

УТВЕРЖДАЮ:

Проректор по науке,  
инновациям и цифровизации  
ФГБОУ ВО «Воронежский  
государственный университет»  
доктор химических наук, доцент

Козащеров О. А.

«14» ноября 2022 г.

### ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

– федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет» – на диссертацию Пашенко Ильи Юрьевича на тему «Информация как объект публично-правового регулирования в условиях цифровизации», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки в совет по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук 24.2.320.06, созданный на базе ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

(г. Краснодар, 2022. – 300 с.)

Цифровое преобразование процессов, происходящих в обществе, характеризует современное объективное его развитие как общества информационного, предлагающего новые способы организации управления с множеством различных субъектов. Развитие экономической, социальной и иных сфер жизни общества порождает сложные области общественных отношений, которые выходят за установленные границы одной отрасли права как по методу правового регулирования, так и иным важнейшим разграничительным критериям. Цифровизация затрагивает различные сферы человеческой деятельности, в том числе оказывает влияние на изменение общественных отношений и развитие правовой системы. В условиях развития информационного общества и становления цифровой экономики возрастает ценность таких исследований, в которых присутствует стремление развивать

научные представления о ключевых понятиях, категориях и принципах правового регулирования.

Роль информации значительна в сфере государственного управления как комплекса организационных отношений по поводу осуществления полномочий межотраслевого характера. Содержание и объем информации, получаемой органами исполнительной власти, должны соответствовать возложенным на них функциям, поскольку обеспечение такого соответствия является обязательным условием эффективности управленческой деятельности.

Информация, представленная в цифровой форме в информационных системах, используется в различной деятельности, в том числе для целей государственного управления. Исследование публично-правовых аспектов информации и информационных отношений имеет важное значение для совершенствования действующего законодательства и правоприменительной практики, а также обеспечения информационной безопасности государства, общества и личности в условиях стремительной цифровизации общественных институтов и права.

Информация как специфический объект публично-правового регулирования связывает отношения субъектов по различным направлениям их деятельности и выступает важнейшим самостоятельным ресурсом (является объектом услуг), что позволяет выделить эту часть отношений в самостоятельную предметную область. Цифровая форма информации приобретает высокую значимость для совершенствования различных областей юридической практики, а цифровизация социальных и экономических процессов связана с отдельными аспектами трансформации системы государственного управления.

Изучение диссертационной работы И. Ю. Пащенко показало, что название и содержание исследования, его научные положения и результаты в полной мере соответствуют содержанию научной специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки. В представленном



научном труде автором исследуется информация, которая является цифровой, т.е. представлена в информационных системах.

В этой связи исследование Пащенко Ильи Юрьевича по правовому регулированию использования информационных технологий в публичном управлении, направленного на всестороннее изучение информации как объекта публично-правового регулирования в условиях цифровизации общественных отношений, представляется актуальным с научной и практической точек зрения.

Исследование информации осуществлено с позиции юридической науки, а также содержит представления о рассматриваемой категории с учетом научных разработок в области философии, информатики, иных общественных и гуманитарных наук. Диссертационная работа представляет собой исследование общественных отношений, связанных с поиском, получением, передачей, производством и распространением цифровой информации в условиях цифровизации экономики и государственного управления в Российской Федерации.

В соответствии с избранной темой исследования соискатель определил ее цель – «выявление и обоснование теоретических и практических аспектов публично-правового регулирования информации в цифровой форме в связи с современной динамикой развития правоотношений», которая была достигнута благодаря решению задач и эффективному использованию научных методов. Не вызывают возражений определенные автором объект и предмет исследования, соответствующие теме диссертации и ее содержанию (с. 11–13).

Значительный объем нормативного, теоретического и эмпирического материала (более 100 нормативных актов, свыше 250 доктринальных источников, материалы правоприменительной практики) отражает целостный характер проведенного исследования, а также позволяет утверждать положения об объективности и достоверности полученных в процессе исследования результатов. Положительно отразился на уровне достоверности

научных результатов диссертации (в части постановки задач, формулирования выводов, подготовки предложений по совершенствованию законодательства) и личный опыт работы И. Ю. Пащенко в избирательной системе Краснодарского края, связанный с информационным обеспечением деятельности избирательных кампаний.

