

А.Ф. Ивлев, И.И. Потапова, Э.А. Сугаипова, Ю.А. Елисеева

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Рассматриваемая проблема посвящена исследованию и анализу практических аспектов использования информационных технологий в прокурорском надзоре Российской Федерации. В статье проведен анализ применения информационных технологий в деятельности Прокуратуры России, рассмотрены теоретические и практические вопросы использования информационных технологий в сфере прокурорского надзора, а также предложены пути совершенствования использования данных технологий.

Ключевые слова: прокурорский надзор; информационные технологии; документооборот; автоматизация; текстовые процессоры.

The problem in question is dedicated to the research and analysis of practical aspects of applying information technology in prosecutor's supervision of the Russian Federation. The analysis of practice of using information technology in the activity of Prosecutor's office is made; theoretical and practical issues of applying information technology in the sphere of prosecutor's supervision are considered and ways to improve the use of IT technologies are offered.

Keywords: prosecutor's supervision; information technology; circulation of documents; automation; word-processors.

По своей природе и функциональному назначению прокурорский надзор един. Это обусловлено общими для всей системы прокуратуры целями, единством системы прокуратуры, а также единством правовой базы организации и деятельности прокуратуры. Содержание деятельности прокуратуры по всем ее направлениям тесно связано с обработкой информации. Эта работа характеризуется многообразием источников и потребителей информации, нарастающим объемом и большим удельным весом процедур обработки, многократным повторением циклов получения и отправки в установленные временные периоды (декада, месяц, квартал, год), необходимостью обеспечения конфиденциальности в использовании отдельных ее частей, а также чрезвычайной важностью в подготовке и принятии решений.

Среди важных характеристик информации отметим ее достоверность и полноту; она не должна искажать истинного положения вещей и должна быть достаточна для понимания ситуации и принятия решения. Несмотря на значительное количество учетных документов, единая система сбора, регистрации, обработки и хранения информации, которая характеризовала бы с исчерпывающей полнотой то или иное направление деятельности, отсутствует. От правильной организации информационно-аналитической работы в первую очередь зависят результаты прокурорской деятельности, а следовательно, и вклад прокуратуры в укрепление законности и правопорядка в стране. Большая часть ошибок и

просчетов, отмечающихся в работе отдельных прокуратур, имеет в своей основе недооценку их руководителями значения информационно-аналитической работы и современных методов ее организации. Их игнорирование влечет, как правило, ослабление эффективности деятельности органов прокуратуры, отрицательно отражается в целом на состоянии законности.

Несмотря на большое количество издаваемой литературы по различным аспектам прокурорской деятельности, вопросы, касающиеся организации именно информационно-аналитической работы органов прокуратуры городского (районного) звена, не нашли полноценного и всестороннего освещения в правовой литературе. Это связано со сложностью деятельности по сбору необходимой информации, ее правильной обработке, анализа и вынесения на основании этого правильного управленческого решения. Данные обстоятельства обусловили выбор темы для проведения исследования в сфере применения информационных технологий при осуществлении прокурорского надзора. Задачи исследования состоят в рассмотрении теоретических и практических аспектов использования информационных технологий в сфере прокурорского надзора, а также в выработке предложения путей совершенствования использования информационных технологий в организации прокурорского надзора.

Первой ступенью прокурорского надзора является надзор за исполнением Конституции России и законодательных актов. Предметом

этой отрасли являются: во-первых, соблюдение Конституции России и исполнение законов; во-вторых, соответствие законам правовых актов, издаваемых государственными органами и их должностными лицами.

Вторым направлением прокурорского надзора прокуратуры является надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Следует подчеркнуть приоритетность этой отрасли прокурорского надзора как одного из важнейших направлений реализации государственной политики в области защиты прав и свобод человека и гражданина, вытекающей из ст. 3 Конституции России, закрепившей обязанность государства соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Еще одно направление прокурорского надзора – это надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Важность данной отрасли прокурорского надзора определяется тем, что осуществление оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия затрагивает конституционные права и свободы граждан и их нарушение влечет за собой тяжелые, а порой и непоправимые последствия.

