



Минбалеев А. В.

**ОТЗЫВ НА ДИССЕРТАЦИЮ
Э. В. ТАЛАПИНОЙ НА ТЕМУ
«МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В ИНФОРМАЦИОННОМ
ОБЩЕСТВЕ: ИНФОРМАЦИОННО-
ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ»**

Отзыв официального оппонента подготовлен на диссертацию, защита которой состоялась в диссертационном совете при Институте государства и права Российской академии наук. Диссертация посвящена актуальной проблеме информационного права – вопросам модернизации государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование.

Ключевые слова: *информационное право, информационное общество, отзыв, диссертация.*

Minbaleev A. V.

**REVIEW ON DISSERTATION
OF A. V. TALAPINA ON THEME
«MODERNIZATION OF PUBLIC
ADMINISTRATION
IN THE INFORMATION SOCIETY:
INFORMATION-LEGAL STUDIES»**

Reviewed official opponent is prepared on a thesis defense which was held at the Dissertation Council of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. The thesis is devoted to the actual problem of information law - the modernization of public administration in the information society: information and legal research.

Keywords: *informative right, informative society, thesis.*

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. При взаимодействии информации и общества происходит изменение социальных регуляторов (морали, права), а также структурное изменение всего общества под воздействием технических и технологических процессов.

Актуальность диссертационного исследования во многом определяется объективно обусловленной необходимостью упорядочения современной правовой составляющей организации и функционирования системы государственного управления с учетом вызовов информационного общества. В связи с активным внедрением информационных технологий и информационных систем в деятельность органов власти, приводящим к формированию единого государственного информационного пространства, следует также признать, что тема представленного исследования полностью соответствует критерию актуальности, а её разработка может иметь серьезное научно-практическое значение.

Научная новизна исследования заключается в новой постановке и подходах к изучению правовых проблем процесса модернизации государственного управления в контексте трансформирующего эффекта информационно-коммуникационных технологий, что позволило автору научно обосновать варианты их решения, которые могут быть реализованы в процессе совершенствования российского законодательства, а также разработать концепцию правового регулирования процесса модернизации государственного управления в цифровую эпоху.

Используя сравнительно-правовой метод в исследовании зарубежного опыта, диссертант выявил общее и особенное в воздействии информационно-коммуникационных технологий на государственное управление. Автором обоснованы возможные направления универсализации и унификации правового регулирования в информационно-

управленческой сфере в условиях информационного общества как динамического социального процесса. Новаторским является подход автора к рассмотрению государственного управления не как к исключительно субординационным отношениям, а как к результативному управленческому процессу, характеризующемуся множественностью субъектов, вовлеченных в механизмы прямой и обратной связи с использованием информационно-коммуникационных технологий, позволяющих обществу влиять на принимаемые решения.

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

В предмет исследования введены вопросы, ранее не в полной мере подвергавшиеся научному анализу в информационном праве: основные направления информационно-правового регулирования модернизации государственного управления, включая вопросы расширения состава субъектов государственного управления и усложнения режимов их взаимодействия в условиях информационного общества; гарантии возможностей участия граждан, институтов гражданского общества и бизнес-структур в принятии управленческих решений и осуществлении контроля за властью в условиях информационного общества; проблемы поглощения информационной открытости государственного управления универсальным принципом транспарентности, формирование и правовое закрепление антикоррупционного информационного стандарта. Автором обоснован ряд важных положений: антикоррупционный эффект транспарентности, расширение границ и объема применения сравнительно-правового метода на основе глубокого изучения зарубежного опыта, роль информационного права как катализатора процессов публикации и приватизации права и связующего звена, способствующего во многом формированию баланса публичного и частного права.

Положения, выносимые на защиту, отвечают критерию научной новизны и в боль-

шинстве своем имеют убедительное обоснование.

Важной характеристикой проведенного исследования является широкая апробация его результатов и расширение круга источников. Основные теоретические положения, выводы и научно-практические рекомендации, изложенные в диссертации, получили отражение в 10 монографиях, учебниках, курсах лекций и иных научных и учебных изданиях и иных публикациях, 32 из которых размещены в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Министерства образования и науки РФ. Ряд работ опубликован на английском и французском языках в ведущих иностранных журналах.

