

## Электронные формы в административном процессе России и Германии\*

У. Крамер<sup>1</sup>, Л. А. Мицкевич<sup>2</sup>, А. Ф. Васильева<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Университет Пассау,  
Германия, 94030, Пассау, Иннштрассе, 40

<sup>2</sup> Сибирский федеральный университет,  
Российская Федерация, 660041, Красноярск, пр. Свободный, 79

**Для цитирования:** Крамер, Урс, Мицкевич, Людмила А., Васильева, Анна Ф. 2019. «Электронные формы в административном процессе России и Германии». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 4: 756–780. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.410>

В статье анализируется применение электронных форм в административном процессе России и Германии. Дается оценка современного состояния административно-процессуального законодательства с точки зрения использования цифровых способов передачи информации применительно к трем видам административного процесса: административным процедурам, производству по делам об административных правонарушениях, административному судопроизводству. Исследование проведено с использованием сравнительно-правового метода, что позволило увидеть универсальные по своей природе тенденции дигитализации административного процесса в двух правовых системах и качественно оценить применение цифровых технологий в российском административном процессе. Установлена неравномерность процессов цифровизации в различных видах производств, а также внутри каждого вида производства. В частности, наиболее широко применяются цифровые способы обмена информацией в административном судопроизводстве, в наименьшей степени — в производстве по делам об административных правонарушениях. Цифровизацию административных процедур в целом оценивать очень сложно ввиду их невероятного многообразия и отсутствия кодификации соответствующего законодательства. Так, наиболее успешной цифровизации подвергся порядок предоставления государственных и муниципальных услуг, другие административные процедуры (контрольно-надзорная деятельность, лицензирование и пр.) пока ждут своей очереди. Анализ практики применения цифровых технологий в административном процессе позволяет констатировать изменение сущности правоприменительной деятельности: автоматизация процессов принятия властных решений меняет властное волеизъявление человека на машинное (искусственный интеллект) и порождает конкуренцию между технологизацией публичного управления и соблюдением принципов правового государства. Таким образом, социальная сущность публичного управления неизбежно ставит вопрос о пределах тотальной цифровизации управленческого процесса применительно к тем видам административного процесса, в которых затрагиваются права, свободы и законные интересы людей.

*Ключевые слова:* электронные административные процедуры, автоматизированный административный акт, электронные публичные услуги, электронное административное судопроизводство.

---

\* Авторы статьи выражают благодарность за помощь в переводе отдельных положений настоящей статьи магистру права («*Deutsches und Russisches Recht* / Немецкое и российское право», Университет Пассау, Германия; Сибирский федеральный университет, Красноярск, Россия), сотруднику кафедры публичного права Института правовой дидактики Университета Пассау М. М. Михайловой.

*Das tiefere Problem dahinter dürfte darin liegen, sich nicht einem Diktat der Technik über das Recht zu beugen<sup>1</sup>.*

## 1. Введение

В современных научных дискуссиях по вопросам цифровизации, независимо от того, в рамках какой правовой системы и какой отрасли права данная дискуссия ведется, ставится вопрос о трансформации традиционного права под влиянием цифровых технологий в условиях цифрового общества (Хабриева, Черногор 2018; Талапина 2018а). При этом наблюдается переход от инструментального подхода при анализе использования цифровых технологий в правоприменении к содержательному их осмыслению, к изменению сущности правоприменительной деятельности и «деритуализации» права (Брановицкий и др. 2018). Среди общих маркеров трансформации права в научной литературе выделяется появление следующих правовых категорий: 1) новые субъекты права (виртуальная личность, цифровой образ, роботы), требующие доктринальных разработок возможных моделей признания юридической личности у высокоразвитой робототехники (Хабриева, Черногор 2018, 94; Гаджиев 2018; Архипов, Наумов 2017, 52); 2) искусственный интеллект, определяющий правовой режим (универсальный советник) (Сарбаш 2018, 17; Хабриева, Черногор 2018, 100; Лессиг 2019); 3) новые цифровые (конституционные) права (Талапина 2018а, 8; 2019; Хабриева, Черногор 2018, 94; Шахрай 2018).

Применительно к административному праву исследование влияния цифровых технологий на публичное управление и его правовую регламентацию осуществляется вокруг широко распространенного и признанного в научной литературе понятия *e-governance* (электронное правительство) (Кузнецов 2012, 41; Южаков и др. 2015, 53; Талапина 2015а; Васильева, Кононенко 2016). Основной тезис состоит в том, что современное публичное управление и цифровые технологии образуют единство, породившее существенное изменение публичного управления — принципов, форм и методов (Талапина 2015а; 2015б, 44–46; 2018а, 13; 2018б; Черногор и др. 2016, 184; Смотрицкая, Черных 2018, 23), а административному праву предлагается сделать «цифровую прививку» (Хабриева, Черногор 2018, 89).

В связи со сказанным представляется актуальным исследование состояния немецкого и российского административного процесса в условиях непрерывного влияния информационных технологий. Использование сравнительно-правового метода обусловлено универсальным явлением цифровизации права (Ноздрачев, Лукьянова 2015, 759; Брановицкий и др. 2018, 59).

## 2. Основное исследование

### 2.1. Цифровизация немецкого административного права

Классическое публичное управление характеризуется тем, что правовые акты в большинстве своем издаются в форме бумажных документов, коммуникация

---

<sup>1</sup> «Глубокая проблема, стоящая за этим, может заключаться в том, чтобы не допустить диктата техники над правом» (Maurer, Waldhoff § 18. Rn. 1).

между административными органами и гражданами осуществляется письменно или через средства телефонной и факсимильной связи при ее письменной фиксации, решения органов отправляются адресатам по почте. Ключевая роль отводится государственным или муниципальным служащим, издающим тот или иной административный акт. С появлением новых технологий модифицировались все сферы общественной жизни, в том числе сфера публичного управления. Широкое использование сети Интернет в сфере публичного управления, внедрение электронных способов коммуникации послужили основанием для изменений немецкого законодательства, направленных на регулирование процессов дигитализации административных процедур и административного судопроизводства.

### 2.1.1. Цифровизация административных процедур

Параграф 3а Закона ФРГ об административных процедурах<sup>2</sup>, в соответствии с которым при осуществлении административных процедур допускается электронный документооборот между гражданином и административным органом, был введен в 2002 г.<sup>3</sup> и существенно изменен и дополнен в 2013 г.<sup>4</sup> Условием осуществления электронного документооборота выступает открытие получателем электронного документа соответствующего доступа, под которым понимается не только наличие технических условий для электронного документооборота, но и желание лица (гражданина) осуществлять коммуникацию в электронной форме (Корр, Ramsauer 2019, § 3а. Rn. 7). Для открытия доступа достаточно указать адрес электронной почты. Все органы публичного управления в соответствии с абз. 1 § 2 Закона ФРГ о поддержке электронного публичного управления<sup>5</sup> (также *eGovernment-Gesetz* — Закон об электронном правительстве) обязаны открыть доступ для получения электронных документов, подписанных электронной подписью. Кроме того, обязанность открыть доступ для получения электронных документов действует для муниципальных образований (абз. 2 § 1 Закона о поддержке электронного публичного управления). Наряду с обычным электронным доступом органы обязаны иметь почтовый ящик на платформе *De-Mail* (регулирование указанной платформы осуществляется *De-Mail-Gesetz* от 28.11.2011<sup>6</sup>).

В соответствии с абз. 2 § 3а Закона об административных процедурах электронные документы приравнены к документам в письменной форме. Для этого необходимо, чтобы такой документ был подписан квалифицированной электронной подписью. В качестве альтернативы квалифицированной электронной подписи закон предусматривает еще три варианта: 1) заполнение электронного формуляра,

<sup>2</sup> Закон об административных процедурах (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG*) в ред. от 23.01.2003 (BGBl. I. S. 102).

<sup>3</sup> Изменен Третьим законом о внесении изменений в Закон об административных процедурах (3. VwVfÄndG) от 21.08.2002 (BGBl. I. S. 3322).

<sup>4</sup> Статья 3 (1) Закона о поддержке электронного управления, а также изменения других предписаний (*Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften*) от 25.07.2013 (BGBl. I. S. 2749).

<sup>5</sup> Закон о поддержке электронного управления (*Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung*) от 25.07.2013 (BGBl. I. S. 2749). Последние изменения были внесены ст. 1 Первого закона об изменении Закона об электронном правительстве (*Erstes Gesetz zur Änd. des E-Government-Gesetzes*) от 05.07.2017 (BGBl. I. S. 2206).

<sup>6</sup> BGBl. I. S. 666. — Последние изменения внесены ст. 3 Закона от 18.07.2017 (BGBl. I. S. 2745).

созданного уполномоченным органом (№ 1 предл. 4 абз. 2 § 3а Закона об административных процедурах); 2) отправка электронных документов с почтового ящика на платформе *De-Mail* (№ 2 предл. 4 абз. 2 § 3а Закона); 3) использование иных надежных (безопасных) каналов передачи данных, предусмотренных нормативным правовым актом Федерального правительства, изданным по согласованию с Бундесратом, и позволяющих осуществлять идентификацию отправителя и достоверность переданных данных, а также гарантирующих безбарьерный доступ.

