих им понятий «государственный орган» и «орган государственной власти» (о таком соотношении позволяет говорить, например, понятие единой системы

публичной власти¹, понятие государственной службы и др.). Соответственно, исходя из дифференциации этих терминов из правового поля ответственности исключаются органы государственной власти, что не соответствует их фактическому правовому положению. Как следствие, объем понятия «государственный орган» следует интерпретировать в широком значении, в качестве собирательного, объединяющего все структуры аппарата государственной власти.

Но это толкование не объясняет статус органов местного самоуправления как субъектов ответственности. В то же время законодатель подразумевает возможность возложения ответственности на организации и учреждения. В соответствии с законодательством о местном самоуправлении органы местного самоуправления обладают правоспособностью муниципального казенного учреждения², что позволяет подразумевать их ответственность в контексте этого статуса. Такой подход означает дифференцированный подход к структурам публичной власти как субъектам ответственности. Формально юридически это позволяет решать вопросы ответственности, но с учетом целей, задач и идеологии в целом взаимодействия органов публичной власти со СМИ можно утверждать, что смысл и коннотация ответственности существенно различается. В то же время Верховный Суд РФ в порядке преодоления коллизии сформулировал соответствующую правовую позицию, позволяющую распространить положения об ответственности на органы местного самоуправления.³ По всей видимости, такой же подход может быть использован и в отношении органов публичной власти федеральной территории.

¹ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039; Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

² Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 8.

Также недостаточно корректным представляется исходный подход к ответственности должностных лиц, которые указываются в качестве ее потенциальных субъектов в рамках их общего перечисления вне связи с органами власти. Это позволяет говорить о широкой трактовке представлений о должностных лицах, позволяющей устанавливать соответствующий статус в отношении широкого круга лиц, наделенных не только функциями представителя власти, но и организационно-распорядительными и административно-хозяйственными функциями в любых организациях, а равно лиц, замещающих государственную должность РФ либо субъекта РФ, иностранных должностных лиц, должностных лиц публичной международной организации.¹ Такая трактовка в целом позволяет к этому кругу лиц причислять должностных лиц аппарата публичной власти федеральных территорий, тогда как формальных оснований рассматривать в качестве субъектов ответственности органы публичной власти этих территорий нет.

Отдельно в качестве субъектов ответственности законодатель выделяет, наряду с государственными органами, учреждениями и предприятиями, организации. Соответственно, можно полагать, что подразумеваются те коллективные субъекты, статус которых формируется через термин «организация», учитывая, что единое понятие организации в отечественном законодательстве не принято. В этом случае термином «организация» охватывается достаточно широкий круг субъектов, имеющих различные цели деятельности, правовой статус и аффилированность с публичной властью. Таким образом, с одной стороны, речь идет, в частности, о государственных организациях силовой направленности (Вооруженные Силы РФ², войска национальной гвардии³, полиция (может также включать отдельные

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий». URL: <https://www.vsrif.ru/documents/own/8117/>.

² Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

³ Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (Часть I). Ст. 4159.

организации)¹), некоммерческие организации, в той или иной форме и объеме аффилированные с аппаратом публичной власти и наделенные, как правило, публично-властными полномочиями (государственные корпорации, государственные компании, государственные внебюджетные фонды и др.), иные коммерческие и некоммерческие организации². В то же время в ОКОПФ³ за основу используется термин «организация», что позволяет рассматривать его как родовой, в том числе по отношению к предприятиям и учреждениям. В любом случае, законодатель допускает необоснованное пересечение терминологии.

К этому можно добавить тот факт, что для вопросов ответственности коллективных субъектов принципиальное значение имеет правоспособность юридического лица. Соответственно, в случае, когда законодатель указывает на ответственность общественных объединений, эта ответственность фактически возможно только в отношении тех объединений, которые признали за собой юридическую личность путем государственной регистрации. При этом ответственность религиозных организаций исключается.

Законодатель устанавливает исчерпывающий перечень оснований освобождения от ответственности (ст. 557 Закона о СМИ). При этом законодатель не уточняет, о каком виде ответственности идет речь, что позволяет рассуждать как о праввосстановительной, так и о карательной ее разновидностях.

В ст. 58 Закона о СМИ конкретизированы основания, которые рассматриваются как ущемление свободы массовой информации, в связи с чем законодатель допускает наступление административной ответственности.

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

³ ОК 028-2012. Общероссийский классификатор организационно-правовых форм (утв. Приказом Росстандарта от 16.10.2012 № 505-ст)

Этой статье коррелирует несколько составов административных правонарушений, хотя, следует отметить, что тождественности формулировки объективной стороны составов административных правонарушений в КоАП РФ и ст. 58 Закона о СМИ не наблюдается. Можно полагать, что ст. 58 Закона о СМИ имеет взаимосвязь, в частности, со следующими статьями КоАП РФ и установленными ими составами административных правонарушений: ст. 5.25. «Непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов»; ст. 8.5. «Соккрытие или искажение экологической информации»; ст. 13.16. «Воспрепятствование распространению продукции средства массовой информации»; ст. 13.18. «Воспрепятствование уверенному приему радио- и телепрограмм и работе сайтов в сети «Интернет».

Самостоятельно установлены основания ответственность за злоупотребление свободой массовой информации (ст. 59 Закона о СМИ). Этой статье коррелирует несколько составов административных правонарушений: в области пропаганды социальных деструкций, противоречащих общественной нравственности и задачам охраны их здоровья¹; в области сохранности информации ограниченного доступа²; в области организации функционирования СМИ³; в области национальной безопасности⁴. Кроме того, КоАП РФ содержит ст. 13.15. «Злоупотребление свободой массовой информации», которая содержит составы административных правонарушений, непосредственно формализующие деяния, противоречащие надлежащей реализации свободы массовой информации.

Законодатель также предусматривает ответственность за злоупотребление правами журналиста (нарушение требований ст.ст. 50-51 Закона о СМИ), но прямых составов административных правонарушений, квалификация которых была бы связана со статусом журналиста, КоАП РФ не предусматривает.

¹ Ст. ст. 6.13, 6.21 20.3 20.29 КоАП РФ.

² Ст.ст. 13.11, 13.14 КоАП РФ.

³ Ст.ст. 13.17, 13.21, 13.22, 13.23 КоАП РФ.

⁴ Ст. 20.27 КоАП РФ.

В ст. 60 Закона о СМИ названы основания ответственности за так называемые иные нарушения законодательства о СМИ. Таким образом, очевидно, что эти основания не рассматриваются как отношение государства собственно к свободе массовой информации (ущемление или злоупотребление). В то же время эти основания непосредственно соотносимы с теми, которые свидетельствуют о воздействии на свободу массовой информации. В частности, воспрепятствование осуществляемому на законном основании распространению продукции СМИ, установление незаконных ограничений на розничную продажу тиража периодического печатного издания есть не что иное, как ущемление свободы массовой информации и административно наказуемо в соответствии со ст. 13.16 КоАП РФ; нарушение требований Закона № 436-ФЗ о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию применительно к СМИ выражается, прежде всего, в пропаганде социальных деструкций, противоречащих общественной нравственности и задачам охраны их здоровья, является злоупотреблением свободой массовой информации и также административно наказуемо. В этом контексте подход законодателя к разграничению оснований ответственности не вполне корректен и соотносим с деликтным законодательством, учитывая, например, что КоАП РФ предусматривает ст. 13.15, устанавливающую ответственность за злоупотребление свободой массовой информации, которая в части не соответствует ст. 4 Закона о СМИ, фиксирующей деяния, квалифицируемые в этом качестве.

9. Использование принудительного государственного воздействия, в соответствии с Конституцией РФ и принципами правового государства, предполагает формирование механизмов защиты прав, свобод, законных интересов для СМИ и их представителей. В ст. 61 Закона о СМИ сформулированы «рамочные» позиции по обжалованию действий (бездействие) и решений уполномоченных органов. Процессуальный порядок сформирован КАС РФ и ГПК РФ. Защита прав осуществляется посредством института жалобы и возмещения убытков. Основаниями для защиты

выступают неправомерные действия (бездействие) и решения, уполномоченного регистрирующего органа, лицензирующего органа, органов публичной власти и уполномоченных должностных лиц в связи неисполнением (ненадлежащим исполнением) обязанностей по предоставлению информации, аккредитации.

Можно указать направления взаимодействия, которые обретают свои неправомерные (организационные) формы и выстраиваются с использованием определенных методов.

Обеспечение информирования населения о деятельности Президента РФ посредством СМИ происходит с использованием различных организационных форм, в частности, путем проведения различного рода мероприятий. Среди них особое значение имеет организация «прямых линий» с Президентом РФ, а также проведение пресс-конференций, встречи с журналистами, освещение ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ и др. Таким образом, проводится сложная многоплановая работа, которая направлена на установление качественного контакта между Президентом РФ и обществом.

Структурные подразделения аппаратов палат Федерального Собрания РФ, отвечающие за связи с общественностью, реализуют функции по освещению их деятельности, непосредственному взаимодействию со СМИ, проведению просветительских мероприятий, ведению официальных страниц в социальных сетях и др. Представляет интерес практика организации специальных проектов, например, еженедельной программы «Сенат» на телеканале «Россия 24», парламентского телеканала «Вместе – РФ».¹ Подобный опыт может быть экстраполирован и в работу других органов власти, в том числе исполнительно-распорядительных.

Законодательство об обеспечении доступа к информации о деятельности судов фиксирует комплекс организационных форм взаимодействия со СМИ, который сконструирован открытым порядком. В числе рекомендуемых форм,

¹Концепция канала // Вместе – РФ: URL: <https://vmeste-rf.tv/channel/concept>. (дата обращения: 18.04.2023).

в частности: оповещение СМИ о предстоящих судебных заседаниях по резонансным для общественного мнения делам и распространение через СМИ сведений о вступивших в законную силу судебных решениях по таким делам, а также содействие представителям СМИ в организации проведения видеотрансляции в сети Интернет хода открытого судебного разбирательства по таким делам.

Органы публичной власти могут инициировать взаимодействие со СМИ для решения своих регуляторных задач, в том числе в профилактических и просветительских целях.¹ В этом случае СМИ выступают непосредственно как средство доведения до широкой общественности необходимой социальной значимой информации, которая необходима для обеспечения результативности государственной политики. В этом аспекте в качестве примера можно продемонстрировать опыт Минобрнауки России по созданию и размещению в СМИ видеосюжетов о детях, оставшихся без попечения родителей, а также иной производной информации указанной категории детей с целью реализации права детей жить и воспитываться в семье².

Активно сотрудничают со СМИ отдельные федеральные органы исполнительной власти. Причем особую значимость приобретает сотрудничество, связанное с реализацией социально-экономических и правоохранительных функций, наиболее часто интересующих общественность. Так, если говорить о событиях последних пяти лет, то особо активно осуществляли свою работу пресс-службы Минздрава России и Роспотребнадзора, Минобороны России и МИД России. Так, например, пресс-служба МИД России выпускает ежегодники «Дипломатический вестник»³, информационные бюллетени⁴, также представляет интерес практика дачи

¹ Письмо ФНС России от 25.08.2021 № АБ-4-20/11983 «Об освещении в СМИ необходимости применения ККТ». URL: <https://legalacts.ru/doc/pismo-fns-rossii-ot-25082021-n-ab-4-2011983-ob-osveshchenii/>

² Письмо Минобрнауки России от 08.10.2015 № ВК-2569/07 «О направлении методических рекомендаций» // Администратор образования. 2015. № 23.

³URL: https://www.mid.ru/ru/press_service/dipvestnik/. (дата обращения: 04.05.2023).

⁴URL: https://www.mid.ru/ru/press_service/bulletins/. (дата обращения: 04.05.2023).

опровержений¹. Еще одним положительным моментом в деятельности пресс-службы МИДа России можно отметить специальное мобильное приложение². ФССП России разработаны Методические рекомендации по организации и проведению публичных мероприятий³.

