

Научный консультант

Конин Николай Михайлович

доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ

профессор кафедры административного и муниципального права

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования "Саратовская государственная
юридическая академия"

Почтовый адрес:

410056, г. Саратов, ул. Вольская, дом 1

Телефон: (8452) 29-92-02

Электронная почта: post@sgar.ru

Сайт: www.ssla.ru/

Ведущая организация

Полное наименование: Федеральное государственное бюджетное учреждение
науки Институт государства и права Российской академии наук.

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

Телефон: + 7 (495) 691-33-81

Факс: + 7 (495) 691-85-74

E-mail: igpran@igpran.ru

Сайт: [http: www.igpran.ru](http://www.igpran.ru)

Лисицын-Светланов Андрей Геннадьевич

Директор Института государства и права РАН

Доктор юридических наук, профессор, академик РАН.

тел.: +7 (495) 691-8756; +7 (495) 691-8816

Официальные оппоненты

Кузнецов Петр Уварович

доктор юридических наук, профессор,

заведующий кафедрой информационного права

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования

"Уральская государственная юридическая академия"

г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

+7 (343) 374-43-63

rektorat@usla.ru

сайт: <http://www.usla.ru>

Чанов Сергей Евгеньевич

доктор юридических наук, доцент,

заведующий кафедрой служебного и трудового права

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего
профессионального образования «Поволжский институт управления им. П.А.
Столыпина Российская Академия народного хозяйства и государственной
службы»

410031, г.Саратов, ул. Соборная, 23/25

(845 2) 33-92-96

e-mail: pags@pags.ru

Сайт: <http://www.пиуис.рф/>

Минбалеев Алексей Владимирович

доктор юридических наук, доцент

заместитель декана юридического факультета по учебной работе

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования «Южно-Уральский
государственный университет» (национальный исследовательский
университет)

454080 Челябинск, проспект Ленина, 76

Тел./факс: +7 (351) 267-99-00

E-mail: admin@susu.ac.ru

сайт <http://www.susu.ac.ru/>

**Директор Федерального государственного
бюджетного учреждения науки
Институт государства и права**

Российской академии наук

ОТЗЫВ

ведущей организации Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук на диссертацию Наталии Николаевны Ковалевой «Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении», представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальностям 12.00.14 – административное право, административный процесс и 12.00.13 Информационное право

Тема диссертации Натальи Николаевны Ковалевой посвящена одной из наиболее актуальных проблем современного права – взаимодействию двух отраслей российского права в процессе регулирования отношений в условиях развивающегося информационного общества и неизбежных трансформаций в системе органов исполнительной власти.

Исходными положениями автора являются утверждения о том, что процесс внедрения информационных технологий в сферу управления должен иметь четкое административно-правовое обеспечение и подчиняться достижению определенных социальных целей, а эффективность внедряемых в сферу государственного управления информационных технологий должна

определяться степенью их соответствия целям и задачам основной деятельности.

Актуальность своего исследования автор аргументирует и тем, что решение поставленной проблемы обусловлено тремя факторами: потребностью теоретического анализа понятия, сущности, механизма, правовых режимов административно-правового регулирования использования информационных технологий (далее ИТ); необходимостью критического анализа административно-правового законодательства, а также достижений административно-правовой науки на предмет их соответствия современным общественным отношениям; непрекращающимся интенсивным ростом самого института административно-правового регулирования использования ИТ.

Отмечая недостаточность исследований в обозначенной сфере, автор определяет объект исследования, как обозначенные общественные отношения; предметом исследования считает «нормативные акты Российской Федерации, зарубежный опыт правового регулирования процессов информатизации, теоретические аспекты науки административного права, раскрывающие правовую сущность информационного обеспечения государственных и муниципальных органов». Автор полагает, что существует взаимосвязь и взаимное влияние между информатизацией деятельности органов и права (введение С. 9).

В соответствии с данными установками в работе определены задачи исследования, решение которых представлено автором в структуре и содержании работы. Структура диссертации включает введение, пять глав и 16 параграфов, заключение. Главы следующим образом отражают замысел автора и подход к его решению: глава 1 «Административно - правовое регулирование информатизации и информационного обеспечения»; глава 2 «Объекты государственного управления в условиях использования информационных технологий»; глава 3 «Субъекты государственного управления...»; глава 4 «Особенности административно-правового

регулирования деятельности органов исполнительной власти в условиях использования информационных технологий; глава 5 «Особенности административно-правового регулирования деятельности органов законодательной и судебной власти в условиях использования информационных технологий». По замыслу автора в приложении к основному тексту диссертации представлен проект «Концепции информационно обеспечения органов власти в Российской Федерации». В работе поставлена задача проанализировать использование информационных технологий в процессе государственного управления, реализуемого всей системой государственной власти в рамках правового регулирования методами и средствами административного права. Масштабность поставленной задачи побуждает автора провести комплексное исследование деятельности органов государственного управления, их успехов в использовании информационных технологий в своей собственной системе и оценить их деятельность в области своего ведения с учетом вертикали и горизонтальных зависимостей на современном этапе развития информационного общества. Иными словами, - представить авторскую концепцию не только т.н. «цифровой администрации», но всей системы феномена «электронного государства». Этот замысел требует глубоких знаний специфики российского потенциала ИКТ, выявления тенденций в изменении форм и стиля работы государственного аппарата на основе использования ИТ и проблем состоянии системы административного права в условиях современного этапа развития информационного общества, а главное заложить основы реализации перспектив его развития, определяемых стратегическими планами до 2020-2030 гг. Автор определяет новизну диссертации самой постановкой проблемы и первенством специального, целостного, комплексного анализа административно-правового регулирования использования информационных технологий, проведенного на основе изучения сущностной характеристики процесса информатизации с точки зрения юридических наук. «Автором обоснованы и разработаны

перспективы совершенствования административно-правового регулирования использования информационных технологий» (автореферат с. 10).

Заметим, что такая постановка проблемы и оценка ее результатов привлекает внимание не только сложностью решаемых правовых проблем в условиях глобализации и информатизации социума, но и в связи с не самым лучшим ходом административной реформы в Российской Федерации и весьма заметным замедлением развития отрасли информационного права в целом. В этом контексте важное значение приобретает проблема терминов, их определений и выработки необходимых правовых дефиниций. Этому вопросу автор уделяет большое внимание. И эта сторона развития административно-правовой науки совместно с другими отраслями права и, прежде всего, информационного еще потребует большой работы.

На защиту автор выносит 19 тезисов, как наиболее значимые результаты (теоретические выводы), обладающие научной новизной. Краткий их обзор позволяет сказать следующее.

1. Первые три тезиса сформулированы в основном на материале первой главы диссертации и посвящены чрезвычайно важной проблеме - рассмотрению информационной функции государства, как направление деятельности всей системы органов государственной власти и как самостоятельный объект правоотношений, формирующий направление административно правового регулирования использования информационных технологий. Здесь же представлены выделенные автором этапы истории формирования правового регулирования информатизации.

