

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

Карпышева Ю.О. — О возможностях использования искусственного интеллекта и иных информационных технологий в деятельности прокурора по надзору за исполнением законов // NB: Административное право и практика администрирования. – 2023. – № 4. – С. 15 - 23. DOI: 10.7256/2306-9945.2023.4.68903 EDN: AMRCJU URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=68903

О возможностях использования искусственного интеллекта и иных информационных технологий в деятельности прокурора по надзору за исполнением законов

Карпышева Юлия Олеговна

ORCID: 0000-0003-1111-0662

кандидат юридических наук

доцент, кафедра прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел, Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации

664035, Россия, Иркутская область, г. Иркутск, ул. Шевцова, 1

✉ jillianr@mail.ru



[Статья из рубрики "АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ"](#)

DOI:

10.7256/2306-9945.2023.4.68903

EDN:

AMRCJU

Дата направления статьи в редакцию:

02-11-2023

Дата публикации:

09-11-2023

Аннотация: Объектом настоящего исследования выступила совокупность многообразных общественных отношений, складывающихся в сфере деятельности прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законов в свете развития информационных технологий и их внедрения в деятельность государственных и муниципальных органов. Предметом исследования послужила проблема получения, обработки и использования прокурором информации, необходимой для достижения

поставленных перед ним целей, в частности проблема поиска нужных сведений, который часто осуществляется в ручную, выборка из полученных данных тех, что действительно нужны для надзорной деятельности, и их дальнейшее применение. Целью исследования можно назвать разработку предложений, по решению описанных выше проблем. В ходе проведенного исследования автор пришел к выводу о продолжающемся процессе цифровизации деятельности прокуратуры Российской Федерации, в том числе по осуществлению надзора за исполнением законов. Вместе с тем, данный процесс не так динамичен, как потребности прокуроров по использованию в своей деятельности большого объема информации. В этой связи, очевидной видится необходимость внедрения в деятельность органов прокуратуры искусственного интеллекта, который позволит искать и обрабатывать в разы больше информации, чем это делается прокурорскими работниками, что позволит оперативно получать нужные сведения по конкретным вопросам в результате анализа большого числа информационных ресурсов.

Ключевые слова:

прокуратура, прокурор, прокурорский надзор, цифровизация, проверка исполнения законов, надзорное сопровождение, информация, искусственный интеллект, дистанционная проверка, информационные системы

Эффективность государственных и муниципальных органов напрямую влияет на уровень удовлетворенности населения их деятельностью, состояния законности и правопорядка во всех сферах общественной жизни, а также в целом на социально-экономическую и политическую обстановку в стране. В этой связи значимость надлежащей организации эффективной деятельности государственных и муниципальных органов не вызывает сомнения. Большую роль в стабильном функционировании государства играют и органы прокуратуры Российской Федерации.

В последнее время государством серьезное внимание уделяется цифровизации управленческих, контрольно-надзорных и иных общественно значимых процессов. Повсеместно в деятельность правоохранительных органов, органов публичной власти и местного самоуправления внедряются те или иные информационные системы, направленные на повышение эффективности деятельности того или иного органа, оказание государственных и муниципальных услуг постепенно переводится в электронную форму.

Указанное обстоятельство детерминирует потребность более подробного исследования тех информационных ресурсов, которые в настоящее время уже используются прокурорами, дать оценку их достаточности и, при необходимости, предложить возможные пути их совершенствования, а также создания новых продуктов, позволяющих обрабатывать значительное количество информации, вычлняя из общего массива только необходимые для конкретного случая сведения. Применение общего диалектического метода научного познания, носящего универсальный характер, а также методов логической дедукции, индукции, познавательных методов и приемов наблюдения, сравнения, анализа, обобщения и описания позволило в полной мере решить поставленные выше задачи и представить полученные результаты в данной работе.

