

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

DOI: 10.17803/1994-1471.2021.132.11.187-193

В. В. Яцуценко*

Проблемы и перспективы внедрения цифровых технологий в деятельность органов прокуратуры

Аннотация. В статье исследуются вопросы внедрения цифровых технологий в деятельность органов прокуратуры в свете принятой Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 г. Автором анализируются актуальные проблемы и перспективы организации прокурорской деятельности в современных условиях цифровизации, уделяется внимание такой проблематике, как законодательное урегулирование вопросов, касающихся обращений граждан в форме электронного документа, также выделяется проблема внедрения искусственного интеллекта, вызывающая множество как этических, так и правовых вопросов, и другие вопросы. Цифровизация деятельности органов прокуратуры — сложный и многоэтапный процесс, но автоматизированные программы, электронный документооборот и искусственный интеллект помогут повысить качество и уровень работы правоохранительных органов, что будет способствовать повышению законности.

Ключевые слова: цифровизация; цифровые технологии; электронный документооборот; деятельность органов прокуратуры; цифровая трансформация; обращения граждан; искусственный интеллект; законность; прокуратура.

Для цитирования: Яцуценко В. В. Проблемы и перспективы внедрения цифровых технологий в деятельность органов прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 11. — С. 187–193. — DOI: 10.17803/1994-1471.2021.132.11.187-193.

Problems and Prospects for the Introduction of Digital Technologies in the Prosecutor's Office Activities

Victoria V. Yatsutsenko, Postgraduate Student, Department of Court, Prosecutorial and Investigative Activities, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
654654-95@mail.ru

Abstract. The paper examines the issues of introducing digital technologies into the activities of the prosecutor's office in the light of the adopted Concept of digital transformation of the bodies and organizations of the

© Яцуценко В. В., 2021

* Яцуценко Виктория Владимировна, аспирант кафедры организации судебной и прокурорско-следственной деятельности Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
654654-95@mail.ru

prosecutor's office of the Russian Federation until 2025. The author analyzes the current problems and prospects of organizing prosecutorial activities in modern conditions of digitalization, pays attention to such problems as the legislative regulation of issues related to citizens' appeals in the form of an electronic document, also highlights the problem of introducing artificial intelligence, which causes many ethical and legal issues, and other questions. The digitalization of the activities of prosecutors is a complex and multi-stage process, but automated programs, electronic document management and artificial intelligence will help improve the quality and level of work of law enforcement agencies, which will contribute to increasing the rule of law.

Keywords: digitalization; digital technologies; electronic document management; prosecutor's office activities; digital transformation; citizens' appeals; artificial intelligence; legality; prosecutor's office.

Cite as: Yatsutsenko VV. Problemy i perspektivy vnedreniya tsifrovyykh tekhnologiy v deyatel'nost organov prokuratury [Problems and Prospects for the Introduction of Digital Technologies in the Prosecutor's Office Activities]. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava*. 2021;16(11):187-193. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.132.11.187-193. (In Russ., abstract in Eng.).

В условиях цифровизации практически всех сфер общественной жизни большое значение приобретает внедрение достижений научно-технического прогресса в деятельность органов прокуратуры. Информационные технологии, электронные системы, искусственный интеллект позволят одновременно облегчить работу сотрудников прокуратуры и повысить ее эффективность. От правильной организации информационно-аналитической работы зависят результаты прокурорской деятельности и укрепление законности и правопорядка в стране.

Цифровизация органов прокуратуры — это часть программы «Цифровая экономика», которую Правительство России утвердило летом 2017 г. В связи с этим в 2018 г. была принята Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года¹. Основная цель мероприятий, проводимых в рамках данной программы, — существенное сокращение сроков прохождения документооборота и обеспечение возможности реагирования прокуроров на нарушения закона в режиме онлайн.