О роли прокуратуры в обеспечении законности свидетельствуют результаты ее работы. Только в 2013 г. органы прокуратуры РФ при осуществлении надзора за исполнением федеральных законов выявили 5079920 нарушений законов, из них 2983827 нарушений прав и свобод человека и гражданина, 426605 незаконных правовых актов. Направлено в суды 943479 исков в защиту интересов прав и свобод человека и гражданина [10]. Важность решаемых прокурорами задач повышается требования к эффективности надзорной деятельности, которая во многом достигается за счет надлежащей организации планирования, подготовки и проведения проверок исполнения законов. Отрицательно на результаты работы прокуроров влияют недостатки информационно-аналитической деятельности, которые приводят к тому, что знания прокуроров о типичных нарушениях закона, определяющих направление проверки, источниках информации о них, фрагментарны, неполны. Существующие методики хоть и не противоречат закону и основаны на нем, но не содержат обязательных требований к процедурам прокурорских проверок. В результате деятельность прокуроров нередко приобретает точечный характер, что не позволяет выявить и устранить значительное количество нарушений закона, или даже связана с нарушением прав юридических лиц, должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления.

Современный этап развития прокурор-

ского надзора в целом характеризуется повышенным вниманием к качеству организации и степени эффективности использования ресурсов – информационных, кадровых, временных, материальных и т.д. Встречающиеся нормы, как правило, направлены на улучшение обмена информацией («информационного взаимодействия») между различными государственными органами. Например, в Приказе Генеральной прокуратуры РФ от 31 марта 2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» предписывается «обеспечить действенный предупредительный надзор и информационное взаимодействие с органами государственной власти, правоохранительными и контролирующими органами». В настоящее время в общей надзорной деятельности прокуратуры России используются прикладные подсистемы информационной системы органов прокуратуры РФ (ИСОП), которые представляют собой совокупность специализированных автоматизированных систем, отражающих специализацию функций и задач по определенным укрупненным направлениям. В перечень этих систем входят основные подсистемы:

1) подсистема информационно-документационного обеспечения надзорной деятельности (АИК «НАДЗОР»), предназначенная для автоматизации делопроизводства при осуществлении надзорной деятельности и документационного обеспечения управленческой деятельности в Генпрокуратуре РФ, включая окружные подразделения, прокуратурах регионального звена;

2) подсистема учета кадров органов прокуратуры (АИК «КАДРЫ-ОП»), предназначенная для использования в Генпрокуратуре РФ, включая окружные подразделения, прокуратурах регионального звена в качестве типовой системы автоматизированного управления кадрами органов прокуратуры;

3) автономная подсистема обеспечения статистической деятельности АРМ «Статистика» для статистической обработки числовых данных статистической отчетности;

4) подсистема «ПАРУС» для автоматизации задач в области бухгалтерского учета и обеспечения финансово-хозяйственной деятельности.

Кроме того, для решения различных задач фрагментарно используются различные средства автоматизации деятельности, в том числе [11]:

1) стандартные офисные пакеты прикладного программного обеспечения MS Office 97/2000/XP/2003 и OpenOffice;

2) системы обмена сообщениями электронной почты и организации совместной (коллективной) работы, продукты антивирусной защиты; текстовые процессоры; системы нормативно-правовой поддержки; системы

сканирования и распознавания текстов;

3) специальное программное обеспечение «АРМ-Статистика».

При осуществлении надзора за деятельностью органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность (ОРД), применяется программный комплекс АПСС «НОРД» – автоматизированная информационно-справочная система, состоящая из автоматизированных подсистем информационного обеспечения прокурорского надзора за ОРД. Данный комплекс создан с целью повышения эффективности труда надзирающего прокурора за счет доступа к правовой, методической и связанной с документированием процессуальных и надзорных действий информации. Информация сгруппирована по различным направлениям, доступ к ней обеспечивают автоматизированные подсистемы, входящие в состав комплекса: а) подсистема «Право» (систематизированная база правовых документов); б) подсистема «Методики» (систематизированная база учебно-методических рекомендаций и научно-практических материалов); в) подсистема «Сроки» (сводная таблица сроков, регулирующих ОРД); г) подсистема «Документирование» (систематизированная база бланков документов и рекомендаций по их заполнению для оформления действий, связанных с ОРД, а также контролю и надзору за ней).