Итак, цифровая трансформация органов прокуратуры проходит на основании соответствующей Концепции, утвержденной приказом Генерального прокурора России от

14.09.2017 № 627 (далее – Концепция), и содержащей довольно много направлений, по которым надлежит решить ряд задач для достижения поставленных Концепцией целей. В качестве таковых называется повышение эффективности деятельности органов прокуратуры по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства; создание условий для оперативной реализации надзорных функций в связи с цифровизацией объектов надзора; обеспечение устойчивого и бесперебойного функционирования собственной цифровой инфраструктуры, повышение ее информационной безопасности; создание условий готовности к изменениям в общественно-политической и экономической ситуации, связанным с переходом к цифровой экономике; поэтапный переход от сервисной модели к собственной (балансовой) цифровой инфраструктуре в части автоматизированных рабочих мест, организационной техники, оборудования сканирования, видео-конференц-связи и IP-телефонии для обеспечения ее устойчивого и бесперебойного функционирования и повышения информационной безопасности; а также развитие свободного, устойчивого и безопасного взаимодействия органов прокуратуры с гражданами, организациями, институтами гражданского общества, органами государственной власти и местного самоуправления.

В рамках данной работы хотелось бы более подробно остановиться на таком направлении цифровой трансформации органов прокуратуры как «Высокотехнологичный надзор», под которым в соответствии с Концепцией понимается формирование на основе комплексной оптимизации выполнения надзорных функций единой безопасной цифровой платформы для обеспечения электронного взаимодействия органов прокуратуры всех уровней между собой и с другими государственными органами, внедрение современных механизмов и технологий противодействия киберпреступности и правонарушениям в цифровой среде (раздел 2 Концепции).

Одним из мероприятий, реализация которого необходима для обеспечения электронного взаимодействия органов прокуратуры всех уровней между собой и с другими государственными органами при осуществлении надзорной деятельности, является подготовка научно-методического, нормативного обеспечения и программно-технологической инфраструктуры для реализации возможности дистанционных прокурорских проверок (раздел 6 Концепции).

Стоит отметить, что названная идея полностью отвечает современным тенденциям развития информационных технологий, в том числе внедряемых в деятельность органов прокуратуры, однако идет вразрез с существующей на сегодняшний день законодательной регламентацией деятельности прокурора по надзору за исполнением законов, усугубленной дополнительными требованиями и ограничениями, изложенными как в официально изданных организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации, так и в устных указаниях, поступающих от вышестоящих прокуратур в нижестоящие. Таким образом, законодательно определенный порядок проведения проверки исполнения законов делает затруднительным использование такой формы работы.

Вместе с тем, потребность в проведении дистанционных проверок, безусловно, есть. Так, прокурор сегодня в своей деятельности довольно много работает с информационными системами, как специально разработанными для использования органами прокуратуры и иными органами/организациями, так и теми, что находятся в свободном доступе в сети Интернет.

В первую очередь, это Единая информационная система Закупки (ЕИС Закупки), которая активно используется при проведении проверок исполнения законов о контрактной системе, а также Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, применяемый, в том числе, при проведении проверок исполнения законов о контрольно-надзорной деятельности (ЕРКНМ). Большую практическую значимость для прокуроров играют и иные информационные ресурсы: автоматизированная информационная система государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде (АИС ГИТ), государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ), федеральная государственная информационная система территориального планирования (ФГИС ТП), и другие. Нельзя оставить без внимания и информационную систему межведомственного электронного взаимодействия (ИС МЭВ), введенную в эксплуатацию в органах прокуратуры в 2018 году. С ее помощью можно оперативно получать необходимые данные из казначейства России, МВД России, Минцифры России, Социального фонда России, Рослесхоза, Росреестра, ФНС России, Росфинмониторинга [\[1, с. 23\]](#). Вместе с тем, перечень органов, сведения из которых возможно получить посредством использования ИС МЭВ, невелик, что обуславливает необходимость ее дальнейшего развития и совершенствования [\[2\]](#).

Активно используются прокурорами такие негосударственные информационные ресурсы как «Маркер», «Спарк» и специализированное издание «X-Compliance». Несмотря на то, что доступ к ним является платным, эти информационные системы внесены в утвержденный распоряжением Генерального прокурора Российской Федерации от 01.07.2022 № 364/11р реестр программного обеспечения, используемого в органах и организациях прокуратуры.

Также немаловажным является поступление в прокуратуру только нужных, полезных для деятельности прокурора сведений. Проблема перенасыщения прокуратуры информацией, часто бессмысленной для выполнения возложенных на нее функций, отмечалась еще в советское время [\[3, с. 52-53\]](#). Сегодня же потоки информации огромны, и вышеназванная проблема «перенасыщения» ею становится всё более актуальной. Представляется, что в настоящее время с учетом тенденции цифровизации работы государственных органов, справится с данной проблемой было бы возможным путем внедрения в деятельность прокуратуры технологий искусственного интеллекта, который бы брал на себя изучение и анализ поступающей информации, оценивая ее с точки зрения необходимости и полезности для использования прокурором в работе, предоставляя пользователям только действительно необходимые данные.