В литературе подчёркивается, что практика взаимодействия со СМИ в контексте коммуникаций на современном этапе включает в себя различные виды пресс-мероприятий, среди которых наиболее новыми являются пресс-завтраки, пресс-блоги, онлайн-конференции, вебинары, горячие телефонные линии, обмен информационными сообщениями и др.⁴

Особое значение имеет такое средство взаимодействия, как пресс-релиз.⁵ Анализируя пресс-релизы органов исполнительной власти, М.А. Ширинкина отмечает несколько видов среди них по признаку адресата: профильные, которые ориентированы на профессиональный круг адресатов; общие, которые имеют направленность на широкое сообщество адресатов⁶. В дополнение к этому описанию основной функции пресс-релиза в отношении органов исполнительной власти сводится к такому качеству как «оперативная передача информации о положительных событиях в деятельности должностных лиц и органов исполнительной власти, направленная на формирование их позитивного имиджа»⁷. Однако пресс-релизы могут

¹URL: https://www.mid.ru/ru/press_service/publikacii-i-oproverzenia/oproverzenia1/. (дата обращения: 04.05.2023).

²URL: https://www.mid.ru/ru/press_service/application_mfa/. (дата обращения: 04.05.2023).

³См. подр.: Методические рекомендации по организации и проведению публичных мероприятий (пресс-конференций, брифингов, круглых столов, пресс-туров) в территориальных органах ФССП России // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2013. № 1.

⁴Колесник О.А. Формы взаимодействия органов государственной власти и средств массовой информации // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 2-2. С. 49-52.

⁵Горновая В.А. Пресс-релиз как ведущий жанр PR-коммуникации // Знак: проблемное поле медиаобразования. 2016. № 3 (20). С. 53.

⁶Ширинкина М.А. Информационный тип документов исполнительной власти: проблемы выделения и описания // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 2: Языкознание. 2020. № 4. С. 162.

⁷Там же.

содержать информацию и о негативных проявлениях в деятельности должностных лиц.¹

Важным направлением взаимодействия органов публичной власти и СМИ, основанным на методологии убеждения, является государственное поощрение. В этой связи следует указать на формат присуждения премий в области СМИ как признание заслуг перед обществом и способ стимулирования профессиональной деятельности. Премии присуждает ежегодно Правительство РФ на основании предложений действующего на общественных началах совещательного органа - Совета по присуждению премий Правительства РФ в области СМИ, предварительно одобренных Председателем Правительства РФ.² Премияльное производство реализуется через Минцифры России. Значимым поощрительным инструментом также выступает награждение ведомственными наградами. В частности, в канун Дня спасателя МЧС России продвигает практику награждения ведомственными наградами журналистов и сотрудников информационных подразделений министерства (медали МЧС России «За содружество во имя спасения», «За пропаганду спасательного дела», «Участнику чрезвычайных гуманитарных операций»; нагрудный знак «Почетный знак МЧС России»);³

Таким образом, взаимодействие органов публичной власти и СМИ весьма разнообразно по своим проявлениям (используемым формам и методам). Главное, что речь идет именно о взаимодействии, в котором заинтересованы обе стороны, даже если речь идет о процедурах позитивного администрирования в отношении СМИ.

¹URL: <https://68.мвд.рф/document/2057973> (дата обращения: 12.02.2023).

² Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 732 «О Совете по присуждению премий Правительства Российской Федерации в области средств массовой информации» // СЗ РФ. 2013. № 35. Ст. 4518; Постановление Правительства РФ от 06.02.2001 № 89 «Об утверждении перечня международных, иностранных и российских премий за выдающиеся достижения в области науки и техники, образования, культуры, литературы, искусства, туризма и средств массовой информации, суммы которых, получаемые налогоплательщиками, не подлежат налогообложению» // СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 657.

³ URL: <https://mchs.gov.ru/deyatelnost/press-centr/novosti/1443593>

Полагаем, что это утверждение касается также вопросов контрольно-надзорной деятельности и принуждения, хотя интерес со стороны СМИ здесь может иметь совершенно иные проекции. В частности, привлечение к административной ответственности преследует цель, в соответствии с КоАП РФ, превенцию административных деликтов и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений. Если исходить из презумпции стремления участников общественных отношений к законопослушному поведению, то такой подход законодателя вполне может послужить обоснованием заинтересованности СМИ в недопущении нарушений. Кроме того, проявляется интерес общества, во благо которого осуществляется взаимодействие между органами публичной власти и СМИ.

Любое взаимодействие имеет конкретное нормативное обоснование. Если речь идет о взаимодействии организационного характера, то такое обоснование может иметь обобщенный характер путем указания на необходимые организационно-распорядительные полномочия по взаимодействию со СМИ либо путем разработки необходимых методических материалов. В любом случае, взаимодействие со стороны органов власти не может иметь произвольный характер, поскольку речь идет не только о распространении информации о деятельности органов и должностных лиц, но и о реализации конкретных полномочий публично-властных субъектов.

2.3. Взаимодействие органов публичной власти со СМИ как инструмент реализации информационной политики и обеспечения информационной безопасности

Современные условия развития общества, как на национальном, так и на глобальном уровне, свидетельствуют о том, что одним из системообразующих факторов жизнедеятельности и жизнеобеспечения выступает информационная сфера, во многом определяющая и обуславливающая состояние различных аспектов национальной безопасности. Более того,

национальная безопасность принципиально зависит от информационной безопасности, которая, в свою очередь, является одним из элементов национальной безопасности как комплексного состояния защищенности личности, общества и государства от различного рода рисков и угроз.

Понимание важности информационной сферы порождает необходимость формирования системы официальных взглядов на использование ресурсов публичной власти для эффективного и оптимального развития информационной сферы, т.е. информационной политики. Информационная политика работает в целом на продвижение мировоззренческих позиций государства как условия последовательного социально-экономического и политико-правового развития и достижения общественного блага с использованием доступных и эффективных, с позиции государства, средств преодоления существующих угроз. Этот подход определяет социально-гуманитарное измерение государственной информационной политики.

Информационная политика концентрированно выражается в актах стратегического планирования. Доктрина информационной безопасности (утв. Указом Президента РФ от 05.12.2016 № 646)¹ указывает на СМИ как на участников системы ее обеспечения. Если исходить из того, что информационная безопасность включает идеологическую и технологическую составляющие², то роль СМИ в обеспечении идеологической безопасности является принципиальной.

В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы (утв. Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203), определены основные принципы развития информационного общества, в числе которых: обеспечение прав граждан на доступ к информации; обеспечение свободы выбора средств получения знаний при работе с

¹ СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.

² Душакова Л.А., Шмалый О.В. Информационно-мировоззренческая безопасность в области образования как фактор безопасного социально-экономического развития // Юрист. 2024. № 4. С. 49-53.

информацией; приоритет традиционных российских духовно-нравственных ценностей; обеспечение законности и разумной достаточности при сборе, накоплении и распространении информации; обеспечение государственной защиты интересов российских граждан в информационной сфере.

В этом контексте государство использует свою властную силу для защиты своей идеологической программы, культурного и духовно-нравственного развития, противодействия распространения информации, противоречащей установленным и охраняемым законом ценностям, обеспечивая, таким образом, реализацию своих функций в области безопасности, используя допустимые организационно-правовые механизмы воздействия на информационную сферу. Соответственно, в качестве объекта государственной информационной политики можно рассматривать общественное сознание, а предметом – формы, методы и средства публично-властного воздействия на общественное мнение для достижения поддержки со стороны граждан и общества в целом.

Ключевая цель государственной информационной политики состоит в содействии устойчивому развитию всех сфер жизни общества. В частности, Стратегия развития информационного общества формулирует целеполагание во взаимосвязи с обеспечением национальных интересов и приоритетов, в том числе: развитие человеческого потенциала; обеспечение безопасности граждан и государства; повышение роли России в мировом гуманитарном и культурном пространстве; развитие свободного, устойчивого и безопасного взаимодействия граждан и организаций, органов публичной власти и управления; повышение эффективности государственного управления. Такой подход предполагает заботу государства о возможностях реализации прав граждан на объективную, достоверную, безопасную информацию и создание условий для удовлетворения их потребностей в постоянном развитии, получении качественных и достоверных сведений, новых компетенций, расширении кругозора.

Общий стратегический подход реализуется в декомпозиции подходов, демонстрирующих специфику отдельных структур аппарата публичной власти. Примером тому может служить, в частности, Концепция информационной политики судебной системы России на 2020—2030 годы, (одобрена Советом судей РФ 05.12.2019).

Содержательно государственная информационная политика во многом реализуется через СМИ, усилиями которых в сознании граждан, отдельных социальных групп, общества в целом формируются стереотипы поведения, желаемые установки и ценности, стигматизируются негативные явления и нежелательные установки, прежде всего, путем установления нормативных запретов на распространение информации определенной направленности. Как следствие, содержательно государственная информационная политика неразрывно связана с PR и (или) пропагандой.

Как отмечает Г.А. Кудрявцев, «основной характеристикой коммуникационной подсистемы политической системы российского общества является пропагандистская направленность»¹. В этой связи нельзя не отметить, что пропаганда как современное коммуникационное явление имеет различные смыслы и используется зачастую весьма контекстуально.

Исследование пропаганды через СМИ в ее различных проявлениях не является предметом настоящей работы, но, учитывая значимость коннотации для общества, особенно в контексте позиционирования через СМИ деятельности органов публичной власти, полагаем целесообразным сделать по этому поводу некоторые замечания.

Прежде всего, следует отметить, что само слово «пропаганда» латинского происхождения и имеет длительную историю формирования семантики и коннотации. Достаточно подробно историческое движение

¹Кудрявцев Г.А. Роль служб по связям с общественностью органов государственной власти в демократизации: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. М., 2012. С. 10.

смысла слова в работах Феллоуз Э. Галина.¹ Первоначально (примерно до XVI в.) это слово использовалось в биологии в контексте размножения флоры и фауны. Но затем, вероятно, на основе семантической близости слов «размножение» и «распространение» католическая церковь в лице Папы Григорий XIII (1572-85) сформулировала миссионерскую идею *de propaganda fide*, связанную с распространением католицизма среди иноверцев. В последующем были учреждены святое братство *de propaganda fide* и *collegium de propaganda*. И значение слова «пропаганда» приобретает религиозный контекст, связанный с распространением веры, равно как и сама пропаганда в своей основе предполагала именно веру.

В военно-политическом контексте это слово начали употреблять примерно в XIX веке (до этого времени «пропаганда» не относилось к часто употребляемым словам). Точное место происхождения этого значения не известно, но есть предположение, что это произошло в США. За этим контекстом начинает закрепляться негативная коннотация, поскольку слову придается значение упрека в продвижении суждений, которые не принимаются правящим большинством. Кроме того, негативная коннотация могла быть обусловлена конфронтацией протестантов и католиков в Северной Европе и США, в то время как для Южной Европы и Латинской Америки такой подход не был характерен.

На активацию употребления этого слова повлияла Первая мировая война, поскольку правительствам государств, в той или иной форме участвовавших в военной кампании, требовалось довести до общественности значимость и абсолютную правильность своих действий, а равно оказать воздействие на военное поведение и боевой дух своих противников. «Пропаганда» приобретает устойчивую негативную коннотацию, граничащую с недостоверностью и ложью. К началу Второй мировой войны «пропаганда»

¹ Fellows Erwin W. Galena, Ohio, USA «Пропаганда»: история слова // Политическая лингвистика. 2009. № 3. (Перевод И.П. Зыряновой). <https://cyberleninka.ru/article/n/propaganda-istoriya-slova> (дата обращения: 03.07.2025).

воспринимает смысл манипулирования массовым сознанием и персуазивными практиками управления общественным мнением.

История российской государственности имеет свою специфику по отношению к коннотативному восприятию «пропаганды», что существенной сказывается на отношении общества к деятельности органов власти и функционированию государства в целом. В то же время история, в том числе, отечественная, демонстрирует, что интерес к «пропаганде» во времени не стабилен и возрастает в те периоды, в которые обостряются конфликты и противоречия, внутренние и внешние.

Коннотация продолжает оказывать сильное воздействие на восприятие пропаганды. В то же время пропаганда представляет собой объективной существующую форму коммуникации, позволяющей на системной основе распространять идеи и информацию, разъяснять социально значимые явления и процессы, причем далеко не только политические, но и научно-технические, валеологические, экономические, культурные и проч. В то же время современное значение пропаганды тесно связано с формированием общественного мнения в целях укрепления социальной стабильности, особенно в кризисную эпоху, в связи с чем, действительно, крайне чувствительно обществом воспринимается стремление к манипулированию общественным сознанием. Как следствие, коммуникация органов власти с общественностью, с одной стороны, не может не иметь характер пропаганды, с другой стороны, возникает проблема поиска надежных инструментов, которые практически позволят стабильно сохранять позитивный имидж государства и не будут гражданами восприниматься как стремление к контролю над сознанием и психологическим состоянием общества. В этой связи, представляется, не следует однозначно негативно оценивать пропагандистскую направленность коммуникации, выстраиваемой между государством и обществом.