2. Пункты 4-8 положений, выносимых на защиту, связаны с рассмотрением современного состояния государственного управления использования информационных технологий. Поставлен вопрос о правовом режиме информационного обеспечения, как о системе прав, обязанностей и ответственности, связанной (написано: «связанная») с его созданием, использованием и актуализацией, т.е. самого режима (с. 11-12, 24, 25 автореферата, глава первая). Соглашаясь с В.М. Манохиным, автор лишний

раз подтверждает, что информационные технологии, как фактор, нуждаются в государственной регламентации в том числе и средствами «административного типа».

3. На основе двух глав диссертации (второй и третьей) сформулированы положения на защиту относительно правовой оценки информационных ресурсов как предмета и объекта государственно-правового управления (пункты 7-10), а также относительно правового статуса субъектов государственного управления в условиях использования информационных технологий (пункты 10-12). Правильно утверждается, что в законодательство РФ необходимо вернуть термин «информационные ресурсы», и с учетом расширения круга регламентируемой информации, предназначенной для массового потребления, внести изменения в состав управляемых информационных ресурсов. Автор предлагает разделять понимание информационного ресурса как объекта государственного управления и отдельно как объекта административно-правового регулирования (п. 7). Одновременно уделено внимание «административно-правовым режимам информационных технологий по доступности (в информационном праве – по доступу) на режим свободного доступа и режим ограниченного доступа (специальный режим); предложен режим документированной информации и отдельно режим электронного документа (п. 9).

4. Наибольшая нагрузка по раскрытию направлений административно-правового регулирования деятельности органов исполнительной власти в условиях информатизации приходится по замыслу автора на четвертую и пятую главы диссертации. Здесь содержатся предложения по дальнейшему укреплению административного воздействия на рассматриваемые отношения за счет подготовки ряда федеральных законов и других НПА (о служебной тайне, стандартах, статистике и пр.) об усилении роли регламентов. Значение этой части предложений автора усиливается рядом НПА РФ и дополнениями в уже действующие законы 2013 и 2014 гг. (открытое правительство,

открытые данные, внимание ко всем институтам функциональной деятельности исполнительной власти).

5. Реализуя системный подход к решению проблем государственной администрации Н.Н. Ковалева завершает свое исследование главой пятой, в которой формулирует предложения по взаимодействию и гармонизации работы ОИВ с деятельностью органов законодательной власти и власти судебной на основе наиболее полного раскрытия содержания таких концептов как «информационное взаимодействие» и «информационное взаимодействие». Это работает на проблему связи содержания и формы деятельности всей системы государственного управления. Проблемным вопросом здесь является вопрос об использовании свободного программного продукта и о безопасности программного обеспечения информационных систем органов государственной власти.

Работа Н.Н. Ковалевой не является исключением, и как всякое научное исследование, побуждает к поиску уточнений и детализации ответов на некоторые вопросы.

1. Общим замечанием по положениям, выносимым на защиту, можно считать частые отсылки к выводам или определениям других авторов по ряду вопросов. Это, по нашему мнению, ослабляет значимость собственных выводов и заключений автора. Можно отметить и недостаточное внимание к влиянию других отраслей российского законодательства к проблематике информационных технологий и информатизации в целом (информационного, гражданского, уголовного, конституционного и других отраслей публичного законодательства).

2. Автор считает, что отсутствует единое научное название информационной функции государства в целом, рассматривая вопрос реализации этой функции государства, но не дифференцирует сферы ведения или компетенции органов государственной власти согласно Конституции РФ и различных отраслевых органов исполнительной власти (глава 1, параграф 1; тезис 1 на защиту). По существу вопрос рассматривается в третьем

параграфе с выделением деятельности по руководству государственными делами; части общегосударственной управленческой деятельности в рамках полномочий органов исполнительной власти и любых других государственных органов. Автор с одной стороны, говорит о важности для государства уровня информационного обеспечения его деятельности (гл. 1, параграф 1; стр. 32 диссертации), а с другой – при перечислении основных позиций информационной функции (гл. 1, параграф 1; стр. 33 диссертации) о «получении необходимой информации из банков данных в информационных сетях» без указания на то, кто формирует эти банки данных и кто их включает в информационные сети. В целом просматривается как бы установка на разделение функций по формированию ИКТ и других функций ОИВ по использованию ИТ, как готового продукта. Специального внимания органов исполнительной власти по развитию ИКТ не видно. «Эффективность государственного управления в целом обеспечивается урегулированием процедур информационного обеспечения и информационного взаимодействия органов всех ветвей органов власти...» (с. 22, 24 автореферата).

3. При рассмотрении вопросов института информационных ресурсов автор не полностью охватывает уже предложенные в науке направления и формы регулирования ресурсов, в число немногих авторских предложений водит необходимость получения письменного согласия работников (аппарата управления?) на контроль за телефонными переговорами и сообщениями в рабочее время с использованием технических средств работодателя, что представляется сомнительным.

4. Не разделяя понятий «обслуживание» и «оказание услуг», автор говорит о необходимости выравнивания оснащения государственных и муниципальных органов средствами массового распространения информации о своей деятельности как о массовом информационном обслуживании. В этой же связи затронут весьма важный и слабо урегулированный вопрос о взаимодействии органов государственной власти и органов местного

самоуправления с негосударственными структурами в части обработки информации и ее распространения. Однако конкретных правовых решений не предложено.

5. Тезис о различии институтов «электронное государство» и «электронное правительство» квалифицированы как «способы организации государственной власти» содержит утверждение, что электронное государство «определяет концепцию развития современного общества». При всей значимости уровня состояния «электронного государства» вряд ли его стоит рассматривать как единственный фактор в определении концепции развития общества. Предложение о наделении Роскомнадзора статусом независимого федерального органа исполнительной власти в статусе федеральной службы при Правительстве РФ, а также идея о зачислении функций (института) административного надзора за осуществлением услуг считать неправовой формой государственного управления (п. п.13 и 14) требуют разъяснения. Это касается и второй половины п. 14, выносимого на защиту.

6. По п. 17 положений, вынесенных на защиту, оформленного как констатация факта, пока не ясно, что автор предлагает для совершенствования информационного взаимодействия органов исполнительной власти. Все, что обозначено в п. 18 уже совершается на основе реализуемых НПА об информатизации судебной системы.

7. Если автор убежден, что первостепенная роль в системе административно-правового регулирования в сфере применения информационных технологий принадлежит Минкомсвязи России, то желательно определить, что относится к самостоятельной информационной функции ОИВ и в чем состоит «перестройка системы административно-правового регулирования на современной информационной основе» (гл. 4, параграф 1) тем более, что автор предлагает разработку специального закона в этой области (гл. 3). В связи с этим потребуется основательно представить

результаты анализа действующего административного законодательства по обсуждаемой проблеме,

Диссертация Наталии Николаевны Ковалевой позволяет сделать заключение о состоянии науки административного права в условиях развития информационного общества, как в области теории, так и в практическом применении институтов этой отрасли права. В целом исследование носит мобилизационный характер.