Термин «искусственный интеллект» активно используется во многих странах, однако однозначного ответа на вопрос, что это такое, нет. Такая неопределенность обусловлена отсутствием единого правового подхода к установлению сущностных характеристик искусственного интеллекта и тем обстоятельством, что технические устройства, в которые внедрен искусственный интеллект, могут быть разными как по объему выполняемых задач, так и по наличию тех или иных возможностей самого устройства. По этой причине, в национальном законодательстве многих стран единое определение искусственного интеллекта отсутствует [\[4\]](#).

Вместе с тем, в Российской Федерации такое определение есть, оно закреплено в Указе Президента России от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (далее – Указ Президента РФ № 490). Под искусственным интеллектом в нем понимается «комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений

без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека. Комплекс технологических решений включает в себя информационно-коммуникационную инфраструктуру, программное обеспечение (в том числе в котором используются методы машинного обучения), процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений» (подпункт «а» пункта 5 Указа Президента РФ № 490). В рамках данной работы будем придерживаться приведенного определения, так как для решения задач, поставленных перед прокурором, необходимо использование информационных продуктов, основанных именно на имитации когнитивных функций человека.

В первую очередь, применение искусственного интеллекта видится необходимым для исследования информации, размещаемой в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, так как практически все отраслевые приказы Генерального прокурора Российской Федерации, касающиеся вопросов осуществления надзора за исполнением законов, содержат пункт, предписывающий осуществлять соответствующий мониторинг. Например, приказ Генерального прокурора России от 31.08.2023 № 581 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности» предписывает ежедневно проводить мониторинг средств массовой информации, сети Интернет (включая социальные сети, мессенджеры), иных общедоступных источников на предмет выявления сведений о нарушениях прав субъектов предпринимательства, требующих прокурорского вмешательства. Приказ Генерального прокурора России от 15.04.2021 № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» ориентирует нижестоящих прокуроров в качестве источника информации активно использовать информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, данные федеральных государственных информационных систем. Приказом Генерального прокурора России от 14.03.2019 № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов» отмечается необходимость систематически осуществлять сбор и анализ сведений, характеризующих состояние законности в сфере реализации национальных проектов, в том числе мониторинг публикаций в средствах массовой информации и в сети Интернет. Приведенные примеры не являются исчерпывающими, а так как направлений деятельности в рамках осуществления надзора за исполнением законов у прокурора достаточно много, он должен тратить немало времени на мониторинг средств массовой информации и сети Интернет в поисках необходимых сведений. Думается, именно в этом мог бы помочь искусственный интеллект, отбирающий для использующего его прокурорского работника только те данные, которые касаются интересующей прокурора сферы, а также поднадзорных лиц и территории. Впоследствии такая информация может быть использована как для анализа состояния законности, а впоследствии для планирования работы органа прокуратуры, так и как основание проведения прокурором конкретных проверок.

Кроме того, использование искусственного интеллекта способствовало бы организации более эффективного надзорного сопровождения реализации национальных проектов, а также в целом осуществлению надзора за исполнением законов о контрактной системе и об оборонно-промышленном комплексе. При этом искусственный интеллект мог бы работать в названной сфере в двух направлениях. Во-первых, это поиск и обработка необходимой для надзорного сопровождения информации о ходе реализации на поднадзорной территории того или иного национального проекта, так как сейчас с получением подобных сведений периодически возникают проблемы, связанные с отказом поднадзорных лиц предоставлять информацию с необходимой прокурору

периодичностью, оперируя тем, что вне проверки направлять соответствующие данные они не обязаны, о чем впрочем уже упоминалось в других работах ^[5]. Во-вторых, искусственный интеллект мог бы работать с документацией, размещаемой в ЕИС Закупки, в частности исследовать интересующую прокурора информацию о закупочной деятельности поднадзорного лица, заключенных им контрактов, возможных соглашений к нему, соблюдении сроков, и т.д. Прокуроры могли бы вносить в программу конкретных поднадзорных лиц, которые могут выступать заказчиками, и получать информацию непосредственно об их закупочной деятельности. Такой автоматизированный непрерывный мониторинг документов, размещаемых в ЕИС Закупки, на соответствие требованиям закона, позволил бы оперативно выявлять возможные нарушения и повысить эффективность работы прокурора по их устранению.