### *2.1.2. Автоматизированный административный акт*

В соответствии с § 35а<sup>7</sup> Закона об административных процедурах допускается издание административного акта в автоматизированном режиме, если данная возможность предусмотрена нормами права, а издание такого административного акта не связано ни с реализацией административного усмотрения, ни с иной возможностью оценки обстоятельств дела (Berger, 2018, 1260). Таким образом, административные акты или иные действия, полностью или частично изданные либо осуществленные не человеком, также квалифицируются как действия органов публичного управления. В этом случае человеческая воля перестает быть существенным элементом административного акта, а автоматизированный административный акт не в полной мере соответствует такому классическому доктринальному признаку административного акта, как «регулирование».

Параграф 35а Закона об административных процедурах открывает возможность издания административных актов в автоматизированном режиме при соблюдении ряда условий, однако до настоящего момента отсутствуют нормы права, предусматривающие возможность издания административного акта в автоматическом режиме. В то же время в научной литературе прогнозируется появление в ближайшее время соответствующих норм, допускающих издание административных актов в автоматизированном режиме в таких сферах, как продление срока действия различных удостоверений (личности, лиц с ограниченными возможностями, парковочных удостоверений) или социальных выплат на содержание детей без соответствующего заявления. Именно в этих сферах применяется автоматизированный административный акт в Эстонии и Австрии (Martini, Nink 2017, 2). Следовательно, на настоящий момент практическая задача заключается в выявлении сфер публичного управления, в которых возможно использование автоматизированного административного акта.

Введение автоматизированного административного акта как инструмента реализации функций публичного управления не только влечет за собой преимущества использования искусственного интеллекта в публичном управлении (упрощение и ускорение административных процедур, сокращение расходов на содержание административного аппарата; снижение количества ошибок, беспристрастность и объективность) (Martini, Nink 2017, 1), но и порождает ряд вопросов. Во-первых, в каких случаях и при каких условиях возможно издание автоматизированного административного акта? Во-вторых, при каких условиях автоматизированный административный акт может считаться функциональным эквивалентом приня-

<sup>7</sup> Параграф 35а VwVfG введен в действие с 01.01.2017 Законом от 18.07.2016 (BGBl. I. S. 1679).

того человеком решения? Другими словами, при соблюдении каких условий решение уполномоченного лица может быть заменено решением автоматизированного устройства?

Запрет на издание автоматизированных административных актов на основе административного усмотрения обусловлен тем, что административные акты с административным усмотрением подлежат лишь ограниченному судебному контролю из-за относительной неопределенности соответствующих норм, на основе которых такой акт принят (Пуделька 2017). При относительно неопределенном содержании норм, т. е. при таком содержании, при котором возможны два или более различных исхода дела, нельзя гарантировать их унифицированное применение. Поэтому принятие решения в каждом конкретном случае предоставлено уполномоченному лицу. Чем неопределеннее содержание нормы, тем важнее именно «человеческая» правоприменительная техника. Доверие к автоматизированной технике еще не достигло того уровня, когда ей можно было бы предоставить решение многовариантных ситуаций. Институт автоматизированного административного акта подходит только для простых структурированных административных процедур, поскольку именно в рамках стандартных ситуаций компьютерные алгоритмы обладают высокой эффективностью (Martini, Nink 2017, 2).

В случаях, когда в соответствии с § 35a Закона об административных процедурах допускается издание автоматизированных административных актов, необходимо наличие дополнительного (особенного) уровня контроля. Так, абз. 1 ст. 22 Общего регламента о защите персональных данных (*Datenschutz-Grundverordnung, DSGVO*<sup>8</sup>) устанавливает общий запрет автоматизированных решений. Однако абз. 2 этой же статьи закрепляет исключения, в которых абз. 1 не действует. Речь идет о случаях, когда национальные нормы или нормы Европейского союза, допускающие издание автоматизированных административных актов, предусматривают адекватные «надлежащие меры обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц, затронутых решением органа публичного управления». К числу указанных мер в немецком законодательстве можно отнести, например, право адресата акта потребовать проверки конкретного решения уполномоченным лицом. Особое значение в области применения § 35a отводится абз. 1 § 28 этого же закона, закрепляющему возможность лиц, в отношении которых принимается административный акт, затрагивающий права лица, дать объяснения по обстоятельствам дела.

Следует назвать еще одну проблему, которая не в полной мере учтена немецким законодателем при введении общей нормы об автоматизированном административном акте, — это проблема соотношения § 35a Закона об административных процедурах (общая норма) с существующими специальными нормами, регулируемыми автоматизированный административный акт. Так, специальным по отношению к § 35a Закона об административных процедурах выступает § 37 Правил дорожного движения (*Straßenverkehrs-Ordnung, StVO*<sup>9</sup>), содержащий положения

<sup>8</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung). Accessed 16 May, 2019. [https://www.datenschutz-grundverordnung.eu/wp-content/uploads/2016/05/CELEX\\_32016R0679\\_DE\\_TXT.pdf](https://www.datenschutz-grundverordnung.eu/wp-content/uploads/2016/05/CELEX_32016R0679_DE_TXT.pdf).

<sup>9</sup> Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 // BGBl. I 367. — Последние изменения внесены 06.10.2017 (BGBl. I. S. 3549).

об автоматических световых устройствах, регулирующих дорожное движение (светофорах), являющихся по своей правовой природе административными актами в форме общих распоряжений.

### 2.1.3. Автоматизация производства по делу об административном правонарушении

В Германии институт административной ответственности — «административное уголовное право» (*Verwaltungsstrafrecht*), предусматривающее наказания за противоправные деяния, не являющиеся уголовно наказуемыми, — именуется правом административных проступков (*Ordnungswidrigkeitenrecht*; подробнее: Гаврилова 2005). Наказанием за совершение административного проступка выступает административный штраф в размере от 5 до 1000 евро, если иной размер (как правило, более высокий) не предусмотрен нормами многочисленных специальных законов. Общие нормы этой специальной области права содержатся в Законе об административных проступках (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, OWiG)<sup>10</sup>, который регулирует производство по делу об административном правонарушении в административных органах, а также порядок обжалования и рассмотрения судом общей юрисдикции (суд по рассмотрению уголовных дел) жалобы на решение административного органа о наложении административного штрафа. Кроме того, Закон об административных проступках содержит наиболее важные составы административных проступков. Часто составы административных проступков предусматриваются и в специальных законах (как, правило, в последних, завершающих статьях соответствующего закона). Производство по делам об административных проступках в сфере дорожного движения относится к массовому производству, что является основанием для его автоматизации. Однако Закон об административных проступках не предусматривает соответствующего полномочия для издания в автоматическом режиме решения по делу об административном проступке. На сегодняшний день в производстве по делам об административных проступках допускаются (при условии издания соответствующего подзаконного акта на уровне федеральной земли) электронное делопроизводство (§ 49d OWiG, предусматривающий требования к защите персональных данных, § 110a OWiG), электронные формуляры (§ 110b OWiG) и электронная коммуникация (§ 134 OWiG). Параграф 110c OWiG закрепляет «автоматизированную подготовку электронного документа с последующим подписанием» — это означает, что решение по делу об административном проступке изготавливается в автоматизированном режиме, однако проверяется и подписывается уполномоченным должностным лицом. Многие органы, осуществляющие производство по административным проступкам, сегодня оснащены соответствующим программным обеспечением, которое позволяет в автоматическом режиме при получении запроса направлять данные о размерах административных штрафов в Центральный регистр дорожно-транспортных происшествий (*Verkehrszentralregister*). Итоговое решение по делу об административном проступке (о наложении административного штрафа или прекращении производства по делу) продолжает принимать человек, что обусловлено как характером

<sup>10</sup> Закон об административных проступках (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*) в ред. от 19.02.1987 (BGBl. I. S. 602), с изм. от 17.12.2018 (BGBl. I. S. 2571).

меры государственного принуждения, применение которой влечет ограничение конституционных прав, так и скрытым недоверием по отношению к технике в этой достаточно чувствительной сфере общественных отношений.

#### 2.1.4. Цифровизация административного судопроизводства

Наряду с регулированием электронных административных процедур происходит поэтапное регулирование электронного административного судопроизводства в целях устранения барьеров для электронной коммуникации с административными судами (Корр, Schenke, 2018, § 55a, Rn. 1) путем модернизации существующих правовых норм и принятия новых нормативных правовых актов<sup>11</sup>:

- Закона об использовании электронных форм коммуникации органами юстиции от 22.03.2005 (*Justizkommunikationsgesetz*, JKomG<sup>12</sup>); данным законом в Закон ФРГ об административном судопроизводстве (*Verwaltungsgerichtsordnung*, VwGO<sup>13</sup>) были введены § 55a и § 55b, которые сделали возможным использование в административном судопроизводстве наряду с привычными документами на бумажных носителях также электронных документов (Posser, Amadeus 2018, § 55a, Rn. 1); в соответствии с § 55a Закона ФРГ об административном судопроизводстве допускается электронный документооборот между судом и участниками процесса; § 55b Закона предусматривает ведение электронных процессуальных актов; внедрение и использование электронной коммуникации зависит от наличия не только федеральных нормативных актов, но и актов федеральных земель, которые на настоящий момент приняты не во всех федеральных землях (Корр, Schenke 2018, § 55a, Rn. 1; Проскуракова 2018; Брановицкий 2011);
- Закона о порядке исполнения Постановления Европейского парламента и Совета ЕС от 23.07.2014 № 910/2014 об электронной идентификации и услугах для электронных транзакций в рамках внутреннего рынка ЕС, а также отмене Директивы 1999/93/EG<sup>14</sup>;
- Закона о содействии электронному документообороту при коммуникации с судами от 10.10.2013<sup>15</sup>.