Предстоит большая работа по осмыслению взаимодействия одной из ведущих отраслей экономики и соответственно отрасли государственного управления развитием и использованием потенциала ИКТ России (Минкомсвязь России) со всеми другими структурами исполнительной власти, ответственными за широкомасштабный перевод деятельности буквально всех уровней и отраслей государственного управления на новые технологии – на формирование цифровой администрации. В этой связи необходимо уделить особое внимание исследованию инфраструктуры Министерства связи и массовых коммуникаций, с одной стороны, и инфраструктуры управленческой деятельности в области реализации информационной функции государства всех отраслей исполнительной власти, с другой. На этой основе предстоит реализовать программы функционального взаимодействия названных органов государственной власти по проблемам информатизации и обновить административно-правовое законодательство. Это возможно сделать в ходе очередного этапа административной реформы; сравнительно-правового исследования и оценки гармонизации административного и информационного законодательства Российской Федерации. Предстоит нормативное уточнение функций и полномочий всех федеральных и региональных органов исполнительной власти в области обеспечения информатизации с учетом уже принятых перспективных решений на уровне государственной политики.

Научно-практическая ценность диссертационного исследования состояния административно-правового регулирования использования информационных технологий определяется тем, что показывает недостаточный уровень теоретического внимания к решению рассматриваемой проблемы. На первом плане находятся проблемы унификации терминов и правовых дефиниций, необходимых для обновления административного законодательства как в области исполнительной и контрольной деятельности, так и в области административной юстиции. Параллельно такая же работа необходима для специалистов информационного права, и заметим, что она уже ведется в области информационного права.

Административно-правовое регулирование в области информатизации не может абстрагироваться от проблем обеспечения информационной безопасности государства, человека и общества в целом. Эта сторона информатизации управления должна органически включаться в область правового регулирования всех отраслей национального и международного права, включая и административное право. Силами и средствами только информационного права она будет решаться с наибольшими издержками.

Диссертация подтверждает, что новый этап в развитии не только административного законодательства, но и теории требует преодоления психологического барьера между смежными отраслями российской права, их стремления к «самостоятельности», а порой и «конкуренции». Это касается не только взаимодействия административного и информационного права.

С учетом сказанного можно оценить значимость диссертации Н.Н. Ковалевой в качестве исследования, представляющего состояние административной науки и практики как критическое и требующее особого внимания и заслуживает положительной оценки, соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук абзацем 1 п. 9, Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской

Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, является единолично выполненным и
завершенным исследованием, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой
степени доктора юридических наук по специальностям: 12.00.14 -
административное право; административный процесс, 12.00.13
информационное право,

Отзыв обсужден и одобрен на совместном заседании сектора
административного права и сектора информационного права Федерального
государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права
Российской академии наук «2» июня 2014 г., протокол № 6.

Заведующая сектором информационного права
Федерального государственного бюджетного учреждения науки
Института государства и права Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ

 И Л. Бачило

Заведующий сектором административного права
Федерального государственного бюджетного учреждения науки
Института государства и права Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор

 С.В. Запольский

Адрес: 119019 г. Москва, ул. Знаменка, 40.

Телефон: + 7 (495) 691-33-81

E-mail: igpran@igpran.ru



Подпись

УДОСТОВЕРЯЮ

Зав. отд. кадров

Федерального государственного бюджетного учреждения науки
Института государства и права Российской академии наук

03.06.2014

ОТЗЫВ

официального оппонента доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой информационного права ФГБОУ ВПО «Уральская государственная юридическая академия» Кузнецова Петра Уваровича на диссертацию Ковалевой Наталии Николаевны «Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальностям 12.00.14 – административное право, административный процесс, 12.00.13 – информационное право в диссертационный совет Д-212.239.02 ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»

Актуальность темы диссертационного исследования несомненна и вызвана приоритетными направлениями государственной политики развития информационного общества в России, одним из которых является повышение эффективности государственного управления и достижение качественно нового уровня оперативности органов государственной власти и органов местного самоуправления за счет широкого использования информационных технологий.

Несмотря на то, что принимаемые нормативные правовые акты последнего времени направлены на существенное преобразование информационной среды в сфере государственного управления, все же следует признать, что они пока еще не создают надежных гарантий для реализации конституционных прав человека и гражданина в информационной сфере. Кроме того, практика административной реформы в части информатизации деятельности государственных органов свидетельствует о концептуальных противоречиях государственной политики в этой сфере и, как следствие, об отсутствии поступательного движения к достижению главных целей Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации. В этом контексте правовое регулирование использования информационных технологий является одной из нерешенных проблем юридической науки. Поэтому существует необходимость глубокого теоретического осмысления существующих воззрений на правовую природу института административно-

правового регулирования использования информационных технологий в государственном управлении.

Следует отметить, что прежде в научной литературе подвергались анализу лишь отдельные вопросы исследуемой проблемы, рассмотрение же всех аспектов административно-правового регулирования использования информационных технологий в государственном управлении еще не предпринималось.

Впервые Н. Н. Ковалевой предпринято комплексное научное исследование проблемы административно-правового регулирования в сфере общественных отношений, возникающих между субъектами государственного управления в условиях осуществления процессов информатизации. Следует подчеркнуть, что научные подходы автора к решению данной проблемы отличаются многообразием и, что особенно важно, органичным использованием методов юридических наук административного права и информационного права. Следует отметить, что предметные области изучения проблемы правового регулирования использования информационных технологий являются смежными и пересекающимися для наук административного и информационного права. Поэтому среди исследователей сложилась устойчивая традиция изучения множества проблем с обеих сторон названных юридических наук.

Научная новизна работы заключается в том, что впервые в юридической науке проведено фундаментальное исследование имеющей важное теоретическое и практическое значение проблемы правового регулирования применения информационных технологий органов государственной власти.

Цель исследования обозначена автором правильно и заключается в решении научной проблемы, заключающейся в обосновании и развитии теоретических основ административно-правового регулирования использования информационных технологий, формировании общей концепции административно-правового регулирования использования информационных технологий и определения на этой основе тенденций совершенствования

административно-правового регулирования общественных отношений, направленных на информатизацию деятельности государственных и муниципальных органов.

На большом фактическом материале диссертантом исследованы и продемонстрированы основные взаимосвязи и взаимозависимости развития информатизации деятельности органов и права, которые сфокусированы в закономерностях административно-правового регулирования использования информационных технологий.

Первая глава посвящена возрастанию роли информации в жизни общества и государства, выделению информационной функции государства, рассмотрению генезиса административно-правового регулирования процесса информатизации, общей характеристике государственного управления использованием информационных технологий. Автор верно утверждает, что важнейшим административно-правовым компонентом информационного обеспечения является закрепление в нормативных правовых актах норм об информатизации, а также функций и полномочий государственных органов в сфере аккумуляции, аналитической обработки и распространения данных.

В связи с этим диссертант приходит к правильному выводу о том, что деятельность по использованию информационных технологий в сфере государственного управления представляет собой систему средств, обеспечивающих необходимые условия для формирования и удовлетворения информационных интересов пользователей информации, включая обеспечение информационных потребностей высших органов государственной власти, а также информационный контроль, выражающийся в методах и формах обеспечения информационной политики государства. Развитие системы функционирования государственного управления использованием информационных технологий осуществляется в целях повышения эффективности жизнедеятельности государства и общества. (С.26-91).

