
АНИСИФОРОВА МАРЬЯМ ВЛАДИМИРОВНА

Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России¹;
Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина² (Москва, Россия)

maribuchneva@mail.ru

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ СРЕДСТВ В АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОМ ПРОЦЕССЕ

Аннотация. В статье исследуется опыт правовой регламентации (положения национальных законодательных и иных нормативных правовых актов) и административная и судебная практика применения электронных средств в административно-процессуальной деятельности некоторыми зарубежными государствами. Делается вывод о том, что, несмотря на значительный прогресс в цифровизации судебных систем зарубежных государств, использование электронных средств в административно-юрисдикционной деятельности до сих пор признается новым явлением и порождает различные вопросы и проблемы, обусловленные, прежде всего, недостаточной правовой урегулированностью в этой сфере.

Ключевые слова и словосочетания: административно-юрисдикционный процесс, производство по делам об административных правонарушениях, использование цифровых технологий, электронные доказательства, зарубежное административное законодательство

Для цитирования: Анисифорова М. В. Зарубежный опыт использования электронных средств в административно-юрисдикционном процессе // Вестник ВИПК МВД России. – 2023. – № 2(66). – С. 15-22; doi: 10.29039/2312-7937-2023-2-15-22.

ANISIFOROVA MARYAM V.

National Research Institute of the Ministry of Interior of the Russian Federation¹;
Moscow State Law University named after O.E. Kutafina² (Moscow, Russia)

FOREIGN EXPERIENCE IN THE USE OF ELECTRONIC MEANS IN THE ADMINISTRATIVE JURISDICTIONAL PROCESS

Annotation. The article examines the experience of legal regulation (provisions of national legislative and other regulatory legal acts) and administrative and judicial practice of the use of electronic means in administrative and procedural activities by some foreign states. It is concluded that, despite significant progress in the digitalization of judicial systems of foreign countries, the use of electronic means in administrative and jurisdictional activities is still recognized as a new phenomenon and generates various issues and problems caused primarily by insufficient legal regulation in this area.

Key words and word combinations: administrative-jurisdictional process, proceedings on cases of administrative offenses, the use of digital technologies, electronic evidence, foreign administrative legislation

Наши дни характеризуются самыми высокими темпами распространения информационных технологий, служащих основой для национального экономического роста, улучшения социального благополучия населения, развития политических, правовых и культурных условий жизни граждан. Информационные технологии, являясь ядром глобализации всех областей общественной жизни, определяют характер будущего развития как России, так и других государств мирового сообщества. Их соразмерное и своевременное применение способствует не только облегчению сопровождения бизнес-процессов, выстраиванию диалогов между государством и обществом (к примеру, при предоставлении государственных услуг через справочно-информационный интернет-портал), формированию различных цифровых социально ориентированных платформ по типу «онлайн-медицины», «онлайн-образования», «онлайн-маркетинга», но и укреплению законности и обеспечению правопорядка [2, с. 3].

Поэтому масштабная популяризация цифровой реальности и возникновение новых информационных сервисов, доступ к которым осуществляется при использовании интернет-сети, требуют надлежащей правовой «обеспеченности» и особого внимания в контексте юрисдикционной деятельности субъектов, компетентных в сфере применения электронных средств, включая использование новых видов фактических данных, имеющих электронную форму, в качестве доказательств.

В нашей стране электронные средства преимущественно применяются в судебных производствах по гражданским и арбитражным делам, затрагивающим имущественные интересы граждан и организаций. Вместе с тем особое значение эти вопросы имеют при защите участников административно-процессуальной деятельности в рамках производства по делам об административных правонарушениях.

Однако надо признать, что в Кодексе РФ об административных правонарушениях [1], по требованиям которых осуществляется этот вид административно-юрисдикционного производства, отсутствует системное и упорядоченное представление о способах «распоряжения» электронными средствами, в том числе конкретное нормативное предписание, которое бы напрямую свидетельствовало о возможности применения электронных доказательств в конкретном юрисдикционном производстве.

Вместе с тем необходимость правовой регламентации этих вопросов в условиях современного времени не вызывает никаких сомнений, особенно принимая во внимание проводимую работу по реформированию административного законодательства и подготовке проекта Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Дополнение административного законодательства положениями, касающимися порядка применения электронных средств (включая электронные доказательства), будет в полной мере соответствовать целям охранительной деятельности государства. При этом произвольное внедрение цифровых технологий в административно-процессуальной деятельности недопустимо. Напротив, продвижение любой законодательной инициативы в этом направлении должно носить строго обоснованный характер. В связи с этим одним из неперенных условий совершенствования отечественного законодательства и правоприменительной практики является изучение и использование передового зарубежного опыта применения электронных средств.