Электронная коммуникация между судами и лицами, участвующими в деле (§ 55a), занимает значительно меньше времени и обладает рационализирующим

<sup>11</sup> С принятием Закона о содействии электронному документообороту при коммуникации с судами (ERVGerFöG v. 10.10.2013 (BGBl. I. S. 3786)), а также Закона о введении электронного документооборота в органах юстиции (EAkteJEG v. 05.07.2017 (BGBl. I. S. 2208)) была введена новая редакция § 55a, § 55b Закона ФРГ об административном судопроизводстве. Причем § 55a Закона об административном судопроизводстве был позже приведен в соответствие с Законом о порядке исполнения Постановления Европейского парламента и Совета ЕС об электронной идентификации и услугах для электронных транзакций в рамках внутреннего рынка ЕС (eIDAS-DurchführungsG v. 18.07.2017 (BGBl. I. S. 2745)).

<sup>12</sup> Gesetz über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz v. 22.03.2005 // BGBl. I. S. 837.

<sup>13</sup> Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung v. 19.03.1991 // BGBl. I. S. 686. — Изменен ст. 7 Закона от 12.07.2018 (BGBl. I. S. 1151).

<sup>14</sup> eIDAS-DurchführungsG v. 18.7.2017 // BGBl. I. S. 2745.

<sup>15</sup> Gesetz v. 10.10.2013 // BGBl. I. S. 3786 (Nr. 62). — Последние изменения внесены ст. 31 Закона от 05.07.2017 (BGBl. I. S. 2208).

эффектом. Ускорению и оптимизации процесса способствует и электронное ведение судебных дел (§ 55b) (Schoch et al. 2017, § 55a Rn. 17). Это проявляется, в частности, в том, что и суд, и участники процесса быстрее и проще получают доступ к материалам электронного судебного дела по сравнению с большим количеством папок с бумажными актами (абз. 2 § 100 Закона об административном судопроизводстве).

2.1.4.1. *Основная характеристика электронной коммуникации в административном судопроизводстве.* Действующий § 55a заменил § 86a Закона об административном судопроизводстве, принятый ранее для исполнения двух директив Европейского сообщества, предусматривавших равнозначность обычной и электронной подписей (Schoch et al. 2017, § 55a, Rn. 2). Параграф 55a Закона об административном судопроизводстве содержит семь абзацев. В абз. 1 предусмотрена возможность лицам, участвующим в деле, направлять в суд документы (заявления, ходатайства, экспертные заключения и т. д.) в электронной форме при соблюдении условий, установленных абз. 2–6 этого параграфа. Электронные документы — документы, которые могут быть созданы средствами обработки информации и храниться на цифровых носителях данных (Kopp, Schenke 2018, § 55a, Rn. 3). К числу электронных документов не относятся компьютерные факсы, поскольку в конечном счете телефакс адресата автоматически распечатывает полученный документ в бумажной форме (Kopp, Schenke 2018, § 55a, Rn. 3).

В соответствии с абз. 2 § 55a федеральное Правительство наделено полномочием по согласованию с Бундесратом принять постановление, определяющее технические условия электронной передачи и обработки данных. Прежде всего речь идет о требованиях надлежащего формата электронного документа, направляемого в административный суд (предл. 1 абз. 2 § 55a). На основании данной нормы было принято Постановление Правительства ФРГ от 24.11.2017 об электронном правовом документообороте (*Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung*, ERVV<sup>16</sup>).

Абзац 3 § 55a предусматривает требования, при условии соблюдения которых электронный документ равнозначен письменному документу. К таким требованиям относится подписание уполномоченным лицом электронного документа квалифицированной электронной подписью<sup>17</sup> (вариант 1 абз. 3) или подписание обычной электронной подписью при условии последующего направления документа с использованием безопасного канала передачи данных (вариант 2 абз. 3). Первый способ — квалифицированная электронная подпись; она приравнена по своим юридическим свойствам к собственноручной подписи уполномоченного лица и выполняет те же функции, что и собственноручная (установление подлинности, доказательственная и предупредительная функции) (Kopp, Schenke 2018, § 55a, Rn. 5a). Для подписи документа уполномоченное лицо — отправитель, обладающий персональным ключом подписи, — использует специальную сертифицированную карту (*Smartcard*), выдаваемую оператором электронного документо-

<sup>16</sup> Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung v. 24.11.2017 // BGBl. I. S. 3803. — Последние изменения внесены ст. 1 Закона от 09.02.2018 (BGBl. I. S. 200).

<sup>17</sup> Требования к электронной цифровой подписи урегулированы в Постановлении Европейского парламента и Совета ЕС от 23.07.2014 № 910/2014 (eIDAS-VO (EU) Nr. 910/2014 v. 23.07.2014). Дата обращения 16 мая, 2019. <https://ec.europa.eu/futurium/en/content/eidas-regulation-regulation-eu-ndeg9102014>.



оборота. Для подписи документа карту необходимо вставить в специальный прибор считывания информации (картридер) и ввести ПИН-код для ее активации. При «подписании» электронного документа осуществляются его автоматическое кодирование и присвоение ему квалифицированного сертификата электронной подписи. Получатель может с помощью публичного ключа (кода) проверить, действительно ли документ отправлен указанным в нем лицом (подлинность документа), а также были ли внесены какие-либо изменения в документ в процессе его передачи (целостность документа). Второй способ — использование обычной электронной подписи с передачей документа по безопасному каналу коммуникации. Под простой электронной подписью понимают либо графическое воспроизведение отсканированной собственноручной подписи<sup>18</sup>, либо простое указание имени лица, составившего/отправляющего электронный документ. Безопасным каналом передачи данных в соответствии с № 1–4 абз. 4 § 55а Закона об административном судопроизводстве считается отправка электронного документа: 1) с аккаунта *De-Mail* при условии безопасного входа в аккаунт с использованием логина и пароля, а также подтверждения такого безопасного входа; подтверждение безопасного входа осуществляется в соответствии с предл. 3 абз. 5 § 5 Закона *De-Mail* путем использования при входе в аккаунт квалифицированной электронной подписи, что может быть впоследствии проконтролировано оператором; 2) со специального электронного почтового ящика адвоката; на практике данный способ не работает; 3) с электронного почтового ящика органа публичной власти; 4) отправка с использованием иных универсальных федеральных каналов передачи данных, предусмотренных постановлением Правительства.

В соответствии с абз. 5 § 55а Закона об административном судопроизводстве электронный документ считается доставленным в суд, как только он будет сохранен на электронно-вычислительном устройстве суда, предназначенном для получения входящей электронной корреспонденции. При этом отправитель документа получает автоматическое оповещение о времени его получения судом. В абз. 6 § 55а закреплены правовые последствия отправки электронных документов в неправильном формате, т. е. в формате, который не является надлежащим для обработки данных судом. В этом случае суд обязан незамедлительно известить отправителя документа о несоответствии формата документа установленным требованиям. Отправитель вправе незамедлительно отправить электронный документ в надлежащем формате и доказать идентичность текстом первого отправленного в ненадлежащем формате документа и повторно отправленного документа в надлежащем формате. В таком случае электронный документ считается полученным судом в момент получения первого документа.

*2.1.4.2. Характеристика электронного документооборота в административном судопроизводстве.* Параграф 55b Закона содержит шесть абзацев. В абз. 1 закреплена возможность электронного ведения процессуальных актов (предл. 1). Момент, с которого процессуальные акты могут вестись в электронной форме, устанавливается постановлением федерального Правительства или правительств федеральных земель (предл. 2). До установления такого момента электронный оборот процессуальных актов не допускается. Предложение 1 абз. 1а закрепляет обязан-

<sup>18</sup> BT-Drs 14/4662 (Gesetzentwurf), 18 (проект федерального закона об электронной подписи). Дата обращения 16 мая, 2019. <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP14/1127/112759.html>.

ность электронного ведения процессуальных актов для административных судов с 1 января 2026 г. Постановлением федерального Правительства или правительств федеральных земель может быть предусмотрено, что акты, созданные в бумажной форме, подлежат дальнейшему ведению на бумаге (предл. 3). В абз. 2–6 урегулированы вопросы конвертации полученных документов на случай, если их форма не соответствует форме, в которой осуществляется делопроизводство. Данное регулирование необходимо, поскольку даже после перехода на электронный документооборот не запрещается подача в суд документов на бумажном носителе (за исключением случаев, предусмотренных § 55d Закона об административном судопроизводстве (вступает в силу с 01.01.2020)). Правила конвертации должны обеспечить единое ведение всех процессуальных актов либо в бумажной, либо в электронной форме.

