

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА Д 503.001.04

на базе Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

аттестационное дело № _____
решение диссертационного совета от 13.03.2019 г. № 2

О присуждении Пономаревой Юлии Владимировне, гражданке Российской Федерации, ученой степени кандидата юридических наук.

Диссертация «Правовой режим служебной тайны» по специальности 12.00.13 – Информационное право; принята к защите 26 декабря 2018 г., протокол № 8 диссертационным советом Д 503.001.04 на базе Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», созданного в соответствии с приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 09.04.2013 г. № 192/нк (адрес: 117218 Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34).

Соискатель Пономарева Юлия Владимировна, 1991 года рождения, в 2013 году окончила Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)» по специальности «юриспруденция».

Соискатель ученой степени кандидата юридических наук освоила программу подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре при ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет» (с 2013 по 2016 гг.), работает в должности юрисконсульта ПАО «МегаФон».

Диссертация выполнена на кафедре теории государства и права, конституционного и административного права ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)», учредитель – Министерство науки и высшего образования Российской Федерации.

Научный руководитель: д.ю.н., доцент, профессор кафедры теории государства и права, конституционного и административного права ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет» Минбалеев Алексей Владимирович.

Официальные оппоненты:

– Ковалева Наталия Николаевна, гражданка Российской Федерации, д.ю.н., профессор, профессор кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;

– Камалова Гульфия Гафиятовна, к.ю.н., доцент кафедры криминалистики и судебных экспертиз ФГАОУ ВО «Удмуртский государственный университет»

дали положительные отзывы на диссертацию.

Ведущая организация – Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Уральский государственный юридический университет» (г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21 (главный учебный корпус), ул. Комсомольская, 23), в своем положительном отзыве, подписанном Паршуковым Михаилом Игоревичем, зам. заведующего кафедрой информационного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет», к.ю.н., доцентом, и утвержденном ректором, д.ю.н., профессором Бубликом В.А., указала, что: 1) Дискуссионным является предложение автора о необходимости принятия отдельного федерального закона, регулирующего вопросы служебной тайны. Автором недостаточно аргументирована представленная позиция и не уделено должное внимание в работе возможности внесения положений о служебной тайне в действующие федеральные законы и тем самым восполнения пробела правового регулирования указанного института. Возможно, более логичным является принятие федерального закона, посвященного регулированию информации ограниченного доступа. 2) В работе рассматриваются различные теоретические подходы к определению сущности служебной тайны, законодательство в сфере ограничения информации и различные ведомственные акты, однако недостаточно исследована судебная практика в части обжалования отнесения информации к сведениям, охраняемым в режиме служебной тайны. В связи с чем считаем, что в диссертации недостаточно обосновано положение, выносимое на защиту в части необходимости введения механизма административного и судебного порядка обжалования процедуры отнесения информации к сведениям, охраняемым в режиме служебной тайны. 3) Дискуссионным представляется и положение о возможности введения исчерпывающего перечня категорий сведений, охраняемых в режиме служебной тайны.

Соискатель имеет 30 опубликованных научных работ, из них по теме диссертации – 19, в том числе 6 статей опубликовано в рецензируемых научных изданиях. Наиболее значимые научные работы по теме диссертации:

1. Пономарева Ю. В. Законодательство о тайнах: проблемы и пробелы правового регулирования / Ю. В. Пономарева // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2014. – Т. 14. № 3. – С. 110-113

2. Пономарева Ю. В. Соотношение правового режима инсайдерской информации с иными режимами информации ограниченного доступа / Ю. В. Пономарева // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. – 2016. – № 2 (20). – С. 71-75.

3. Пономарева Ю. В. Категории сведений, доступ к которым может быть ограничен в режиме служебной тайны / Ю. В. Пономарева // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2016. – Том 16. № 3. – С. 116-120.

4. Пономарева Ю. В. Проблемы оценочности информации ограниченного распространения / Ю. В. Пономарева, А. В. Минбалеев // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. – 2017. – № 4 (26). – С. 36-41.