Цифровая трансформация направлена на то, чтобы прокурорский надзор был высокотехнологичным, а документооборот — электронным. И первые успехи внедрения цифровых технологий уже имеются. Так, например, если раньше

все органы прокуратуры были объединены одной внутренней электронной сетью, то сейчас создаются две электронные системы: одна — внутренняя сеть, закрытая, с высокой степенью защиты информации, для служебного пользования органов прокуратуры всех регионов России. Вторая сеть будет связывать органы прокуратуры с «внешним миром», и любой субъект — гражданин, организация, органы местного самоуправления и пр. — смогут обратиться в любой региональный орган прокуратуры, ознакомиться с результатами прокурорских проверок².

Помимо значительной экономии на затратах по производству, транспортировке и хранению большого количества бумажных материалов, наилучшим результатом перехода на цифровые технологии является то, что данные становятся свободными от бумажных бункеров и легкодоступными для анализа, поиска соответствующих судебных слушаний.

Внедряется система веб-надзора, которая позволит отслеживать движение жалобы, автоматически подсчитывать количество обращений в целом, по видам правонарушений и пр. Система «Веб-надзор» настолько инновационна, что вскоре изменит систему и философию документооборота. Все документы (информационные письма, результаты проверок, обращения

¹ Приказ Генеральной Прокуратуры РФ № 627 от 14.09.2017 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года» // URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/627.pdf/> (дата обращения: 02.04.2021).

² Лопатина Т. М. Цифровая трансформация органов правосудия и прокуратуры // Законность. 2019. № 11 (1021). С. 13–16.

граждан и пр.) в течение суток размещаются в системе «Веб-надзор», чтобы общественность в режиме онлайн могла знать о состоянии законности в регионах и государстве. Это дает возможность иметь доступ к реестру проверок, базам данных и статистике. Значительно сокращает срок реагирования работников прокуратуры на нарушение законности имеющаяся возможность населения подать жалобу в надзорный орган или записаться на прием через свой личный кабинет в ПГУ или МФЦ.

Следует также отметить формирование нового понятия — «электронное уголовное дело», которое появилось в связи с интенсивным внедрением цифровых технологий. Суть заключается в том, что документы, входящие в уголовное дело, теперь будут фиксироваться не только на бумажных носителях, но и в цифровой форме. Это даст возможность надзирающему прокурору оперативно ознакомиться с материалами уголовного дела и принять соответствующее процессуальное решение по нему, передавать дела по подведомственности и пр.

Если раньше у каждой прокуратуры был свой сайт, то сейчас создан Единый портал прокуратуры, информацию на котором размещает Генеральная прокуратура на основании материалов, представленных региональными прокуратурами. В рамках «Цифровой экономики» и принятой Концепции Генпрокуратуры России к 2025 г. планирует внедрить инструменты «мягкого искусственного интеллекта» (soft AI), которые подходят для выполнения узкоспециальных задач, а также обработки больших массивов данных (big data). Эта программа содержит различные инструменты, подходы и методы обработки как

структурированных, так и неструктурированных данных для того, чтобы их использовать для конкретных задач и целей. При этом анализ данных позволяет увидеть ранее незаметные закономерности.

Отдельно следует выделить возможности государственной автоматизированной системы правовой статистики (ГАС ПС) — самого мощного ресурса правовой статистики о совершенных преступлениях, ресурсах Федеральной информационной системе «Единый реестр проверок», вопросах безопасности и охраны персональных данных. Ее преимущество в том, что создается единое хранилище данных на федеральном уровне, что повышает степень контроля за обеспечением достоверности правовой статистики. Данная система имеет возможность проверки каждого процессуального документа, отражающего то или иное решение по уголовному делу³.

Модернизация органов прокуратуры и внедрение высоких технологий должны повысить доверие граждан к деятельности органов прокуратуры и эффективность прокурорского реагирования. В данном аспекте следует особо выделить проблематику, сопряженную с обращениями граждан.