### 2.1.5. Проблемы практического применения

Даже достаточно ясное правовое регулирование цифровизации административных процедур и административного судопроизводства не обеспечивает легкого внедрения цифровых технологий. Так, цифровизация административных процедур осложняется действием принципа федерализма и распределением предметов ведения между Федерацией и федеральными землями. Законодательство об административных процедурах относится к ведению федеральных земель. Это приводит к отсутствию единого регулирования электронного публичного управления на уровне федеральных земель (Berger 2018, 1260–1261).

Изначально к письменной форме документов были приравнены только электронные документы, подписанные квалифицированной электронной подписью. Реализация такого подхода столкнулась со сложностями, поскольку технические средства для использования квалифицированной электронной подписи вводятся медленно и не везде (Корр, Ramsauer 2019, § 3a, Rn. 3a). Так, к середине 2013 г. насчитывалось только около десятка аккредитованных операторов сертифицированного электронного оборота. В соответствии со статистическими данными Федерального сетевого агентства ФРГ в период с 2001 до 2010 г. было выдано лишь около 395 тыс. квалифицированных сертификатов электронных подписей. Как правило, квалифицированные электронные подписи используются только определенными закрытыми группами лиц: например, приблизительно 13 тыс. нотариусов или налоговых консультантов, осуществляющих электронную коммуникацию с органами юстиции и публичного управления (Huck, Müller 2018, § 3a, Rn. 21). Это привело к тому, что в § 3a Закона об административных процедурах были введены альтернативные способы приравнивания электронных актов к письменным (*De-Mail* и иные, см. выше), использование которых на практике также представляет определенные сложности, поэтому и альтернативные способы пока не получили широкого распространения. Поэтому законодатель продолжил реформирование этой сферы общественных отношений, в конце марта 2017 г. был принят закон, вносящий изменения во множество законов, направленных на отмену письменной формы в сфере публичного управления<sup>19</sup>. Таким образом, сегодня все еще не разработан

<sup>19</sup> Gesetz zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der Schriftform im Verwaltungsrecht des Bundes v. 29.03.2017 // BGBl. I. 2017. S. 626.

простой и удобный для широких масс населения способ установления личности отправителя и аутентификации самого документа.

Обратим также внимание на проблему все большей зависимости публичного управления от внешних структур, прежде всего от операторов электронного документооборота, что приводит к сокращению независимости служащих органов публичного управления. Кроме того, государственные/муниципальные служащие не обладают достаточными навыками или умениями в области информационных технологий, а у IT-экспертов не хватает познаний в области публичного управления.

## **2.2. Цифровизация российского административного права.**

### **Понятие административного процесса в России**

В российской науке административного права освещение вопросов административного процесса традиционно носило дискуссионный характер. Все многообразие споров и дискуссий в общем виде можно свести к двум основным подходам к определению административного процесса — *широкому* (позитивному, «управленческому») и *узкому* («юрисдикционному») (Сорокин 2002), или «юстиционному» (Старилов 2004). Административный процесс в широком смысле включает в себя любую процессуальную деятельность органов исполнительной власти при реализации их компетенции (*административные процедуры*), в узком смысле — регламентированную законом деятельность по рассмотрению административных споров, а также по применению мер административного принуждения (*административно-юрисдикционные производства*). Особую часть административного процесса в современных условиях составляет административное судопроизводство (административно-юстиционный процесс) (Махина 2017).

Анализ мнений различных ученых по этой проблеме позволяет сделать вывод о том, что описание сущности административного процесса как явления, его социального и правового значения, необходимости правового регулирования и других важных вопросов имеет гораздо больше совпадений, нежели различий, и что разногласия достаточно часто относятся к терминологии (процесс, производство, процедура). Так, Ю. М. Козлов предложил объединить спорные моменты и назвать все виды процессуальной деятельности в государственном управлении административным процессом, рассматривая его как порядок осуществления правоустановительной, правоприменительной и правоохранительной деятельности, выделив два варианта (два вида) административного процесса: административно-процедурный и административно-юрисдикционный (Козлов, Попов (ред.) 2000, 384). Постепенное формирование унифицированных подходов к определению административного процесса позволило ученым сосредоточить основное внимание на проблемах правового регулирования, видах и принципах административного процесса (Салищева 2004, 222–223; Сорокин 2002). Таким образом, в современном варианте административный процесс может быть представлен в виде трех основных частей или, как их называют в литературе, «содержательно-видовых групп производств» (Махина 2017, 149). Во-первых, это управленческий процесс, т.е. административные процедуры, посредством которых реализуются позитивные полномочия субъектов публичной власти. Во-вторых, административно-юрисдикционный процесс, т.е. юрисдикционные производства, посредством которых

реализуются «негативные», юрисдикционные полномочия субъектов публичной власти. В-третьих, административно-юстиционный процесс, т.е. административное судопроизводство, посредством которого осуществляется защита субъективных публичных прав. Такой интегративный подход к пониманию административного процесса (Зеленцов, Кононов, Стахов 2018, 508–518) позволяет максимально охватить все виды деятельности субъектов публичной власти и указать на непосредственную связь процесса с содержанием деятельности и характером компетенции властных субъектов.

### *2.2.1. Электронизация административных процедур*

*2.2.1.1. Отсутствие кодификации законодательства об административных процедурах.* До настоящего времени в России так и не произошло кодификации законодательства об административных процедурах; отсутствие закона об административных процедурах считается базовой нерешенной проблемой современного российского (постсоветского) административного права (Стариллов 2017, 9; Давыдов 2018, 102). Правовое регулирование административных процедур пошло по пути подзаконного регулирования порядка исполнения государственных функций, предоставления публичных услуг путем принятия соответствующим органом исполнительной власти административных регламентов. Такой подход в научной литературе в целом оценивается негативно, поскольку регулирование носит подзаконный характер, количество административных регламентов (более 100 тыс.) представляет собой трудноуправляемый, противоречивый правовой массив; административные регламенты перегружены внутриорганизационными нормами и процедурами и т.д. (Стариллов 2017, 11–12; Давыдов 2018, 103). Таким образом, электронизация административных процедур в России происходит в условиях их разрозненного, несистемного правового регулирования, во многом осуществляемого на подзаконном уровне, а цифровая технологизация опередила (в чем-то заместила) эволюционное правовое развитие российского института административных процедур.

Существующие административные процедуры следует разделить на внутрисистемные и внешненаправленные. Такое деление важно для понимания последовательности процессов внедрения информационно-коммуникационных технологий в сферу публичного управления, поскольку первоначально данные технологии оценивались как сугубо технические приемы рационализации деятельности органов и внедрялись для внутриведомственной и межведомственной электронной коммуникации<sup>20</sup>, а уже затем электронизации подверглись внешненаправленные, т.е. составляющие сущность административного процесса как коммуникации государства и гражданина, административные процедуры, прежде всего процедура предоставления публичных услуг (Талапина 2015а; Южаков и др. 2015, 53). В то же время такие виды государственного управления, как государственный контроль

<sup>20</sup> Постановление Правительства РФ от 06.09.2012 № 890 «О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти»; Положение о системе межведомственного электронного документооборота, утв. Постановлением Правительства РФ от 22.09.2009 г. № 754 (здесь и далее все ссылки на российские нормативные и правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 17 мая, 2019. <http://www.consultant.ru>).

(надзор) (Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля») и разрешительная деятельность (Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»), еще только подлежат цифровизации (Смотричкая, Черных 2018, 27).

В связи с отсутствием единого законодательства об административных процедурах внедрение электронных форм осуществляется в различных сферах государственного управления с разной интенсивностью. Например, Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусмотрел право гражданина (и соответственно обязанность органа) подать само обращение (п. 1 ст. 4) и дополнительные документы и материалы в электронной форме (п. 1 ст. 5), причем порядок рассмотрения этих электронных документов такой же, как и для письменных обращений (ч. 3 ст. 7). Для того чтобы коммуникация осуществлялась в электронной форме, гражданину достаточно указать в обращении адрес электронной почты, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения. Таким образом, основным техническим инструментом реализации права на обращение в электронной форме выступает электронный почтовый ящик. Правительство Санкт-Петербурга подзаконным нормативным правовым актом заменило электронный почтовый ящик электронным формуляром (сервис «Электронная приемная»), размещенным на официальном сайте администрации Санкт-Петербурга ([www.gov.spb.ru](http://www.gov.spb.ru)). Верховный суд РФ, рассматривая данный вопрос, определил, что замена почтового ящика электронным формуляром не является ограничением права на обращение и препятствием реализации данного права, поскольку определение и использование одного способа обращения в форме электронного документа из имеющегося технического разнообразия нельзя расценить как ограничение права на обращение (Апелляционное определение ВС РФ от 21.02.2018 № 78-АПГ17-26). Таким образом, сегодня единый подход федерального законодателя о допустимости подачи обращения в форме электронного документа по электронной почте меняется нормативным правовым регулированием субъектов Федерации; как и в Германии, цифровизация административных процедур осложняется действием принципа федерализма и распределением предметов ведения между Федерацией и ее субъектами.