Так, в *Китайской Народной Республике* действует онлайн-система оформления дел, под которой понимается загрузка (введение) органами общественной безопасности информации о делах, их проверка, рассмотрение и утверждение, оформление юридических документов, создание электронных административных и уголовных дел в общей онлайн-сети с

использованием вычислительных машин. Порядок использования этой системы предусмотрен в соответствующей Инструкции Министерства общественной безопасности от 1 января 2015 г. № 553. К функциям онлайн-системы оформления дел относятся ввод и передача основной информации о делах, электронных протоколов процессуальных действий, информации о доказательственных материалах, принятие заявлений, возбуждение уголовных дел (в том числе административных), принятие принудительных и следственных (розыскных) мер, утверждение процессуальных действий, оформление юридических документов и материалов дела в соответствии со стилем и стандартами, предписанными Министерством общественной безопасности Китая, и т.д.

Загрузка в онлайн-систему оформления дел информации о различных стадиях расследования осуществляется в соответствии с процессуальными положениями о расследовании административных и уголовных дел. Оформление всех административных и уголовных дел в режиме онлайн не осуществляется в случаях, если такие дела связаны с государственной тайной либо были оформлены до использования системы электронной обработки дел.

В онлайн-систему оформления дел загружается следующая информация: 1) основная информация о деле, включая основания возбуждения, сведения о лицах, фактах, организациях, предметах и местах, имеющих отношение к делу; 2) информация о доказательствах, включая протоколы процессуальных действий, фотографии вещественных доказательств, письменные документы, аудио- и видеоматериалы и т.д.; 3) информация о рассмотрении и утверждении каждой стадии расследования; 4) повестки (извещения), уведомления, решения по делу, другие юридические и процессуальные документы; 5) решения или заключения органов народной прокуратуры, информация, отражающая результаты рассмотрения уголовных дел, прекращение дел, освобождение

подозреваемых, приговоры судебных органов; 6) информация, отражающая результаты рассмотрения административных дел, решения об административных штрафах или иных наказаниях, мерах административного принуждения и др.

При этом установлен запрет на загрузку в онлайн-систему оформления дел информации об оперативно-розыскных мероприятиях, раскрытие которой может нанести ущерб, а также сведений о лицах, подлежащих государственной защите.

Органы общественной безопасности Китая в ходе своей деятельности имеют право использовать электронные подписи, электронные методы дактилоскопии, электронные протоколы процессуальных действий и других материалов, а также могут использовать электронные печати для создания юридических документов. При возможности изъятия электронных данных в их оригинальном виде осуществляется их изъятие, при этом производятся протоколирование и упаковка. В случае невозможности изъятия в оригинальном виде допускается скачивание электронных данных в сети Интернет, копирование, фотографирование, видеофиксация и другие способы. Копии электронных данных оформляются с приложением пояснительной записки о местонахождении оригинала, должностном лице и органе, производившем копирование.

В ходе административного судопроизводства в Китае в качестве доказательств используются «электронные данные» (ст. 33 Административного процессуального кодекса Китайской Народной Республики). При этом Министерством общественной безопасности Китая разработаны и утверждены правила собирания органами общественной безопасности электронных доказательств в ходе расследования уголовных дел, в частности установлено, что сбор электронных данных должен осуществляться не менее чем двумя сотрудниками полиции, а при необходимости может также привлекаться специалист, который под контролем полицейских будет собирать электронные данные. Электронные данные могут быть получены

путем:

1) наложения ареста с последующей упаковкой электронных данных в их первоначальном виде; 2) изъятия на месте происшествия; 3) получения электронных данных в сети «Интернет»; 4) замораживания; 5) затребования.

Кроме того, на территории Китайской Народной Республики в судебной системе и контрольной деятельности применяется технология распознавания лиц для идентификации граждан. Информация о лице признается уникальной и неизменной биометрической информацией, которая наиболее легко собирается. Поэтому утечка такой информации представляет большую опасность для безопасности граждан, их имущества и может угрожать общественной безопасности.