Работа с обращениями граждан является одним из приоритетных направлений прокурорской деятельности, ее организация осуществляется в соответствии с требованиями Федерального закона от 02.05.2006 № 59⁴, приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45⁵ и от 01.11.2011 № 373⁶. На необходимость обеспечения реализации гражданами конституционного права на обращения, в том числе с использованием информационно-

³ Иванченко Е. А., Кистанова М. А. Организация деятельности прокуратуры в условиях дальнейшего научно-технического прогресса и цифровизации общества // Основы экономики, управления и права. 2020. № 1 (20). С. 7–10.

⁴ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018 № 528-ФЗ) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

⁵ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70212304/> (дата обращения: 23.03.2021).

⁶ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 01.11.2011 № 373 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного

телекоммуникационных технологий и специального программного обеспечения, обращено внимание и в указании Генерального прокурора РФ от 06.03.2020 № 137/9⁷.

Обращения граждан — это оптимальный как для заявителя, так и для органов государственного управления способ защиты нарушенных прав в порядке досудебного урегулирования возникших противоречий. Принятие законных и обоснованных решений по обращениям, устранение и выявление причин, способствующих обращениям, создают условия для укрепления законности и порядка.

Тенденция рассмотрения заявлений подобного типа органами прокуратуры постоянно увеличивается, несмотря на сокращение полномочий прокуроров надзора в данной сфере. В значительной мере органы прокуратуры имеют высокие полномочия при рассмотрении обращений и заявлений граждан. Никто не вправе вмешиваться в деятельность прокуратуры и давать указания для проведения надзорной проверки.

При рассмотрении и разрешении обращений и заявлений прокуроры и следователи устанавливают правонарушение и правонарушителей, что позволяет установить, в каких органах государственной власти и какими должностными лицами допущены правонарушения⁸. Позволяет установить законность в данной структуре.

На основании предоставленной им информации органы прокуратуры вправе проводить надзорные проверки в органах зафиксированного правонарушения. Информацией, которой владеют органы прокуратуры являются сведениями для проведения надзорной проверки. Данная информация позволяет улучшить работу органов прокуратуры, увеличивает ответствен-

ность должностных лиц при выполнении своих должностных обязанностей.

Однако существует необходимость получить информацию, которая содержится в обращениях граждан. Главная задача органов прокуратуры считается проверка исполнения законов иными органами и должностными лицами⁹. В случае выявления нарушения порядка принятия, сроков рассмотрения и разрешения обращений органами прокуратуры устанавливаются способы по устранению данных нарушений. Виновных лиц привлекают к ответственности, в связи с этим восстанавливают права граждан.

Можно сделать вывод о том, что органы прокуратуры считаются одним из государственных органов, которые вправе устранять нарушения правопорядка в обществе, проводить надзор за деятельностью органов, в отношении которых поступила достоверная информация о нарушении законодательства.

Помимо значительной экономии на затратах по производству, транспортировке и хранению большого количества бумажных материалов, наилучшим результатом перехода на цифровые технологии является то, что данные становятся свободными от бумажных бункеров и легкодоступными для анализа и опроса, поиска соответствующих судебных слушаний. Технологии также повышают прозрачность и эффективность планирования работы судебных заседаний, чтобы свидетели, потерпевшие, подозреваемые, адвокаты и судьи могли видеть, когда и где они необходимы.

Однако существует ряд проблем законодательного урегулирования вопросов, касающихся обращений граждан в форме электронного документа.

органа и прокурора» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257722/> (дата обращения: 23.03.2021).

⁷ Указание Генпрокуратуры России от 06.03.2020 № 137/9 «О совершенствовании работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347311/ (дата обращения: 02.04.2021).

⁸ Шакирьянов М. М. Совершенствование организации работы в органах прокуратуры по рассмотрению электронных обращений граждан // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 3 (77). С. 58–62.

Рассмотрение заявлений, жалоб, обращений проходят как на уровне субъектов, так и на региональном уровне Российской Федерации.

Для проведения эффективной работы по устранению нарушений законных интересов граждан и их прав, законодательство Российской Федерации издает большое количество нормативных актов по регулированию данной деятельности.