*2.2.1.2. Электронизация административной процедуры оказания публичных услуг.* Из всего разнообразия административных процедур наиболее системно Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Закон о госуслугах) регулирует (кодифицирует) административные процедуры предоставления государственных и муниципальных услуг; Закон о госуслугах отчасти выполняет функцию отсутствующего закона об административных процедурах (Южаков и др. 2015, 53; Давыдов 2018, 102). Именно данная процедура наиболее успешно электронизирована, а деятельность государства по оказанию электронных публичных услуг определяется как «сервисное электронное правительство» (Кузнецов 2012, 43; Трахтенберг 2016).

Можно выделить следующие ключевые особенности административной процедуры оказания государственных услуг в электронной форме:

- возможность подачи заявителем запроса и иных документов, прием таких запроса и документов поставщиком государственной услуги, организацией, участвующей в предоставлении государственной услуги, с использованием информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры, в том числе единого портала государственных и муниципальных услуг и/или региональных порталов государственных и муниципальных услуг;
- получение заявителем сведений о ходе выполнения запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги;
- внутриорганизационное электронное взаимодействие поставщиков услуг, организаций, участвующих в предоставлении услуг;
- получение заявителем результата предоставления государственной услуги в электронной форме;
- обращение за получением государственной услуги и предоставление государственной услуги могут осуществляться с использованием электронных документов, подписанных электронной подписью.

По мнению ученых, трансформация административной процедуры предоставления публичных услуг проявляется в следующем: правоотношения возникают в виртуальном пространстве (Хабриева, Черногор 2018, 95–96); происходит упрощение и обезличивание путем скрытия внутренней административной процедуры для гражданина и отсутствия «физического» контакта с поставщиком услуги (Талапина 2015а). Трансформация административной процедуры порождает появление новых судебных споров, обусловленных ограничением доступа к публичным услугам по различным техническим причинам (Минбалеев, Кулдыбаева 2014, 22). Как и в Германии, это связано со все большей зависимостью публичного управления от внешних структур, прежде всего от операторов электронного документооборота, и от технических возможностей.

### *2.2.2. Автоматизация и электронизация производства по делу об административном правонарушении*

*2.2.2.1. Автоматизация производства по делу об административном правонарушении.* Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ) предусмотрел частичную автоматизацию производства по делу об административном правонарушении в случае, если административное правонарушение совершено в области безопасности дорожного движения или в области благоустройства территории с использованием транспортного средства. Для обнаружения и фиксации подобных административных правонарушений законодатель предусмотрел использование работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи. С введением возможности автоматической фиксации административных правонарушений законодатель установил ряд связанных с этим особенностей.

Первая особенность состоит в действии презумпции невиновности (примечание к ст. 1.5, ст. 2.6.1 КоАП РФ), в соответствии с которой в случае автоматической

фиксации административных правонарушений к административной ответственности привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств, которые могут быть освобождены от ответственности, если в ходе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении будет подтверждено, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц. В научной литературе указанный законодательный прием оценивается как закрепление «презумпции виновности» (Сухарева, Падеров 2015, 645). Согласно правовой позиции Конституционного суда РФ (Постановление Конституционного суда РФ от 18.01.2019 № 5-П «По делу о проверке конституционности ст. 2.6.1 и ч. 1, 2, 3 и 6 ст. 12.21.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда и жалобами граждан А.И. Думилина и А.Б. Шарова»), особый порядок привлечения к ответственности в данном случае означает, что уполномоченные органы не обязаны доказывать вину собственников (владельцев) транспортных средств при вынесении в отношении них постановлений по делам об административных правонарушениях. Возложение в этом случае ответственности именно на собственников (владельцев) транспортных средств обусловлено особенностями фиксации соответствующих правонарушений, при которой устанавливается, что правонарушение совершено с использованием конкретного транспортного средства, а на основе данных государственного регистрационного учета транспортных средств может быть определен его собственник (владелец). Такой способ фиксации нарушений предусмотренных правил — с предоставлением собственникам (владельцам) транспортных средств возможности доказывать свою невиновность — сам по себе не противоречит Конституции РФ, его введение в законодательство об административных правонарушениях относится к дискреции федерального законодателя, который вправе, осуществляя нормативное регулирование, учесть современный уровень развития технических средств выявления запрещенных деяний.

Вторая особенность состоит в упрощении производства по делу об административном правонарушении (ст. 28.6 КоАП РФ), административное наказание назначается без составления протокола об административном правонарушении и без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении (происходит слияние стадии возбуждения и рассмотрения дела об административном правонарушении).

Третья особенность — экземпляр постановления по делу об административном правонарушении может быть направлен как в письменной форме (на бумажном носителе), так или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного должностного лица, с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг. Направление в форме электронного документа возможно при условии регистрации такого лица в единой системе идентификации и аутентификации и при наличии согласия такого лица на получение постановления либо информации с использованием иных средств информационных технологий, включая региональные порталы государственных и муниципальных услуг, и/или с использованием подвижной радиотелефонной связи.

Четвертая особенность — учет автоматического способа фиксации административного правонарушения при установлении законодателем размера административного наказания. Во-первых, законодатель исключил возможность усмотрения, индивидуализации административного наказания, установив для этого два специальных способа назначения административного наказания. В соответствии с основным правилом ч. 3.1 ст. 4.1 КоАП РФ размер назначаемого административного штрафа должен быть наименьшим в пределах санкции, а в случаях, когда в санкции предусмотрено административное наказание в виде лишения права управления транспортными средствами или административного ареста и не установлено административное наказание в виде административного штрафа, административное наказание назначается в виде административного штрафа в размере 5 тыс. руб. Используется и второй способ — установление для таких случаев твердого размера административных наказаний (например, ч. 7 ст. 12.9 КоАП РФ). При этом, согласно правовой позиции Конституционного суда РФ, само по себе отсутствие дифференциации размера штрафа для собственников (владельцев) транспортных средств согласуется с природой ответственности за правонарушения, выявляемые с помощью специальных технических средств (Постановление Конституционного суда РФ от 18.01.2019 № 5-П). Во-вторых, не считается повторным совершение административного правонарушения, зафиксированное в автоматическом режиме несколько раз в течение суток (примеч. 2 к ст. 12.21.3 КоАП РФ). В данном случае законодатель интуитивно отказался от правил индивидуализации административного наказания, достигнув одного из универсальных для всех правовых систем пределов автоматизации — передачи алгоритму возможности усмотрения (Брановицкий и др. 2018, 63).

На примере автоматизации производства по делу об административном правонарушении видно не только внедрение информационных технологий, но и преобразование под их влиянием несущих конструкций административной ответственности: иной подход к презумпции невиновности, упрощенное производство, отсутствие индивидуализации наказания.

*2.2.2.2. Электронизация производства по делу об административном правонарушении.* В предыдущем пункте был рассмотрен вопрос автоматизации производства по делу об административном правонарушении, которая в основном затрагивает стадию возбуждения дела об административном правонарушении. В целом производство по делу об административном правонарушении, в отличие от других видов административного процесса, до сих пор не получило надлежащей «сквозной» цифровизации всех стадий производства в части электронной коммуникации и электронного документооборота. Приведем два примера.

Первый пример касается направления в рамках производства по делу об административном правонарушении извещений посредством электронной почты. Законодатель допускает такую возможность, однако не предусматривает требований к данной форме коммуникации между субъектом, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении, и лицом, в отношении которого это производство ведется, что порождает на практике существенные сложности с обеспечением надлежащего извещения, а также создает основу для злоупотребления процессуальными правами (Морозова 2018).



Второй пример иллюстрирует отсутствие электронизации стадии пересмотра постановления по делу об административном правонарушении. В этой части КоАП РФ отличается от других процессуальных кодексов (Кодекса административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ (далее — КАС РФ), Гражданского процессуального кодекса РФ от 14.11.2002 № 138-ФЗ, Уголовно-процессуального кодекса РФ от 18.12.2001 № 174-ФЗ), предусматривающих возможность подачи жалобы в электронной форме. В соответствии с КоАП РФ жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подлежит подаче в вышестоящий суд на бумажном носителе, возможность подачи жалоб в электронном виде КоАП РФ не предусмотрена (Верховный суд РФ принял по этому поводу Решение от 30.01.2019 № 81-ААД19-1).

### *2.2.3. Электронное административное судопроизводство*

До принятия и вступления в силу КАС РФ (15.09.2015) производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, осуществлялось судами в рамках гражданского и арбитражного судопроизводства. Это порождало многочисленные дискуссии о соотношении гражданско-процессуальной и административно-процессуальной формы, которые не прекратились, а, наоборот, усилились с принятием данного кодекса (Зеленцов 2014, 40–52; Сахнова 2015, 26). Вне зависимости от отношения к аргументам сторонников и противников КАС РФ можно признать, что отшлифованные десятилетиями правовые средства гражданско-процессуальной формы закреплены в нормах КАС РФ, в том числе современные электронные формы документов и электронные способы взаимодействия участников процесса с судом. Практические аспекты реализации этих положений КАС РФ подробно освещены в Постановлении Пленума Верховного суда РФ от 26.12.2017 № 57 «О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов».

*2.2.3.1. Основная характеристика электронной коммуникации в административном судопроизводстве.* Положениями КАС РФ предусмотрена возможность для административных истцов выбирать форму (вид) документа, направляемого в суд. Эти формы равноценны.