Во второй главе диссертации автор разносторонне исследует отдельные объекты деятельности по использованию информационных технологий в

сфере государственного управления и обоснованно приходит к выводу о том, что использование информационных технологий в государственном управлении является предметом административно-правовых отношений, а сами информационные технологии как элемент информационной среды при их использовании в деятельности органов государственной власти, наряду с информационным ресурсом, представляют собой один из объектов государственного управления. При этом Н. Н. Ковалева обоснованно утверждает, что именно использование информационных технологий представляет собой то связующее звено, которое объединяет всю совокупность объектов государственного управления в информационной сфере (с. 99).

Важным для науки являются выводы автора об особой роли и значении для сферы государственного управления такого объекта административно-правового регулирования, как информационный ресурс. Следует согласиться с вполне обоснованной критикой диссертантом позиции законодателя об исключении понятия «информационный ресурс» из текста Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Обоснованным является вывод автора (п.7 положений, выносимых на защиту) о закреплении понятия «информационный ресурс» в текст названного закона, придав ему легитимное значение, что в свою очередь «обеспечит не только возможности свободного использования более тысячи действующих нормативных актов, которые так или иначе упоминают названную категорию, но и позволит решить ряд задач в сфере государственного управления информационной сферой вообще и информационным ресурсом в частности» (с. 124).

Третья глава посвящена анализу административно-правового статуса субъектов государственного управления в условиях использования информационных технологий. Особый научный интерес имеет авторское определение понятия «электронное государство» как способа организации государственной власти, который основывается на интернет-технологиях и информационной инфраструктуре и предназначен для предоставления

информации и информационных услуг государственными и муниципальными органами различным субъектам, для того чтобы повысить прозрачность работы государственных и муниципальных структур и предоставить населению возможность интерактивного участия в принятии решений. Н. Н. Ковалева анализирует понятие «электронное государство» на основе сопоставления известных в науке различных позиций и решений по этому вопросу (С. 168-182).

Четвертая и пятая главы посвящены анализу особенностей административно-правовое регулирование использования информационных технологий в органах власти различных ветвей: исполнительной, судебной и законодательной.

Ценными для юридической науки являются идеи автора о том, что именно административно-правовое регулирование использования информационных технологий в деятельности государства является определяющей, практически организующей силой, способной обеспечить эффективное функционирование государственных органов всех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. В силу этого диссертантом этому объекту исследования придается интегрирующее значение для юриспруденции. (С.18, 20-21, 215, 272, 290). В связи с этим, важное значение имеет предложенная автором Концепция информационного обеспечения органов власти Российской Федерации, изложенная в Приложении к тексту диссертации (с.364-370), предполагающая решение таких задач, как обеспечение информационного, в том числе электронного взаимодействия между органами всех ветвей власти на всех уровнях; обеспечение императивной унификации программного обеспечения между органами всех ветвей власти на всех уровнях; внедрение в качестве основного принципа использования информационных технологий – построение информационно-коммуникационных систем для обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов всех ветвей власти и на всех уровнях власти так называемого свободного программного обеспечения; расширение применения «технологии одного окна» в работе

органов всех ветвей власти на всех уровнях; разработка программы мероприятий по обеспечению мониторинга административной реформы как инструмента информационного обеспечения всех органов государственной и местной власти, включая представительные, исполнительные и судебные органы.

Следовательно, диссертация обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, а также свидетельствует о личном вкладе автора в науку административного права и науку информационного права.

Предложенные автором диссертации решения аргументированы и оценены по сравнению с другими известными решениями.

Выводы и предложения Н. Н. Ковалевой могут быть использованы при дальнейшем теоретическом исследовании вопросов организации системы публичной власти, для совершенствования механизма ее практической реализации, а также в ходе преподавания учебных дисциплин административного и информационного права в юридических высших учебных заведениях.

Кроме того, содержащиеся в диссертации теоретические положения, выводы и предложения могут быть использованы в законопроектной работе органов государственной власти и муниципальных образований.

Подчеркивая практическую и теоретическую значимость выводов диссертации, бесспорное ее значение для наук административного права и информационного права, считаю необходимым отметить отдельные замечания.

1. На с. 94-98 диссертации автор с различных сторон рассматривает содержание понятия «информационное пространство». При этом делается вывод о том, что «перечисленные подходы к определению информационного пространства дают основания сделать вывод о том, что подобное явление было бы более точно определить как информационную среду, так как понятие «информационное пространство» в юридическом смысле — довольно условная категория, которая не может существовать с точки зрения единых

правил регулирования поведения в информационной сфере». Следовательно, в названном выводе упомянуты три термина «информационное пространство», «информационная среда» и «информационная сфера». Для науки информационное право важно их сопоставить между собой. Возникает вопрос, как же, по мнению автора, данные понятия соотносятся?

2. На с. 135 диссертации автор называет в качестве принципов засекречивания информации, составляющей государственную тайну, принципы законности, обоснованности, своевременность, обязательность защиты, тем самым расширяя состав принципов, сформулированных в ст.6 Закона РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне».

Однако Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в ст. 3 закрепил принципы правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, в частности, принцип открытости информации, который почему-то автором проигнорирован. Возникает вопрос, как, по мнению автора, соотносятся принципы названных законов? Хотелось бы получить ответ на эти вопросы.

3. Вызывает сомнение п.18 положений, выносимых на защиту, о том, что «административно-правовое регулирование деятельности судебных органов в условиях использования информационных технологий включает в себя процесс информатизации судебных органов, установление регламентов по осуществлению информационных функций судебными органами, судебной статистики и кадрового обеспечения судов в целях обеспечения свободного доступа к информации о деятельности судебных органов». Насколько оправдано применение административно-правового регулирования в судебной системе?

4. При рассмотрении вопросов системы органов власти, регулирующих процесс информатизации (с.181-188) автор (п. 13 положений, выносимых на защиту) придать Роскомнадзору статус федеральной службы при Правительстве РФ как независимого федерального органа исполнительной

власти с подчиненными ему структурами на уровне субъектов Федерации и на местном уровне. При этом данный орган власти, по мнению автора, должен не только обеспечивать создание единого информационного пространства, с точки зрения его технического обеспечения, но и сущностного наполнения, а также распределения финансовых потоков на выполнение данной задачи.

Соглашаясь с выводом автора о необходимости реформирования системы государственного управления информационным обеспечением в России, однако, представляется, что реализация предложений автора может повлечь повышение уровня бюрократизации государственного механизма и без того перегруженного различными различного рода административными барьерами. Поэтому вызывает сомнение обоснованность названного результата исследования, выносимого на защиту. Хотелось бы понять его дополнительное обоснование.

Высказанные замечания не влияют на общую положительную оценку рецензируемого исследования. Диссертантом изучены теоретические аспекты административно-правового регулирования использования информационных технологий в государственном управлении, соответствующие современному этапу развития отечественной юриспруденции и отвечающие потребностям юридической практики, а сама диссертация является самостоятельным и завершенным исследованием.

