

Вестник Костромского государственного университета. 2022. Т. 28, № 2. С. 253–266. ISSN 1998-0817

Vestnik of Kostroma State University, 2022, vol. 28, № 2, pp. 253–266. ISSN 1998-0817

Научная статья

УДК 349.6:004

EDN ZPGQKV

<https://doi.org/10.34216/1998-0817-2022-28-2-253-266>

## ЦИФРОВИЗАЦИЯ КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИРОДООХРАННЫХ ПРОКУРАТУР, СОЗДАНЫХ ПО БАСЕЙНОВОМУ (ЭКОСИСТЕМНОМУ) ПРИНЦИПУ

**Груздев Владислав Владимирович**, доктор юридических наук, доцент, Костромской государственной университет, Кострома, Россия, [vgruzdev@ksu.edu.ru](mailto:vgruzdev@ksu.edu.ru), <https://orcid.org/0000-0001-6315-8399>

**Ганжа Наталья Владимировна**, кандидат юридических наук, доцент, Костромской государственной университет, Кострома, Россия, [nat\\_ganzha@mail.ru](mailto:nat_ganzha@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-3491-5319>

**Орловская Ирина Викторовна**, Костромской государственной университет, Кострома, Россия, [irinorlovskaya@yandex.ru](mailto:irinorlovskaya@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0002-9215-7181>

**Столяров Алексей Сергеевич**, заместитель директора департамента по труду и социальной защите населения Костромской области, Кострома, Россия, [asstolyarov@yandex.ru](mailto:asstolyarov@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0001-8451-7282>

**Аннотация.** В современном мире наблюдается тенденция цифровизации всех сфер общества, данный процесс затронул в том числе и надзорную деятельность органов прокуратуры. Ввиду специфики внутриведомственного устройства первые попытки в какой-то степени цифровизировать свою деятельность предпринимала Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура, созданная по бассейновому принципу. В дальнейшем опыт работы данной прокуратуры был положен в основу повсеместной цифровой трансформации органов прокуратуры. В статье раскрывается содержание концепции цифровой трансформации органов прокуратуры, современное состояние дел на данном направлении, приводится зарубежный опыт работы прокуроров, отмечаются достоинства и недостатки в работе национальной системы цифровизации органов прокуратуры, вносятся предложения. Авторами сделан вывод о том, что, несмотря на сложность процесса цифровизации органов прокуратуры, автоматизированные программы, электронный документооборот, внедрение возможностей искусственного интеллекта только повысят ее скорость, качество, точность, поднимет уровень работы правоохранительных органов на совершенно иной уровень, что, безусловно, будет способствовать укреплению законности и правопорядка в России.

**Ключевые слова:** прокуратура, природоохранная прокуратура, специализированная прокуратура, прокурорский надзор, бассейновый принцип, экосистемный принцип, экология, экологические права, экологическая безопасность, цифровая трансформация, цифровизация, высокотехнологичный надзор, цифровая инфраструктура, среда доверия.

**Для цитирования:** Груздев В.В., Ганжа Н.В., Орловская И.В., Столяров А.С. Цифровизация как средство повышения эффективности надзорной деятельности природоохранных прокуратур, созданных по бассейновому (экосистемному) принципу // Вестник Костромского государственного университета. 2022. Т. 28, № 2. С. 253–266. <https://doi.org/10.34216/1998-0817-2022-28-2-253-266>

Research Article

## DIGITALISATION AS A MEANS OF INCREASING THE EFFECTIVENESS OF THE SUPERVISORY ACTIVITIES OF ENVIRONMENTAL PROSECUTOR'S OFFICES ESTABLISHED ON THE BASIN (ECOSYSTEM) PRINCIPLE

**Vladislav V. Gruzdev**, Doctor of Jural Sciences, Kostroma State University, Kostroma, Russia, [vgruzdev@ksu.edu.ru](mailto:vgruzdev@ksu.edu.ru), <https://orcid.org/0000-0001-6315-8399>

**Natal'ya V. Ganzha**, Candidate of Jural Sciences, Kostroma State University, Kostroma, Russia, [nat\\_ganzha@mail.ru](mailto:nat_ganzha@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-3491-5319>

**Irina V. Orlovskaya**, Kostroma State University, Kostroma, Russian, [irinorlovskaya@yandex.ru](mailto:irinorlovskaya@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0002-9215-7181>

**Alexey S. Stolyarov**, Deputy Director of the Department of Labour and Social Protection of the Population of Kostroma Region, Kostroma, Russia, [asstolyarov@yandex.ru](mailto:asstolyarov@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0001-8451-7282>

**Abstract.** In the modern world, there is a tendency to digitalise all spheres of society; this process has also affected the supervisory activities of the prosecutor's office. Due to the specifics of the intradepartmental structure, the first attempts to digitalise

its activities to some extent were made by the Volga Interregional Environmental Prosecutor's Office, created according to the basin principle. With time, the experience of this prosecutor's office was the basis for the widespread digital transformation of the prosecutor's office. The article reveals the content of the concept of digital transformation of the prosecutor's office, the current state of affairs in this area; it provides foreign experience of prosecutors, highlights the advantages and disadvantages in the work of Russian system of digitalisation of the prosecutor's office; we make suggestions. The authors concluded that, despite the complexity of the digitalisation process of the prosecutor's office, automated programmes, electronic document management, the introduction of artificial intelligence capabilities into the work, would only increase the speed, quality, accuracy, work, raise the level of law enforcement agencies to a completely different level with undoubted contribution to strengthening the rule of law and order in Russia.