Не все прокуратуры городского и районного уровня могут создавать свои сайты, при помощи которых можно осуществлять прием электронных обращений граждан, соблюдая требования информационной безопасности, предусмотренные приказами Генерального прокурора РФ от 27.11.2019 № 830¹⁰ и от 14.09.2017 № 627.

Возникает вопрос, каким образом информировать граждан об адресе электронной почты той или иной районной прокуратуры. В некоторых прокуратурах субъектов и приравненных к ним специализированных прокуратурах на их сайтах создаются специальные интернет-приемные, с помощью которых граждане могут подать обращения в аппарат прокуратуры или в конкретную районную прокуратуру.

Интернет-приемные прокуратур субъектов Российской Федерации различаются. Так, имеются официальные сайты прокуратур субъектов, на которых указаны адреса электронной почты конкретной районной прокуратуры (например, прокуратуры Чувашской Республики, Оренбургской области). Гражданин, получив на сайте прокуратуры субъекта сведения об адресе электронной почты интересующей его районной прокуратуры, самостоятельно направляет на него свое обращение. Функционируют сайты прокуратур субъектов, в которых из «единого

окна» интернет-приемной, использующей специальное программное обеспечение, можно направить электронное обращение в любую нижестоящую прокуратуру. Такое программное обеспечение требует от заявителя обязательного заполнения определенных реквизитов, таких как фамилия, имя, адрес отправителя.

В некоторых прокуратурах предусмотрен компьютерный тест, определяющий, является ли пользователь системы человеком или компьютером¹¹ (например, интернет-приемная прокуратуры Республики Башкортостан). Минусом теста, невозможно направить обращение в органы прокуратуры. Это в какой-то мере позволяет исключить поступление в органы прокуратуры анонимных обращений, которые в соответствии с Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации не рассматриваются. Однако это не дает полной уверенности в идентификации заявителя, так как можно использовать вымышленное имя или указать адрес электронной почты другого человека.

Обращения на электронную почту конкретной районной прокуратуры могут быть направлены с любой электронной почты (в том числе чужой, взломанной). Одновременно возможно направление анонимных обращений или файлов, содержащих вредоносные программы. Кроме того, заявителем может быть использовано специальное программное обеспечение (бот¹²), позволяющее в автоматическом режиме формировать новое обращение при получении ответа на предыдущее электронное обращение, что приводит к злоупотреблению правом на обращение в государственные органы. На этот факт не раз обращали внимание прокурор-

⁹ Бергутова К. Р. Рассмотрение обращений граждан в органы прокуратуры // Молодой исследователь: вызовы и перспективы : сборник статей по материалам CLXVII Международной научно-практической конференции. М., 2020. С. 120–122.

¹⁰ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 27.11.2019 № 830 «Об утверждении Концепции безопасности органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73060472/> (дата обращения: 23.03.2021).

¹¹ Капча (от CAPTCHA — англ. Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart) — полностью автоматизированный публичный тест Тьюринга для различения компьютеров и людей.

¹² Бот — программа, имеющая индивидуальный алгоритм работы, по которому она и действует. Боты могут засыпать ненужной информацией.

ские работники, рассматривающие электронные обращения граждан.

Остается открытым также вопрос об обязанности направления заявителю электронного обращения на адрес его электронной почты уведомления (подтверждения) о получении обращения в случае направления его через интернет-приемную или поданного на съемном носителе информации.

Особо стоит проблема внедрения искусственного интеллекта, которое вызывает много как этических, так и правовых вопросов.

К сожалению, остается неурегулированной проблема ответственности за действия, совершенные искусственным интеллектом. Необходимо создать механизм, разграничивающий зоны ответственности между разработчиками, пользователями ИИ и самой технологией. Следовательно, нужно определиться, может ли такая нейронная сеть иметь правосубъектность, чтобы отвечать за свои действия.

Кроме того, актуален вопрос о безопасности информации при использовании систем ИИ. Необходимо продумать эффективную тактику защиты данных от попыток несанкционированного вмешательства.