Содержание автореферата соответствует основным положениям диссертации. Результаты проведенного исследования получили необходимую апробацию. Основные теоретические положения, выводы и научно-практические рекомендации, изложенные в диссертации, отражены в 7 монографиях, в том числе пяти коллективных, в 1 учебнике (в соавторстве) с грифом УМО по юридическому образованию вузов РФ в качестве учебника для студентов, обучающихся по направлению (специальности) «Юриспруденция», 5 учебных пособиях, в том числе в трех коллективных, в трех комментариях к федеральным законам в соавторстве и иных публикациях,

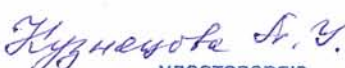
19 из которых размещены в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Министерства образования и науки РФ.

Таким образом, представленная Ковалевой Наталией Николаевной диссертация на тему «Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении», является научно-квалификационной, единолично выполненной и завершенной работой, в котором на основании выполненных автором исследований решена крупная научная проблема, имеющая существенное значение для юридических наук административного и информационного права, и соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук в ч. 1 п. 9 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по специальностям: 12.00.14 – административное право, административный процесс и 12.00.13 – информационное право.

**Заведующий кафедрой информационного права
ФГБОУ ВПО «Уральская государственная
юридическая академия»
доктор юридических наук, профессор**

**П.У. Кузнецов**

620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
+7 (343) 374-43-63
rektorat@usla.ru


Подпись _____ удостоверяю
Ведущий документовед
диссертационных советов
Жилко И.А.
«30» Май 20 14 г.



ОТЗЫВ

официального оппонента доктора юридических наук, доцента, зам. декана юридического факультета, доцента кафедры конституционного и административного права ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) Минбалеева Алексея Владимировича на диссертацию Ковалевой Наталии Николаевны «Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальностям 12.00.14 – административное право, административный процесс, 12.00.13 – информационное право в диссертационный совет Д-212.239.02 ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»

Процесс расширения границ использования информационных технологий в современном обществе, всех его государственных и негосударственных структур приводит к расширению сферы отношений, регулируемых нормами информационного законодательства. Содержание таких отношений определяется постепенно под воздействием внешних объективно происходящих и исторически обусловленных процессов социально-экономического, политического и иного характера.

На сегодняшний день новейшие информационные технологии многократно усилили возможности информационного воздействия на человека, население государства в целом. При взаимодействии информации и общества происходит изменение социальных регуляторов (морали, права), а также структурное изменение всего общества под воздействием технических и технологических процессов.

Таким образом, усиление информационной зависимости человека от растущего объема потребляемой информации требует упорядочения и системной организации самой информации, в том числе с помощью норм права.

В связи с активным внедрением информационных технологий и информационных систем в деятельность органов власти, приводящих к формированию государственного информационного виртуального пространства, следует признать, что тема представленного диссертационного исследования соответствует критерию актуальности, а её разработка может иметь серьезное научно-практическое значение.

Научная новизна исследования проявляется в том, что, автором на основе полученных выводов представлена современная концепция информационного обеспечения органов власти в Российской Федерации, нацеленной на создание системы информационного обеспечения, консолидирующей работу всех органов государственной и местной власти,

включая представительные, исполнительные и судебные органы. Изменения, произошедшие в сфере развития и использования информационных технологий, их влияние на общество в целом и на деятельность органов власти достигли такого уровня, что требуется внедрение унифицированных подходов в системе информационного обеспечения органов власти Российской Федерации.

Целостность, достоверность и обоснованность представленной на обсуждение научного сообщества концепции подтверждает комплекс факторов, в том числе сформированный автором понятийный аппарат, методологические вопросы, исследование особенностей административно-правового и информационно-правового регулирования использования информационных технологий, ряд других вопросов.

В предмет исследования вошли множество вопросов, ранее не подвергавшиеся полноценному научному анализу: структура и признаки административно-правового регулирования использования информационных технологий в государственном управлении, проведенный на основе изучения сущностной характеристики процесса информатизации с точки зрения юридических наук. Автором обоснованы и разработаны перспективы совершенствования административно-правового регулирования использования информационных технологий и т.д.

Положения, выносимые на защиту, отвечают критерию научной новизны и в большинстве своем имеют убедительное обоснование.

Результаты проведенного исследования получили необходимую апробацию. Основные теоретические положения, выводы и научно-практические рекомендации, изложенные в диссертации, получили отражение в 7 монографиях, в том числе пяти коллективных, в 1 учебнике (в соавторстве) с грифом УМО по юридическому образованию вузов РФ в качестве учебника для студентов, обучающихся по направлению (специальности) «Юриспруденция», 5 учебных пособиях, в том числе в трех коллективных, в трех комментариях к федеральным законам в соавторстве и иных публикациях, 19 из которых размещены в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Министерства образования и науки РФ.

Следует подчеркнуть прикладное значение проведенного исследования, так результаты настоящего исследования использовались при разработке автором проектов законов Саратовской области «О проведении государственных и муниципальных закупок в электронном виде в Саратовской области», «Об образовании в Саратовской области», а также при проведении юридических экспертиз проектов федеральных нормативных актов и нормативных актов Саратовской области.

Кроме того, выводы и научно-практические рекомендации активно использовались автором в составе рабочей группы по подготовке нормативного обеспечения пилотного проекта организации муниципальных услуг в электронном виде в Татищевском районе Саратовской области, а также в составе рабочей группы Экспертного

совета при Правительстве Саратовской области по разработке методических рекомендаций по повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Структура работы способствует полноценному и последовательному раскрытию темы, что в конечном итоге позволило автору успешно решить стоящие перед ним задачи.

Работа состоит из введения, пяти глав, включающих шестнадцать параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

Полученные результаты исследования используются в учебном процессе в ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» в рамках преподавания дисциплин «Информационное право», «Правовые основы информационной безопасности», «Государственное управление в информационной сфере», «Правовое регулирование глобального информационного пространства», «Внутриорганизационное управление с использованием информационных технологий», «Правовое регулирование информационного обеспечения органов прокуратуры», «Правовые основы высшего профессионального образования», «Актуальные вопросы модернизации высшего образования». Автором разработаны и апробированы в учебном процессе учебно-методические комплексы, курсы лекций по вышеперечисленным дисциплинам.

Первая глава исследования констатирует возрастание роли информации в жизни общества и государства, обуславливает более четкое выделение информационной функции государства, раскрывает генезис административно-правового регулирования процесса информатизации, административно-правовой режим информационного обеспечения. Особого внимания в этой главе заслуживает оригинальный авторский подход, обуславливающий, что административно-правовое регулирование использования информационных технологий в деятельности государства является определяющей, практически организующей силой, способной обеспечить эффективное функционирование государственных органов всех ветвей власти: исполнительной, законодательной и судебной (параграф 1.3).

Во второй главе рассматриваются закономерности включения в сферу правового регулирования объектов государственного управления в условиях использования информационных технологий. Предлагается вернуть определение понятия «информационный ресурс», федеральный закон, что позволит обеспечить не только возможности свободного использования более тысячи действующих нормативных актов, которые так или иначе упоминают названную категорию, но и позволит решить ряд задач в сфере государственного управления информационной сферой вообще и информационным ресурсом в частности. (С. 120-124).

Интерес представляет произведенный автором анализ характеристик использования информационных технологий как предмет административно-правового регулирования (параграф 2.1), а также

основания административно-правовых режимов информационных ресурсов (параграф 2.3).