Одним из направлений государственной информационной политики, связанным со специальными целями взаимодействия органов публичной

власти и СМИ, является обеспечение информационной безопасности, которое находит свое выражение в определении видов информации и порядка ограничения ее использования, принятии мер реагирования, включая меры по признанию распространяемой информации незаконным путем, обращению в судебные органы в рамках административного судопроизводства. Например, это происходит в ходе инициативы рассмотрения административных дел о прекращении деятельности СМИ, об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису, о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе, в сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено, о признании информационных материалов экстремистскими, об ограничении доступа к информационным системам и (или) программам для электронных вычислительных машин, которые предназначены и (или) используются для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет» и функционирование которых обеспечивается организатором распространения информации в сети «Интернет».

При этом тема информационной безопасности и значения СМИ для ее обеспечения значительно шире. В работах, посвященных информационной безопасности, СМИ раскрываются как субъект, играющий существенную роль в информационном воздействии на массовое сознание, информационно-психологические войны¹. СМИ как объекты коммуникации в системе информационного противоборства являются «одновременно средством интерактивной коммуникации между властью, политической и экономической элитой и остальным обществом, а также односторонним инструментом информационно-психологического воздействия их владельцев на потребителей информации. Зачастую это воздействие осуществляется помимо воли адресата, например, когда информирование выступает в роли

¹Стюгин М. Оценка безопасности системы информационного управления Российской Федерации. URL: <https://psyfactor.org/lib/styugin1.htm>. (дата обращения: 04.05.2023).

некоего фона в местах, где человек в то или иное время вынужден находиться. Что бы по этим каналам не распространялось, человек не может повлиять на источник информационно-психологического воздействия и, таким образом, вынужден воспринимать информацию, в которую вплетены психологические манипуляции»¹. Признается, что «опыт, средства и методы информационно-психологического воздействия используются не только в интересах военно-политического руководства иностранных государств, но и в практике деятельности средств массовой информации и массовой коммуникации»².

Исследования показывают, что проблематика информационной безопасности и информационного противоборства весьма широка и обусловлена не только спецификой деятельности СМИ и функционированием разнообразных каналов массовой коммуникации в целом. Эта проблематика осложнена, в том числе, существенной неопределенностью определяющей параметры массовой коммуникации нормативно-регулятивной системы, которая не позволяет достаточно надежно идентифицировать всех субъектов информационного пространства, непрерывно тяготеющего к расширению, а равно обеспечить достоверную правовую квалификацию деструктивного воздействия. Прежде всего, затруднение вызывает доступ к информационному пространству неограниченного круга лиц, что, в свою очередь, препятствует установлению признаков СМИ и квалификации субъекта, распространяющего информацию в качестве СМИ, а следовательно, определению правовых последствий и принятию необходимых мер, направленных на противодействие информационным угрозам в рамках взаимодействия органов публичной власти и СМИ.

Государственная информационная политика и политика информационной безопасности непосредственно основывается на

¹Там же.

²См. подробнее: Манойло А.В. Государственная информационная политика в условиях информационно-психологической войны. URL: <https://psyfactor.org/lib/psywar25.htm>. (дата обращения: 04.05.2023); Почепцов Г.Г. Информационные войны. М.: «Рефл-Бук», К.: «Ваклер», 2000. 576 с.

государственном суверенитете как определяющей правовой категории конституционного устройства, поскольку его единственным источником и носителем является народ, что определяет возможности и пределы свободной дискуссии, учитывая свободу слова, печати, информации, плюрализм мнений. В то же время системообразующий характер государственного суверенитета также, в свою очередь, имеет ограничения, которые призваны не допустить расширительного и произвольного толкования пределов допустимого вмешательства государства в жизнь общества.

Соответственно, государственная информационная политика и политика информационной безопасности в правовом выражении имеет два ключевых вектора: ограничения в части свободы массовой информации и поощрение массового распространения позитивной, с точки зрения государства, информации (государственная поддержка, обеспечение доминирования контролируемых государством СМИ).

В части ограничений государство нормативно определяет основания и условия недопустимости массового распространения информации определенного рода и содержания (информации ограниченного доступа), которые касаются широкого круга субъектов информационно-массовых отношений и, в первую очередь, СМИ. И здесь ограничителем для формирования таких оснований и условий выступает конституционный запрет цензуры. Информация ограниченного доступа должна быть определена максимально конкретно, не позволяя множественность интерпретаций. В этой связи можно привести описанный в источниках опыт США по рекомендации внимательно относиться к распространению официальной информации, поскольку «любые статистические данные, сообщения о производстве, заключении контрактов и т. д. могут быть использованы «враждебными силами» в разведывательных целях».¹ В органах власти США, как правило,

¹ Цит. по: Быков А. Ю. Реализация принципов федерализма в правовом регулировании американских СМИ // Вестник Санкт-Петербургского университета. Язык и литература. 2015. Сер. 9. Вып. 4.

разрабатываются ведомственные инструкции и регламенты, определяющие порядок взаимодействия со СМИ и принципы предоставления информации общественности.

Кроме того, государство использует иные инструменты, которые усложняют публичное признание участников информационно-массовых отношений и производимой продукции: отечественное законодательство содержит, в частности, ограничения для иностранного элемента учредительствовать в СМИ и выступать в статусе редакции, обязательность лицензирования отдельных видов деятельности в области массовой информации, квотирование, аккредитация и др. Такой подход обеспечивает лояльность государству, ограничение иностранного влияния и, как следствие, государственный суверенитет и идентичность.

Акцентируем внимание на организации работы и обеспечении информационной политики подразделений пресс-служб отдельных органов государственной власти, которые функционируют в соответствии с особенностями, которые присущи направлениям и задачам деятельности конкретного органа.

Как уже было указано ранее, в структуру МВД России входит Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации. Работа Управления ведется по таким направлениям, как разработка информационного сопровождения деятельности МВД России, своевременное доведение до СМИ общественно важной информации, а также совершенствование политики по взаимодействию органа с представителями СМИ. Как отмечает Э.В. Артишевский, на современном этапе развития перед ОВД «стоит цель совершенствования системы взаимодействия с институтами гражданского общества путем своевременного и качественного информирования населения посредством средств массовой информации»¹.

¹Артишевский Э.В. Взаимодействие МВД и СМИ в свете закона «О полиции» // Знак: проблемное поле медиаобразования. 2011. № 2 (8). С. 99.

Помимо этого, в Федеральном законе от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»¹ содержатся положения, согласно которым полиция обязана на регулярной основе посредством взаимодействия со СМИ информировать государственную и муниципальную власть, а также представителей гражданского общества об итогах проводимых мероприятий, направленных на защиту общественных интересов. Данное взаимодействие направлено, в том числе, на повышение уровня открытости и взаимного доверия между сотрудниками органов внутренних дел и общественностью.

В качестве основной функции пресс-службы МВД выступает налаживание деловых связей с сотрудниками СМИ и подготовка для них наиболее интересного материала для последующего опубликования. Довольно часто эти материалы представляют собой какие-либо аналитические сведения о состоянии преступности на определенной территории, профилактических мероприятиях, осуществляемых сотрудниками органов внутренних дел, статистических показателях по правонарушениям и преступлениям различных категорий.

В положении о специализированном структурном подразделении МВД России устанавливается, что информация о деятельности данного органа предоставляется по официальному запросу².

В целом, основные функции взаимодействия пресс-службы органов внутренних дел со средствами массовой информации можно свести к следующим: информационное сопровождение деятельности органов внутренних дел; обработка и принятие запросов СМИ; проведение аккредитационных процедур; реализация мероприятий с прессой; своевременное реагирование на недостоверную и негативную информацию об

¹Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» / СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

²Приказ МВД России от 17.10.2013 № 850 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2013. № 262.

ОВД; подготовка информационных материалов для руководителей с целью их последующего выступления на публике¹.

Пресс-служба в соответствии со спецификой своей деятельности призвана реализовывать охранительные и организационные полномочия с целью недопущения того, чтобы информация ограниченного доступа попала в публичное пространство. В структуре МВД России существуют также подразделения, ответственные за защиту служебной информации ограниченного доступа в системе ОВД. Это необходимо для того, чтобы предотвратить утечку, хищение, распространение служебной информации ограниченного доступа, предотвращение несанкционированного искажения сведений о деятельности ОВД, ее копирования или уничтожения, обеспечения целостности и достоверности данной информации².

В территориальных органах МВД России на различных уровнях распространение информации о деятельности соответствующих органов в СМИ осуществляется уполномоченными должностными лицами после ее согласования с соответствующей пресс-службой, управлением (отделом, отделением, группой) информации и общественных связей, отделом (отделением, группой) по связям со СМИ территориального органа МВД России. Как уже отмечалось ранее, особое значение в координации информационного сопровождения деятельности МВД имеет Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации МВД России.

Исследователями отмечается, что данной структурой отводится много времени на корректировку положений соответствующих нормативных правовых актов, устанавливающих основы деятельности подразделений по

¹Технологии взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации: учебное пособие / Э.В. Намруева, О.И. Ильянова. М.: Академия управления МВД России, 2021 С. 46.

²Приказ МВД России от 09.11.2018 № 755 «О некоторых вопросах обращения со служебной информацией ограниченного распространения в системе МВД России». URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 06.12.2018.

вопросам коммуникации с общественностью¹. К числу основных функций указанной структуры относятся:

- анализ положения государственной информационной политики в сфере внутренних дел, разработка предложений по информационной политике;
- разработка и проведение мероприятий по информационному сопровождению деятельности Министерства, выработка рекомендаций по их реализации;
- обобщение практики применения законодательства Российской Федерации по вопросам деятельности Управления, принятие правовых мер, направленных на повышение эффективности деятельности пресс-служб, подразделений информации и общественных связей;
- разработка проектов типовых положений о пресс-службах, подразделениях информации и общественных связей территориальных органов МВД России;
- незамедлительное реагирование в соответствии с законодательством Российской Федерации на материалы в СМИ, касающиеся недостоверных или порочащих честь и достоинство сведений о деятельности органов, организаций, подразделений системы МВД России, а также их должностных лиц².

В настоящий период времени в СМИ может встречаться распространение сведений, содержащих недостоверные факты о сотрудниках полиции или отдельных органах внутренних дел. Исследователями отмечается, что целенаправленная и влияющая сила СМИ может способствовать распространению негативного контента относительно

¹Тюменцев А.Н. Пресс-служба подразделения МВД России – координационный центр сотрудничества со средствами массовой информации // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2015. № 3 (34). С. 187.

²Приказ МВД России от 16.06.2011 № 683 «Об утверждении Положения об Управлении по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации Министерства внутренних дел Российской Федерации». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 17.04.2023).

сотрудников полиции¹. В этой связи деятельность пресс-служб играет важнейшее значение в противодействии распространения недостоверной (порой, откровенно «фейковой») или негативной информации.

Очевидно, что взаимодействие со СМИ имеет высокую значимость для ОВД. Общественное мнение является необходимым условием для успешной реализации ими поставленных управленческих задач. Так, в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» «общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции»². Согласование интересов ОВД с гражданами осуществляется посредством таких форм, как привлечение общественности к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности; обсуждение вопросов, касающихся деятельности полиции, в средствах массовой информации; осуществление общественного контроля за деятельностью полиции и др.

П.В. Ивлиев и Е.О. Ананьева, анализируя взаимодействие ОВД со СМИ, выделяют так называемые психолого-педагогические модели информирования:

- 1) модель аморализма противоправного поведения (СМИ акцентируют внимание на морально-правовых аспектах преступности);
- 2) модель запугивания (СМИ обращает внимание на аудитории на ответственность за совершение правонарушений, демонстрируются материалы органов внутренних дел с целью);
- 3) просветительная модель (доведение до общественности информации об исправлении личности, об исправительных учреждениях)³.

¹Ильянова О.И. Проблемные вопросы распространения негативной информации о деятельности сотрудников органов внутренних дел в сети Интернет // Человек: преступление и наказание. 2019. Т. 27 (1-4). № 4. С. 556.

²Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

³Ивлиев П.В., Ананьева Е.О. Взаимодействие СМИ с органами внутренних дел // Закон и право. 2021. № 8. С. 76.