Согласно отчету «Об исследовании применения технологии распознавания лиц», проведенному и опубликованному в Китае в 2020 году специальной рабочей группой, большая часть респондентов (64,39%) высказалась в пользу того, что технология распознавания лиц имеет тенденцию к злоупотреблению. За последние годы она стала одним из самых популярных вопросов, все больше вызывающих обеспокоенность среди граждан в силу возможности ее неправомерного использования. По этой причине, к примеру, в этом году Верховный народный суд Китая запретил частным компаниям использовать распознавание лиц без согласия граждан. Так, на сегодняшний день порядок использования технологии распознавания лица урегулирован постановлением Верховного народного суда Китайской Народной Республики от 8 июня 2021 г. № 15 «О некоторых вопросах применения законодательства в судебных разбирательствах при рассмотрении гражданских дел, связанных с использованием технологий распознавания лица и персональной информации граждан». В нем разъясняется, какие конкретно действия операторов признаются народными судами Китая незаконными, в частности: при использовании технологии распознавания лиц с нарушением действующего законодательства для проверки граждан и их идентификации либо анализа информации в гостиницах, торговых центрах, банках, вокзалах и других

коммерческих предприятиях и общественных местах; негласном использовании информации о лицах граждан либо ее использовании без указания целей, способов и пределов; нарушении оператором договоренностей с лицом по использованию персональной информации; незаконной передаче информации третьим лицам и т.д.

Но важно заметить, что положения этого нормативного правового акта распространяются только на гражданские споры, а правоохранительные органы Китая по-прежнему имеют право на законных основаниях применять технологию распознавания лиц [6].

Достаточно успешная система электронного правосудия сложилась в *Финляндской Республике*. В стране действует специальный Закон о рассмотрении дел в электронной форме административными органами власти («Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa», 24.1.2003/13), целью которого является увеличение функционала и охвата электронного документооборота, а также обеспечение информационной безопасности в администрациях, судах и других органах при использовании электронных методов передачи данных. Требования этого нормативного акта распространяются на судебные, административные дела, дела обвинения и исполнительного производства.

Для сообщения информации о факте правонарушения в Финляндии допускается подача заявления в сети Интернет на официальном сайте полиции, на основании которого впоследствии составляются полицейские рапорты, вводимые в систему управления делами полиции в рамках электронного документооборота. После регистрации дела в информационной системе полиции ему присваивается соответствующий номер, который помогает в дальнейшем идентифицировать происшествие и найти необходимую информацию. Перед началом расследования полиция определяется, имеются ли признаки совершения преступления или административного правонарушения, поскольку не все поступающие заявления приводят к досудебному расследованию. К примеру, расследование не производится, если сообщение касается спора гражданско-

правового характера. При этом, помимо участия в досудебном расследовании, полиция проводит и другие виды расследований: расследование причин смерти, расследование причин пожара, поиск пропавших без вести, расследование необходимости наложения запрета на ведение бизнеса и т.д.

В Финляндии продолжает оставаться востребованной т.н. свободная теория доказательств, которая предполагает правовую возможность сторон административного процесса представлять любые доказательства, которые они пожелают. При этом только суды компетентны в решении вопроса о доказательственной ценности представленных доказательств. Отсюда следует, что объем доказательств, используемых в суде, не ограничивается формой материала или качеством предоставляемой информации, а любой электронный материал, из которого можно сделать выводы о рассматриваемых событиях, может быть использован в качестве доказательства.

Представление реальных электронных доказательств в суде в каждом конкретном случае больше обуславливается правовым регулированием процедурного руководства судьи, доступным аппаратным и программным обеспечением и технологическими возможностями различных сторон. Что касается самой процедуры рассмотрения и признания электронных доказательств, то здесь финское законодательство в значительной степени технологически нейтрально (практически нет каких-либо специальных правил в этой части). Информационные технологии также активно применяются на территории Финляндии в работе судов в ходе судебных процессов, в том числе при обработке неэлектронных материалов через информационные сети [5].

В *Южно-Африканской Республике*, стране с системой права, имеющей некодифицированный, смешанный характер, его главными источниками являются, с одной стороны, законодательство, включающее Конституцию и акты Парламента (законы), конституции и законодательные акты провинций республики, подзаконные

правовые акты, с другой – прецедентное право. Основу для административно-процессуальной деятельности в республике составляют отдельные законы: «О национальном дорожном движении», «Об обороте алкогольной продукции», «Об административных правонарушениях в области дорожного движения» и т.д. Несмотря на то, что в административном законодательстве ЮАР отсутствуют отдельные правовые нормы, регламентирующие порядок ведения электронных административных дел, в рамках осуществления административного судопроизводства допускается совершение некоторых действий в электронной форме. В частности, в электронном формате передается «Протокол о совершении правонарушения, преступления» (Infringement Notice). Он является своего рода напоминанием для правонарушителя о необходимости признания вины и оплаты штрафа и используется, как правило, при нарушении правил дорожного движения, совершении преступлений налогового или экономического характера.