В третьей главе исследуются особенности развития административно-правового статуса субъектов государственного управления в условиях использования информационных технологий. Чрезвычайно интересным представляется разделение понятий «электронное государство» и «электронное правительство» (С.167-187). Вопреки распространенному мнению о тождественности данных понятий, автор считает необходимым в сфере административно-правового регулирования использования информационных технологий в государственном управлении разделять данные понятия (С.18). Полагаем, что подобное решение требует дополнительных пояснений.

Четвертая глава ориентирована на выявление особенностей теоретических и методологических основ более подробному анализу функционирования органов исполнительной власти в ходе реализации идей электронного правительства.

В пятой главе идет речь об особенностях административно-правового регулирования деятельности органов законодательной и судебной власти в условиях использования информационных технологий. Особенно интересным представляется вывод автора о том, что административно-правовое регулирование деятельности органов законодательной власти (или другой неисполнительной власти) в условиях использования информационных технологий представляет собой регулирование внутриорганизационных вопросов административно-правовыми способами и средствами, так как множество аспектов информационного обеспечения законодательной власти может быть осуществлено только на основе методов власти-подчинения, эффективной реализации принятых вышестоящими субъектами решений и контроля за их исполнением (С. 276-277, 294)

Соискатель глубоко и всесторонне разобрался в теоретических основах исследуемых вопросов, а представленная им работа позволяет констатировать основательность произведенного исследования.

Работа написана понятным, юридически грамотным языком, рассуждения автора убедительны, логичны и последовательны. Используемые факты и иные данные достоверны, а сформулированные выводы научно обоснованы и юридически состоятельны.

В целях более полного раскрытия темы в тексте приводятся многочисленные практические примеры. Кроме того, следует особо отметить широкое использование международного опыта административно-правового регулирования использования информационных технологий в государственном управлении.

Положительной оценки заслуживает научная смелость соискателя, его стремление к конструктивным решениям выявленных проблем. Диссертант умело использует междисциплинарные связи, что придает исследованию дополнительную глубину и масштабность. На основе полученных выводов предлагаются многочисленные изменения и

дополнения в действующее законодательство. Считаем, что их реализация будет способствовать повышению эффективности административно-правового регулирования использования информационных технологий в государственном управлении в условиях эволюции информационного общества.

Разработанные автором положения обогащают теорию административного и информационного права и в своей совокупности создают теоретико-методологические предпосылки для решения проблем, характерных для административно-правового регулирования использования информационных технологий в государственном управлении.. Полученные диссертантом выводы по вопросам, не нашедшим достаточного отражения в научной литературе и действующих нормативных правовых актах, могут быть востребованы в ходе дальнейших научных исследований административного и информационного права.

Практическая значимость исследования заключается в том, что сформулированные в нем выводы и практические рекомендации могут быть использованы в законотворческой и ведомственной нормотворческой деятельности в целях совершенствования использования информационных технологий в государственном управлении на современном этапе.

Заключение работы отражает наиболее значимые выводы, полученные автором в ходе изучения всей темы.

Библиографический список содержит 480 источников и свидетельствует о комплексном подходе автора к подготовке диссертационного исследования.

Представленный автореферат в полной мере отражает основное содержание работы и отвечает всем иным предъявляемым требованиям.

К числу вопросов и положений, требующих, на наш взгляд, обсуждения в ходе защиты диссертационного исследования, считаем необходимым отнести следующие.

1. Диссертант в работе указывает, что развитие системы функционирования государственного управления использованием информационных технологий осуществляется в целях повышения эффективности жизнедеятельности государства и общества. Полагаем, что развитие системы функционирования государственного управления использованием информационных технологий, в первую очередь, должно осуществляться в целях повышения уровня качества жизни граждан, способствовать формированию гражданского, демократического общества.

2. Автор в работе определяет административно-правовой режим информационного обеспечения как систему прав, обязанностей и административной ответственности, связанной с его созданием, использованием и актуализацией (сопровождением), обуславливающей повышение эффективности принимаемых решений при условии обеспечения достоверности и полноты информации, ее своевременного доведения до всех заинтересованных лиц, а также при условии

организации согласованности управленческих решений территориально удалёнными участниками переговоров в режиме реального времени; доступа широкого круга пользователей (граждан, юридических лиц, общественных организаций и объединений) к источникам коллективных информационных ресурсов в сфере их профессиональной деятельности, образования, науки, культуры, права и т.д.

Однако когда говорят о режиме регулирования чаще всего в современной юридической науке говорят об особом порядке правового регулирования определенных отношений, обусловленных спецификой используемых способов и средств правового регулирования. В этой связи может быть более правильным стоило говорить об административно-правовом режиме информационного обеспечения как об особом порядке правового регулирования, предусматривающим в том числе специфическую систему прав, обязанностей и административной ответственности, связанной с его созданием, использованием и актуализацией.

3. В диссертации в системе административно-правовых режимов информационных ресурсов автором выделяются административно-правовой режимы государственной тайны и административно-правовой режим конфиденциальной информации. Выделение последнего сегодня является спорным. Исходя из сформированной позиции в действующем информационном законодательстве конфиденциальная информация как таковая не выделяется, используется категория информация ограниченного доступа, включающая в себя государственную тайну и другие виды информации ограниченного доступа. Для всех видов информации ограниченного доступа характерно свойство конфиденциальность. В этой связи более логичным было бы использование категории административно-правовой режим информации ограниченного доступа.

Обозначенные положения носят дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку представленной работы.

Общий вывод: представленная диссертационная работа Ковалевой Наталии Николаевны является завершённым, самостоятельным, монографическим исследованием, обладающим актуальностью, научной новизной, теоретической и практической значимостью. Актуальность рассмотренных вопросов, четкость аргументации, логичность и последовательность выводов, а также комплексный характер проведенного исследования делают данную работу интересной для широкой аудитории читателей. Данное исследование, бесспорно, имеет серьезное научное, учебно-методическое и практическое значение. Вводы, полученные автором, могут быть использованы в процессе совершенствования действующего законодательства, в правоприменительной практике, в процессе осуществления исследований по ряду вопросов в сфере административного и информационного права, а также в учебном процессе при преподавании курсов «Административное право» и «Информационное право».

7

ОТЗЫВ
официального оппонента
на диссертационное исследование Ковалевой Наталии Николаевны
на тему: «Административно-правовое регулирование использования
информационных технологий в государственном управлении»,
представленное на соискание ученой степени доктора юридических наук
по специальностям 12.00.14 – административное право,
административный процесс; 12.00.13 – информационное право –
в диссертационный совет Д212.239.02 на базе ФГБОУ ВПО
«Саратовская государственная юридическая академия»

Диссертационное исследование Н.Н. Ковалевой посвящено весьма важной теме, имеющей большое научное и практическое значение. Актуальность представленной работы, в общем-то, и не требует особой аргументации, поскольку обусловлена лавинообразным развитием информационных технологий в конце XX – начале XXI веков, в результате которого информация заняла принципиально новое место в современном обществе.