Структура диссертации представляется логичной исходя из поставленных целей и задач исследования. Работа включает в себя введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключение и список использованной литературы. Структурное единство диссертации обусловлено целью и задачами, достижение которых позволило И. Ю. Пащенко раскрыть и обосновать содержание понятия цифровизация, сущность информации в цифровой форме, принципы правового регулирования информации, а также исследовать публично-правовые аспекты развития информационных отношений с учетом современных тенденций в праве. Проанализирован массив информационного законодательства, автор в тексте работы многократно обращается к зарубежному опыту правового регулирования и практике международного сотрудничества государств и организаций.

В первой главе диссертации Илья Юрьевич Пащенко конкретизирует понятие «цифровизация правовой системы», рассматривая ее в качестве процесса, направленного в том числе на повышение эффективности государственного управления (с. 60). Автор отмечает, что информация выступила тем объектом, который сформировал основу для расширения влияния феномена цифровизации (с. 63), и предлагает определить информацию через все многообразие форм, закрепляющих ее в различном отраслевом законодательстве (с. 36), выделяет свойства информации, имеющие значение для установления системы правового регулирования в условиях цифровизации (с. 65–67), характеризует особенности цифровой информации (с. 70), а также предпринимает попытку определения роли информации, ее места и особенностей влияния на развитие цифровых правоотношений. В первом параграфе первой главы «Понятие и сущность



информации в условиях цифровизации правовой системы» представлен теоретический анализ понятия информации, а также содержится авторское понимание информации, представленной в цифровой форме для целей правового регулирования. Автором проведен развернутый анализ понятия цифровизации (с. 45), сделан вывод о том, что цифровизации предшествовала автоматизация и информатизация (с. 52). Цифровизация рассматривается как социокультурный феномен, который связан с развитием цифровых каналов связи, широким внедрением информационных технологий в различные сферы человеческой деятельности (с. 55). В условиях цифровизации возрастает роль информационных технологий, которые применяются для обработки цифровой информации.

Второй параграф первой главы «Генезис права на информацию в период цифровизации» посвящен историческому, ретроспективному анализу права на информацию. Автор подчеркивает, что первоначально нормативно-правовые акты в сфере информации были нацелены на получение доступа к сведениям, которые отражают динамику общего состояния дел в государстве и закрепляют особенности национальной правовой системы (с. 74). С учетом международного регулирования в современных демократических государствах информация и свобода ее использования рассматриваются с позиции общественной значимости (с. 79). Кроме того, право на информацию получает дальнейшее развитие в законодательстве (с. 88), в том числе на конституционном уровне – в связи с внесением изменений в Конституцию Российской Федерации (с. 83).

В третьем параграфе первой главы «Принципы правового регулирования информации в российском праве» автор рассматривает основополагающие начала в сфере информационно-правового регулирования. В ходе исследования авторских позиций установлено, что не представляется возможным сформулировать исчерпывающий перечень принципов регулирования информации, а также информационного права (с. 110). И. Ю. Пащенко на основе анализа действующего законодательства и научных

исследований предлагает критерии для выделения системы принципов нормативного регулирования информации в цифровой форме с учетом возможностей применения информационных технологий (с. 120–122). Соискатель предлагает пять принципов правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий, систем, ресурсов, инфраструктуры и их защиты (с. 123).

Во второй главе работы представлена авторская публично-правовая модель цифровых прав в плоскости публичных правоотношений (с. 192–193), предложена концепция цифрового государства, основанная на цифровом государственном управлении (с. 139, 249–250). Первый параграф второй главы «Использование информации как фактор повышения эффективности государственного управления и развития цифровой экономики» включает вопросы, связанные развитием концепции электронной демократии. В работе предложена концепция цифрового государства, в основе которого находится цифровое государственное управление, базирующееся на применении информационных технологий и использовании информации (данных) при принятии управленческих решений (с. 136–141). На основе анализа нормативно-правовой базы сделан вывод о том, что с учетом развития отечественного регулирования цифровое государственное управление рассматривается как часть системы цифровой экономики (с. 144). Свобода информации в условиях цифровизации приводит к возникновению новых объектов регулирования, которые получают значение для поступательного развития цифровой экономики, в числе которых назван пользовательский контент (с. 169).