В соответствии с ч. 2 ст. 45 КАС РФ административное исковое заявление, заявление, жалоба, представление и иные документы могут быть поданы в суд на бумажном носителе или в электронном виде, в том числе в форме электронного документа, подписанного электронной подписью в порядке, установленном законодательством РФ, посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте суда в сети Интернет. Обращение в суд и прилагаемые к нему документы могут быть поданы в двух вариантах: в виде электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью лица, подающего документы, либо в виде электронных образов документов, заверенных простой электронной подписью или усиленной квалифицированной электронной подписью лица (Приказ Судебного департамента при Верховном суде РФ от 27.12.2016 № 251 «Об утверждении Порядка подачи в федеральные суды общей юрисдикции документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа»). Документы в электрон-

ном виде подаются через личный кабинет пользователя, созданный в разделе «Подача процессуальных документов в электронном виде» официального сайта суда, который расположен на интернет-портале ГАС «Правосудие» ([www.sudrf.ru](http://www.sudrf.ru)) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Доступ к личному кабинету осуществляется посредством идентификации и аутентификации одним из двух возможных способов: а) с использованием подтвержденной учетной записи физического лица в Единой системе идентификации и аутентификации (далее — ЕСИА); б) с использованием имеющейся у пользователя усиленной квалифицированной электронной подписи. Таким образом, с одной стороны, прослеживается непосредственная связь цифровизации административных процедур и административного судопроизводства, поскольку ЕСИА предназначена для получения услуг, но позволяет участвовать в административном судопроизводстве; с другой — технические проблемы портала государственных услуг затрудняют доступ к электронным коммуникациям в процессе административного судопроизводства.

Часть 4 ст. 45 КАС РФ предусматривает право участников судопроизводства не только подавать документы в суд, но и получать документы от суда в электронном виде. Лица, участвующие в деле, вправе получать с использованием сети Интернет копии судебных актов, выполненных в форме электронных документов, извещения, вызовы и иные документы (их копии) в электронном виде, за исключением информации, доступ к которой ограничен в соответствии с законодательством. В соответствии со ст. 96 КАС РФ лица, участвующие в деле, а также свидетели, эксперты, специалисты и переводчики извещаются судом или вызываются в суд по умолчанию традиционными способами передачи документов: заказным письмом с уведомлением о вручении, судебной повесткой с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, посредством факсимильной связи или с использованием иных средств связи и доставки, позволяющих суду убедиться в получении адресатом судебного извещения или вызова. Вместе с тем эта же статья предусматривает возможность использования электронных способов передачи информации, для чего требуется специальное волеизъявление получателя. Лицо, участвующее в деле, с его согласия может извещаться путем отправки ему СМС-сообщения либо направления извещения или вызова по электронной почте, причем это согласие должно быть подтверждено распиской, где, наряду с данными об этом лице и его согласием на уведомление такими способами, указывается номер его мобильного телефона или адрес электронной почты, на которые направляется извещение.

В литературе отмечаются практические проблемы, связанные с использованием электронной почты для коммуникации суда с лицами, участвующими в деле: следует ли рассматривать указание лицом электронной почты принятием на себя обязанности получать сообщения суда; отсутствие указания электронной почты другими участниками процесса может поставить их в неравное положение; что следует полагать достаточным подтверждением получения сообщения, отправленного судом по электронной почте, когда лица и участники процесса считаются извещенными надлежащим образом (Иншакова 2016, 80).

В отдельных случаях КАС РФ предусматривает электронные формы взаимодействия с судом не в качестве альтернативных по выбору административного истца, а в качестве обязательных. Административные истцы — носители публич-

но-властных полномочий могут извещаться судом о времени и месте судебного заседания (предварительного судебного заседания) лишь посредством размещения соответствующей информации на официальном сайте суда в сети Интернет. Эти и иные публично-властные участники должны самостоятельно предпринимать меры по получению дальнейшей информации о движении дела с использованием любых источников такой информации и любых средств связи. Данные лица несут риск наступления неблагоприятных последствий в результате непринятия ими мер по получению информации о движении дела, если они надлежащим образом извещены о начавшемся процессе, за исключением случаев, когда меры по получению информации не могли быть приняты ими в силу чрезвычайных и непредотвратимых обстоятельств. При отсутствии технической возможности они вправе заявить ходатайство о направлении им извещений и вызовов не по Интернету. Таким образом, относительно властных участников производства по делу действует обратный принцип: электронные способы взаимодействия с судом обязательны, но по заявлению этих участников возможно применение традиционных способов передачи информации.

*2.2.3.2. Основная характеристика электронного документооборота.* Статья 179 КАС РФ предусматривает возможность изложения решения суда как в письменной форме, так и в форме электронного документа. В последнем случае дополнительно выполняется экземпляр данного решения на бумажном носителе. Судебный акт, выполненный в форме электронного документа, подписывается судьей (всеми судьями) усиленной квалифицированной подписью. Это же правило распространяется и на выполнение резолютивной части решения суда в форме электронного документа, точно так же дополнительно выполняется экземпляр данной резолютивной части решения суда на бумажном носителе.

Исполнительный лист может оформляться в виде электронного документа путем заполнения установленного формата исполнительного листа и подписания его усиленной квалифицированной электронной подписью. Статья 353 КАС РФ предусматривает право лица, в пользу которого принят судебный акт, подать заявление о направлении данного листа на исполнение в виде электронного документа.

### 3. Выводы

Российская постсоветская наука административного права в условиях адаптации к новой системе ценностей, закреплённой в Конституции РФ 1993 г., и ускорения развития цивилизации информационного общества не всегда успевает преобразовывать классические правовые институты (такие как административные процедуры), а тем более глубоко разрабатывать новые правовые категории (административный договор, автоматизированный административный акт, делегирование публичных функций и др.). В полной мере это относится к цифровым технологиям в сфере публичного управления, которые внедряются быстрее, чем успевают адаптироваться законодательство и наука.

Неравномерность продвижения цифровых технологий в различных видах производств обусловлена отсутствием единого закона об административных процедурах, что, в свою очередь, отражает состояние административной науки, не предложившей законодателю адекватной концепции публичного управления, состоящего

из двух основополагающих сфер: позитивного управления, в котором реализуются функции и компетенция субъектов публичной власти с помощью административных процедур, и негативного, обременяющего управления, связанного с административным принуждением. В ходе административной реформы единый институт административных процедур был фактически заменен процедурой предоставления публичных услуг, что повлекло невозможность гармонизации этих процедур с остальными процедурами, опосредующими деятельность властных субъектов.

В результате произошла цифровизация не института административных процедур, а лишь его части — порядка предоставления публичных услуг. Таким образом, перед российским административным правом стоит задача цифровизации именно унифицированного законодательства об административных процедурах. Пока происходит цифровизация отдельных видов процедур и производств, что не может не сказаться на различных подходах к этому процессу. Сопоставление с немецким административным правом показывает, что единый кодифицированный акт об административных процедурах позволяет осуществлять более равномерный переход к цифровой административной процедуре во всех сферах публичного управления.

Новым инструментом реализации функций публичного управления как в российском, так и в немецком административном праве, порожденным внедрением искусственного интеллекта в сферу публичного управления, выступает автоматизированный административный акт, позволяющий принимать властное решение машинным способом без участия человека. «Полуавтоматический» административный акт активно используется в российском административном праве в производстве по делам об административных правонарушениях. Социальная сущность публичного управления с неизбежностью ставит вопрос о пределах тотальной цифровизации управленческого процесса применительно к тем видам производств, в которых затрагиваются права, свободы и законные интересы людей.

В сфере административного судопроизводства в российском праве цифровизация проходит более гармонично по сравнению с цифровизацией административных процедур. Связано это с тем, что к моменту принятия КАС РФ уже был накоплен опыт цифровизации арбитражного процесса, продуктивно использованный при разработке и внедрении цифровых технологий в административном судопроизводстве. Благодаря существующей кодификации административного судопроизводства, достаточно детальной регламентации электронных форм и смелости во внедрении цифровых технологий российское административное судопроизводство в некоторых вопросах опережает практическую цифровизацию немецкого административного судопроизводства.

## Библиография

- Архипов, Владислав В., Наумов, Виктор Б. 2017. «Искусственный интеллект и автономные устройства в контексте права: о разработке первого России закона о робототехнике». *Труды СПИИРАН* 6: 46–62.
- Брановицкий, Константин Л. 2011. «Опыт электронного правосудия в ФРГ: достижения и проблемы». *Закон* 2: 57–65.
- Брановицкий, Константин Л. и др. 2018. «Цифровые технологии и цивилистический процесс: проблемы взаимовлияния». *Herald of The Euro-Asian Law Congress* 2: 56–68.