На диссертацию и автореферат поступили отзывы:

1. Официального оппонента Ковалевой Наталии Николаевны, д.ю.н., профессора, профессора кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», носящего положительный характер, отмечены следующие дискуссионные положения: 1) В работе приведены выделенные автором три модели правового регулирования ограничения доступа к информации в органах государственной власти. Указанные модели выделены на основании изучения опыта зарубежных стран, однако на наш взгляд, опыт исследован недостаточно полно. Так, в частности, автор основывает выделенные модели в основном на исследовании законодательства стран Европы и ближнего зарубежья. Вместе с тем, автором не исследован опыт правового регулирования ограничения доступа к управленческой информации в таких странах как Бразилия, Аргентина, Объединенные арабские эмираты, Южно-африканская республика, Китай, Северная Корея, Индия, Пакистан и многих других стран, в которых правовая система имеет существенно больше отличий от российской правовой системы, что не позволяет говорить об исчерпывающем характере выявленных моделей правового регулирования. 2) Дискуссионным является и вопрос включения принципов в систему элементов правового режима служебной тайны. Автором недостаточно аргументирован подход, в соответствии с которым обязательно выделение принципов ограничения доступа к информации, поскольку возникает вопрос о порядке практической реализации этих принципов на практике и возможности фактического регулирования отношений на основании заявленных принципов. 3) Автором до конца не решен вопрос о формировании исчерпывающего перечня категорий сведений, доступ к которым должен ограничиваться в режиме служебной тайны. Так, вызывает вопрос такая категория сведений как «информация о непосредственной деятельности, связанной с реализацией властных полномочий», поскольку такая категория является достаточно обширной и может включать в себя даже те сведения, доступ к которым должен быть открыт в обязательном порядке.

2. Официального оппонента Камаловой Гульфии Гафиятовны, к.ю.н., доцента кафедры криминалистики и судебных экспертиз ФГАОУ ВО «Удмуртский государственный университет», носящего положительный характер, отмечены следующие дискуссионные положения: 1) Аргументируя

спорность классификации информации ограниченного доступа, зафиксированной в статье 9 Федерального закона от 27 июля 2006 года №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», на основе степени защиты сведений и необходимость построения классификации, исходя из приоритетов, закрепленных в российском праве, автор строит свои выводы, переходя от положений Уголовного кодекса Российской Федерации к нормам Конституции Российской Федерации, что видится не совсем верным, так как конституция любого государства является актом наивысшей юридической силы и основанием отраслевого законодательства, включая информационное право России. 2) Из текста работы недостаточно ясна позиция диссертанта о совокупности сведений, охраняемых в режиме служебной тайны. Так, с одной стороны, диссертант указывает нелогичность включения «чужой тайны» в состав государственных секретов, одним из которых является служебная тайна (с. 47), а с другой характеризует правовой режим как комплекс методов и средств, обеспечивающих защиту сведений, формирующихся в результате деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и подведомственных им организаций, а также информации ограниченного доступа о физических и юридических лицах, ставшей известной указанным субъектам в результате осуществления на них полномочий и обязанностей (с. 9). 3) В работе не прослеживается оценка сведений о лицах, в отношении которых в соответствии с федеральными законами от 20 апреля 1995 г. №45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» и от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», другими нормативными правовыми актами Российской Федерации принято решение о применении мер государственной защиты, и сведений о мерах государственной защиты указанных лиц, если они не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну, в аспекте их охраны в правовом режиме служебной тайны. Вместе с тем, указанные сведения играют значительную роль в обеспечении информационной и иной безопасности судей и должностных лиц, органов государственного управления, в том числе правоохранительных органов.

3. В отзыве заведующего кафедрой теории государства и права, международного права и сравнительного правоведения юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», Бирюкова П. Н., д.ю.н., профессора, носящем положительный характер, отмечается, что из текста автореферата (стр. 12, 20-21) недостаточно ясны конкретные предложения по изменению и дополнению существующего законодательства для совершенствования правового режима служебной тайны, в том числе в какие конкретно нормативные правовые акты целесообразно внести соответствующие изменения и дополнения. Из текста автореферата не ясна позиция диссертанта о механизмах защиты сведений,

составляющих служебную тайну, в рамках межгосударственных отношений с учетом расширения взаимодействия различных органов государственной власти в рамках этих отношений.