В этой связи территориальные органы МВД обеспечивают свое присутствие в информационном пространстве, что создает необходимые условия для установления оперативной связи с обществом¹. Например, УМВД по Тамбовской области в ежегодных информационно-аналитических материалах отмечает количество материалов, размещенных в СМИ. Так, за 2020 г. «в центральных и региональных СМИ размещено 19529 материалов о деятельности полиции, из них в сети Интернет – 12734 (в том числе: на официальном сайте УМВД – 2758, МВД России – 162)². В 2021 году сотрудниками УМВД подготовлено или оказано содействие в подготовке для центральных и региональных СМИ 20272 публикации, в том числе: в печатных – 2091, на телевидении – 1643, на радио – 3334, на сайтах информационных агентств – 13204³. В 2022 году публикаций в центральных и региональных СМИ насчитывалось 15331, в том числе: в печатных – 694, на телевидении – 1290, на радио – 3089, на сайтах информационных агентств – 10258⁴.

В информационно-аналитических записках ОВД на районном уровне приводятся сведения о состоянии правопорядка на обслуживаемой территории за определенный период времени, отмечается значимость повышения взаимодействия ОВД с гражданами и СМИ. Так, в информационно-аналитической записке о состоянии правопорядка на территории города

¹См., напр., URL: https://68.мвд.пф/Dejatelnost/Otcheti_dolzhestnih_lic/Otcheti_nachalnikov_territorialnih_orga/o-michurinsk/za-2022-god-michurinsk/iaz-michurinsk-za-12-mesjacev-2022 (дата обращения: 13.02.2022).

²URL: https://68.мвд.пф/Dejatelnost/Otcheti_dolzhestnih_lic/Otchet_nachalnika_UMVD_Rossii_po_Tambovs/otchet-nachalnika-2020/inform-analiticheskaja-zapiska-2020 (дата обращения: 20.02.2023).

³URL: https://68.мвд.пф/Dejatelnost/Otcheti_dolzhestnih_lic/Otchet_nachalnika_UMVD_Rossii_po_Tambovs/otchet-nachalnika-2021/inform-analiticheskaja-zapiska-2021 (дата обращения: 20.02.2023).

⁴URL: https://68.мвд.пф/Dejatelnost/Otcheti_dolzhestnih_lic/Otchet_nachalnika_UMVD_Rossii_po_Tambovs/otchet-nachalnika-2022/informacionno-analiticheskaja-zapiska-k-ot (дата обращения: 20.02.2023).

Мичуринска за 2022 год акцентируется внимание на важности повышения уровня доверия горожан к деятельности ОМВД как одной из основных задач, говорится, что «в городских СМИ деятельности ОМВД посвящено 373 информационных материала, что составляет не менее 1 информационного факта в день»¹.

Аналогичные примеры можно наблюдать, исследуя подходы к информационному обеспечению деятельности ОВД по Республике Башкортостан², Петропавловску-Камчатскому³ и др., что играет значимую роль в решении вопросов информационной безопасности и обеспечения правопорядка.

Помимо ОВД такие же задачи решают иные органы исполнительной власти и подведомственные им органы и организации. В частности, в Регламент Росгвардии⁴ предусматривает своевременное предоставление в подразделение по взаимодействию со СМИ информации для формирования информационного ресурса по вопросам ведения Службы.

Особое значение взаимодействие со СМИ имеет для Федеральной службы исполнения наказания и ее территориальных органов, что обусловлено необходимостью формирования объективного мнения о деятельности и положении дел в органах и учреждениях УИС, реализации правоохранительной пенитенциарной деятельности⁵. К сожалению, не всегда в исправительных учреждениях соблюдаются права и свободы осужденных. К примеру, могут присутствовать нарушения права осужденных на охрану здоровья и медицинскую помощь, случаи ненадлежащего оказания

¹Там же.

²URL: <https://умвд.02.мвд.рф/document/33067290> (дата обращения: 10.05.2023).

³URL: <https://41.мвд.рф/Dejatelnost/Otcheti/отчеты-должностных-лиц-территориальных-о/item/35894368/> (дата обращения: 12.05.2023).

⁴Приказ Росгвардии от 07.11.2019 № 373 «Об утверждении Регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации». URL: www.pravo.gov.ru. 31.12.2019.

⁵Кохтачев В.С. Практика работы общественных советов при территориальных органах ФСИН России по информированию общественности и средств массовой информации о деятельности уголовно-исполнительной системы // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2016. № 4 (167). С. 24.

медицинской помощи осужденным, которые находятся на стационарном обследовании, а также бездействия должностных лиц исправительного учреждения в предоставлении оперативного лечения. Зачастую для решения подобных проблем важно обеспечить скоординированную работу субъектов общественного контроля и СМИ.¹ Информационная политика ФСИН также реализуется через Общественный совет². Как справедливо отмечается в литературе, «взаимодействие специализированных прокуратур и ОНК в сфере обеспечения законности в уголовно-исполнительной системе может также заключаться в совместных выездах и проверках исправительных учреждений, проведении совместных информационных, правопросветительских и научно-практических мероприятий, информационном обмене по предмету соблюдения прав и свобод лиц, отбывающих наказание в пенитенциарных учреждениях»³.

Приказом Генпрокуратуры России от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью»⁴ определяются основные функции и полномочия взаимодействия органов прокуратуры со СМИ. В частности:

- постоянное осуществление мониторинговой деятельности региональных СМИ на предмет соблюдения законности, а также в целях принятия мер прокурорского реагирования;
- регулярное обновление новостных порталов органов прокуратуры;

¹Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

²Приказ ФСИН России от 22.11.2021 № 1067 «О создании Общественного совета при Федеральной службе исполнения наказаний». URL: <https://www.consultant.ru/>

³Зелепукин Р.В. Взаимодействие органов прокуратуры и общественных наблюдательных комиссий в обеспечении законности в уголовно-исполнительной системе // Значение прокуратуры в гражданском обществе: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции с международным участием / под редакцией В.А. Шуняевой. Тамбов: Издательский дом «Державинский», 2022. С. 274.

⁴ <https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/documents/e5956318/> (дата обращения: 02.05.2026)

- еженедельное направление в управление взаимодействия со средствами массовой информации актуальных материалов для опубликования в СМИ и официальных Интернет-порталах;
- организация выступлений прокурорских работников в СМИ;
- согласование с управлением взаимодействия со СМИ;
- предание гласности материалов, вызывающих наибольший общественный резонанс.
- информирование управления взаимодействия со СМИ о проверках, в которых выявлены массовые нарушения законов, с целью их освещения в средствах массовой информации, привлечения журналистов для проведения проверочных мероприятий.

В литературе справедливо подчеркивается, что все сообщения, распространяемые прокуратурой, должны проходить строгую проверку, быть выверенными и не включать в свое содержание фактов недостоверного и необъективного характера, а сама «работа со СМИ в прокуратуре, как и иная деятельность прокурора, строится на основе планирования»¹.

Размышляя над состоянием взаимодействия органов современной прокуратуры, Б.Н. Пантелеев акцентирует внимание на том, что на степень эффективности взаимодействия прокуратуры с общественностью и средствами массовой информации влияет то, насколько эффективно обеспечена в организационно-правовом плане данная функция, насколько эффективно выработаны принципы делового сотрудничества, а также насколько усовершенствованными являются формы и методы работы, отвечающие за связи со СМИ, регулирование распространения информационных потоков². Также следует согласиться с мнением специалиста в том, что нецелесообразно смешивать реализацию полномочий прокуратуры в рамках ее надзорных функций с организацией взаимодействия

¹Мартынова Ю.А. Особенности взаимодействия прокуратуры со средствами массовой информации // Инновационная наука. 2019. № 5. С. 145.

²Пантелеев Б.Н. Взаимодействие органов российской прокуратуры с общественностью и средствами массовой информации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 13.

со СМИ¹. Осуществление прокурорского надзора является несколько иной сферой деятельности органов прокуратуры, которое направлено на решение задач, обусловленных такими целями, как «обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства»².

Вместе с этим, следует учитывать, что обеспечение открытости в условиях информационного противоборства, риска и негативного потенциала информационных угроз накладывает на специализированные структурные подразделения по связям с общественностью органов публичной власти дополнительные функции, связанные с обеспечением информационной безопасности. Причем тут важно учитывать не только возможность и арсенал жестких мер, влекущих ограничение тех или иных ресурсов, меры юридической ответственности, которые, по своей сути, и не относятся к полномочиям пресс-служб и отдельных должностных лиц, но и средства «мягкой силы», предполагающие меры по верификации информации, ее опровержению и актуализации реального и объективного состояния дел, в том числе, «играя на опережение» различных провокаций.

В этом контексте считаем верным обратить внимание на тезис А.В. Манойло о том, что в организационно-правовом аспекте в рамках совершенствования деятельности органов государственной власти Российской Федерации по противодействию акциям (мероприятиям) информационно-психологической агрессии и операциям информационно-психологической войны целесообразным представляется «отказаться от концентрации усилий на «силовом» решении информационных конфликтов, признать очевидность невозможности решения проблем в информационном

¹Там же. С. 14.

²Бессарабов В.Г. Взаимодействие органов прокуратуры со средствами массовой информации в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина: методическое пособие / В.Г. Бессарабов, В.М. Захарчук, М.В. Маматов. М.: Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2010. С. 41.

пространстве только за счет перекрытия (ликвидации) информационных каналов в условиях, когда любой информационный поток может быть с минимальной задержкой организован через иной канал; сосредоточиться на достижении эффективного обеспечения государственных интересов в информационном пространстве на основе комплексного подхода, предусматривающего приоритет информационных мероприятий наряду с организационными и правовыми»¹.

Безусловно, СМИ, являясь центральным сегментом медиaprостранства, используют новые информационные технологии, как и другие акторы информационного поля, что требует учитывать, как отмечается в литературе, «популярность социальных медиа среди всех категорий активных пользователей сети «Интернет» в России и за рубежом, включая высокопоставленных чиновников, политиков, представителей бизнес-элиты, общественных деятелей»². Основными факторами использования новых СМИ в таких традиционных стратегических областях, как международная деятельность, являются оперативность и мультимедийная составляющая, что отмечается и в специализированной литературе³. Тем самым, порой ответственность за формирование информационного пространства берут на себя отдельные должностные лица, заслуживающие и имеющие высокую степень доверия среди населения. Следует понимать, что это не подменяет работу пресс-служб или иных специализированных структурных подразделений, которые участвуют в подготовке этих сообщений и принятии мер по их распространению. Кроме того, «в авторских публикациях

¹Манойло А.В. Государственная информационная политика в условиях информационно-психологической войны. URL: <https://psyfactor.org/lib/psywar25.htm>. (дата обращения: 04.05.2023).

²Кутинова Т.В. Особенности деятельности МИД России в социальных сетевых коммуникациях. // Коммуникология. 2018. Т. 3. № 1. С. 78.

³См. подр.: Марчуков А.Н. «Публичная дипломатия 2.0» как инструмент внешнеполитической деятельности // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 4. 2014. № 4 (28). С.104-113; Obar J.A., Wildman S. Social Media Definition and the Governance Challenge: An introduction to the Special Issue. In: Telecommunications policy. 2015. №. 39 (9). P.745-750.

индивидуального характера реализуется возможность дополнения и уточнения официальной реакции государственных представителей на высшем уровне, а также вовлечение новой аудитории – широкой общественности»¹.

Неслучайно механизмы связей с общественностью стали широко распространены в структурах Вооруженных Сил РФ, что широко распространено в зарубежных странах². Например, в научной литературе признается, что «военное руководство США воспринимает средства массовой информации ВС как фактор постоянного, длительного и действенного воздействия на сознание и поведение личного состава для обеспечения морально-психологической готовности к выполнению боевых задач и искоренению негативных явлений в армейской жизни»³.

Подобные тенденции имеют значительное влияние на внешней арене, но не менее значимы они и во внутренних социальных процессах, входящих в предмет публичного управления, так как в рамках своей деятельности пресс-службе приходится взаимодействовать с другими субъектами и объектами информационной политики, что раскрывает политико-коммуникативную природу пресс-службы как одного из субъектов информационной политики⁴. Эти аспекты требуют расширения в понимании пресс-службы как собирательного понятия специализированного структурного подразделения органа публичной власти, осуществляющего взаимодействия со СМИ в рамках общей коммуникационной цели такого взаимодействия, выступая, как отмечалось ранее, институциональным компонентом соответствующего вида взаимодействия со СМИ, а также берущего на себя меры по обеспечению информационной безопасности. В целях гармонизации внедрения пресс-служб органов публичной власти и как институционального компонента, и как

¹Кутинова Т.В. Указ. соч. С. 79.

²См. подробнее: Синчук Ю.В. Информационные структуры армий ведущих зарубежных государств // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Общественные науки. 2017. Вып. 3 (787). С. 78-94.

³Газетов В.И. Служба PR в Вооружённых силах США // Власть. 2009. № 7. С. 149.

⁴Денисова Н.А. Пресс-служба в системе информационной политики // Социум и власть. 2009. № 2 (22). С. 21-30.

участника обеспечения информационной безопасности, исходя из положений Доктрины информационной безопасности, они должны быть наделены функциями по прогнозированию, обнаружению, сдерживанию, предотвращению, отражению информационных угроз и ликвидации последствий их проявления.

Такой подход требует не только организационных решений и мер, но и внедрения новых форматов работы. Одним из таких форматов становится применение метода конкурентной разведки в деятельности пресс-служб органов публичной власти. Под конкурентной разведкой в специализированной научной литературе предлагается понимать «набор комплекса мер разработанных к работе гражданских методов и используемых приемов работы, предназначенных для государственной разведки, они должны производить сбор и обработку данных, перебирая разные источники для выработки информационной поддержки и формирования управленческих решений, все действия должны проводиться согласно букве закона, соблюдая этические нормы и результаты деятельности того структурного подразделения, к которым оно применяется, выполняя все эти функции»¹. Изучение этого направления может оказаться полезным для организации работы пресс-служб со СМИ, в том числе правоохранительных органов, Так, по мнению В.С. Павлова и М.А. Масловой «конкурентная разведка позволяет не только грамотно и качественно находить необходимую информацию, но и четко ее систематизировать, уменьшить трудо- и временные затраты для ее получения не только правоохранительным органам, но и обычным пользователям»². Конкурентная разведка для правоохранительных органов становится дополнительным современным ресурсом, с помощью которого на

¹Конкурентная разведка: учеб. пособие в 2 ч. / под ред. Е.Л. Ющука, А.А. Мальцева; [авт. кол.: Е.Л. Юшук, Д.В. Петряшов, А.В. Кузин и др.]; М-во образования и науки РФ, Урал. гос. экон. ун-т. Екатеринбург: Изд-во: Урал. гос. экон. ун-та, 2015. Ч. 1. 210 с.

²Павлов В.С., Маслова М.А. Использование методов конкурентной разведки в деятельности пресс-службы МВД // Научный результат. Информационные технологии. 2023. Т. 8. № 1. С. 73.

основе открытых источников можно получить любую необходимую информацию как о пользователях, так и об организациях и других интересных им элементах, предупреждая многие негативные и деструктивные явления и процессы в информационной среде.

На сегодняшний день можно констатировать значительное наращивание репрессивности законодательства в области оборота информации, которая, с позиции государства, имеет деструктивный характер, в то числе в отношении институтов публичной власти и государственной политики. Такой подход обуславливает тенденцию к расширению императивности деятельности органов публичной власти в отношении СМИ в части фильтрации информации в целях обеспечения информационной безопасности для достижения специальных охранительных целей функционирования государства в условиях информационно-психологического противостояния с источниками внешнего и внутреннего влияния.

Эта тенденция вызывает крайне противоречивое отношение в обществе и может рассматриваться как ограничение свободы слова и информации, что создает условия для маргинализации в распространении информации и балансировании на грани злоупотребления свободой массовой информации и ее допустимыми границами. В то же время нельзя не согласиться с тем, что отсутствие государственных запретов в значительно большей степени может стать поводом злоупотребления редакциями СМИ свободой слова и информации¹.

В силу проведения активной информационной политики на национальном уровне проявляются следующие тенденции в ужесточении контроля государства над медиапространством:

- ограничение доступа к аудиовизуальному сервису; признание информационных материалов информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено;

¹Панкеев И.В., Тимофеев А.А. Тенденции государственного регулирования российских СМИ: правовой аспект // Вопросы теории и практики журналистики. 2020. № 2. С. 233.

- признание информации, создающей угрозу национальной безопасности, экстремистской;
- уголовная ответственность за публичное распространение заведомо ложной информации;
- административная ответственность для интернет-порталов за нарушение порядка ограничения доступа к информации.

В отдельных работах отмечается, что принимаемыми нормами о недопустимости распространения недостоверной информации «государство расширяет свои полномочия по цензуре в СМИ»¹. Не можем согласиться с этим, так как государственная политика направлена не на ограничение свободы достоверной информации, а на пресечение появления ложных информационных материалов, способных ввести в заблуждение общественность.

Реализация этих видов взаимодействия должна также подразумевать меры по информационно-психологическому противоборству, особенно в условиях чрезвычайных ситуаций, угроз их возникновения, проведения контртеррористических операций, техногенных, социальных или иных катастроф.

Подводя итоги исследования, проведенного в настоящей главе, представляется целесообразным сделать следующие выводы.

1. Организация связей с общественностью в деятельности органов публичной власти строится исходя из уровня публичного управления (федеральный, региональный, местный). Каждый уровень имеет свои особенности, тем не менее, общей характерной чертой является направленность на информирование населения о реализуемой в Российской Федерации политике.

¹Серегин А.А. Цензура СМИ: закон о фейковых новостях // Социология. 2019. № 4. С. 242-243.

2. Взаимодействие органов публичной власти и СМИ находится в непосредственной зависимости от целей такого взаимодействия и образует две разновидности:

- общее коммуникационное, выраженное в форме обеспечения гласности и расширения доступа СМИ к информации о деятельности органов публичной власти: основной инструмент продвижения информации - пресс-релиз; институциональная основа - пресс-служба, процедурная основа - аккредитация. В то же время вопросы взаимодействия органов власти и аккредитованных СМИ нормативно определяются самым общим образом, исключая регламентацию обязательных требований такого взаимодействия, что ставит журналистов в слабую позицию по отношению к органу власти;

- специальное управленческое, предусмотренное полномочиями конкретных органов власти в отношении СМИ и предполагающее сервисные (позитивные правоисполнительные) и правоохранные (негативные, конфликтные, включая превентивные) формы;

3. Пресс-службы становятся собирательным понятием специализированных структурных подразделений органов публичной власти, чья деятельность направлена на обеспечение раскрытия информации о деятельности органа власти и расширения доступа к ней неограниченного круга лиц. Это обосновывает и раскрывает выявленное значение пресс-службы как институционального компонента общего коммуникационного вида взаимодействия органов публичной власти и СМИ и унифицированной структурной единицы. Но в системе правового обеспечения отсутствуют общие начала, принципы, направления и меры по организации и деятельности пресс-служб как унифицированной структурной единицы, объединенных по расширению доступа к информации о деятельности органов власти

6. Полагаем целесообразным в Законе о СМИ выделить отдельную главу, посвященную взаимодействию СМИ с органами публичной власти, дифференцировав специфику ведомственных СМИ, а равно внести дополнения в законы о государственном и общественном контроле в части

формирования механизма внешнего наблюдения и присмотра за деятельностью органов власти и их должностных лиц во взаимодействии со СМИ. Кроме того, отдельные положения должны быть посвящены взаимодействию органов власти и СМИ в условиях экстраординарных режимов.

7. Этика взаимодействия должна иметь место и со стороны СМИ, и со стороны органов публичной власти и их должностных лиц, поскольку это является одним из инструментов обеспечения доверия к государству. Снижение уровня доверия и к государству, и к деятельности СМИ обусловлено множеством факторов, в числе которых преференциальное функционирование СМИ за счет финансирования со стороны органов власти или частных лиц. В этой связи Законом о СМИ следует предусмотреть мониторинг общественного мнения о деятельности СМИ, отношения к информации о деятельности органов власти и политике государства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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 личности, 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.

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 «горизонтали»;

- 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.

В результате проведенного исследования установлено, что, с одной стороны, СМИ в соответствии с действующим законодательством имеют возможность и инструменты определять информационно-коммуникационные процессы в общегосударственном масштабе. В этом смысле СМИ представляют собой определенный социальный институт, имеющий ресурс влияния на социально-политические институты и процессы, отражая их и формируя общественное мнение. В свою очередь, государство формирует

собственную информационную повестку и политику ее продвижения, что означает признание сферы массовой информации объектом государственного управления и правового регулирования, результатом чего является, в частности, нормативная регламентации организации функционирования СМИ. Более того, государства, как и любой иной субъект общественных отношений, имеет свой запрос на информацию определенного качества и содержания и, как показывает практика, выступает ключевым заказчиком и архитектором информационного пространства, поскольку только государство имеет для этого достаточный объем всех необходимых ресурсов. Следствием такой конструкции является потребность государства во взаимодействии со СМИ.

Основные результаты проведенного исследования сформулированы в качестве положений, выносимых на публичную защиту.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации

1.1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). - URL: <http://www.pravo.gov.ru>; URL: <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.

2. Международные правовые акты:

2.1. Декларация об основных принципах, касающихся вклада СМИ в укрепление мира и международного взаимопонимания, в развитие прав человека и борьбу против расизма, апартеида и подстрекательства к войне от 28.11.1978 // Международные нормативные акты ЮНЕСКО.- М.: Логос, 1993. С. 410 - 414.

2.2. Декларации о средствах массовой информации и правах человека (Резолюция 428 (1970) Консультативной ассамблеи Совета Европы) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 12 апреля 1993 г. № 15. Ст. 1338.

2.3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

2.4. Международная конвенция об использовании радиовещания в интересах мира 1936 г. // Ведомости ВС СССР. 1983. № 16. Ст. 240.

2.5. Всемирная конвенция об авторском праве от 06.09.1952 // СП СССР. 1973. № 24. Ст. 139.

2.6. Бернская конвенция по охране литературных и художественных произведений от 09.09.1886 // Бюллетень международных договоров. 2003. № 9.

2.7. Международная конвенция о пресечении обращения порнографических изданий и торговли ими от 12.09.1923 // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. IX. М., 1938. С. 100 - 105.

2.8. Конвенция о распространении несущих программы сигналов, передаваемых через спутники, от 21.05.1974 // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. М., 1990. С. 364 - 367.

2.9. Конвенция о международном обмене изданиями от 03.12.1958 // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXIII. М., 1970. С. 631 - 636.

2.10. Брюссельская конвенция о распространении несущих программы сигналов, передаваемых через спутники, 1974 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. М., 1990. С. 364 - 367.

2.11. Соглашение относительно пресечения обращения порнографических изданий (Париж, 04.05.1910) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. IX. М., 1938. С. 105 - 107.

2.12. Соглашение о ввозе материалов образовательного, научного и культурного характера 1950 г. // Бюллетень международных договоров. 1999. № 3.

2.13. Соглашение о международно-правовых гарантиях беспрепятственного и независимого осуществления деятельности Межгосударственной телерадиокомпании «Мир», подписанное в г. Ашхабаде 24.12.1993. URL: <http://cis.minsk.by>

2.14. Соглашение о принципах обмена информацией на основе программно-технических комплексов и международных стандартов (Алма-Ата, 30.01.1998). URL: <https://www.consultant.ru/>

2.15. Соглашение о создании Межгосударственного совета по сотрудничеству в области периодической печати, книгоиздания, книгораспространения и полиграфии (Минск, 04.06.1999) // СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2870.

2.16. Соглашение о сотрудничестве в области информации (Бишкек, 09.10.1992) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 10. С. 30 - 32.

2.17. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о статусе корреспондентов средств массовой информации Российской Федерации в Республике Казахстан и корреспондентов средств массовой информации Республики Казахстан в Российской Федерации // СЗ РФ. 2000. № 4. Ст. 403.

2.18. Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о совместной телерадиовещательной организации Союза Беларуси и России (Москва, 22.01.1998) // Бюллетень международных договоров. 2000. № 2. С. 70 - 72.

2.19. Рекомендация 748 (1975) Парламентской ассамблеи Совета Европы (принципы управления телерадиовещанием). URL: <http://pravo.gov.ru/>

2.20. Резолюция 820 (1984) Парламентской ассамблеи Совета Европы (принципы отношения средств массовой информации с парламентами). URL: <https://docs.cntd.ru/document/901739195>

2.21. Концепция формирования информационного пространства Содружества Независимых Государств (утв. Решением СГП СНГ о Концепции формирования информационного пространства СНГ от 18.10.1996). URL: <https://docs.cntd.ru/document/1901969>

3. Нормативно-правовые акты Российской Федерации:

3.1. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

3.2. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

3.3. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

3.4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1.

3.5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

3.6. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

3.7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

3.8. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

3.9. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

3.10. Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Российская газета. 1992. № 32.

3.11. Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170.

3.12. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

3.13. Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

3.14. Федеральный закон от 12.05.2009 № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.

3.15. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

3.16. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.

3.17. Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // СЗ РФ. 2020. № 52 (Часть I). Ст. 8583.

3.18. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

3.19. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4213.

3.20. Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

3.21. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <http://pravo.gov.ru>, 20.03.2025.

3.22. Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 48.

3.23. Федеральный закон от 01.07.2021 № 236-ФЗ «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории Российской Федерации» // СЗ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5064.

3.24. Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // СЗ. 2022. № 29 (часть II). Ст. 5222.

3.25. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

3.26. Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

3.27. Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

3.28. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

3.29. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

3.30. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

3.31. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3451.

3.32. Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

3.33. Федеральный закон от 29.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 1.

3.34. Федеральный закон от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 721.

3.35. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

3.36. Федеральный закон от 27.07.2010 № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4193.

3.37. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

3.38. Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.

3.39. Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

3.40. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

3.41. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

3.42. Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.

3.43. Указ Президента РФ от 27.01.2024 № 73 «О временном порядке раскрытия и предоставления информации хозяйственными обществами, являющимися экономически значимыми организациями, и некоторыми иными лицами» // СЗ РФ. 2024. № 5. т. 672.

3.44. Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.

3.45. Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 № 418 «О Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2708.

3.46. Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» / СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1431.

3.47. Постановление Правительства РФ от 26.01.2012 № 25 «О выделении конкретных радиочастот для вещания с использованием ограниченного радиочастотного ресурса (наземного эфирного вещания, спутникового вещания), проведении конкурса, взимании единовременной платы за право осуществлять наземное эфирное вещание, спутниковое вещание с использованием конкретных радиочастот и признании

утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 6. Ст. 670.

3.48. Постановление Правительства РФ от 23.09.2020 № 1529 «О лицензировании телевизионного вещания и радиовещания» // СЗ РФ. 2020. № 40. Ст. 6261.

3.49. Постановление Правительства РФ от 06.02.2001 № 89 «Об утверждении перечня международных, иностранных и российских премий за выдающиеся достижения в области науки и техники, образования, культуры, литературы, искусства, туризма и средств массовой информации, суммы которых, получаемые налогоплательщиками, не подлежат налогообложению» // СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 657.

3.50. Постановление Правительства РФ от 03.02.2012 № 75 «Об утверждении Положения об осуществлении мероприятий по контролю (надзору) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации, при проведении которых не требуется взаимодействие уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) органов с проверяемыми (контролируемыми) лицами» // СЗ РФ. 2012. № 7. Ст. 860.

3.51. Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1020 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации» // СЗ РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5503.

3.52. Постановление Правительства РФ от 13.09.1994 № 1055 «Об утверждении Правил аккредитации и пребывания корреспондентов иностранных средств массовой информации на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 21. Ст. 2399.

3.53. Постановление Правительства РФ от 26.01.2012 № 24 «О государственной информационной системе в области средств массовой информации» // СЗ РФ. 2012. № 6. Ст. 669.

3.54. Постановление Правительства РФ от 27.07.1998 № 844 «О формировании единого производственно-технологического комплекса государственных электронных средств массовой информации» (вместе с «Уставом федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания») // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3895.

3.55. Постановление Правительства РФ от 11.02.2021 № 158 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий организациям, осуществляющим выпуск, распространение и тиражирование социально значимых проектов в области печатных средств массовой информации, выпуск изданий для инвалидов и инвалидов по зрению» // СЗ РФ. 2021. № 8 (Часть I). Ст. 1334.

3.56. Постановление Правительства РФ от 30.11.2022 № 2169 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета автономной некоммерческой организации «ТВ-Новости» на создание и поддержание средств массовой информации и их распространение в мировом информационном пространстве, создание и поддержание информационных ресурсов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», покрытие расходов, связанных с производством и распространением на российском и международном рынках информационной продукции и продукции средств массовой информации, и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 4 марта 2021 г. № 315» // СЗ РФ. 2022. № 49. Ст. 8681.

3.57. Постановление Правительства РФ от 28.12.2020 № 2322 «О порядке взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления с операторами связи и редакциями средств массовой информации в целях оповещения населения о возникающих опасностях» // СЗ РФ. 2021. № 1 (часть II). Ст. 175.

3.58. Постановление Правительства РФ от 28.04.2016 № 368 «Об утверждении Правил предоставления информации о получении редакцией средства массовой информации, вещателем или издателем денежных средств от иностранного государства, международной организации, иностранной организации, иностранного агента, иностранного гражданина, лица без гражданства, а также от Российской организации, участниками и (или) учредителями которой являются указанные лица» // СЗ РФ. 2016. № 19. Ст. 2690.

3.59. Постановление Правительства РФ от 28.12.2020 № 2322 «О порядке взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления с операторами связи и редакциями средств массовой информации в целях оповещения населения о возникающих опасностях» // СЗ РФ. 2021. № 1 (часть II). Ст. 175.

3.60. Постановление Правительства РФ от 28.04.2016 № 368 «Об утверждении Правил предоставления информации о получении редакцией средства массовой информации, вещателем или издателем денежных средств от иностранного государства, международной организации, иностранной организации, иностранного агента, иностранного гражданина, лица без гражданства, а также от Российской организации, участниками и (или) учредителями которой являются указанные лица» /// СЗ РФ. 2016. № 19. Ст. 2690.

3.61. Постановление Правительства РФ от 16.11.2016 № 1205 «Об утверждении Правил выбора обязательного общедоступного телеканала субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 47. Ст. 6678.

3.62. Постановление Правительства РФ от 13.09.2019 № 1195 «Об утверждении Правил выплаты единовременной компенсации при причинении вреда жизни или здоровью сотрудника редакции в процессе выполнения им поручения редакции в особых условиях» // СЗ РФ. 2019. № 38. Ст. 5309.

3.63. Постановление Правительства РФ от 10.12.2019 № 1630 «Об утверждении Правил выбора муниципального обязательного общедоступного телеканала». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 17.12.2019.

3.64. Приказ Минкомсвязи России от 03.03.2020 № 94 «Об утверждении Порядка выдачи удостоверения или иного документа, подтверждающего профессиональный статус журналиста, в случае выезда за пределы Российской Федерации сотрудников редакции средства массовой информации (журналиста и иных сотрудников редакции средства массовой информации, оказывающих содействие журналисту при выполнении поручения редакции средства массовой информации в особых условиях)». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 27.04.2020.

3.65. Приказ Минкомсвязи России от 31.07.2020 № 367 «Об утверждении порядка демонстрации знака информационной продукции в начале трансляции телепрограммы, телепередачи, а также при каждом возобновлении их трансляции (после прерывания рекламой и (или) иной информацией)». URL: <http://pravo.gov.ru>, 30.10.2020.

3.66. Приказ Минкомсвязи России от 31.07.2020 № 368 «Об утверждении порядка сопровождения информационной продукции, распространяемой посредством радиовещания, сообщением об ограничении распространения информационной продукции среди детей в начале трансляции радиопередач». URL: <http://pravo.gov.ru>, 30.10.2020.

3.67. Приказ Минцифры России от 23.12.2021 № 1372 «Об утверждении индикатора риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации». URL: <http://pravo.gov.ru>, 22.02.2022.

3.68. Приказ Минцифры России от 06.12.2021 № 1310 «Об утверждении индикативных показателей по федеральному государственному контролю (надзору) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации». URL: <https://digital.gov.ru/>.

3.69. Приказ Роскомнадзора от 18.12.2017 № 255 «Об утверждении Порядка подачи заявления о регистрации средства массовой информации, продукция которого предназначена для распространения преимущественно на территориях двух и более субъектов Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 28.04.2018.

3.70. Приказ Роскомнадзора от 17.05.2019 № 100 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной услуги по регистрации средств массовой информации». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2019.

3.71. Приказ Роскомнадзора от 21.11.2011 № 1036 «Об утверждении порядка ведения регистрирующим органом реестра зарегистрированных средств массовой информации» // Российская газета. № 49. 07.03.2012.

3.72. Приказ Роскомнадзора от 20.05.2019 № 101 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 05.08.2019.

3.73. Приказ Роскомнадзора от 18.12.2018 № 197 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере телевизионного вещания и радиовещания». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 05.04.2019.

3.74. Приказ Роскомнадзора от 12.04.2016 № 122 «Об утверждении формы уведомления о получении редакцией средства массовой информации, вещателем или издателем денежных средств от иностранных источников». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 27.06.2016.

3.75. Приказ Роскомнадзора от 20.09.2021 № 191 «Об утверждении Порядка наделения организации полномочиями по обеспечению распространения общероссийских обязательных общедоступных телеканалов и телеканалов, получивших право на осуществление эфирного цифрового наземного вещания с использованием позиций в мультиплексах на всей территории Российской Федерации, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». URL: <http://pravo.gov.ru>, 17.11.2021.

3.76. Приказ Роскомнадзора от 21.11.2011 № 1037 «Об утверждении формы разрешения на распространение продукции зарубежного периодического печатного издания» // Российская газета. № 17. 27.01.2012.

3.77. Приказ Роскомнадзора от 29.08.2016 № 218 «О Порядке подтверждения соответствия национальной продукции средства массовой информации требованиям части 5 статьи 32.1 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 27.10.2016.

3.78. Приказ Роскомнадзора от 09.07.2024 № 125 «Об утверждении Порядка аккредитации экспертов и экспертных организаций на право проведения экспертизы информационной продукции». URL: <http://pravo.gov.ru>, 09.09.2024.

3.79. Приказ Роскомнадзора от 05.10.2021 № 208 «Об установлении Требований к экспертам и экспертным организациям, осуществляющим проведение экспертизы информационной продукции». URL: <http://pravo.gov.ru>, 14.01.2022.

3.80. Приказ Роскомнадзора от 06.07.2010 № 420 «Об утверждении порядка направления обращений о недопустимости злоупотреблений свободой массовой информации к средствам массовой информации, распространение которых осуществляется в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет». URL: <https://www.consultant.ru/>.

3.81. Приказ Роскомнадзора от 22.12.2016 № 321 «О наделении организации полномочиями на проведение исследований объема зрительской аудитории телеканалов (телепрограмм, телепередач)». URL: <https://www.consultant.ru/>.

3.82. Приказ Роскомнадзора от 20.09.2021 № 196 «Об установлении Условий отбора уполномоченной организации по исследованию объема аудитории». URL: <http://pravo.gov.ru>, 16.11.2021.

3.83. Приказ Ростехнадзора от 03.04.2012 № 224 «Об организации работы со средствами массовой информации в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору». URL: <https://www.consultant.ru/>.

3.84. Приказ МЧС России от 24.06.2024 № 515 «Об утверждении Правил аккредитации журналистов средств массовой информации при МЧС России и его территориальных органах». URL: <http://pravo.gov.ru>, 21.08.2024.

3.85. Приказ ФССП России от 10.03.2015 № 180 «Об утверждении Порядка организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности Федеральной службы судебных приставов». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 17.03.2015.

3.86. Приказ МВД России от 17.10.2013 № 850 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2013. № 262.

3.87. Приказ МВД России от 09.11.2018 № 755 «О некоторых вопросах обращения со служебной информацией ограниченного распространения в системе МВД России». URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 06.12.2018.

3.88. Приказ Росгвардии от 07.11.2019 № 373 «Об утверждении Регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации». URL: www.pravo.gov.ru. 31.12.2019.

3.89. Приказ Генпрокуратуры России от 24.03.2023 № 210 «Об утверждении Инструкции о порядке подготовки требований о приостановлении деятельности средства массовой информации, о признании

недействительной регистрации средства массовой информации и (или) прекращении действия лицензии на вещание, а также о порядке принятия решения о запрете (ограничении) деятельности иностранного средства массовой информации на территории Российской Федерации» // Законность. 2023. № 5.

3.90. Положение о порядке обнародования (опубликования) информации о деятельности Верховного Суда Российской Федерации в средствах массовой информации и взаимодействия Верховного Суда Российской Федерации с редакциями средств массовой информации. URL: <https://www.vsrfr.ru/>.

4. Иные официальные документы

4.1. Перечень правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении федерального государственного контроля в сфере средств массовой информации и средств массовых коммуникаций (утв. Приказом Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 18.10.2016 № 272). URL: <https://base.garant.ru/71821662/>.