Информационные базы содержат материалы, которые представлены как в виде полнотекстовых документов, так и в виде тематических выдержек. Все документы открываются с помощью редактора Word и могут, при необходимости, быть поправлены, дополнены и сохранены в месте, заданном пользователем.

Кроме основных подсистем, перечисленных выше, имеется дополнительная система «Телефоны и адреса», предназначенная для заполнения пользователем.

Основная задача, которую решали разработчики АИСС «НОРД» – это структурирование большого объема документов, организация быстрого и удобного доступа к ним. Подобный подход был реализован в системе многоуровневого пользовательского меню, которое позволило быстро находить нужный в данный момент правовой, методический или процессуальный документ или материал. Развитие систем функционального назначения ведется на базе стандартизированного программного обеспечения, реализованного в технологии «тонкого клиента», программная среда и сценарии соответствуют технологии веб-программирования. В настоящее время разрабатывается специализированный АРМ – «Автоматизированная информационно-справочная система обеспечения надзора за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и проти-

водействии экстремизму и терроризму» [11].

На основании вышеизложенного, можно утверждать, что Прокуратура России в настоящее время обладает большими полномочиями по осуществлению надзора за законностью в нашей стране. Благодаря этому с каждым годом расширяется сфера общего надзора, Генеральной прокуратурой и прокуратурами субъектов Федерации разрабатываются и активно внедряются методики осуществления надзорной деятельности во всех областях законодательства, надзора за исполнением законов в наиболее актуальных сферах общественной и государственной жизнедеятельности. Накапливается и распространяется положительный опыт, в силу развития отечественного законодательства появляются новые направления прокурорского надзора. Несмотря на искусственно нагнетавшуюся отдельными лицами критику работников прокуратуры, сама прокуратура, ее организационная и функционально-процессуальная деятельность активно способствовали сохранению в Российском государстве единого правового поля [9].

Показатели отчетности формируются на основании инструкций по составлению отчетности, дополнений и изменений к ним. Каждый показатель может быть использован в последующей статистической обработке. Многие показатели рассчитываются на основе значения показателя за предыдущий период, в связи с этим большая часть показателей дается нарастающим итогом. Технология обработки статистической информации рассматривается как совокупность технологических операций, выполняемых в определенной последовательности различными субъектами ведомственной статистики, над характеристическими объектами статистики данными, содержащимися в отчетных статистических формах или сведенными в базы данных статистических показателей. Типичной для современного состояния организации статистики в органах прокуратуры является ручной способ внесения первичной статистической отчетности в персональный компьютер с использованием специализированного программного средства. Автоматизация деятельности субъектов статистики на этом технологическом этапе обеспечивает процесс вычислений, контроль вводимых данных и других рутинных операций, повышая эффективность работы и производительность труда, минимизирует вероятность появления ошибок и долю рутинной составляющей в деятельности сотрудников органов прокуратуры.

Информационное обеспечение прокуратуры напрямую связано с внедрением информационных технологий. Однако, как отмечают современные исследователи, к сожалению, приходится констатировать, что ввиду отсутствия четкой законодательной основы отече-

ственная прокуратура на сегодняшний день оказалась в арьергарде повсеместно проводимой информатизации. Внедрение информационных технологий в деятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти в России было начато довольно давно. Президентская программа «Правовая информатизация органов государственной власти РФ», утвержденная Указом Президента РФ № 808 от 04.08.1995 г., положила начало развитию общегосударственной деятельности по целому ряду направлений, однако Генеральная прокуратура РФ в ней упомянута лишь косвенно. В Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 28.01.2002 г. № 65, в качестве основных этапов реализации ее направлений указан перевод в электронный вид процесса предоставления государственных услуг в сфере уведомления порядка при начале осуществления предпринимательской деятельности и проведения органами государственного контроля (надзора) документарных проверок.

Однако при этом роль прокуратуры предусмотрена только в получении конечных данных. Так, были разработаны информационные системы, обеспечивающие организацию электронного документооборота при документарных и выездных проверках, а также для составления ежегодных сводных планов проведения плановых проверок и обмена данной информацией с органами прокуратуры. Иных нормативных актов, посвященных участию прокурорского ведомства в информатизации государственных органов, не имеется. В рамках вышеупомянутой президентской программы в 1996 году в НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ разработана Концепция создания автоматизированной системы информационного обеспечения органов прокуратуры РФ (АСИО «Прокуратура»).