4. В отзыве заведующей кафедрой финансового права и налогообложения юридического института ФГБОУ ВО «Российский университет транспорта (МИИТ)», к.ю.н., доцента Чеботаревой А.А., носящем положительный характер, указывается на то, что дискуссионным является определение служебной тайны как правового режима, а не самих защищаемых сведений (с. 9 автореферата), поскольку, к примеру, в Законе о государственной тайне понятие государственной тайны раскрыто именно как сведения, но не как порядок оборота этих сведений, не как правовой режим. Такое определение вызывает вопросы в связи с тем, что в соответствии с определенным автором местом служебной тайны в системе информации ограниченного доступа, служебная тайна является вместе с государственной тайной одним из режимов ограничения доступа к информации в органах власти. При этом если следовать предложенной автором концепции, получается, что у государственной и служебной тайны используемая база понятийно-категориального аппарата будет различаться. Необходимость введения именно такой формулировки недостаточно аргументирована автором. Также в работе автор приводит классификацию сведений, охраняемых в режиме служебной тайны (с.11 автореферата). Возможно, данное положение следует развить более полным и комплексным анализом существующих нормативных актов и внутренних актов органов власти, поскольку классификация не позволяет получить полное представление о всех категориях сведений, доступ к которым ограничивается.

5. В отзыве доцента кафедры информационного права и цифровых технологий ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)», к.ю.н., доцента Чубуковой С. Г. носящем положительный характер, отмечается, что соискатель недостаточно внимания уделяет изучению судебной практики оспаривания актов, относящих ту или иную информацию к служебной тайне. Изучение данного опыта, несомненно, положительно могло отразиться на содержании работы. В отзыве также отмечается, что вряд ли можно согласиться с предложением автора о категоризации субъектов по критерию основания получения доступа к сведениям в силу закона либо в силу договора, поскольку при переходе сведений, составляющих служебную тайну, в силу договора третьему лицу, такие сведения охраняются уже в ином правовом режиме, которым, как правило, является режим коммерческой тайны. В этом случае нельзя будет говорить о защите таких сведений субъектами второй категории в режиме служебной тайны.

6. В отзыве директора общества с ограниченной ответственностью Центр защиты информации «Эгида» Кулдыбаевой И. У., к.ю.н., носящем положительный характер, отмечается, что соискателем недостаточно полно исследован вопрос нормативного регулирования требований к защите

информации. В частности, исследование требований ФСТЭК и их взаимосвязи с существующими на законодательном уровне требованиями об ограничении доступа к информации позволило бы в значительной степени обогатить представленное исследование и расширить базу для разработки единого нормативного регулирования защиты доступа к информации.

7. В отзыве заведующего кафедрой административного и финансового права юридического факультета Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, д.ю.н., профессора Мартынова А. В., носящего положительный характер отмечается, что, несмотря на очевидную важность предложений автора касательно модели правового регулирования института служебной тайны, не совсем понятно его видение относительно законодательного оформления этого института с учетом того, что в диссертации исследованы различные подходы к этому вопросу (с. 19 Автореферата); автором в недостаточной степени исследованы вопросы о соотношении правового режима служебной тайны с иными режимами информации, которая обрабатывается в органах публичной власти, в частности с режимом открытых данных.

Во всех отзывах на диссертацию и автореферат отмечены актуальность избранной темы, обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, их достоверность и новизна, личный вклад диссертанта в науку. Во всех отзывах отмечено, что диссертация и автореферат соответствуют Положению о присуждении ученых степеней, а ее автор, Пономарева Юлия Владимировна, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.13 – Информационное право.

Выбор официальных оппонентов и ведущей организации обосновывается их признанным авторитетом в области информационного права, специализацией и сферой научных исследований, наличием достаточного количества исследований по теме, рассматриваемой соискателем, способностью определить ее научную и практическую значимость.