В настоящее время в технологически развитых странах, к которым, с определенными оговорками, можно отнести и Российскую Федерацию, информационные технологии затрагивают все стороны общественной жизни. При этом, такая ситуация имеет как положительные, так и отрицательные стороны, связанные с возможностью злоупотребления этими технологиями как отдельными лицами, так и государством в целом, в частности, в целях установления тотального контроля за обществом, ущемления гражданских прав и свобод, нарушения тайны частной жизни и т.п. В то же время правильное использование информационных технологий в деятельности властных структур способно значительно повысить эффективность государственного управления. В силу этого, оно должно быть подставлено под контроль самого общества и иметь прочную правовую базу и научное обоснование.

Вполне очевидно, что все это требует проведения широкомасштабных исследований в рассматриваемой сфере, глубокого анализа возникающих проблем и существенной доктринальной проработки предлагаемых решений. Именно на это направлено диссертационное исследование Н.Н. Ковалевой, что

обуславливает не только его актуальность, но и практическую значимость.

Несмотря на то, что проблематика использования информационных технологий уже неоднократно становилась предметом многих научных исследований, она по прежнему сохраняет свою злободневность, поскольку можно констатировать, что до настоящего времени многие вопросы в этой области остаются нерешенными, информационное законодательство содержит многочисленные пробелы и неясности, системный подход со стороны государства в сфере информатизации отсутствует. Как следует из названия диссертации, а также из поставленных цели и задач, работа Н.Н. Ковалевой, призвана комплексно решить все указанные вопросы, при этом, по широте охватываемой тематики, она заметно выделяется среди аналогичных научных трудов, подготовленных в Российской Федерации ранее.

Здесь необходимо отметить, что хотя сам по себе предмет диссертационного исследования Н.Н. Ковалевой связан с административно-правовым регулированием, фактически он охватывает не только чисто административно-правовые, но и информационно-правовые отношения. В силу этого вполне обоснованным видится защита диссертации по двум специальностям: 12.00.14 и 12.00.13. В то же время в силу объективного превалирования административно-правовых методов и средств исследования, приоритет явно выражен именно за специальностью 12.00.14

Все это позволяет существенно расширить научное представление о содержании административно-правового регулирования использования информационных технологий в государственном управлении и его реализации на практике. Сказанному созвучна и цель диссертационного исследования, состоящая в решении научной проблемы, заключающейся в обосновании и развитии теоретических основ административно-правового регулирования использования информационных технологий, формирования общей концепции административно-правового регулирования использования информационных технологий и определения на этой основе тенденций совершенствования административно-правового регулирования общественных отношений, направленных на информатизацию деятельности государственных и

муниципальных органов. Эта цель работы, по мнению оппонента, достигнута посредством постановки и решения основных исследовательских задач.

В диссертации Н.Н. Ковалевой с опорой на достижения юридической мысли в административно-правовую науку привнесены принципиально новые обобщения и выводы, касающиеся административно-правового регулирования использования информационных технологий в государственном управлении, сформулированы положения, вынесенные на защиту.

В качестве материала для своего исследования автор диссертации использовала значительный объем монографической и иной научной литературы по административному и информационному праву, а также по другим отраслям юриспруденции. Представленная диссертация позволяет говорить о методологической подготовленности соискателя, обладании ею навыков исследователя и аналитика.

В работе Н.Н. Ковалевой ею выдвигается и обосновывается ряд предложений, заслуживающих всесторонней поддержки. Так, можно согласиться с выводами о сущности и назначении информационной функции государства; о целях административно-правового регулирования использования информационных технологий; о необходимости четкого разграничения в законодательстве и в правовой доктрине пересекающихся, но не тождественных понятий «информационные услуги» и «государственные электронные услуги»; о выделении конкретных правовых и неправовых форм и методов осуществления государственного управления в условиях использования информационных технологий; и др.

Очень важным видится предложение автора о необходимости возврата в отечественное законодательство понятия «информационный ресурс». Действительно, данный термин, введенный в свое время в правовой оборот в ранее действующем Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» был незаслуженно забыт при разработке законодательного акта, пришедшего ему на смену, хотя и сохранился в большом количестве иных документов нормативного характера. Данное

предложение имеет не только доктринальное значение, поскольку его реализация будет способствовать решению многих проблем, возникающих при практическом использовании информационных технологий в государственном управлении.

Н.Н. Ковалевой также обоснованно отмечается наличие правового пробела в сфере осуществления работодателем контроля за телефонными переговорами, электронными сообщениями и другими подобными действиями, осуществляемыми работниками на рабочем месте в рабочее время с использованием технических средств работодателя. Следует поддержать предложения автора о внесении соответствующих изменений в Федеральный закон «О персональных данных». Надо отметить, что указанные предложения вполне соответствуют передовому зарубежному опыту в этой сфере.

Поддержки заслуживает и позиция диссертанта относительно необходимости разработки единой системы организационно-распорядительных документов, предназначенных для обеспечения единой классификации информационных задач, работ и услуг, которая была бы направлена на унификацию информационного обеспечения органов власти.

Несомненное практическое значение имеет подготовленный Н.Н. Ковалевой проект Концепции информационного обеспечения органов власти в Российской Федерации, который может послужить основой для координации работы всех органов государственной власти и местного самоуправления в этом направлении.

Следует отметить, что диссертация Н.Н. Ковалевой основана на применении широкого спектра методов научного исследования, изучении и систематизации большого объема соответствующих нормативных источников и научной литературы. Это позволило автору всесторонне оценить современное состояние административно-правового регулирования использования информационных технологий в государственном управлении, установить недостатки в законодательном регулировании и правоприменительной практике в этой сфере и пути их устранения, сформулировать достоверные выводы и обоснованные предложения.

Вместе с тем, по мнению оппонента, представленная диссертация, как и любой другой труд подобного рода, не свободна и от отдельных недостатков. Несмотря на высокий уровень проведенного соискателем исследования, и, наряду с бесспорными достоинствами работы Н.Н. Ковалевой, некоторые подходы соискателя к пониманию рассматриваемых вопросов представляются дискуссионными и спорными, либо недостаточно обоснованными, заслуживающими большего внимания и требующими авторского уточнения.

1. Так, как уже отмечалось выше, диссертационное исследование Н.Н. Ковалевой по своей широте и охватываемой проблематике заметно выделяется среди научных работ подобного рода. В нем нашли отражение самые разнообразные аспекты использования информационных технологий в государственном управлении: предоставление информации и государственных услуг в электронной форме, введение электронного документооборота, осуществление межведомственного информационного взаимодействия и т.д. Вместе с тем, вызывает определенное удивление тот факт, что в работе практически не уделяется внимание такой сфере информатизации государственного управления, как использование при его осуществлении автоматизированных информационных систем управления (АИС). Использование АИС как в государственном, так и в муниципальном управлении не сводится к простому переходу на электронный документооборот и даже предоставлению информации и услуг в электронной форме. Процессы, имеющие место в сфере информатизации государственного управления в Российской Федерации в последнее десятилетие, наглядно свидетельствуют о появлении тенденции принятия отдельных управленческих решений в полностью или частично автоматизированном режиме. В связи с этим на практике уже возникают многочисленные проблемы правового характера, связанные с определением юридической силы принимаемых решений; невозможностью в ряде случаев совершить действия, допускаемые действующим законодательством, но не предусмотренные используемым

программным обеспечением; оспариванием действий, совершенных АИС в автоматическом режиме и т.п.