Второй параграф второй главы «Публично-правовая модель цифровых прав и проблемы предоставления информации» посвящен анализу цифровых прав, которые, по мнению соискателя, могут приобрести публично-правовой характер. Цифровые права рассматриваются в качестве прав, возникающих у пользователей информационных систем на основании требований законодательства и правил информационной системы (с. 180–183). По



вопросам предоставления информации автор обращает внимание на различную терминологию в отраслях законодательства (с. 205), а также широкую трактовку предоставления информации в правоприменительной практике, отсутствие единых правил получения информации гражданами из государственных и муниципальных информационных систем (с. 206).

В третьем параграфе второй главы «Концепция публично-правового регулирования информации в условиях цифровизации» выделены тенденции публично-правового регулирования информации. В частности, обосновывается позиция о том, что информационные правоотношения имеют межотраслевой характер регулирования (с. 216), происходит расширение содержания информационного законодательства за счет развития цифровой экономики (с. 219). Проведен точечный анализ основных федеральных законов, регулирующих информационные отношения в условиях цифровизации, за период 2019–2022 гг. (с. 221).

Анализируя современное законодательство, И. Ю. Пащенко определяет дальнейшие направления совершенствования нормативно-правового регулирования цифровой информации, исключая пробелы законодательства, устраняющие правовую неопределенность и обеспечивающие надлежащую реализацию публичных интересов в процессе развития цифровой среды. Подчеркивается, что концепция публично-правового регулирования информации в условиях цифровизации основана на формировании трех взаимосвязанных информационных областей (приоритетном нормативно-правовом регулировании отдельных направлений), связанных с развитием электронного документооборота и делопроизводства, последовательной модернизацией правового регулирования информационных систем (их совместимости в сфере электронного документооборота, получения доступа к информации из государственных и муниципальных информационных систем), созданием цифрового профиля гражданина и обеспечением информационной безопасности содержащихся в нем сведений (с. 229–236). Кроме того,

концепция предполагает создание условий для использования цифровой информации в государственном управлении и цифровой экономике.

Научные положения, вынесенные И. Ю. Пащенко на защиту, являются новыми, а также содержат элементы новизны. Научная новизна проведенного автором исследования определяется поставленными целью и задачами, теоретическим осмыслением нормативно-правового регулирования информации и информационных отношений, полученными научными обобщениями, положениями и выводами. Сформулированные результаты, достигнутые благодаря широкому анализу информационного законодательства на основе большого количества источников и эмпирической базы, имеют научную ценность для расширения представлений в области публичного права (конституционного, административного, информационного права). Научная новизна рецензируемой работы заключается также и в том, что она является одной из немногих научных исследований, посвященных комплексному изучению информации в качестве объекта публично-правового регулирования в современных условиях цифровизации общественных отношений (с. 16–17). Обзор юридической литературы, посвященной публично-правовому регулированию информации как объекта такого регулирования, дает основание полагать, что последняя не становилась отдельным предметом комплексных теоретико-правовых исследований.

Содержание исследования свидетельствует о том, что И. Ю. Пащенко внесен личный вклад в расширение теоретических представлений об информации в публичных отраслях права, при этом подчеркивается их тесная связь с частноправовыми отношениями, которая лишь усиливается в условиях цифровизации. Кроме того, личный вклад соискателя выражается в обосновании разработанного понятия цифровизации и цифровой информации для целей правового регулирования, выявлении особой роли информационного права как комплексной отрасли права в системе отечественного права, установлении тесной связи информации и информационных технологий при разработке нормативного регулирования,



предложении концепции цифрового государства как последующей стадии развития концепции электронного государства, установлении особенностей цифровизации государственного управления, основанного на сборе цифровых данных и их последующей автоматизированной обработке при применении информационных технологий.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что оно расширяет сформировавшиеся в информационном праве подходы к юридическому представлению информации в цифровой форме, развивает теоретические основы понимания её связи с информационными технологиями и цифровыми средствами связи. Совокупность содержащихся в работе положений по указанной проблематике, самостоятельно полученных соискателем, позволяет прийти к выводу об определенной ценности диссертации для информационного права, в сфере регулирования которого реализуются нормы конституционного, административного и иных отраслей публичного права.

Практическая значимость проведенного исследования обусловлена выработкой И. Ю. Пашенко обоснованных предложений и рекомендаций по уточнению и дополнению норм действующего законодательства Российской Федерации в части основных начал информационно-правового регулирования и определения цифровой информации, размещаемой пользователями информационных систем в открытом доступе, которые являются своевременными и актуальными в условиях цифровой трансформации государственного управления, построения цифровой экономики на пути дальнейшего развития в стране информационного общества (с. 196–198).