Диссертационный совет отмечает, что на основании выполненных соискателем исследований:

- *решена* научная задача по разработке теоретических и практических основ правового регулирования института служебной тайны, что позволило выработать научно обоснованные предложения по совершенствованию законодательства и практики его применения в исследуемом направлении.

Оригинальные подходы, предложенные автором для исследования правового регулирования служебной тайны, позволили:

- *выявить* правовую неопределенность понятийно-категориального аппарата правового регулирования информации ограниченного доступа и в связи с этим *предложить* рассматривать понятие «служебная информация» как родовое для всей информации, используемой в органах государственной власти и органах местного самоуправления, а также подведомственных им организациях и государственных корпорациях. Понятие «служебная тайна»

при этом рассматривать как правовой режим соответствующей информации ограниченного доступа. В отношении информации, охраняемой в режиме служебной тайны, автором предлагается использовать такое понятие, как «сведения, охраняемые в режиме служебной тайны». При этом понятия «сведения» и «информация» предложено рассматривать как синонимичные, а понятие «служебная тайна» тождественным понятию «правовой режим служебной тайны».

- *разработать* авторское определение понятия «правовой режим служебной тайны», который представляет собой совокупность правовых, организационных и технических методов и средств, обеспечивающих защиту сведений, формирующихся в результате деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также подведомственных им организаций, а также информации ограниченного доступа о физических и юридических лицах, ставшей известной указанным субъектам в результате осуществления возложенных на них полномочий и обязанностей;

- *доказать*, что особенность института служебной тайны заключается в том, что он является комплексным по своей сути и объединяет в себе охрану сведений, образующихся в результате управленческой деятельности, а также сведений, составляющих тайну третьих лиц и в связи с этим *обосновать*, что в целях правовой идентификации сведений, охраняемых в режиме служебной тайны, данные сведения должны обладать следующими признаками: сведения формируются в результате осуществления государственной (муниципальной) управленческой и (или) связанной с ней хозяйственной деятельностью либо являются информацией ограниченного доступа о физических или юридических лицах, ставшей известной органам власти и подведомственным им организациям в результате осуществления возложенных на них полномочий и обязанностей; характеризуются закрытым перечнем субъектов, которые могут ими обладать: органы государственной власти, органы местного самоуправления, подведомственные им организации и государственные корпорации. В некоторых случаях сведения могут передаваться в ходе исполнения договоров гражданско-правового характера; доступ к данным сведениям ограничен требованиями федерального закона.

- *обосновать*, что при теоретическом осмыслении и формировании пути развития законодательства в сфере служебной тайны необходимо учитывать международные принципы национальной безопасности («Тсваньские принципы»), а также *предложить* построение концепции правового режима служебной тайны на основе принципов законности, обоснованности, срочности характера ограничения, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, интересов общественности, контроля за ограничением доступа к сведениям, охраняемым в режиме служебной тайны;

- *обосновать* целесообразность в целях формирования и развития комплексного правового регулирования служебной тайны как правового института, отвечающего требованиям современного информационного

законодательства использование следующих правовых средств: нормативная унификация порядка работы со сведениями, охраняемыми в режиме служебной тайны; определение и законодательная фиксация порядка осуществления государственного надзора за процедурой отнесения информации к сведениям, охраняемым в режиме служебной тайны; внедрение механизма административного и судебного порядка обжалования процедуры отнесения информации к сведениям, охраняемым в режиме служебной тайны, который должен позволить эффективно разрешать вопросы обоснованности и законности ограничения доступа к данным сведениям; введение системы мер юридической ответственности за нарушение требований режима служебной тайны.