Основные идеи и положения, изложенные в диссертационном исследовании, нашли отражение в научных публикациях автора, в выступлениях и докладах на научных конференциях, круглых столах и международных конгрессах, в экспертной работе над законопроектами в составе Комитета по безопасности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (в период с 2005 по 2008 год). Результаты диссертационного исследования использовались автором в работе в составе Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, в качестве эксперта по проекту ОЭСР по вопросам электронного правительства и др.

Кроме того, выводы и научно-практические рекомендации в рамках разработанной Методики анализа коррупционности нормативных правовых актов были апробированы в ходе тренингов для сотрудников высших законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации (всего около трети от общего числа субъектов Российской Федерации), обеих палат Федерального Собрания РФ, Правительства РФ и ряда федеральных органов исполнительной власти. Разработанная методика положена в основу постановления Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Следует отметить не только теоретическое, но и прикладное значение проведенного исследования, так как его результаты использовались при работе автора над проектами федеральных законов «Об организации предоставления государственных и му-

ниципальных услуг» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг”», при подготовке аналитических записок и заключений по вопросам присоединения Российской Федерации к Конвенции о преступности в сфере компьютерной информации (Будапешт, 23.11.2001 г.), создания Российской общественной инициативы и др. Отдельные положения, сформулированные в диссертационном исследовании, применены автором при разработке проекта федерального закона «Об административных процедурах» и концепции проекта федерального закона «Об основах государственного управления», методики анализа коррупционности нормативных правовых актов.

Полученные промежуточные и конечные результаты диссертационного исследования были представлены в виде научного доклада в Обществе сравнительного законодательства во Франции (Париж, апрель 2011 г., апрель 2015 г.). Результаты разных этапов исследования использовались в учебном процессе на факультете права Национального исследовательского университета «Высшей школы экономики», Московской высшей школы экономических и социальных наук, французских университетов Париж 1 Пантеон Сорбонна и Париж Запад Нантер Ля Дефанс в рамках преподавания курса «Административное право России».

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 девятнадцать параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

Первая глава диссертации «Информационное общество как фактор модернизации государственного управления» развивает идеи современных специалистов в сфере информационного общества и информационного права о том, что оно во многом оказывает всестороннее влияние на сущность государственного управления, автор приходит к выводу, что качество государственного управления не может быть объективно оценено внутри самого государственного аппарата, а системы оценки качества должны учи-

тывать удовлетворенность государственным управлением граждан, институтов гражданского общества и бизнес-структур. Исследуя активное формирование информационного общества как качественно нового состояния цивилизации, обеспечивающего свободный и открытый доступ каждого человека к информационным ресурсам, автор во втором параграфе обоснованно, на наш взгляд, дает авторское определение и выделяет основные направления реализации в условиях информационного общества информационной функции государства, которая проявляется в действиях государственных органов власти всех трех ветвей: создание информации; сопровождение информации, имеющей государственное значение; установление режима открытости органов государственной власти и передача информации вовне; сбор, обработка, охрана и защита информации, необходимой для реализации функций государства; учреждение специализированных структур в сфере информации и регулирование их деятельности; информационный обмен между органами государственной власти (внутри государственного аппарата); использование информации во внутренних интересах государства; хранение, уничтожение, переработка информации и создание на ее базе новой.

Развивая обоснованные идеи И. Л. Бачило о рассмотрении гражданского общества как социального, демократического и правового (информационное гражданское общество), диссертант аргументировано выявляет важные закономерности развития современного гражданского общества: тенденция граждан к виртуальному объединению при реализации права на управление (форумы, гражданские интернет-инициативы, социальные сети) и тенденция прогрессивной субъективизации прав в публично-правовой сфере. Также в первой главе автор приходит к обоснованному выводу о недостаточной системности регулирования информации и ИКТ как основных инструментов информационного общества, что, в свою очередь, оставляет открытым вопрос, является ли имеющееся правовое регулирование достаточным для отражения процессов модернизации государственного управления. В связи с этим автор систематизирует и рассматривает задачи современного права (информационного права, административного права и других отраслей) в контексте модернизации государственного управления.