Научный труд И. Ю. Пашенко отличается комплексностью и системностью, последовательностью изложения и логичной структурой. Авторские обобщения и научные выводы основаны на научном осмыслении существующих теоретических позиций, содержащихся в трудах представителей публичного права (конституционного, административного, информационного права). При этом автор не оставил без внимания смежные

вопросы регулирования, в том числе находящиеся в области цивилистической науки, что обогащает представления о праве и его дуалистической природе, а также учел правовые подходы в области теории государства и права, международного права. Кроме того, проведен критический анализ нормативно-правовой базы и эмпирических источников.

Автореферат диссертации отвечает установленным требованиям и отражает основное содержание исследования. Исследование Пашенко Ильи Юрьевича на тему «Информация как объект публично-правового регулирования в условиях цифровизации» полностью соответствует паспорту научной специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» в части пунктов 25 (Публично-правовое регулирование в сфере информации и информационных (цифровых) технологий, архивного дела и защиты информации), 26 (Правовое регулирование использования информационных (цифровых) технологий при осуществлении публичной власти и в публичном управлении).

Сформулированные в диссертации положения, выводы, предложения и рекомендации получены соискателем самостоятельно в ходе проведения им системного изучения, обобщения и анализа соответствующей научной литературы, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы публично-правового регулирования информации в условиях цифровизации общественных отношений, материалов судебной практики, а также статистических данных и иных аналитических материалов различных государственных органов. Применение соискателем современных методов научного исследования, использование обширной эмпирической базы позволяют сделать вывод о достаточной степени обоснованности и достоверности основных теоретических положений, выводов и предложений, содержащихся в работе.

Основные научные результаты исследования соответствуют избранной теме и опубликованы в журналах, входящих в перечень рецензируемых



изданий, в которых должны быть опубликованы результаты диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, а также в иных изданиях.

Признавая вышеуказанные достоинства проведенного исследования, следует выделить отдельные положения, которые носят спорный характер и требуют дополнительного уточнения или аргументации.

1. Первое связано с перечнем положений и выводов, выносимых на защиту. Определенное возражение (с точки зрения содержания в нем элементов научной новизны) вызывает шестое из указанных в списке положений. Автор утверждает, что цифровизация оказывает влияние на понимание принципов информационного права и принципов регулирования информации (с. 101). Рассматривая различные взгляды на систему принципов отрасли, соискатель находит близкие черты и общее понимание основных начал правового регулирования. Полагая, что в законодательстве «интерпретации имеющихся принципов недостаточно», И. Ю. Пашенко формулирует «интегративный подход к системе принципов в системе информационных правоотношений, которые в равной степени актуальны как для информационного права и его институтов, так и для правового регулирования информации» (с. 119). Далее в заключении параграфа автор представляет систему принципов информационного права в виде трех взаимосвязанных компонентов: основа – это общеправовые (конституционные) принципы; законодательно установленные принципы в ст. 3 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ; принципы, полученные в результате глубоких научных исследований (с. 126). Кроме того, выделяется специальный научно-теоретический принцип цифровизации, однако его содержание раскрывается в работе не в полной мере.

2. И. Ю. Пашенко отмечает изменение процесса исполнения функций органами публичной власти с учетом расширения возможностей информационной деятельности. В этой связи возникают вопросы: о каких функциях органов публичной власти (с учетом расширения возможностей

осуществления информационной деятельности) идет речь и как конкретно достичь качественно нового их исполнения?

3. В рамках концептуального подхода к публично-правовому регулированию информации, соискатель предлагает определить направления совершенствования информационного законодательства в части закрепления требований к информационным системам по обеспечению функциональной совместимости и определению условий обмена цифровой информацией и требований к ведению и процессу получения сведений из государственных и муниципальных информационных систем, которые приобретают форму электронных реестров. Однако содержание этих требований не нашло отражения в тексте исследования.

4. Следует обратить внимание на несогласованность некоторых положений и выводов в диссертации. Так, рассматривая особенности цифровизации и ее отличия от информатизации в первом параграфе первой главы (с. 29–71), автор указывает на возникновение новых общественных отношений, а также на расширение возможностей (программное обеспечение и информационные системы, предназначенные для оптимизации юридической деятельности). Далее следует вывод о том, что «цифровизация правовой системы повышает доступность правовой информации» (с. 59), а также «призвана обеспечить правовое регулирование общественным отношениям в виртуальной среде» (с. 59).