При этом надо отметить, что южно-африканская судебная система характеризуется наличием принципов состязательности и равноправия сторон при том, что в ней преобладающее значение имеют судебные прецеденты. Данная судебная практика допускает применение любых форм электронных сведений (доказательств) в уголовном судопроизводстве, которые определяются в качестве не только уместных, но и допустимых, если они соответствуют нормам контроля в части, касающейся вопросов установления аутентичности и соответствия оригиналу. Само понятие «электронное доказательство» широко используется при расследовании преступлений в сфере экономической деятельности, где большая часть доказательств хранится на электронно-вычислительных машинах и иных цифровых устройствах. В данном случае применяется ст. 221 Уголовно-процессуального закона ЮАР от 1977 г. № 51, допускающая «приобщение электронных файлов (записей, их распечаток) к уголовному делу о фактах

организации, проведения торговых (коммерческих) сделок или иных финансовых операций, проведенных с помощью компьютера». В свою очередь, термин «документ» как электронное доказательство определяется в качестве цифровой информации, создаваемой и хранящейся в виде электронного документа на компьютере (ст. 221 (5). Закон ЮАР от 2002 г. № 25 «Об электронных коммуникациях и сделках» также допускает приобщение к материалам дела электронных доказательств в виде данных или сообщений с данными, полученными через электронные средства связи (ст. 15 (1).

В подтверждение признания электронных доказательств также можно привести позицию высшего судебного органа в ЮАР. Так, Верховный апелляционный суд Южно-Африканской Республики в 2010 году по уголовному делу № 2010(2)-SACR419(SCA) в отношении гражданина Mdlongwa постановил, что компьютерные файлы с содержанием цифровых данных (аудио- и видеофайлов), сохраненных через оригинальные источники коммерческого (банковского) сектора и загруженных в компьютерную систему, признаются оригинальными электронными доказательствами, подтверждающими совершение противоправного проступка.

Однако данные нормативные положения применяются не во всех случаях. В этой связи примечателен следующий пример из судебной практики. Суд ЮАР при рассмотрении уголовного дела № 1981(1)SA88(D) в отношении гражданина Harper указал, что цифровые файлы с изъятого компьютера признаются электронным доказательством в силу того, что компьютер выполнял статические функции накопления информации, и отдельно отметил, что в случае, «если бы компьютер использовался для сортировки и сопоставления информации и внесения корректировок со стороны, его данные и доказательства не подпадали бы под определение статьи». Отсюда следует, что информация, полученная из цифровых источников, признается на территории республики электронным доказательством в том случае, если данные генерируются механическим путем работы компьютера без человеческого вмешательства, а функции компьютера заключаются только в записи и хранении данных [3].

Примером страны с подробной правовой регламентацией вопросов, связанных с применением электронных средств в административно-процессуальной деятельности, включая применение электронных доказательств, является *Латвийская Республика*. Сам термин «электронное доказательство» напрямую упоминается в числе других средств доказывания (объяснений привлекаемого к ответственности лица, показаний лиц, заключений экспертов, заключений компетентных учреждений, вещественных доказательств, документов, содержащих сведения о фактах, и др.) в ст. 95 Закона об административной ответственности, принятого Сеймом 25 октября 2018 г. и обнародованного Президентом Латвии 14 ноября 2018 г. Здесь же уточняется, что доказательством при совершении административного правонарушения могут служить сведения о фактах в форме такой электронной информации, которая обработана, сохранена или передана устройствами либо системами автоматизированной обработки данных (ст. 101).

В целях сбора электронных сведений латвийским административным законодательством предусматривается возможность их затребования от коммерсантов электронных связей, которые обязаны представить имеющиеся в распоряжении сведения об имени, фамилии, личном коде и наименовании, регистрационном номере и адресе абонента или зарегистрированного пользователя, которому во время соединения был предоставлен адрес интернет-протокола, а также об идентификаторе или номере телефона пользователя и местонахождении абонента. Все имеющиеся в деле об административном правонарушении доказательства, включая электронные, по просьбе потерпевшего, привлекаемого к административной ответственности лица, прокурора или ущемленного собственника имущества осматриваются и предъявляются участникам административного судопроизводства и при необходимости также экспертам и свидетелям (ст. 148) [4].

Имеется позитивный опыт использования электронных средств в законодательстве и иных сопредельных государствах.