- Васильева, Елена Г., Кононенко, Данил В. 2016. «Современные интерпретации концепции электронного государства». *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция* 1: 9–16.
- Гаврилова, Лариса В. 2005. *Административно-деликтное законодательство Федеративной Республики Германии. Значение законодательного опыта ФРГ для Российской Федерации*. Иркутск: БГУЭП.
- Гаджиев, Гадис А. 2018. «Является ли робот-агент лицом? (Поиск правовых форм для регулирования цифровой экономики)». *Журнал российского права* 1: 15–30.
- Давыдов, Константин В. 2018. «Административная реформа и административные процедуры: перспективы развития российского законодательства». *Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА)* 1: 99–109.
- Зеленцов, Александр Б. 2014. *Административная юстиция как судебное административное право: концептуальные проблемы*. М.: КТ «Буки-Веди».
- Зеленцов, Александр Б., Кононов, Павел И., Стахов, Александр И. 2018. «Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 4: 501–521.
- Иншакова, Екатерина Г. 2016. «Электронное правосудие» и Кодекс административного судопроизводства: концептуальное изменение способов взаимодействия суда и сторон». *Журнал административного судопроизводства* 1: 79–81.
- Козлов, Юрий М., Попов, Лев Л. (ред.). 2000. *Административное право: учебник*. М.: Юрист.
- Кузнецов, Петр У. 2012. «Административная реформа в контексте формирования электронного правительства: терминологические проблемы». *Российский юридический журнал* 4: 37–47.
- Лессиг, Лоуренс. 2019. «Искусственный интеллект вытеснит широкий пласт юристов». *Закон* 5: 9–30.
- Махина, Светлана Н. 2017. «Административный процесс и административно-процессуальное право». *Общее административное право. Часть 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ)*, под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд. дом ВГУ: 146–147.
- Минбалеев, Алексей В., Кулдыбаева, Ирина У. 2014. «Особенности защиты прав получателей электронных государственных услуг». *Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере* 13: 20–33.
- Морозова, Наталья А. 2018. «Злоупотребление лицами, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, процедурными возможностями, предоставленными им КоАП РФ». *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право* 3: 224–239.
- Ноздрачев, Александр Ф., Лукьянова, Влада Ю. 2015. «Школа административного права: сравнительно-правовое направление». *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения* 5: 752–762.
- Проскуракова, Мария И. 2018. «Электронное правосудие в Германии: актуальное состояние и перспективы развития». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 3: 433–447.
- Пуделька, Йорг. 2017. «Понятие административного усмотрения в административном праве Германии и его отграничение от судебного усмотрения». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 4: 443–451.
- Салищева, Надежда Г. 2004. «Проблемные вопросы административного процесса». *Административное право и административный процесс: актуальные проблемы*, отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. М.: Юристъ: 221–232.
- Сарбаш, Сергей В. 2018. «Мы доживаем эпоху старого нормативного регулирования» *Закон* 9: 6–17.
- Сахнова, Татьяна В. 2015. «О концепте единого гражданского процессуального кодекса России (заметки по поводу)». *Вестник гражданского процесса* 1: 9–27.
- Смотрицкая, Ирина И., Черных, Сергей И. 2018. «Современные тенденции цифровой трансформации государственного управления». *Вестник ИЭ РАН* 5: 22–36.
- Сорокин, Валентин Д. 2002. *Административный процесс и административно-процессуальное право*. СПб.: Издательство Юридического института.
- Старилов, Юрий Н. 2017. «От многолетней дискуссии к принятию Федерального закона “Об административных процедурах”». *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право* 4: 8–21.

- Старилов, Юрий Н. 2004. «Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции». *Государство и право* 6: 5–13.
- Сухарева, Наталия В., Падеров, Павел В. 2015. «Вопросы правоприменительной практики использования специальных средств фото- и видеofиксации для привлечения к административной ответственности за нарушение правил дорожного движения: сравнительно-правовой анализ норм об административной ответственности в российском и зарубежном законодательстве». *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения* 4: 642–650.
- Талапина, Эльвира В. 2015а. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект). Дата обращения 16 мая, 2019. <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=СМВ;n=17933 07480668098306734>.
- Талапина, Эльвира В. 2015б. «Принцип транспарентности в публичном праве». *Государство и право* 5: 40–47.
- Талапина, Эльвира В. 2018а. «Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы». *Журнал российского права* 2: 5–17.
- Талапина, Эльвира В. 2018б. «Правовое регулирование цифрового правительства в России: возможность учета требований ОЭСР». *Государственная власть и местное самоуправление* 1: 20–25.
- Талапина, Эльвира В. 2019. «Права человека в Интернете». *Журнал российского права* 2: 41–54.
- Трахтенберг, Анна Д. 2016. «Электронное правительство и электронные услуги: операционализация административной идеологии и тактики граждан». *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук* 2: 63–79.
- Хабриева, Талия Я., Черногор, Николай Н. 2018. «Право в условиях цифровой реальности». *Журнал российского права* 1: 85–102.
- Черногор, Николай Н., Кашеварова, Юлия Н., Головина, Анна А., Стратюк, Анастасия А. 2016. «Правоприменение в фокусе становления электронного государства: вызовы “новой” реальности». *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения* 4: 182–190.
- Шахрай, Сергей М. 2018. «Цифровая конституция. Основные права и свободы личности в тотально информационном обществе». *Вестник Российской академии наук* 12: 1075–1082.
- Южаков, Владимир Н. и др. 2015. «Концепция Федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации». Дата обращения 16 мая, 2019. <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/ppaper/om30.pdf>.
- Berger, Ariane. 2018. “Der automatisierte Verwaltungsakt, Zu den Anforderungen an eine automatisierte Verwaltungsentscheidung am Beispiel des § 35a VwVfG”. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 17: 1260–1264.
- Huck, Winfried, Müller, Martin. 2018. *BeckOK VwVfG*. 40. Ed. 01.07.2018. Дата обращения 17 мая, 2019. <https://beck-online.beck.de>.
- Kopp, Ferdinand O., Ramsauer, Ulrich. 2019. *VwVfG Kommentar*. 19. Aufl. С. Н. Beck.
- Kopp, Ferdinand O., Schenke, Wolf-Rüdiger. 2018. *Kommentar zur VwGO*. 24. Aufl. С. Н. Beck.
- Maurer, Hartmut, Waldhoff, Christian. 2017. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 19. Aufl. С. Н. Beck.
- Martini, Mario, Nink, David. 2017. “Wenn Maschinen entscheiden... — vollautomatisierte Verwaltungsverfahren und der Persönlichkeitsschutz”. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 10: 1–14.
- Posser, Herbert A., Wolff, Heinrich. *BeckOK VwGO*. 46. Ed. 01.07.2018. Дата обращения 17 мая, 2019. <https://beck-online.beck.de>.
- Schoch, Friedrich, Schneider, Jens-Peter, Bier, Wolfgang, Rudisile, Richard. 2017. *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*. 35. Aufl.

Статья поступила в редакцию 26 мая 2019 г.;  
рекомендована в печать 27 августа 2019 г.

#### Контактная информация:

Кramer Urs — д-р юрид. наук, проф.; [urs.kramer@uni-passau.de](mailto:urs.kramer@uni-passau.de)  
Мицкевич Людмила Абрамовна — канд. юрид. наук, проф.; [imizkewitsch@sfu-kras.ru](mailto:imizkewitsch@sfu-kras.ru)  
Васильева Анна Федотовна — канд. юрид. наук, доц.; [avasiliieva@sfu-kras.ru](mailto:avasiliieva@sfu-kras.ru)

## Electronic forms in the administrative procedure of Russia and Germany

U. Kramer<sup>1</sup>, L. A. Mitskevich<sup>2</sup>, A. F. Vasilyeva<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Passau University,  
Innstr. 40, Passau, 94030, Germany

<sup>2</sup> Siberian Federal University,  
79, Svobodny pr., Krasnoyarsk, 660041, Russian Federation

**For citation:** Kramer, Urs, Mitskevich, Ludmila A., Vasilyeva, Anna F. 2019. "Electronic forms in the administrative procedure of Russia and Germany". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 4: 756–780. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.410> (In Russian)

The article explores the application of electronic forms in Russian and German administrative procedure. The purpose of the research is to conduct an assessment of the current state of administrative procedure legislation in the view of digital data transmission usage considering three forms of the administrative process: the administrative procedures, proceedings on administrative offences and administrative trial proceedings. This study was conducted with the use of comparative legal research that allowed us to see the general tendencies of digitalisation of administrative procedure within two legal systems and to obtain a qualitative evaluation of the application of digital technologies in Russian administrative procedure. The study discovered an inequality of digitalisation processes in various types of proceedings as well as within each of them. In particular, digital data transmission is widely used in administrative trial proceedings, whereas proceedings on administrative offences use them the least. The digitization of administrative procedures is particularly complicated to evaluate in general due to its extraordinary diversity and the absence of codification for legislation regarding administrative procedures. Hence, provisions for state and municipal services provided were subject to digitalisation most effectively while other administrative procedures (control and oversight activities, licensing etc.) are still awaiting their turn. The analysis of application of digital technologies in administrative procedure illustrates a shift in law-enforcement activity: the automatization of power decision-making processes replaces humans exercising an expression of will by machinery (artificial intelligence) and results in a competition between the technologization of public administration and adherence to the rule of law. Thus, the social nature of public administration inevitably entails the question of limits for the complete digitalisation of the management process in relation to those types of administrative procedure which concern human rights, freedoms and legitimate interests.

**Keywords:** electronic administrative procedures, automatized administrative ruling, limits of public administration automatization, electronic public services, electronic administrative proceedings.