5. По мнению соискателя, свобода распространения информации – важный стимул для развития информационной деятельности, охватывающей различные сферы общественной жизни. Она заключается не в отсутствии нормативных предписаний, а в возможностях осуществления и доступности информационной деятельности, в результате которой возникают новые объекты, для которых требуется выработка специальных норм в системе частных и публично-правовых отраслей. В этой связи представляется уместным в ходе публичной защиты уточнить, какие специальные нормы предлагает выделить автор. Более того, распространение информации



является и самой сложной областью реализации информационных правоотношений, в рамках которой систематизируются виды и формы такого распространения, конкретизируются правовые статусы субъектов, осуществляющих конкретные функции. Обострение состояния информационной сферы, которая должна защищаться как международными нормами, так и национальным законодательством, связано с бесконтрольным включением части информации в интернет-среду. Эта информация переполнена потоками разрушения, отрицания, интеллектуального нигилизма, социального неверия и политического цинизма. Причем всё это объясняется также свободой.

Вместе с тем, изложенные выше замечания во многом носят дискуссионный характер и не умаляют в целом высокую положительную оценку диссертации.

Значимость результатов научного исследования для теории и практики заключается в развитии теоретической базы публичного права в части информационно-правового регулирования общественных отношений, связанных с поиском, получением, передачей, производством и распространением цифровой информации. Проведенное исследование дополняет теоретические положения конституционного, административного, информационного права. Выводы и рекомендации носят межотраслевой и междисциплинарный характер, могут стать основой для дальнейших научных исследований как в области информационного права в целом, так и информации в информационных системах. Полученные результаты могут использоваться для совершенствования правового регулирования, применяться в учебном процессе при преподавании курсов «Информационное право», «Цифровое право» и смежных, специальных учебных дисциплин, служить основой для проведения дальнейших исследований по рассматриваемой тематике. Содержание работы И. Ю. Пашенко свидетельствует о том, что автором самостоятельно проведено научное исследование по весьма актуальной теме; оно содержит ценные выводы и

рекомендации, обладающие как теоретической, так и прикладной значимостью для публичного права и практики правового регулирования использования информационных (цифровых) технологий в публичном управлении.

Таким образом, представленная к защите диссертация И. Ю. Пашенко на тему «Информация как объект публично-правового регулирования в условиях цифровизации» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей важное значение для дальнейшего развития публично-правового регулирования порядка и правил использования информационных (цифровых) технологий при осуществлении публичной власти. Работа И. Ю. Пашенко – завершённое публично-правовое исследование, содержащее новые научные результаты в области информационных отношений в связи с развитием цифровой экономики и цифровизацией государственного управления, которые имеют важное перспективное значение для развития теории конституционного, административного и информационного права.

Научный труд И. Ю. Пашенко соответствует требованиям, предъявляемым пунктами 9–14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. от 26 сентября 2022 г.) к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, а ее автор, Пашенко Илья Юрьевич, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв на диссертацию И. Ю. Пашенко на соискание ученой степени кандидата наук подготовлен доктором юридических наук, профессором кафедры административного и административного процессуального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет» доцентом Сергеем Прокофьевичем Матвеевым и кандидатом юридических наук, доцентом этой же кафедры Екатериной Геннадьевной Иншаковой.



Отзыв обсужден, одобрен и утвержден на заседании кафедры административного и административного процессуального права ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет» (протокол № 2 от 9 ноября 2022 г.).

Декан,  
заведующий кафедрой  
административного и административного  
процессуального права  
юридического факультета  
ФГБОУ ВО «Воронежский государственный  
университет»,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель  
науки Российской Федерации



Стариков Юрий Николаевич

«09» ноября 2022 г.

Сведения о ведущей организации:

Наименование: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет».

Почтовый адрес:

394018, Россия, г. Воронеж, Университетская площадь, 1.

Телефон: 8(473) 220-75-21; 8(473) 220-75-22; 8(473) 255-07-19.

Адрес электронной почты: office@main.vsu.ru; juristar@law.vsu.ru.

Адрес официального сайта в сети «Интернет»: <http://www.vsu.ru/>



С отзывом ознакомлен И.И.И. И.И.И. 17 ноября 2022 г.