Кроме того, прокурорские работники сетуют на то, что во многих информационных системах не имеют доступа ко всем размещенным в них сведениям. Особенно часто в этой связи упоминается единая государственная автоматизированная система учета древесины и сделок с ней (ЛесЕГАИС), в которой прокуроры не видят всю необходимую информацию по сделкам с древесиной, и уже не раз упомянутая ЕИС Закупки, в которой в свободном доступе размещена не вся необходимая прокурору информация, часть которой находится в личных кабинетах заказчиков и не видна проверяющим. Представляется, что данная проблема должна быть решена путем предоставления прокурору наряду с иными правоохранительными и контрольно-надзорными органами полного доступа к сведениям, размещаемым в государственных информационных системах.

Внедрением систем искусственного интеллекта для оказания помощи прокурорским работникам в решении возложенных на них задач активно занимается Генеральная прокуратура Российской Федерации. Так, в процессе находится разработка информационного ресурса «Электронный кабинет ПРОКУРОРА», в котором предполагается аккумулирование различной информации, используемой в надзорной деятельности, и распределяемой искусственным интеллектом на блоки в соответствии с тематикой докладных записок, выявленных прокурорами нарушений, внесенных актов прокурорского реагирования. Такое распределение позволит систематизировать основные сведения о работе прокурора и облегчит составление обобщений, аналитических материалов по конкретным направлениям, сведений о результатах анализа состояния законности на поднадзорной территории.

Кроме того, разработан и постепенно внедряется в деятельность прокурора такой информационный ресурс как «реестр интернет-ресурсов с противоправной информацией» (далее – РИПИ). Эта система позволяет увидеть, принимались ли другими прокурорами меры в отношении конкретного интернет-ресурса, и избежать дублирования в работе, когда блокировки одного и того же сайта требует сразу несколько прокуратур.

Несмотря на значимость использования РИПИ, не решенным остается ключевой вопрос поиска прокурорами в сети Интернет запрещенной к распространению информации с целью дальнейшей реализации полномочий по ограничению доступа к ней. В настоящее время такой поиск осуществляется вручную, что требует немалой траты времени. Если данную задачу будет выполнять искусственный интеллект, это позволит реагировать на подобные нарушения гораздо эффективнее – не только быстрее, но и с большим охватом информационных ресурсов.

К слову, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) и подведомственные ей юридические лица (в

частности, ФГУП «Главный радиочастотный центр») с 2023 года уже используют подобные ресурсы. Это, например, система автоматического поиска запрещенного контента «Окулус», которая нацелена на выявление недопустимых к распространению в соответствии с законодательством Российской Федерации информации, фото и видео материалов. Аналогичная информация, представленная в текстовой форме, выявляется с помощью информационной системы «Вебрь». Использование названных продуктов, основанных на применении искусственного интеллекта, позволяет ежедневно обрабатывать в 1000 раз больше ресурсов, чем это делалось человеком.

В заключение отметим, что приведенные проблемы поиска и обработки поступающей прокурору информации не являются исчерпывающими. С течением времени и развитием цифровых технологии такие проблемы только приумножаются, причем происходит это достаточно быстро, что требует от органов прокуратуры оперативного реагирования по их устранению. Представляется, что предложенные пути использования искусственного интеллекта в деятельности прокурора по надзору за исполнением законов могут способствовать повышению эффективности органов прокуратуры в обозначенной сфере. Кроме того, Концепция в качестве одной из задач цифровой трансформации органов прокуратуры предусматривает «повышение эффективности надзора путем внедрения современных и перспективных информационных технологий обработки первичной информации во всех видах надзорной деятельности», а также «обеспечение своевременного, в том числе дистанционного, получения объективной, полной и достоверной информации о состоянии законности и работы по профилактике правонарушений и преступлений», что, на наш взгляд, вполне соответствует вышеизложенным предложениям.