**Keywords:** prosecutor's office, environmental prosecutor's office, specialised prosecutor's office, prosecutor's supervision, basin principle, ecosystem principle, ecology, environmental rights, environmental safety, digital transformation, digitalisation, high-tech supervision, digital infrastructure, trust environment.

**For citation:** Gruzdev V.V., Ganzha N.V., Orlovskaya I.V., Stolyarov A.S. Digitalisation as a means of increasing the effectiveness of the supervisory activities of environmental prosecutor's offices established according to the basin (ecosystem) principle. Vestnik of Kostroma State University, 2022, vol. 28, № 2, pp. 253–266 (In Russ.). <https://doi.org/10.34216/1998-0817-2022-28-2-253-266>

**В** условиях глобализации и формирования новой системы мироустройства на первый план среди приоритетов мирового сообщества выдвигаются вопросы защиты и сохранения окружающей природной среды. Загрязнение, а порой и полное уничтожение окружающей природной среды и ее компонентов являются результатом антропогенной деятельности, зачастую противоречащей законам природы.

Обозначенная проблема не имеет национальных границ и требует оперативного принятия всеми государствами скоординированных решений.

Сегодня именно Россия играет ключевую роль в поддержании глобальных функций биосферы, так как на ее обширных территориях, занятых различными природными экосистемами, представлена значительная часть биоразнообразия Земли. Масштабы природно-ресурсного, интеллектуального и экономического потенциала Российской Федерации обуславливают важную роль России в решении глобальных экологических проблем<sup>1</sup>.

Однако решению глобальных экологических проблем должно предшествовать создание в самой России правового социального государства, в котором высшее значение имеют соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе и права каждого на благоприятную окружающую среду<sup>2</sup>. Для этого необходимо создание эффективного правового механизма обеспечения сохранения природной среды и экологической безопасности, защиты экологических прав каждого, совершенствование законодательного регулирования и правоприменения в целях реализации принципов неотвратимости наказания и справедливости.

Представляется, что достижение высоких результатов на обозначенном направлении возможно при условии формирования системы узкопрофильных государственных органов, специализирующихся в сфере охраны окружающей природной среды

и обеспечении экологической безопасности, а также модернизации методов и приемов их работы. К таким органам следует отнести, в частности, и систему природоохранных прокуратур.

Еще выдающийся историк В.О. Ключевский называл прокуратуру «маховым колесом управления» [Ключевский: 32].

«Российская прокуратура в настоящем виде остается одной из основных опор государственной власти, важным механизмом реализации правовой политики обеспечения безопасности государства» [Виноградов: 22].

В ходе заседания коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 17 марта 2020 г. президент В.В. Путин в качестве основной задачи на 2020 год определил необходимость дальнейшего совершенствования надзора за соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду. При этом отмечено, что **более системного подхода требует работа специализированных прокуратур**. Указано на необходимость активизировать выявление природоохранной прокуратурой преступлений в сфере природопользования<sup>3</sup>. Схожие задачи были поставлены перед прокурорами и на 2021 год<sup>4</sup>.

Основными задачами в указанной сфере являются создание эффективного правового механизма обеспечения сохранения природной среды и экологической безопасности, а также совершенствование правоприменительной практики в целях обеспечения адекватной ответственности за экологические правонарушения и ее неотвратимости. Для этого необходимы: **укрепление системы прокурорского надзора и реализация мер прокурорского реагирования в области охраны окружающей среды**<sup>5</sup>.

В настоящее время система природоохранных прокуратур представляет собой природоохранные прокуратуры (районного звена) при прокуратурах субъектов Российской Федерации, а также межрегио-

нальные природоохранные прокуратуры специализированного типа с правами прокуратуры субъекта, созданные по так называемому бассейновому (экосистемному) принципу (концепции).

В рамках настоящей работы исследовательский интерес представляют именно природоохранные прокуратуры, созданные по бассейновому (экосистемному) принципу, поскольку именно они характеризуются нетипичной формой внутриведомственного устройства.

Прокурорским надзором как отраслью юридической науки был позаимствован принцип водного законодательства и, в частности, принцип организации управления с учетом не только административно-территориального, но и природно-географического районирования страны. То есть специализированные природоохранные прокуратуры образуются применительно к бассейнам основных внутренних морей (Каспийская бассейновая прокуратура), рек (Волжская межрегиональная природоохранный прокуратура, Амурская бассейновая природоохранный прокуратура), озер (Байкальская межрегиональная природоохранный прокуратура) [Орловская: 184].

Представляется обоснованным следующее определение бассейнового (экосистемного) принципа внутриведомственной организации системы природоохранных прокуратур – правило организации построения органов прокуратуры, основанное на эколого-территориальном объединении поднадзорных регионов на территории относительно замкнутой экосистемы – бассейна водного объекта, не связанное с административно-территориальным делением страны, позволяющее обеспечить экосистемный подход к решению вопросов оздоровления экологической ситуации в бассейне конкретного водного объекта и его частей [Орловская: 184].

На территории Российской Федерации функционирует три природоохранные прокуратуры, созданные по бассейновому принципу:

1. Волжская межрегиональная природоохранный прокуратура включает в себя 19 межрайонных природоохранных прокуратур, осуществляющих надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и о природопользовании на территории 17 субъектов Российской Федерации. Местом дислокации аппарата межрегиональной природоохранный прокуратуры является г. Тверь. В состав такой прокуратуры входят: Осташковская, Тверская, Рязанская, Костромская, Казанская, Ульяновская, Марийская, Нижегородская, Череповецкая, Чебоксарская, Астраханская, Волгоградская, Ивановская, Ярославская, