

В Диссертационный совет ФГБОУ ВО
«Российская академия народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

119571, г. Москва,
вн. тер. г. муниципальный округ
Тропарева-Никулино,
проспект Вернадского, дом 82

О Т З Ы В

официального оппонента Плигина Владимира Николаевича на диссертацию Штейнбуха Алексея Григорьевича, представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 - Публично-правовые (государственно-правовые) науки на тему «Административно-правовое обеспечение взаимодействия органов публичной власти со средствами массовой информации», выполненную в Институте права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Оценка диссертационного исследования А.Г. Штейнбуха проведена на основании Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (ред. от 31.07.2025), Положения об утверждении ученых степеней (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 (ред. от 18.06.2026), Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (утв. приказом от 30.04.2025 № 02-763).

Тема диссертационной работы представляет исключительную актуальность в условиях развития современных процессов формирования государственности и социальной структуры общества, важнейшую роль в которых занимают конвенциональные ценности, объединяющие граждан, а не инструменты контроля и логику рыночной эффективности. Проводившиеся при



организационной работе автора отзыва исследования показывают, что только стратегия «общего дела», реализуемая в условиях коммуникативного и культурного единства, может способствовать преодолению общей дезориентации и неопределенности. Без опоры на идеалы доверия, ответственности и справедливости невозможно эффективно вести работу по таким важным направлениям государственно-политического строительства как борьба с коррупцией, привлечение инвестиций, преодоление правового нигилизма или укрепление правопорядка. Однако система ценностей, на которых базируется сегодняшняя государственная политика, перестала носить «закрытый», «ортодоксальный» характер.

Сегодняшнее национальное государственно-политическое строительство ведётся в условиях, когда (1) отсутствует эффективный контроль над коммуникациями, (2) когда информационную повестку формируют новые участники коммуникаций - «сетевые феодалы» и «сюзерены», (3) когда инклюзивные и мобилизационные ресурсы крайне ограничены, (4) когда остро стоит вопрос о безопасности электронного управления, (5) когда старые институты вынуждены отстаивать свою репутацию в условиях новой «медиа-легитимности» и (6) когда государственность формируется вне институционального поля, подконтрольного национальному государству. В новой информационно-коммуникационной реальности особой значимостью обладают такие вещи, как медиа-легитимность и репутация.

Для сохранения любого субъекта (государства), как самостоятельного актора важно своевременно отметить эти тенденции и адаптировать свой подход к управлению процессами медиатизации.

В этой связи диссертант правильно отмечает, что «Последние несколько лет, в силу новых геополитических и информационных реалий (развитие сетевых информационных структур и появление виртуального пространства, способных изменить главный геополитический потенциал государства - национальный менталитет, культуру и моральное состояние людей, усиление роли и значения СМИ как одного из инструментов управления информацией обуславливает для государства необходимость организации эффективного взаимодействия со СМИ в целях надлежащего информирования населения, позитивной мобилизации граждан на поддержку внутренней и внешней политики государства, преодоления манипуляций общественным сознанием, в том числе, фрейминга, развития институтов общественного контроля и др.), существенным образом повлиявших на политику безопасности, ознаменовались изменением правового поля функционирования СМИ в сторону усиления влияния государства на их деятельность».

В этой связи особое значение приобретает совершенствование

9

организационно-правового обеспечения взаимодействия органов публичной власти со СМИ. На сегодняшний день, при том, что в целом сформирована необходимая доктринальная и нормативная база, поиски ответа на вопросы баланса публичных и частных интересов в обороте информации увеличивают свою актуальность.

Следует согласиться с соискателем в том, что качество и эффективность организации взаимодействия средств массовой информации с органами публичной власти имеет принципиальное значение для функционирования демократического правового государства, обеспечивая критически важную открытость публичной власти и управления и создавая, тем самым, условия для коммуникации граждан и государства.

Деятельности СМИ разнообразна, как и степень влияния на состояние общественного мнения, но в целях формирования информационной политики и продвижения общегосударственных интересов считаться с продвижения информации через СМИ органы публичной власти обязаны. Это требует не только выработки последовательного информационного курса, основанного, в том числе, на оптимальном взаимодействии со СМИ, но и понимания того, что в случае неуспеха предлагаемого решения государственность может столкнуться с проблемой кризиса легитимности. В этой связи обеспечение взаимодействия органов публичной власти со СМИ приобретает большое значение, что позволяет согласиться с обоснованием актуальности темы исследования.

Соискатель достаточно грамотно определяет степень научной разработанности избранной проблематики, обозначает объект, предмет, цель и задачи исследования во взаимосвязи с обоснованием его актуальности. Анализ степени научной разработанности темы диссертации свидетельствует о недостаточности разработки проблематики взаимодействия органов публичной власти со СМИ, учитывая особенности современного периода отечественного государственно-правового развития, что предопределяет необходимость такого рода исследования. Кроме того, следует отметить отсутствие комплексных исследований непосредственно по заявленной теме диссертации.

Диссертационное исследование выполнено в объеме, соответствующем требованиям ВАК России. Его структура обусловлена заявленными целями и задачами и включает введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и библиографический список. Структура диссертации представляется логичной и продуманной. Содержание глав исследования последовательно раскрывает заявленную автором тему. Комплексный анализ организационно-правового обеспечения взаимодействия органов публичной власти со СМИ позволил получить результаты и сформулировать выводы, которые характеризуют высокий уровень исследования и указывают на существенный

а

личный вклад автора в развитие публично-правовой (государственно-правовой) науки.

Первая глава «Теоретико-правовые основы взаимодействия публичных органов власти со средствами массовой информации» посвящена решению следующих 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. Во второй главе «Организационно-правовые основы взаимодействия органов публичной власти со СМИ» решаются задачи выявления специфики правового статуса и организации функционирования структурных подразделений органов публичной власти, обеспечивающих связи с общественностью и реализацию информационной политики, а также систематизации целей, направлений, форм и методов взаимодействия органов публичной власти со СМИ.

Степень достоверности и обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, обусловлена системной логикой исследования, его методологией, информационной и эмпирической основой, теоретической базой. Автором использованы источники нормативного и специального характера (всего 294 источника). При этом следует отметить корректность использования источников и умение вести научную дискуссию. Достоверность результатов исследования не вызывает сомнений, поскольку базируется на тщательном анализе корпуса источников.

Новизна исследования, полученных результатов, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, состоит в следующем:

грамотно использована методология научного познания, концептуальные основы доктрины конституционного права, административного права и административного процесса, а равно положения иных отраслевых доктрин в целях разработки предмета исследования;

сформирована существенная эмпирическая база исследования, позволившая

аргументировать основные выводы и положения, полученные в результате проведенного исследования;

в качестве результата представлено теоретико-методологическое обоснование правовой конструкции взаимодействия органов публичной власти со СМИ;

на основе современной доктрины представлен авторский подход к понятию и правовой природе СМИ, а также их функциям во взаимодействии 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;

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

сформулированы конкретные предложения по совершенствованию этой системы.

Научная новизна исследования также прослеживается в авторском подходе к ключевым позициям рассматриваемой проблематики, постановке задач и направлениях проведенного анализа.

Наиболее важные результаты исследования нашли свое выражение как положения, выносимые на защиту.

В п.1 автор диссертационного исследования правильно отмечает, что «... 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. В этой связи в рамках поиска баланса следует поддержать предложение, содержащееся в п.8 «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». Потребности обеспечить социальную безопасность, используя допустимые инструменты противодействия злоупотреблениям свободой массовой информации не могут заключаться только в устанавливаемых ограничениях, открытость деятельности органов публичной власти для институтов гражданского общества выполняет важнейшую профилактическую роль, если она не используется в целях дискредитации конституционных институтов.

Положения п.1 получают органичное развитие в п. 2, где подчеркивается, что 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». Автор предлагает обоснованно 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».

Соглашаясь с идеями, изложенными в п.3 положений, выносимых на защиту, хотелось бы отметить, что утверждение, которое определяет, что, 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» нуждается в определенном прояснении: сложные системы не являются только совокупностью собственно отдельных звеньев. По всей видимости, они (сложные системы) в условиях государственности включают в себя комплекс организующих их связей, получающих отражение в правоотношениях, которые становятся частью системы. Однако, эта ремарка не относится к замечаниям, она скорее направлена на прояснение тезиса.

В п. 6. соискатель предлагает, 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». Подчеркивая, что это не является замечанием, следует отметить, что вряд ли нужно ограничивать усмотрение органов публичной власти по организации их внутренней работы, понимая, что, например, в сфере прогнозирования по направлениям реализации компетенции задействованы практически все структурные подразделения властного органа.

Однако в современных условиях действительно целесообразно определить объем и содержание функций и полномочий пресс-службы как организационно-правовой единицы внутренней структуры органов публичной власти. Вопрос нуждается в дополнительном исследовании.

Заслуживает поддержки содержащееся в п.7 предложение о том, 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. 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».

Несомненно, интересны с точки зрения совершенствования законодательства новеллы, содержащиеся в п.8 исследования: «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 ...» и др.

Положения имеют как общетеоретический, так и прикладной (нормотворческий) характер. Можно согласиться с их новизной и значимостью для дальнейшего развития юридической науки и практики. Выносимые на защиту основные положения и выводы подтверждают результаты предпринятого автором анализа, согласуются с темой квалификационной работы, целью и задачами исследования.

Все научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, соответствуют поставленным целям, задачам, и представляются достоверными и обоснованными с научной точки зрения.

Теоретическая и практическая значимость полученных автором результатов предопределяется следующими основными позициями:

результаты диссертационного исследования имеют существенное значение для дальнейшего совершенствования доктрины взаимодействия органов публичной власти со СМИ и могут быть использованы для дальнейшего развития научного знания в этой области;

основные положения, выводы и рекомендации, изложенные в диссертации, могут быть использованы в нормотворческой и правоприменительной практике;

теоретико-методологические положения, характеризующие конструкцию взаимодействия органов публичной власти со СМИ, позволят создать условия для последующего развития соответствующей организационно-правовой модели и повышения эффективности такого взаимодействия;

результаты диссертационного исследования могут быть использованы в образовательном процессе в рамках программы подготовки по направлению «Юриспруденция», специальности «Правовое обеспечение национальной безопасности», специальности «Судебная и прокурорская деятельность».

Представленная диссертация имеет ряд безусловных достоинств. В частности, отталкиваясь от целей и смыслов информационной стратегии государства и политики ее продвижения, автор обосновывает признание сферы массовой информации объектом государственного управления и правового регулирования, формируя тем самым запрос на информацию определенного качества и содержания и определяя политико-правовые параметры функционирования информационного пространства. Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» не столько отражает специфику

функционирования СМИ, сколько специфику воспроизводства и передачи информации, не устанавливая собственно режим массовой информации. Интерес представляют рассуждения автора по поводу содержания права на информацию и разграничения производства информации и права.

Анализируя правовую доктрину и действующее законодательство, А.Г. Штейнбух исследует правовую природу СМИ, делая акцент на их социальной основе и социально значимых целях функционирования. При этом СМИ как социальный институт рассматривается соискателем через совокупность средств (каналов) передачи информации, видов деятельности, профессий, продукции, произведений.

Заслугой автора можно считать исследование форм и методов, обеспечивающих функционирование СМИ и возможности их участия в обороте массовой информации и совместной деятельности с органами власти (должностными лицами). В этой связи соискателем предложена типология взаимодействия органов публичной власти и СМИ, которая определяется, с одной стороны, формированием и использованием каналов коммуникации с обществом через СМИ, с другой - реализацией публично-властных полномочий в отношении СМИ.

Позитивно можно воспринимать также выводы и результаты, полученные автором при исследовании вопросов взаимодействия органов публичной власти со СМИ в связи с обеспечением информационной открытости власти и управления, особенно в части обоснования обязанности органов публичной власти отчитываться перед обществом о результатах своей деятельности.

Следует отметить, что каждая глава диссертационного исследования завершается соответствующими выводами, фиксирующими итог проделанной работы. Заключение, в связи с этим, представлено автором не в виде совокупности выводов, а в виде определенного обобщения, в котором отражены основные моменты исследования. Все исследование, при этом, базируется на значительном эмпирическом материале, представленном материалами судебной практики, практики функционирования структурных подразделений органов публичной власти, обеспечивающих связи с общественностью, а также официальными статистическими данными.

Все заключения и выводы являются обоснованными и непосредственно вытекают из основной части диссертационного исследования. Автором, в соответствии с задачами исследования, сформулированы и обоснованы предложения, направленные на совершенствование и развитие действующего законодательства.

Основные теоретические разработки и положения, выносимые на защиту, прошли надлежащую апробацию, докладывались и обсуждались на заседаниях

кафедры административного, информационного и финансового права Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, используются в учебном процессе. Основные положения диссертации докладывались на научно-практических мероприятиях, а также были опубликованы в изданиях, включенных в перечень рецензируемых научных изданий и журналов, рекомендованных ВАК России и в иных изданиях.

Вместе с тем, кроме ранее отмеченных предложений в тексте имеется ряд рекомендаций и пожеланий соискателю, которые, на наш взгляд, могли бы содействовать дальнейшему исследованию рассматриваемой проблемы:

1. В положении № 4, выносимым на защиту, соискатель указывает на то, что эффективность взаимодействия органов публичной власти со СМИ обеспечивается путем использования определенных форм и методов, ограничивая типологию их взаимодействия двумя разновидностями: формирование и использование каналов коммуникации с обществом через СМИ и реализация публично-властных полномочий в отношении СМИ. В то же время исследуемое взаимодействие представляется более сложным характер. Возможно, целесообразно было бы более подробно рассмотреть и сформулировать необходимые выводы относительно влияния СМИ на органы публичной власти через различные консультативные, общественные и иные институты, посредством чего СМИ также могут влиять на формирование общественного мнения.

2. Вывод, который представлен как положение № 5, выносимое на защиту, думается, нуждается в дополнительном обосновании, поскольку речь идет не просто о публичной отчетности органа власти, а о реализации конституционного права граждан на информацию и практическом воплощении принципов правового государства.

3. В положении № 7, выносимом на защиту, идея которого оппонентом поддерживается, соискатель указывает, как уже отмечалось, на то, что имеет место правовая неопределенность в отношении сетевого издания, и в Законе о СМИ должны быть предусмотрены основания и условия его обязательной регистрации, что позволит усилить контрольно-надзорные возможности уполномоченных органов. Но при этом предложение создает новую неопределенность, поскольку не дана полная правовая оценка причин созданной законодателем неясности и возможностей ее устранения, поскольку только обязанность государственной регистрации вряд ли облегчит работу контрольно-надзорных органов.

4. Значительное место в объеме диссертационного исследования занимает анализ статуса пресс-служб (положение № 6, раздел 2.1). При этом автор указывает на то, что 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 (с. 182 и др.). Думается, что в этой связи целесообразно было сделать некоторые конкретные предложения, направленные на разрешение описанной проблемы.

Указанные позиции в целом не снижают уровень и качество проведенного исследования, которое оставляет весьма хорошее впечатление в части логики изложения, научного стиля, аргументированности выводов. Можно полагать, что диссертация А.Г. Штейнбуха представляет собой завершенную научную работу, которая в основном логично выстроена, отражает позицию автора по заявленной проблематике, соответствует уровню такого рода исследований.

Содержание диссертации, ее структура и объем соответствуют требованиям. С формальной стороны принципиальных замечаний к представленной диссертации не имеется. Материалы исследования с достаточной полнотой представлены в выступлениях и публикациях по теме работы.

Содержание диссертационного исследования А.Г. Штейнбуха характеризуется актуальностью и научной новизной, является результатом самостоятельно проведенного исследования. Результаты исследования; его выводы и практические рекомендации основаны на достаточном эмпирическом и теоретическом материале, обуславливая его высокую теоретическую и практическую значимость, научную обоснованность, достоверность полученных результатов и положений, выносимых на защиту.

Представленная диссертация соответствует специальности 5.1.2 - Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Диссертационное исследование Штейнбуха Алексея Григорьевича полностью соответствует требованиям Положения об утверждении ученых степеней (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 (ред. от 18.06.2026), Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (утв. приказом от 30.04.2025 № 02-763) и является научно-квалификационной работой, в которой на основании проведенного автором исследования разработаны теоретические положения, совокупность которых можно оценить как научное достижение в области административного права, как значительный вклад в эту науку, а равно как успешное, эффективное решение комплекса научных проблем, имеющих важное значение для теоретико-методологического обоснования организационно-правовой модели взаимодействия органов публичной власти со СМИ и совершенствования соответствующего законодательства.

Вывод: Диссертация Штейнбуха Алексея Григорьевича «Административно-правовое обеспечение взаимодействия органов публичной власти со СМИ» полностью отвечает требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, свидетельствует о существенном личном вкладе автора исследования в юридическую науку. Диссертационное исследование А.Г. Штейнбуха может быть допущено к защите на заседании Диссертационного совета РАНХиГС, а его автор заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 - Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

заведующий сектором административного права
и административного процесса
ФГБОУН Институт государства и права
Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
(специальность 12.00.01 – Теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве)

Плигин Владимир Николаевич

Наименование организации:

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
государства и права Российской академии наук

Адрес: 119019 Москва, ул. Знаменка, д.10

Телефон: +7 (495) 691-33-81

Электронная почта: igpran@igpran.ru

Интернет-сайт: <http://www.igpran.ru/>