Библиография

1. Бессчастный С. А. Использование информационной системы межведомственного электронного взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации // Законность. 2022. № 2. С. 22–24.
2. Карпышева Ю. О. Информационные технологии в деятельности прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законов // Сибирский юридический вестник. 2023. № 3. С. 20–25.
3. Проблемы эффективности прокурорского надзора. М.: Юридическая литература, 1977.
4. Шестак В. А., Волеводз А. Г. Современные потребности правового обеспечения искусственного интеллекта: взгляд из России // Всероссийский криминологический журнал. 2019. № 2. С. 197–206.
5. Карпышева Ю. О. О необходимости совершенствования предмета прокурорского надзора за исполнением законов // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23. № 1 (87). С. 95–102.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предмет исследования. В рецензируемой статье «О возможностях использования искусственного интеллекта и иных информационных технологий в деятельности прокурора по надзору за исполнением законов» предметом исследования являются

нормы права, регулирующие общественные отношения, связанные с использованием информационных технологий, в том числе искусственного интеллекта, при осуществлении прокурорского надзора за законностью.

Методология исследования. При написании статьи использовались такие методы как: логический, исторический, теоретико-прогностический, формально-юридический, системно-структурный и правового моделирования. Методологический аппарат составили следующие диалектические приемы и способы научного познания: анализ, абстрагирование, индукция, дедукция, гипотеза, аналогия, синтез, типология, классификация, систематизация и обобщение. Применение современных методов позволило изучить сложившиеся подходы, взгляды на предмет исследования, выработать авторскую позицию и аргументировать ее.

Актуальность исследования. Глобальная цифровизация всех сфер жизнедеятельности людей не обошла и сектор государственного управления. Как справедливо заметил автор рецензируемой статьи, «в последнее время государством серьезное внимание уделяется цифровизации управленческих, контрольно-надзорных и иных общественно значимых процессов. Повсеместно в деятельность правоохранительных органов, органов публичной власти и местного самоуправления внедряются те или иные информационные системы, направленные на повышение эффективности деятельности того или иного органа, оказание государственных и муниципальных услуг постепенно переводится в электронную форму... трансформация органов прокуратуры проходит на основании соответствующей Концепции, утвержденной приказом Генерального прокурора России от 14.09.2017 № 627 (далее – Концепция), и содержащей довольно много направлений, по которым надлежит решить ряд задач для достижения поставленных Концепцией целей». Эти обстоятельства указывают на актуальность доктринальных разработок по данной тематике с целью совершенствования законодательства и практики его применения.

Научная новизна. Не подвергая сомнению важность проведенных ранее научных исследований, послуживших теоретической базой для данной работы, тем не менее, можно отметить, что в этой статье впервые сформулированы заслуживающие внимания положения, например: «...использование искусственного интеллекта способствовало бы организации более эффективного надзорного сопровождения реализации национальных проектов, а также в целом осуществлению надзора за исполнением законов о контрактной системе и об оборонно-промышленном комплексе». Автором по результатам написания статьи сделан ряд теоретических выводов и предложений, что указывает не только на важность этого исследования для юридической науки, но и определяет его практическую значимость.

Стиль, структура, содержание. Статья написана научным стилем, использована специальная терминология. В целом материал изложен последовательно и ясно. Статья структурирована. Хотя, возможно, введение к статье нуждается в доработке, поскольку не соответствует требованиям, предъявляемым к данной части научной статьи. Кроме того, в заключении следовало бы сформулировать те, основные результаты, которые достиг автор в ходе исследования. Тема раскрыта. Содержание статьи соответствует ее названию. Представляется, что статья «выиграла бы» если автор обратился к анализу мнений сторонников и противников цифровизации прокурорского надзора за законностью.

Библиография. Автором использовано недостаточное количество доктринальных источников. В научной статье должно быть не менее 10 научных публикаций в списке библиографии. Тема актуальная, публикаций по данной проблематике много, в том числе, включая публикации последних лет (например, можно было бы изучить работы В.В. Яцуценко, Н.Р. Бобейко, И.С. Завьяловой, Д.О. Ремизова и др.).

Апелляция к оппонентам. По отдельным вопросам заявленной тематики представлена научная дискуссия, обращения к оппонентам корректные. Все заимствования оформлены ссылками на автора и источник опубликования.

Выводы, интерес читательской аудитории. Статья «О возможностях использования искусственного интеллекта и иных информационных технологий в деятельности прокурора по надзору за исполнением законов» рекомендуется к опубликованию с условием ее доработки, замечания носят устранимый характер. Статья соответствует тематике журнала «Административное право и практика администрирования». Статья написана на актуальную тему, имеет практическую значимость и отличается научной новизной. Данная статья может представлять интерес для широкой читательской аудитории, прежде всего, специалистов в области административного права и информационного права, а также, будет полезна для преподавателей и обучающихся юридических вузов и факультетов.