Цель Концепции заключается в создании за сравнительно короткий срок единой информационной системы, способной полно и оперативно удовлетворять информационные потребности всех уровней территориальных органов прокуратуры. Несмотря на длительный срок разработки и внедрения предусмотренного Концепцией программного обеспечения, а также на значительные материальные затраты, надлежащего результата в настоящее время не достигнуто. Кроме того, отсутствие централизованного внедрения соответствующего программного обеспечения и обучения его использованию на местах в совокупности с ненадлежащей обеспеченностью компьютерной и офисной техникой не только отрицательно сказалось на процессе информатизации, но и ущемило права и интересы прокуроров во взаимоотношениях с органами государственной власти и местного самоуправле-

ния.

В настоящее время обеспечен лишь минимум объема необходимых технических средств. Смонтированные сети передачи данных в прокуратурах субъектов Федерации базируются на устаревшем оборудовании, не позволяющем передавать требуемое количество информации. До сих пор не решена проблема использования лицензионного программного обеспечения и единых антивирусных средств. Остаточный принцип финансирования ремонта и необходимой замены компьютерной техники не позволяет обеспечить всех работников прокуратуры оборудованным надлежащим образом рабочим местом. Несмотря на постоянно увеличивающийся документооборот, сохранились требования к обязательности предоставления докладных записок и статистической отчетности на бумажном носителе. В связи с этим можно утверждать о существовании тенденции сопротивления в прокуратуре внедрению новых современных информационных технологий в практику прокурорского надзора. Вместе с этим в системе государственного управления продолжается внедрение инновационных технологий в том числе в рамках создания электронного правительства. С помощью современных технологий управления предполагается пересмотр способов и инструментов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций.

По мнению В. Бессарабова, одним из основных путей реформирования информационного обеспечения органов отечественной прокуратуры является оптимизация потоков данных, что предполагает поэтапное внедрение новых информационных технологий [1]. Активное внедрение информационных технологий позволило создать благоприятные условия для совершенствования системы управления органов прокуратуры, повышения прозрачности их работы, эффективности и результативности прокурорского надзора. Тем не менее, по совершенно справедливому замечанию данного автора, основной задачей, решенной посредством работы информационного портала, стал лишь централизованный доступ пользователей, подключенных к информационной системе органов прокуратуры, к необходимой информации наиболее быстрым и удобным способом.

В то же время Т. Кебеков [5] выразил уверенность в том, что реалии сегодняшнего дня требуют кардинального изменения отношения к использованию информационных технологий в организации и практике прокурорского надзора. В связи с этим представляется, что назрела необходимость выработки на уровне Генеральной прокуратуры РФ концепции, определяющей основные приоритеты и направления реализации единой политики в сфере использования информационных тех-

нологий в деятельности органов прокуратуры РФ. Таким образом, можно утверждать, что применение данных информационных технологий регламентируется целым рядом специальных нормативных актов Правительства РФ и Генеральной Прокуратуры России.

В результате проведенного исследования мы пришли к выводу, что в настоящее время информационные технологии в организации прокурорского надзора носят скорее вспомогательный характер, дублируя по сути имеющийся бумажный документооборот. Единственным положительным достижением внедренных информационных технологий стала возможность более быстрого доступа к правовой и статистической информации. Данное положение дел не признается удовлетворительным в среде работников прокуратуры. Как было установлено в нашем исследовании, сейчас в основном эти вопросы решаются на уровне отдельных приказов Генеральной Прокуратуры, временных инструкций и методических указаний по информационно-аналитической деятельности на уровне низовых звеньев прокуратуры. Тем не менее, общей Концепции, определяющей принципы и направления информатизации Прокуратуры России, на сегодняшний день нет. В то же время, другие правоохранительные органы достаточно активно внедряют информационные технологии на основе концептуальных актов. Так, например, на единой концептуальной основе формируется информационное пространство арбитражных судов страны и судов общей юрисдикции [10].