При этом, по мнению оппонента, роль и значение АИС как в государственном, так и муниципальном управлении в перспективе будут только увеличиваться. Представляется, что отсутствие разделов, посвященных изучению указанных проблем, делает диссертационное исследование, посвященное изучению административно-правового регулирования использования информационных технологий в государственном управлении, несколько неполным.

2. Спорным видится предложение автора относительно законодательного закрепления права на бесплатное получение государственного информационного ресурса в электронном виде (с. 16, 124). Свою точку зрения по данному вопросу Н.Н. Ковалева обосновывает тем, что «если информацию можно предоставить в электронном виде, то ее объем уже не будет столь затратным, как бумажный вариант, хотя затраты на подготовку ответа соответствующим должностным лицом все равно останутся» (с. 119). Таким образом, при решении вопроса о возможности предоставления информации, относящейся к государственным информационным ресурсам, на бесплатной основе, Н.Н. Ковалева ориентируется только на стоимость подготовки собственно ответа на запрос, однако не учитывает стоимость создания самой информации. Между тем, некоторые виды информационных ресурсов, находящихся в распоряжении государственных органов, весьма затратны с точки зрения их формирования (такова, например, геологическая информация).

Конечно, здесь можно возразить, что расходы на формирование подобного рода информации производятся за счет средств государственных бюджетов, то есть, в конечном счете, за счет средств налогоплательщиков, и, потому последним она должна предоставляться на бесплатной основе. Однако, например, потребность получения той же геологической информации возникает, чаще всего, у бизнес-структур, и наличие ее играет крайне большую роль при проведении тендеров на право эксплуатации месторождений. Как

представляется, ситуация, когда весьма дорогостоящая информация будет получаться добывающими компаниями бесплатно, а оплачиваться ее создание будет как раз за счет средств *всех* налогоплательщиков, вряд ли будет отвечать потребностям общества в целом.

В силу этого представляется, что независимо от формы предоставления (электронная или иная), информация, находящаяся в распоряжении государственных органов, должна предоставляться бесплатно только, если ее создание не требует значительных расходов бюджетных средств. В остальных же случаях, в полном соответствии с рекомендациями Комитета Министров Совета Европы, за нее должна браться плата, не превышающая фактических расходов на ее создание и передачу.

3. Также нуждаются в уточнении, по мнению оппонента, предложенные автором диссертации определения служебной тайны (с. 137) и профессиональной тайны (с. 141). Разграничение между этими понятиями Н.Н. Ковалева предлагает проводить в зависимости от субъекта, обеспечивающего сохранность данного вида конфиденциальной информации, причем, служебной тайной, по ее мнению, должен являться режим конфиденциальной информации, обеспечение сохранности которого возложено на государственных и муниципальных служащих. Однако такое предложение может быть подвергнуто критике по следующим причинам:

во-первых, в соответствии с законодательством и государственная, и муниципальная служба являются профессиональными видами деятельности, то есть профессиями. С другой стороны, понятие служебной деятельности не исчерпывается только государственной и муниципальной службой: с точки зрения специфики труда врачи, нотариусы, адвокаты, журналисты и т.д. являются служащими. Несмотря на это, указанных субъектов Н.Н. Ковалева предлагает относить к субъектам профессиональной тайны;

во-вторых, указанному предложению автора противоречит ее же определение служебной тайны (с. 137), согласно которому субъектами ее

предлагается считать служащих государственных и муниципальных учреждений, а не государственных и муниципальных служащих;

в-третьих, к объектам служебной тайны Н.Н. Ковалева предлагает, в частности, относить информацию, охраняемую в режиме судебной тайны (с. 138), при том, что судьи не являются ни государственными, ни муниципальными служащими.

Представляется, что все эти противоречия нуждаются в устранении.

4. Сложно согласиться с позицией автора, относительно существовании правовой коллизии в сфере установления полномочий органов местного самоуправления в области связи, на которую она указывает на с. 160-162. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции от 27.05.2014 г. относит к вопросам местного значения, в том числе, создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (п. 10 ч. 1 ст. 14); создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (п. 18 ч. 1 ст. 15); создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (п. 15 ч. 1 ст. 16); создание условий для обеспечения жителей внутригородского района услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (п. 5 ч. 1 ст. 16.2). Соответственно, вопросы связи с настоящее время не подпадают полностью под государственное регулирование, вопреки утверждению автора, а полномочия органов местного самоуправления, закрепленные в Федеральном законе «О почтовой связи» не являются делегированными, а должны рассматриваться как полномочия по решению вопросов местного значения.

5. Наконец, в диссертации автор подвергает обоснованной критике действующее Положение о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, устанавливающее перечень сведений, которые не могут относиться к

служебной тайне, но не содержащее перечня сведений, которые *могут* быть отнесены к ней. В результате этого имеет место порочная практика установления режима служебной тайны в отношении чрезмерно большого объема информационных ресурсов, которые нередко и не нуждаются в такой защите, что усложняет возможность реализации гражданами и организациями права на доступ к информации. Однако, при этом, автор не предлагает какого-либо решения обозначенной проблемы, более того, на с. 207 диссертации фактически солидаризуется с позицией И.Л. Бачило, предлагающей в предполагаемом Федеральном законе «О служебной тайне» также закрепить лишь перечень сведений, которые *не могут* быть отнесены к конфиденциальной информации.

Представляется, что диссертация бы выиграла, если бы автор не только четко обозначила необходимость закрепления в законодательстве обеих перечней, подобно тому, как это сделано в Законе Российской Федерации «О государственной тайне», но и наметила бы их примерное содержание.

Высказанные замечания носят в определенной степени дискуссионный и рекомендательный характер, не умаляют несомненной научной значимости проведенного исследования, не влияют на общую высокую положительную оценку диссертационной работы Н.Н. Ковалевой, и как видно из их содержания, не имеют принципиального характера.

Автореферат диссертации раскрывает основные идеи и выводы работы, вклад автора в проведенное исследование, степень новизны и практической значимости его результатов. Он включает в себя все необходимые атрибуты, концентрированно объясняет сущность проведенного исследования. Основные положения, полученные в ходе научного поиска, нашли отражение в публикациях соискателя. Они соответствуют теме исследования и полно раскрывают его содержание.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что диссертационная работа Ковалевой Наталии Николаевны на тему: «Административно-правовое регулирование использования информационных

технологий в государственном управлении» соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук абзацем 1 п. 9 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по специальностям: 12.00.14 – административное право; административный процесс, 12.00.13 – информационное право.

Официальный оппонент,
заведующий кафедрой
служебного и трудового права
Поволжского института
управления имени П.А. Столыпина -
филиала Российской академии народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
доктор юридических наук, профессор

С.Е. Чаннов



Поволжский институт
управления имени П.А. Столыпина
410002, г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25,
Тел. 8(8452)339201
E-mail: piuis@piuis.ru