Во второй главе «Правовые основы электронизации государственного управления» автором выделяются и рассматриваются этапы в развитии электронного правительства, предлагается ряд изменений в законодательство Российской Федерации в части оказания государственных и муниципальных услуг, поднимается проблема участия негосударственных субъектов в оказании государственных услуг и справедливо предлагается введение в наше законодательство категории юридического лица публичного права. В работе проводится качественный анализ опыта модернизации государственного управления в зарубежных странах, в том числе во Франции, сделаны аргументированные предложения по заимствованию ряда институтов и норм (параграф 5).

Интерес представляет и произведенный автором анализ открытого правительства, которое автор предлагает рассматривать как следующую стадию процесса модернизации государственного управления. Достаточно обоснованно автором указывается, что если электронное правительство концентрируется в основном на применении ИКТ в деятельности органов государственной власти, то открытое правительство имеет целью создание правового режима транспарентности информации в целях общественного контроля за властью (параграф 4).

В третьей главе «Информационная открытость государственного управления: правовое регулирование» исследуются особенности права на информацию как в контексте основных прав и свобод с позиции международных и российских стандартов, так и с позиции эволюции данного права в сфере государственного управления. В третьем параграфе «Актуализация проблемы права на информацию, которой обладают негосударственные субъекты» автор поднимает очень важную проблему для эффективного осуществления государственного управления – проблему доступа к информации, которой располагают негосударственные субъекты, в особенности, если это они осуществляют публично значимые функции. Данная проблема существует сегодня на практике. Например, негосударственные субъекты не являются субъектами, информация о деятельности которых может быть запрошена в силу Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного са-

моуправления». Также в данной главе автором поднимается проблема обеспечения доступа к правовой информации в цифровую эпоху и проблема ограничения доступа к информации.

Четвертая глава «Универсализация транспарентности как принципа правового регулирования государственного управления» посвящена анализу и обоснованию необходимости нормативного закрепления принципа транспарентности. Автором убедительно доказывается, что посредством этого принципа должен устанавливаться правовой режим транспарентности, который предполагает не просто открытость и доступность социально значимой информации (пассивная сторона), но и участие граждан, институтов гражданского общества и бизнес-структур в управлении и контроль публичной деятельности со стороны общества (активная сторона). В работе выделяется ряд элементов правового режима транспарентности государственного управления, дается их характеристика, на основе общего правового режима транспарентности государственного управления в целях противодействия коррупции разрабатывается специальный правовой режим – антикоррупционный информационный стандарт.

В пятой главе «Информационное право как регулятор государственного управления» определяется место информационного права в системе российского права. Автор справедливо отмечает, что у информационного права сегодня появляется функция посредника, оно способно «связывать» публичное и частное право, способствуя их балансу. В работе делается ряд предложений, направленных на развитие информационного законодательства, а, соответственно, и информационного права в целом.

Соискатель глубоко и всесторонне разобрался в теоретических основах исследуемых вопросов, а представленная им работа позволяет констатировать основательность проведенного 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 междуна-

родного опыта регулирования использования информационных технологий в государственном управлении и модернизации государственного управления в информационном обществе в целом.

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 предложены многочисленные изменения и дополнения в действующее законодательство. Считаю, что их реализация будет способствовать повышению эффективности правового регулирования использования информационных технологий в государственном управлении в условиях эволюции информационного общества.

Разработанные автором положения обогащают теорию информационного права и в своей совокупности создают теоретико-методологические предпосылки для решения проблем модернизации государственного управления в информационном обществе. 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 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 модернизации государственного управления в информационном обществе и совершенствования использования информационных технологий в государственном управлении на современном этапе.

Заключение работы отражает наиболее значимые выводы, полученные автором в ходе изучения всей темы. Все сделанные в работе выводы имеют рекомендации по их использованию в практической сфере и (или) при проведении дальнейших научных исследований.