Сегодня возникла необходимость принятия нормативного правового акта, который урегулировал бы не только процедуру, но и технические требования к программному обеспечению сайтов органов власти в части приема электронных обращений, в том числе и в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации. В частности, должна быть установлена процедура идентификации и аутентификации лиц, подающих обращение. В этих целях предлагается использовать федеральную государственную информационную систему ЕСИА¹³.

Однако предпринимаемые прокуратурой меры полностью не решают обсуждаемых проблем. Требуется подробное законодательное

урегулирование порядка направления электронного обращения, который исключил бы многообразие способов подачи таких обращений, а также технических требований к программному обеспечению сайтов органов власти в части приема электронных обращений. Это создаст понятные всем гражданам и юридическим лицам условия подачи электронного обращения, в том числе и в органы прокуратуры. Снизится общее количество обращений за счет уменьшения количества дубликатов, и, как следствие, устранился формализм при их разрешении. Безусловно, за основу должен быть взят порядок направления электронных обращений посредством ЕСИА, так как он в большей мере позволяет минимизировать вышеуказанные проблемы.

Результаты изучения вышеназванных проблем показывают, что внедрение цифровых технологий в деятельность органов прокуратуры, таких как искусственный интеллект, прогностическое кодирование и автоматизированные составление документов, обеспечивают возможность принимать более обоснованные решения в непростых условиях правоприменительной практики. Цифровизация все глубже входит в общественную практику, цифровая трансформация прокуратуры позволяет лучше управлять имеющимися ресурсами.

Таким образом, можно резюмировать, что основная цель внедрения цифровых технологий в деятельность органов прокуратуры заключается в достижении более эффективных результатов в поддержании законности в стране, доступности населению и прозрачности ее работы. Цифровизация деятельности органов прокуратуры — сложный и многоэтапный процесс, но автоматизированные программы, электронный документооборот и искусственный интеллект помогут повысить качество и уровень работы правоохранительных органов, что будет способствовать повышению законности.

¹³ Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 № 584 «Об использовании федеральной государственной информационной системы “Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме”» (ред. от 23.12.2020 № 2249) // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. II). Ст. 4108.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бергутова К. Р. Рассмотрение обращений граждан в органы прокуратуры // Молодой исследователь: вызовы и перспективы : сборник статей по материалам CLXVII Международной научно-практической конференции. — 2020. — С. 120–122.
2. Иванченко Е. А., Кистанова М. А. Организация деятельности прокуратуры в условиях дальнейшего научно-технического прогресса и цифровизации общества // Основы экономики, управления и права. — 2020. — № 1 (20). — С. 7–10.
3. Лопатина Т. М. Цифровая трансформация органов правосудия и прокуратуры // Законность. — 2019. — № 11 (1021). — С. 13–16.
4. Шакирьянов М. М. Совершенствование организации работы в органах прокуратуры по рассмотрению электронных обращений граждан // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. — 2020. — № 3 (77). — С. 58–62.

Материал поступил в редакцию 25 мая 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bergutova K. R. Rassmotrenie obrashchenij grazhdan v organy prokuratury // Molodoj issledovatel': vyzovy i perspektivy : sbornik statej po materialam CLXVII Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. — 2020. — S. 120–122.
2. Ivanchenko E. A., Kistanova M. A. Organizaciya deyatel'nosti prokuratury v usloviyah dal'nejshego nauchno-tekhnicheskogo progressa i cifrovizacii obshchestva // Osnovy ekonomiki, upravleniya i prava. — 2020. — № 1 (20). — S. 7–10.
3. Lopatina T. M. Cifrovaya transformaciya organov pravosudiya i prokuratury // Zakonnost'. — 2019. — № 11 (1021). — S. 13–16.
4. Shakir'yanov M. M. Sovershenstvovanie organizacii raboty v organah prokuratury po rassmotreniyu elektronnyh obrashchenij grazhdan // Vestnik Universiteta prokuratury Rossijskoj Federacii. — 2020. — № 1 (77). — S. 58–62.