Одной из основных целей создания и внедрения АИС Конституционного Суда Российской Федерации, напрямую связанной с общими целями совершенствования судебной системы России, является повышение информационной открытости Конституционного Суда за счет внедрения «документно-ориентированных и порталных технологий», интегрированных с правовыми информационно-поисковыми системами и обновленными средствами информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры.

Отсутствие единой Концепции информатизации отрицательно сказывается и на повышении эффективности деятельности МВД России. В рамках предлагаемой Концепции необходимо обозначить цели информатизации деятельности Прокуратуры России, определить основные направления информатизации и ускоренного внедрения информационных технологий в прокурорском надзоре. Целью мероприятий по информатизации прокурорской деятельности и прокурорского надзора в частности должны стать:

а) выработка единого и комплексного плана осуществления необходимых мероприятий по информатизации и внедрению информационных технологий во все сферы

деятельности Прокуратуры России; б) повышение эффективности деятельности органов прокурорского надзора за счет использования современных информационных технологий, включая использование сети Интернет; в) обеспечение безопасности и сохранности сведений, составляющих государственную и иную, охраняемую законом тайну, ставших предметом прокурорского надзора; г) обоснованность и разумность расходования средств федерального бюджета, направляемых на осуществление информатизации прокурорского надзора.

В предлагаемой Концепции важнейшими направлениями, необходимыми для ускоренного развития информационных технологий в прокурорском надзоре, должны стать следующие:

- развитие электронного документооборота во внутренней деятельности органов прокуратуры, а также при направлении запросов и получении ответов от иных органов государственной власти, общественных организаций, юридических и физических лиц, в рамках общей Стратегии электронного правительства;

- развитие широкополосного доступа сотрудников прокуратуры при осуществлении функций прокурорского надзора в информационно-коммуникативную сеть Интернет;

- оборудование исключительно на территории нашей страны специализированных центров обработки данных и другой информации, связанных с деятельностью прокуратуры в сфере прокурорского надзора;

- возможность беспрепятственного доступа к базам хранения государственных данных для целей осуществления функции прокурорского надзора;

- стимулирование внедрения решений в сфере информационных технологий в деятельность Прокуратуры России;

- развитие культуры адаптации инноваций в Прокуратуре России;

- повышение уровня специальных знаний в сфере информационных технологий среди работников прокуратуры.

Таким образом, в качестве практического предложения по повышению эффективности использования информационных технологий в деятельности прокуратуры можно рассмотреть предложение о создании единой Концепции информатизации и внедрения информационных технологий в деятельность прокуратуры. Данный вывод базируется на результатах проведенного в настоящей работе анализа.

В рамках предлагаемой Концепции следует разработать систему выделения средств на финансирование и материально-техническое обеспечение новых структурных подразделений, отвечающих за безопасное внедрение новых информационных технологий, ин-

форматизации деятельности работников прокуратуры. Представляется, что создание данной Концепции поможет скоординировать процесс информатизации Прокуратуры России с аналогичными процессами других органов всех ветвей государственной власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бессарабов В.Г.* Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.

2. *Винокуров А.Ю.* Соблюдение прав и свобод человека и гражданина как межотраслевой предмет прокурорского надзора // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2011. № 11. С. 10–15.

3. *Гаврилов В.В.* Сущность прокурорского надзора в СССР. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1984. 151 с.

4. *Казарина А.Х.* Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

5. *Кебеков Т.* Внедрение информационных технологий в организацию прокурорско-

го надзора // *Законность.* 2010. № 11. С. 13–14.

6. *Молотков А.С.* Проблематика развития и внедрения современных информационных технологий в системе МВД России // *Мировой судья.* 2012. № 5. С. 13–16.

7. *Настольная книга прокурора* / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013.

8. *Рябцев В.П.* Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // *Законность.* 2011. № 3. С. 5–10.

9. *Солонин В.* Организацию работы прокуратуры – на новый уровень // *Реформирование правоохранительной системы: сб. науч. трудов.* СПб., 2008.

10. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2013 г. // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/86449/> (дата обращения: 02.02.2015).

11. *Стрельников В.* Кто владеет информацией, тот владеет миром // *ЭЖ-Юрист.* 2013. № 4. С. 6.