4.2. Информационное сообщение Роскомнадзора «Рекомендации средствам массовой информации по применению Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // Администратор образования. 2012. № 20.

4.3. Рекомендации по соблюдению отдельных требований действующего законодательства Российской Федерации в сфере массовых коммуникаций для редакций телеканалов (радиоканалов) и вещателей. URL: <http://rkn.gov.ru>.

4.4. Письмо ФНС России от 25.08.2021 № АБ-4-20/11983 «Об освещении в СМИ необходимости применения ККТ». URL: <https://legalacts.ru/doc/pismo-fns-rossii-ot-25082021-n-ab-4-2011983-ob-osveshchenii/>

4.5. Письмо Минобрнауки России от 08.10.2015 № ВК-2569/07 «О направлении методических рекомендаций» // Администратор образования. 2015. № 23.

5. Монографическая, справочная, учебная и учебно-методическая литература, комментарии законодательства:

5.1. Административное право. Учебник / Еропкин М.И., Козырева Т.И., Козырь М.И., Лазарев Б.М., и др. Под ред.: Лунев А.Е. М.: Юрид. лит., 1970.

5.2. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник для студентов вузов, обучающихся по спец. «правоведение» / МГУ им. М.В. Ломоносова. Юрид. фак. М.: ТЕИС. 1994. Ч. 1: Сущность и основные институты административного права.

5.3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2004; Фиалковская И.Д. Методы государственного управления: вопросы теории: монография. Казань: Бук, 2019.

5.4. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. М.: БЕК, 1997.

5.5. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов М.: Норма, 2005.

5.6. Бессарабов В.Г. Взаимодействие органов прокуратуры со средствами массовой информации в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина: методическое пособие / В.Г. Бессарабов, В.М. Захарчук, М.В. Маматов. М.: Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2010.

5.7. Борщевский Г.А. Связи с общественностью в органах власти: учебник и практикум для вузов. М.: Изд-во Юрайт, 2019.

5.8. Винер Н. Кибернетика или управление и связь в животном и машине. 2-е изд. М.: Сов. радио, 1968.

5.9. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право: Учебник для вузов М.: Норма-Инфра, 1998.

5.10. Государственное управление и административное право: советская эпоха и современность: монография / под ред. А.И. Стахова и В.А. Зюзина. М.: РГУП, 2022.

5.11. Григорян Л.А. Советы - органы власти и народного самоуправления. М., 1965.

5.12. Ермаков В.Г. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации: Монография / В.Г. Ермаков, Е.Н. Лоторев. Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2004.

5.13. Зелепукин Р.В. Взаимодействие органов прокуратуры и общественных наблюдательных комиссий в обеспечении законности в уголовно-исполнительной системе // Значение прокуратуры в гражданском обществе: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции с международным участием / под редакцией В.А. Шуняевой. Тамбов: Издательский дом «Державинский», 2022.

5.14. Конкурентная разведка: учеб. пособие в 2 ч. / под ред. Е.Л. Ющука, А.А. Мальцева; М-во образования и науки РФ, Урал. гос. экон. ун-т. Екатеринбург: Изд-во: Урал. гос. экон. ун-та, 2015. Ч. 1.

5.15. Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И. Л. Бачило. М., 2014.

5.16. Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004.

5.17. Куликова С. А. Конституционный запрет цензуры в России / под ред. Г. Н. Комковой. М., 2016.

5.18. Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России. М., 2005.

5.19. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М., 1981.

5.20. Манохин В.А., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право. Учебник М.: Юрист, 1996.

- 5.21. Методы и формы государственного управления / под ред. А.Е. Лунева. М.: Юр.лит., 1977.
- 5.22. Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007.
- 5.23. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие /под ред. проф. Г.А. Туманова. М.: «Юрист», 1997.
- 5.24. Основные начала административного права / А. И. Елистратов, профессор Московского университета. Издание 2-е, исправленное и дополненное. Москва: Издание Г. А. Лемана и С. И. Сахарова, 1917.
- 5.25. Почепцов Г.Г. Информационные войны. М.: «Рефл-Бук», К.: «Ваклер», 2000.
- 5.26. Прохоров Е.П. Введение в теорию журналистики. М.: Аспект Пресс, 2007.
- 5.27. Раскладкина М.К. Сетевая пресса как объект коммуникативных исследований // Сб. науч. трудов «Теория коммуникации & прикладная коммуникация». Вестник Российской коммуникативной ассоциации / Под общей ред. И.Н. Розиной. Ростовна-Дону: ИУБиП, 2002. Вып.1.
- 5.28. Рихтер А.Г. Правовые основы журналистики. М.: Изд-во Московского университета, 2002.
- 5.29. Связи с общественностью в органах власти: учебник / под ред. А.А. Маркова. М.: ИНФРА-М, 2014.
- 5.30. Система средств массовой информации России / Я. Засурский, М. Алексеева, Л. Болотова. М.: Аспект-пресс, 2003.
- 5.31. Старилов Ю.Н. Административное право. Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Т.2 кн. 2 Воронеж, изд-во Воронежского ун-та. 2001.
- 5.32. Тарасов И.Т. Очерки науки полицейского права. М., 1897.
- 5.33. Теория и практика связей с общественностью: учебник / под ред. А.А. Белова. Ростов н/Д.: Изд-во «Феникс», 2005.

5.34. Технологии взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации: учебное пособие / Э.В. Намруева, О.И. Ильянова. М.: Академия управления МВД России, 2021.

5.35. Урсул А.Д. Отражение и информация. М.: Мысль, 1973.

5.36. Учебник административного права: (полицейское право. Право внутреннего управления.) / проф. Казананского ун-та В. В. Ивановского. 2-е изд., испр. и доп. Казань: Типо-лит. Имп. ун-та, 1907.

5.37. Федосеева Н.Н. Право граждан на доступ к информации в Российской Федерации // Гражданское право. 2007. № 3.

5.38. Федотов М.А. Право массовой информации в Российской Федерации. М.: Изд. «Международные отношения», 2002.

5.39. Чиркин В.Е. Публичная власть. М.: Юрист, 2005.

5.40. Чхиквадзе В.М. Социалистический гуманизм и права человека. М., 1978.

5.41. Шалаев А.В. Юридический справочник главного редактора. Настольная книга. М.: «ИД «Гросс-Медиа»: РОСБУХ, 2016.

5.42. Шевердяев С.Н. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации // Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы / руководитель авторского коллектива и ответственный редактор С.А. Авакьян. – Москва: Юстицинформ, 2015. – С. 312– 356.

5.43. Шевердяев С.Н. Право на доступ к информации в России: проблемы теории и законодательства // Актуальные проблемы обеспечения доступа к информации. М., 2004.

5.44. Шеннон К. Э. Работы по теории информации и кибернетике / Под ред. Р.Л. Добрушина, О.Б. Лупанова. М.: Иностранная литература, 1963.

6. Научные статьи и публикации:

- 6.1. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10.
- 6.2. Акишин М.О. Средства массовой информации в юридическом конфликте // Ленинградский юридический журнал. 2018. № 2 (52).
- 6.3. Артишевский Э.В. Взаимодействие МВД и СМИ в свете закона «О полиции» // Знак: проблемное поле медиаобразования. 2011. № 2 (8).
- 6.4. Базылев Б.Т. Сущность санкций в советском праве // Правоведение. 1976. № 5.
- 6.5. Байкова И.А. Коммуникационное взаимодействие органов исполнительной власти и средств массовой информации в регионах Российской Федерации // Национальная ассоциация ученых. 2015. № 3-4.
- 6.6. Бануляк Н.А. Службы по связям с общественностью в органах государственной власти // Социология власти. 2011. № 5.
- 6.7. Бердникова Е.В. Информационное обеспечение общественного контроля в Российской Федерации: системно-правовой анализ // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2018. № 1.
- 6.8. Блещик А.В. Выявление искажений в законодательстве и коммуникативный подход к праву: опыты правовой экспертизы нормативных актов // Российский юридический журнал. 2021. 2(137).
- 6.9. Богомолова Е.Г. Особенности взаимодействия органов государственной власти и средств массовой информации // Ученые записки Тамбовского отделения РоСМУ. 2013. № 1.
- 6.10. Бондарь Н.С. Европейские стандарты по правам человека в конституционном пространстве Российской Федерации // Проблемы права: Международный правовой журнал. 2004. № 3.
- 6.11. Быков А. Ю. Реализация принципов федерализма в правовом регулировании американских СМИ // Вестник Санкт-Петербургского университета. Язык и литература. 2015. Сер. 9. Вып. 4.

6.12. Васильева Л.В. Роль и функции СМИ в современном обществе // Вестник Амурского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2010. № 50.

6.13. Винокуров В.А. Законодательство о публичной власти в России: проблемы понятия и содержания // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 1.

6.14. Воронцова О.И. Борьба за аудиторию: «традиционные СМИ» и «новые медиа» // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 4 (10): в 3-х ч. Ч. III.

6.15. Воскресенский Ю. Понятие «средства массовой информации». Роль коммуникации и СМИ в политической системе общества // Юрист. 2005. № 6.

6.16. Газетов В.И. Служба PR в Вооружённых силах США // Власть. 2009. № 7.

6.17. Горновая В.А. Пресс-релиз как ведущий жанр PR-коммуникации // Знак: проблемное поле медиаобразования. 2016. № 3 (20).

6.18. Гришай В.Н., Шелепин Е.А., Зенин К.А., Корсаков А.Н., Гребенюк Д.В. СМИ как общественный институт и органы власти государства: вопросы взаимоотношений // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2021. № 3.

6.19. Гурина М.А., Шурупова А.С. Исследование информационной открытости публичной сферы в контексте качественных изменений взаимоотношений общества и государственных структур: правовые и институциональные аспекты // Вестник Академии права и управления. 2020. № 4 (61).

6.20. Денисова Н.А. Пресс-служба в системе информационной политики // Социум и власть. 2009. № 2 (22).

6.21. Дзялошинский И.М. СМИ и гражданское общество // Актуальные проблемы Европы. 2003. № 2.

6.22. Довнар Н.Н. Институциональная характеристика правового регулирования СМИ: особенности современного этапа // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2019. № 12.

6.23. Душакова Л.А., Шмалий О.В. Информационно-мировоззренческая безопасность в области образования как фактор безопасного социально-экономического развития // Юрист. 2024. № 4. С. 49-53.

6.24. Жилавская И.В. Классификация медиа. Проблемы, понятия, критерии // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. 2016. № 4. Т. 2.

6.25. Зеркаль Д.А. Средства массовой информации как инструмент государственной информационной политики: модели взаимодействия власти и СМИ // Научный ежегодник института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2016. Т. 16. № 2.

6.26. Иванов И.В. Публичная власть в Российской Федерации: конституционно-правовое содержание // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 4.

6.27. Иванова Е.М., Марков Е.А., Соловьева С.А. О трансформации моделей взаимодействия власти, СМИ и общества в районных печатных изданиях // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 1.

6.28. Ивлиев П.В., Ананьева Е.О. Взаимодействие СМИ с органами внутренних дел // Закон и право. 2021. № 8.

6.29. Ивлиев П.В., Ананьева Е.О. К вопросу о взаимодействии органов прокуратуры и средств массовой информации // Закон и право. 2021. № 2.

6.30. Ильянова О.И. Проблемные вопросы распространения негативной информации о деятельности сотрудников органов внутренних дел в сети Интернет // Человек: преступление и наказание. 2019. Т. 27 (1-4). № 4.

6.31. Казина Т.В. Правовое регулирование взаимодействия СМИ и судебных органов // Гражданин и право. 2016. № 7.

6.32. Ким Ю.В. Конституционная модель публично-властной организации в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 6.

6.33. Кобзарь-Фролова М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 2.

6.34. Колесник О.А. Особенности взаимодействия органов государственной власти и средств массовой информации // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 2.

6.35. Колесник О.А. Формы взаимодействия органов государственной власти и средств массовой информации // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 2-2.

6.36. Колобаева Н.Е. Право на доступ к информации о деятельности органов власти // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 1(85).

6.37. Кохтачев В.С. Практика работы общественных советов при территориальных органах ФСИН России по информированию общественности и средств массовой информации о деятельности уголовно-исполнительной системы // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2016. № 4 (167).

6.38. Кутинова Т.В. Особенности деятельности МИД России в социальных сетевых коммуникациях. // Коммуникология. 2018. Т. 3. № 1.