## References

- Arkhipov, Vladislav V., Naumov, Viktor V. 2017. "Artificial Intelligence and Autonomous Devices in Legal Context: on Development of the First Law on Robotics". *Trudy SPIIRAN* 6: 46–62. (In Russian)
- Berger, Ariane. 2018. "Der automatisierte Verwaltungsakt, Zu den Anforderungen an eine automatisierte Verwaltungsentscheidung am Beispiel des § 35a VwVfG". *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 17: 1260–1264.
- Branovitskii, Konstantin L. 2011. "The experience of e-justice in Germany: achievements and challenges". *Zakon* 2: 57–65. (In Russian)
- Branovitskii, Konstantin L. et al. 2018. "Digital Technology and civil procedure: Problems of interinfluence". *Herald of The Euro-Asian Law Congress* 2: 56–68. (In Russian)
- Chernogor, Nikolai N., Kashevarova, Yulia N., Golovina, Anna A., Stratatyk Anastasia A. 2016. "Law Enforcement as the central point in establishing an electronic state: challenges of "new reality". *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia* 4: 182–190. (In Russian)

- Davydov, Konstantin V. 2018. "Administrative reform and administrative procedures: prospects for the development of Russian legislation". *Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina (MGYuA)* 1: 99–109. (In Russian)
- Gadzhiev, Gadis A. 2018. "Whether the Robot-Agent is a Person? (Search of Legal Forms for the Regulation of Digital Economy)". *Zhurnal rossiiskogo prava* 1: 15–30. (In Russian)
- Gavrilova, Larisa V. 2005. *Administrative and tort Legislation of German federal Republic. Value of German Experience for Russian Federation*. Irkutsk, BGUEP Publ. (In Russian)
- Huck, Winfried, Müller, Martin. 2018. *BeckOK VwVfG*. 40. Ed. 01.07.2018. Accessed 17 May, 2019. <https://beck-online.beck.de>.
- Inshakova, Ekaterina G. 2016. "Electronic Justice" and the Code of Administrative Justice: a conceptual change in the way the court and the parties interact". *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva* 1: 79–81. (In Russian)
- Khabrieva, Taliya Y., Chernogor, Nikolai N. 2018. "The Law in the Conditions of Digital Reality". *Journal of Russian Law* 1: 85–102. (In Russian)
- Kopp, Ferdinand O., Ramsauer, Ulrich. 2019. *VwVfG Kommentar*. 19. Aufl. C. H. Beck.
- Kopp, Ferdinand O., Schenke, Wolf-Rüdiger. 2018. *Kommentar zur VwGO*. 24. Aufl. C. H. Beck.
- Kozlov, Yuriy M., Popov, Lev L. (eds). 2000. *Administrative law: textbook*. Moscow, Yurist Publ. (In Russian)
- Kuznetsov, Peter U. 2012. "Administrative reform in the context of electronic government forming: terminological problems". *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal* 4: 37–47. (In Russian)
- Lessig, Lawrence. 2019. "AI Technology is going to displace a huge class of lawyers". *Zakon* 5: 9–30. (In Russian)
- Makhina, Svetlana N. 2017. "Administrativnoe process and administrative processual Law". *Obshchee administrativnoe pravo: Ch. 2. Administrativno-deliktnoe pravo (KoAP RF). Administrativnoe sudoproizvodstvo (KAS RF)*, ed. Yu. N. Starilov. Voronezh, Izd. dom VGU Publ.: 146–147.
- Martini, Mario, Nink, David. 2017. "Wenn Maschinen entscheiden... — vollautomatisierte Verwaltungsvfahren und der Persönlichkeitsschutz". *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 10: 1–14.
- Maurer, Hartmut, Waldhoff, Christian. 2017. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 19. Aufl. C. H. Beck.
- Minbaleev, Aleksei V., Kuldybaeva, Irina U. 2014. "Features of protection of rights for recipients of electronic state services". *Vestnik UrFO. Bezopasnost' v informatsionnoi sfere* 13: 20–33. (In Russian)
- Morozova, Natal'ia A. 2018. "Abuse of persons concerning whom proceeding of administrative offense, is conducted by the procedural laws given them by the code of the Russian Federation on administrative offences". *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* 3: 224–239. (In Russian)
- Nozdrachev, Aleksandr F., Luk'yanova, Vlada Yu. 2015. "School of administrative law: comparative law aspect". *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia* 5: 752–762. (In Russian)
- Posser, Herbert, Amadeus, Wolff Heinrich. 2018. *BeckOK VwGO*. 46. Ed. 01.07.2018. Accessed 17 May, 2019. <https://beck-online.beck.de>.
- Proskuriakova, Mariia I. 2018. "E-Justice in Germany: Current status and development prospects". *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo* 3: 433–447. (In Russian)
- Pudelka, Jörg. 2017. "The concept of discretion in administrative law of Germany and its distinction from the judicial discretion". *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo* 4: 56–68. (In Russian)
- Sakhnova, Tat'iana V. 2015. "About the concept of the unified civil procedure code of Russia (notes on)". *Vestnik grazhdanskogo protsesssa* 1: 9–27. (In Russian)
- Salishcheva, Nadezhda G. 2004. "Problematic issues of administrative process". *Administrativnoe pravo i administrativnyi protsess: aktual'nye problemy*, eds L. L. Popov and M. S. Studenikina. Moscow, Iurist Publ.: 221–232. (In Russian)
- Sarbash, Sergei V. 2018. "We are reviving the epoch of old normative regulation". *Zakon* 9: 6–17. (In Russian)
- Schoch, Friedrich, Schneider, Jens-Peter, Bier, Wolfgang, Rudisile, Richard. 2017. *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*. 35. Aufl. C. H. Beck.
- Shakhray, Sergei M. 2018. "Digital constitution. Fundamental rights and personal freedoms in total information society". *Vestnik Rossiiskoi akademii nauk* 12: 1075–1082. (In Russian)
- Smotriskaia, Irina I., Sergei I. Chernykh. 2018. "Modern trends in the digital transformation on public administration". *Vestnik IE RAN* 5: 22–36. (In Russian)
- Sorokin, Valentin D. 2002. *Administrative process and administrative procedural law*. St. Petersburg, Iuridicheskii institut Publ. (In Russian)



- Starilov, Iurii N. 2004. "Administrative process in the system of modern scientific notions on administrative justice". *Gosudarstvo i pravo* 6: 5–13. (In Russian)
- Starilov, Iurii N. 2017. "From longstanding discussion to the acceptance federal law 'About administrative procedures'". *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* 4: 8–21. (In Russian)
- Sukhareva, Nataliia V., Paderov, Pavel V. 2015. "Issues of Law Enforcement Practice on the Use of Special Equipment for Photo and Video Recording for Imposing Administrative Liability for Traffic Violation: Comparative and Legal Analysis of Legal Rules on Administrative Liability in the Russian and Foreign Law". *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia* 4: 642–650. (In Russian)
- Talapina, El'vira V. 2015a. *Public administration in the information society (legal aspect)*. Accessed May 16, 2019. <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CMB;n=1793307480668098306734>. (In Russian)
- Talapina, El'vira V. 2015b. "The principle of transparency in the Public Law". *Gosudarstvo i pravo* 5: 40–47. (In Russian)
- Talapina, El'vira V. 2018a. "Law and Digitalization: New Challenges and Prospects". *Zhurnal rossiiskogo prava* 2: 5–17. (In Russian)
- Talapina, El'vira V. 2018b. "Legal Regulation of digital government in Russia: possibility of OECD requirements implementation". *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie* 1: 20–25. (In Russian)
- Talapina, El'vira V. 2019. "Human Rights on the Internet". *Zhurnal rossiiskogo prava* 2: 41–54. (In Russian)
- Trakhtenberg, Anna D. 2016. "E-Government and E-Services: operationalization of administrative ideology and citizens' tactics". *Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniia Rossiiskoi akademii nauk* 2: 63–79. (In Russian)
- Vasil'eva, Elena G., Kononenko, Danil V. 2016. "Modern interpretations of E-State (E-Government)". *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5. Iurisprudentsiia* 1: 9–16. (In Russian)
- Yuzhakov, Vladimir N. et al. 2015. *The Concept of the Federal Law on Public Administration in the Russian Federation*. Moscow, Rossiiskaia akademiia gosudarstvennoi sluzhby pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii Publ. <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/ppaper/om30.pdf>. (In Russian)
- Zelentsov, Aleksandr B. 2014. *Administrative justice as a judicial administrative law: conceptual problems*. Moscow, KT "Buki-Vedi" Publ. (In Russian)
- Zelentsov, Aleksandr B., Kononov, Pavel I., Stakhov, Aleksandr. 2018 I. "Administrative process as a kind of legal process: Modern problems of understanding and normative-legal regulation". *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo* 4: 501–521. (In Russian)

Received: May 26, 2019  
Accepted: August 27, 2019

#### Authors' information:

*Urs Kramer* — Dr. Sci. in law, professor; [urs.kramer@uni-passau.de](mailto:urs.kramer@uni-passau.de)  
*Ludmila A. Mitskevich* — PhD in law, professor; [imizkewitsch@sfu-kras.ru](mailto:imizkewitsch@sfu-kras.ru)  
*Anna F. Vasilyeva* — PhD in law, associate professor; [avasilieva@sfu-kras.ru](mailto:avasilieva@sfu-kras.ru)