Библиографический список содержит 652 источника 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. Сложно согласиться однозначно с автором о неготовности информационного права к самостоятельному кодифицированному акту – Информационному кодексу. Одной из основных причин автор указывает отсутствие такого показателя (ориентира), как количественный. Указывается, в частности, что «кодификация действительно выйдет на повестку дня, когда собственно информационное законодательство хотя бы сравняется в объеме с межотраслевым информационным «блоком»» (с. 384). Полагаем все же, что нельзя брать за основу данный показатель. Межотраслевой информационный блок будет всегда неизменно расти, поскольку особенности развития современного общества как информационного диктуют всепроникающее значение информации и «вынужденность» отраслевого законодательства регулировать информационные отношения. Информационно-правовые нормы во многом появляются в ответ на увеличение объема межотраслевого информационного «блока» и появление новых институтов. Но «угнаться» за ним вряд ли когда получится, в связи с чем задачей информационно-правового регулирования является формирование базовых закономерностей регулирования отношений в информационной сфере, отражающих их особенности, которые бы использовались другими отраслями. К сожалению, сегодня приходится констатировать, что законодатель при регулировании информационных отношений в тех или иных отраслях не учитывает особенности информационных отношений и не использует информационно-правовые нормы как основу для их регулирования. В связи с этим Информационный кодекс необходим и как «авторитетный» источник для отраслевого законодательства, и как важный источник для черпания закономерностей регулирования информационных отношений в рамках специального информационного законодательства, и как важный ориентир для развития информационного права как отрасли права, отрасли законодательства, науки и учебной дисциплины.

Автор правильно указывает, что «кодекс нельзя создавать искусственно, лишь для

оправдания существования правовой отрасли» (с. 385), но, как нам представляется, информационное право уже не просто существующая, а активно развивающаяся отрасль права и уже сложившийся массив информационно-правовых норм, понятийного аппарата, принципов, теоретических подходов говорят о возможности конструирования самостоятельного кодифицированного акта.

2. В диссертации автор рассматривает информационное право как комплексную отрасль российского права, которое расположено к общесистемному комплексному регулированию и даже иницирует его. Автор диссертации при этом, к сожалению, не столь детально исследовал вопросы предмета, метода, системы, принципов информационного права, закономерностей его развития как самостоятельной институциональной единицы. В связи с этим сделанный вывод о рассмотрении информационного права как комплексной отрасли представляется в недостаточной степени обоснованным. Полагаем, что сегодня информационное право уже можно рассматривать как самостоятельную отрасль российского права, для которой характерны следующие признаки: предмет; отраслевой метод информационного права, включающий базовые характеристики, присущие самостоятельным отраслям права, и обретающий закономерности собственного развития в тесном взаимодействии с предметом; принципы информационного права; механизм правового регулирования общественных отношений в информационной сфере, который приобретает специфические черты в виде комплекса самостоятельных юридических фактов, правоотношений, специальных субъектов, объектов правоотношений, самостоятельных субъективных прав и юридических обязанностей, особенностей их реализации с помощью уникального подбора и сочетания способов правового регулирования.

3. Исследуя разные стороны процесса внедрения ИКТ в функционирование органов государственной власти, диссертант справедливо отмечает проблему «цифрового неравенства» (с. 105, 196, 276, 317). При этом было бы желательно более глубокое изучение данного аспекта и, в особенности, различий информационно-правового сознания, что позволит успешно решать вопросы повышения правовой квалификации в сфере информационных отношений и готовности

представителей разных профессий к реальному использованию цифровых технологий.

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

Общий вывод: представленная диссертационная работа по теме «Модернизация государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование» Эльвиры Владимировны Талапиной является завершенным, самостоятельным, монографическим исследованием, обладающим актуальностью, научной новизной, теоретической и практической значимостью. Актуальность рассмотренных вопросов, четкость аргументации, логичность и последовательность выводов, внутреннее единство работы, а также новые научные результаты и положения делают данную работу интересной не только для специалистов в области информационного и других отраслей

права, но и для широкой аудитории читателей. Данное исследование, бесспорно, имеет серьезное научное, учебно-методическое и практическое значение. Принимая во внимание актуальность решенных в его рамках вопросов, можно говорить о том, что соискателем решена крупная научная проблема, имеющая существенное значение для отрасли информационного права. Диссертационная работа соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук, установленным абзацем 1 п. 9 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, является самостоятельно выполненным и завершенным исследованием, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.13 – информационное право.

Минбалеев Алексей Владимирович, д.ю.н., доцент, профессор кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ. E-mail: alexmin@bk.ru.

Minbaleev Aleksey Vladimirovich, Professor of department in the Department of Constitutional and Administrative Law at the South Ural State University (national research university). Doctor of Law. E-mail: alexmin@bk.ru.