6.39. Лебедев Ф.Р. Пресс-служба Мэра города Москвы: особенности функционирования, проблемы и перспективы реализации информационной политики и связей с общественностью // Коммуникология. 2022. Т. 7. № 2.

6.40. Марков Е.А. Власть и СМИ в России: история взаимодействия // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2010. № 123.

6.41. Маркова Е.Н. Общественная и (или) публичная власть: проблема соотношения в контексте конституционной реформы 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12.

6.42. Мартынова Ю.А. Особенности взаимодействия прокуратуры со средствами массовой информации // Инновационная наука. 2019. № 5.

6.43. Марчуков А.Н. «Публичная дипломатия 2.0» как инструмент внешнеполитической деятельности // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 4. 2014. № 4 (28).

6.44. Мельник Г.С. Взаимодействие PR-структур и СМИ: формы, принципы, зоны ответственности // Управленческое консультирование. 2012. № 4 (48).

6.45. Минбалеев А.В. Право на информацию: природа и особенности развития в современном мире // Вопросы управления. 2014. № 4 (10).

6.46. Минбалеев А.В. Правовая сущность права на достоверную информацию // Проблемы права. 2019. № 1 (70). С. 22-24.

6.47. Мицкая Е.В. О неоправданных препятствиях реализации права граждан на получение информации // Теория государства и права. 2019. № 4(16).

6.48. Мурашкинцева А.Н. К вопросу о соотношении понятий «механизм государства» и «система публичной власти» // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 8.

6.49. Нестеров А.И. Средства массовой информации в контексте правосубъектности // Юридические исследования. 2018. № 4.

6.50. Омарова А.М. Средства массовой информации в правовом пространстве России: теоретический аспект // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2019. Т. 32. № 4.

6.51. Павлов В.С., Маслова М.А. Использование методов конкурентной разведки в деятельности пресс-службы МВД // Научный результат. Информационные технологии. 2023. Т. 8. № 1.

6.52. Панкеев И.В., Тимофеев А.А. Тенденции государственного регулирования российских СМИ: правовой аспект // Вопросы теории и практики журналистики. 2020. № 2.

6.53. Пестов Р.А., Новичкова Е.Е., Копыл Д.В. Историко-правовой анализ взаимодействия средств массовой информации с органами внутренних дел в странах Содружества Независимых Государств и России // Правопорядок: история, теория, практика. 2021. № 2 (29).

6.54. Полякова Т.А. Развитие информационных технологий и права на информацию в современном цифровом пространстве: риски и юридическое прогнозирование // Вестник Академии права и управления. 2019. № 1 (54). С. 97-103

6.55. Пресняков М.В. Правовая определенность и принцип разумной сдержанности законодателя: проблема формальной и материальной правовой определенности // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4.

6.56. «Пропаганда»: история слова // Политическая лингвистика. 2009. № 3.

6.57. Розенберг Н.В., Сараева В.П. Массовая коммуникация: основные тенденции развития в эпоху DigiTal // Наука. Общество. Государство. 2018. Т. 6. № 2 (22).

6.58. Ромашевская О.В. О саморегулировании СМИ // Гражданин и право. 2014. № 11. С. 70-83.

6.59. Руденко А.М., Котлярова В.В. Воздействие средств массовой коммуникации на современное общество // Медиаобразование. 2017. № 3.

6.60. Руколеев В.А. Право граждан присутствовать на заседаниях коллегиальных органов власти // Административное и муниципальное право. 2024. № 1.

6.61. Самойленко Н.С., Кушнир К.И. Традиционные СМИ и новые медиа: развлекательный контент против оппозиционного // Актуальные вопросы современной филологии и журналистики. 2020. № 1 (36).

6.62. Свитич Л.Г. Современная периодика: поле понятий и терминов // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 10. Журналистика. 2014. № 1.

6.63. Семенова Т.Н. Государство и государственная власть в классово-антагонистическом обществе // Философские науки. 1978. № 6.

6.64. Серегин А.А. Цензура СМИ: закон о фейковых новостях // Социология. 2019. № 4.

6.65. Сибгатуллин М.Х., Хулагов Р.Д. Роль пресс-службы в формировании имиджа Президента Российской Федерации // Коммуникология. 2020. Т. 5. № 2.

6.66. Синчук Ю.В. Информационные структуры армий ведущих зарубежных государств // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Общественные науки. 2017. Вып. 3 (787).

6.67. Сорокина И.В. Гласность правосудия: проблемы взаимоотношений судов и СМИ // Северо-Кавказский юридический вестник. 2020. № 4.

6.68. Сплавская Н.В., Сохань М.К. Взаимодействие пресс-служб в системе МВД со средствами массовой информации и гражданами // Государство и право в XXI веке. 2016. № 1.

6.69. Стариков С.С. К вопросу о конституционно-правовом статусе органов публичной власти федеральных территорий // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 3.

6.70. Тишутина И.В. Организационные и тактические аспекты взаимодействия правоохранительных органов со средствами массовой информации в условиях цифровизации // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2021. № 3.

6.71. Травников Н.О. О правомочиях, образующих право на информацию // Российский юридический журнал. 2015. № 5.

6.72. Тулисова В.А. Трансформация средств массовой коммуникации: от традиционных средств массовой информации к New Media // Вопросы теории и практики журналистики. 2017. Т. 6. № 2.

6.73. Тюменцев А.Н. Пресс-служба подразделения МВД России – координационный центр сотрудничества со средствами массовой информации // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2015. № 3 (34).

6.74. Федотов М.А. Средства массовой информации как юридическая фикция // Труды по интеллектуальной собственности. 2019. № 1-2 Том XXXIII.

6.75. Царик А.А. Международно-правовые основы реализации права на свободу массовой информации // Общество и право. 2009. № 1 (23).

6.76. Царик А.А. Проблема разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями власти в сфере массовой информации // Общество и право. 2009. № 4.

6.77. Чеботарева А.А. Теоретико-правовые проблемы законодательного обеспечения информационных прав и свобод // Юридический мир. 2015. № 1.

6.78. Черкасов С.В. Связи с общественностью в органах государственной власти и местного самоуправления // Коммуникология. 2019. Т. 4. № 2.

6.79. Чернавский А.С. «Новые медиа» и развитие журналистики цифровой эры // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право: журнал. 2015. № 5.

6.80. Четвернин В.А., Яковлев А.В. Институциональная теория и юридический либертаризм // Ежегодник либертарно-юридической теории. 2009. Вып. 2.

6.81. Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8.

6.82. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4.

6.83. Чурсина Е.В. О нормотворческой деятельности субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4.

6.84. Шапова А. А. Конституционное право каждого свободно производить информацию: понятие и сущность // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19. Вып. 1.

6.85. Шарков Ф.И., Назарова Е.А., Жуков А.В. Цифровая грамотность населения и сетевые коммуникации: социологическое измерение// Коммуникология. 2020. Т. 8. № 3.

6.86. Шарков Ф.И., Юдина Е.Н. Регулирование отношений в современном медиапространстве // Коммуникология. 2013. Т. 1. № 1.

6.87. Шевердяев С.Н. Потенциал средств массовой информации как института общественного антикоррупционного контроля // Журнал российского права. 2017. № 9 (249).

6.88. Ширинкина М.А. Информационный тип документов исполнительной власти: проблемы выделения и описания // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 2: Языкознание. 2020. № 4.

6.89. Шкондин М.В. Пресса: системные аспекты // Вестник Московского университета. Серия 10. Журналистика. 2009. № 5.

6.90. Югов А.А. Единая система публичной власти: понятие и общая характеристика // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2.

7. Диссертации и авторефераты диссертаций, научные доклады:

7.1. Алхутова Г.А. Средства массовой информации в Российской Федерации: конституционно-правовые основы деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М.: РГБ, 2003.

7.2. Джавакян Г.З. Принцип разумной сдержанности как механизм ограничения власти в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М.: РГБ, 2022.

7.3. Душакова Л.А. Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико- методологические аспекты): Дис. ... докт. юрид. наук. М.: РГБ, 2021.

7.4. Зимин А.Е. Взаимодействие государственной власти и средств массовой информации в современной России: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. Ставрополь, 2005.

7.5. Калюжный А.Н. Административно-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

7.6. Корченкова Н.Ю. Становление теоретико-правовой концепции права на информацию: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000.

7.7. Кудрявцев Г.А. Роль служб по связям с общественностью органов государственной власти в демократизации: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. М.: РГБ, 2012.

7.8. Локинская С.А. Свобода массовой информации: конституционно-правовое исследование. Дис. ... канд. юрид. наук. М.: РГБ, 2003.

7.9. Лысова Е.В. Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации: понятие, система, основные тенденции развития (конституционно-правовой анализ). Владивосток, 2004.

7.10. Макарейко Н.В. Государственное принуждение в механизме обеспечения экономической безопасности: теоретические и прикладные проблемы: Дис. ... докт. юрид. наук. Н. Новгород, 2016.

7.11. Пантелеев Б.Н. Взаимодействие органов российской прокуратуры с общественностью и средствами массовой информации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М.: РГБ, 2004.

7.12. Смолева С.С. Службы по связям с общественностью муниципальных органов власти и управления в современной России: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. М.: РГБ, 2007.

7.13. Сусликов С.А. Конституционно-правовое регулирование средств массовой информации в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М.: РГБ, 2007.

7.14. Токарев А.А. Роль средств массовой информации в предупреждении преступности: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М.: РГБ, 2012.

7.15. Шевердяев С. Н. Проблемы конституционно-правового регулирования информационных отношений в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М.: РГБ, 2002.

7.16. Шмалый О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук. Ростовский юридический институт МВД РФ. Ростов-на-Дону, 2011.

7.17. Юдин И.В. Государственная информационная политика Российской Федерации: механизмы реализации в современных условиях: Дис. ...канд. полит. наук. М.: РГБ, 2009.

8. Периодические издания, интернет-издания:

8.1. Зелетдинова, Э.А. Некоторые аспекты беспристрастности судебной власти - URL: <http://www.jurnal.org/>.

8.2. Концепция канала // Вместе – РФ: URL: <https://vmeste-rf.tv/channel/concept>.

8.3. Стюгин М. Оценка безопасности системы информационного управления Российской Федерации. URL: <https://psyfactor.org/lib/styugin1.htm>.

8.4. Манойло А.В. Государственная информационная политика в условиях информационно-психологической войны. URL: <https://psyfactor.org/lib/psywar25.htm>.

8.5. Суд и СМИ. Парадигмы взаимодействия: итоги медиафорума в Тамбове. URL: <https://zhurnalsudya.ru/news/tpost/nucgrmug11-sud-i-smi-paradigmi-vzaimodeistviya-itog>

9. Иностранные источники

9.1. McLuhan M., Fiore Q. The Medium is the Massage, an Inventory of Effects. N.Y.: Wired Books, 1996.

9.2. Mordecai Lee, Grant Neeley, Kendra Stewart The Practice of Government Public Relations. CRC Press, 2011.

9.3. Morris M., Ogan Ch. The Internet as a Mass Medium // Journal of Communication. 1996. Vol. 1. № 4.

9.4. Obar J.A., Wildman S. Social Media Definition and the Governance Challenge: An introduction to the Special Issue. In: Telecommunications policy. 2015. №. 39 (9).

9.5. Rosenbloom D. H., Kravchuk R.S., Clerkin R.M. Public administration: Understanding management, politics and law in the public sector. 9thed. NewYork, 2022.

10. Судебная практика:

10.1. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П // Российская газета. 2015. 14 декабря.

10.2. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.11.2017 № 31-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2018. № 1.

10.3. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П // Российская газета. 1997. 6 февраля.

10.4. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П № // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

10.5. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.01.2019 № 4-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2019. № 2.

10.6. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.03.1996 № 8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 2.

10.7. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.01.2020 № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2020. № 1.

10.8. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 // Российская газета. 2020. 17 марта.

10.9. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.11.2004 № 16-П

// Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1.

10.10.Постановление Конституционного Суда РФ от 04.03.1997 № 4-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1.

10.11.Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 № 3-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 3.

10.12.Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 4.

10.13.Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 8.

10.14.Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий». URL: <https://www.vsrfr.ru/documents/own/8117/>.

10.15.Постановление Пленума ВАС РФ от 08.10.2012 № 58 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона «О рекламе» // Вестник ВАС РФ. 2012. № 12.

10.16.Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13.12.2012 № 35 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 3.