К примеру, в *Республике Таджикистан* с 2010 года Министерством внутренних дел на основании требований постановления Правительства Республики Таджикистан от 22 декабря 2009 г. № 676 «Об утверждении Порядка ведения единого учета, регистрации преступлений и лиц, их совершивших» начат процесс реализации нового порядка, предполагающего автоматизацию приема, ввода и обработки информации и выдачи сведений по преступлениям. Однако этот нормативный правовой акт не регламентирует в полной мере электронное уголовное судопроизводство и дает лишь отдельные понятия, не связанные с приемом, регистрацией, учетом рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях и происшествиях и иными элементами электронного судопроизводства.

Под учетными документами понимаются формы статистического наблюдения, представленные в электронном виде документы и иные материальные носители, отражающие количественное значение сведений об объектах учета. При этом направление учетного документа посредством электронных каналов связи (или на магнитных носителях) хоть и допускается, но требует одновременного направления бумажного носителя почтовой связью. Исключение сделано в отношении обобщенных сведений о состоянии преступности и лицах, их совершивших.

Законодательство Республики Таджикистан не содержит положений, которые бы напрямую регулировали порядок ведения административного судопроизводства в электронном формате. Однако имеются отдельные упоминания об «электронных доказательствах», «электронных документах», «электронных средствах доказывания». Важно также отметить, что по сведениям, представленным Министерством внутренних дел Республики Таджикистан, основополагающие нормативные правовые акты, которые будут регулировать вопросы электронного уголовного и административного судопроизводства, находятся в настоящее время в стадии разработки (в частности,

готовятся проекты Закона Республики Таджикистан «О Единой системе регистрации и учета правонарушений» и Концепции информатизации органов внутренних дел) [7].

Таким образом, анализ зарубежного законодательства и практики его применения показал, что использование электронных средств в административно-юрисдикционной деятельности – это пока еще новое явление, порождающее различные вопросы и проблемы юридического характера.

Несмотря на значительный прогресс в цифровизации судебных систем зарубежных государств, все еще сохраняются трудности, связанные с недостаточностью, неполнотой и бессистемностью правового регулирования в этой сфере. Конечно, опыт одних стран в этом направлении заслуженно можно признать передовым (например, Китая), а другие государства находятся только в стадии реформирования национального законодательства (Таджикистан, ЮАР и большинство др.). Российская Федерация также относится ко второй группе стран, в которых законодательство в этой сфере пока разрабатывается. В действующем законодательстве об административной ответственности по-прежнему однозначно не решаются вопросы, касающиеся применения электронных средств, содержания понятия «электронное доказательство», его основных характеристик, особенностей собирания, процессуального оформления, представления, исследования, оценки и др.

Данный факт представляется серьезным упущением, поскольку сегодня использование электронных средств в правоохранительной деятельности уже «не в новинку», напротив, это признанная необходимость. Поэтому все юридически значимые аспекты применения электронных средств при отправлении правосудия по делам об административных правонарушениях требуют систематизации и перевода в нормативные предписания.

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.12.2001: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26.12.2001: введ. Федер. законом Рос. Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

2. Анисифорова М.В., Машугина Е.В., Андреев М.В. Теория и практика применения электронных доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях: монография. – М.: ИНФРА-М, 2020.

3. Анализ опыта и практики применения сведений, представляемых в электронной форме, в уголовном и административном судопроизводстве правоохранительными органами ЮАР // Информационно-справочные материалы УМС МВД России: письмо от 07.09.2021 № 111.

4. О теории и практике применения сведений, представляемых в электронной форме в уголовном и административном судопроизводстве в Латвийской Республике // Информационно-справочные материалы УМС МВД России: письмо от 02.09.2021 № 400/мс.

5. Обзор финского законодательства, касающегося вопросов теории и практики применения любых сведений, представляемых в электронной форме, в уголовном и административном судопроизводстве // Информационно-справочные материалы УМС МВД России: письмо от 30.08.2021 № 178.

6. Справка о новых законодательных мерах Китая по защите прав граждан в области применения технологии распознавания лиц и обработке персональных данных // Информационно-справочные материалы УМС МВД России: письмо от 25.08.2021 № 158/08-2021.

7. Справка об опыте Республики Таджикистан по теории и практике применения любых сведений, представляемых в электронной форме, в уголовном и административном судопроизводстве // Информационно-справочные материалы УМС МВД России: письмо от 27.08.2021 № РТ/1033.

Информация об авторе:

М.В. Анисифорова,
начальник 2-го отдела НИЦ № 4¹,
доцент кафедры административного права
и процесса², кандидат юридических наук
Статья поступила в редакцию 29.03.2023

About the author:

M. V. Anisiforova,
Head of the 2nd Department of Research Center
No. 4¹, Associate Professor of the Department of
Administrative Law and process², PhD