- *доказать*, что при формировании классификации сведений, охраняемых в режиме служебной тайны, должно учитываться существующее нормативное регулирование, а также уже существующие перечни сведений, охраняемых в настоящее время под грифом «Для служебного пользования» и *обосновать* необходимость включения в состав основных разделов данной классификации сведения об информационной и физической безопасности, информацию о непосредственной деятельности, связанной с реализацией властных полномочий, сведения в области геодезии, картографии и проектирования, информацию о научно-технических разработках, сведения об административно-хозяйственной деятельности, а также информацию, составляющую тайну третьих лиц.

Теоретическая значимость исследования обоснована тем, что:

разработаны оригинальные подходы к определению таких ключевых понятий как «служебная информация», «сведения, охраняемые в режиме служебной тайны», «правовой режим служебной тайны», что способствует развитию категориального аппарата информационного права;

определены элементы правового режима служебной тайны;

изложен авторский подход к выделению моделей правового регулирования сведений, существующих в органах государственной власти.

разработана авторская классификация субъектов правоотношений, складывающихся в процессе оборота сведений, охраняемых в режиме служебной тайны, по различным основаниям.

Все вышеуказанное в совокупности расширяет понятийно-категориальный аппарат информационного права и обогащает науку информационного права новыми знаниями. Выводы и предложения, содержащиеся в настоящей работе, направлены на развитие и углубление теоретических положений, касающихся правового регулирования служебной тайны в Российской Федерации, и могут пополнить ряд теоретических исследований по данной проблематике.

Применительно к проблематике диссертации эффективно использован комплекс существующих базовых и специальных методов исследования, таких как анализ и синтез, индукции и дедукция, восхождение от абстрактного к конкретному, формально-юридический, диалектический,

исторический, сравнительный и формально-логический, методы познания, а также метод системного анализа, что позволило обеспечить всесторонность изучения исследуемых явлений, достоверность и непротиворечивость положений диссертационной работы.

Значение полученных соискателем результатов исследования для практики подтверждается тем, что теоретические положения и выводы работы могут быть использованы:

- в научно-исследовательской деятельности в сфере информационных правоотношений;
- в нормотворческой работе по совершенствованию информационного законодательства;
- в практической юридической работе, в т.ч. в нормотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти;
- при подготовке учебной, учебно-методической литературы информационному праву, комментариев соответствующих нормативно-правовых актов;
- преподавании учебных дисциплин «Информационное право», «Административное право», смежных дисциплин, магистерских программ информационно-правового направления, а также магистерских программ по направлению информационной безопасности.

Оценка достоверности результатов исследования выявила, что сделанные диссертантом выводы и полученные результаты:

- базируются на фундаментальных научных разработках, выводах и предложениях ведущих ученых о понятии и сущности служебной тайны;
- опираются на сравнительный анализ данных, полученных автором, и данных, полученных иными исследователями по сходной тематике исследования;
- основываются на всестороннем анализе нормативных правовых актов, в том числе значительном количестве нормативных правовых актов субъектов РФ, материалов судебной практики, статистических данных, затрагивающих различные аспекты правового регулирования служебной тайны в РФ, а также материалах международных организаций, зарубежном законодательстве и аналитических исследованиях.

Личный вклад соискателя состоит в самостоятельной разработке теоретических положений и решении поставленной научной задачи, практических проблем, имеющих существенное значение для регулирования правового режима служебной тайны в РФ. Результаты проведенного исследования отражены в публикациях по теме исследования, докладывались на международных и иных научно-практических конференциях и апробировались в учебном процессе Южно-Уральского государственного университета (национального исследовательского университета).

На заседании 13 марта 2019 года диссертационный совет по результатам публичной защиты принял решение присудить Пономаревой Юлии Владимировне ученую степень кандидата юридических наук.

При проведении тайного голосования диссертационный совет в количестве 15 человек, из них 7 докторов по специальности рассматриваемой диссертации, участвовавших в заседании, из 21 человек, входящих в состав совета, проголосовал: за присуждение ученой степени – 15, против присуждения ученой степени – 0, недействительных бюллетеней – 0.

Председатель
диссертационного совета Д 503.001.04
доктор юридических наук



И. И. Кучеров

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 503.001.04
доктор юридических наук

Н. А. Поветкина

13 марта 2019 г.

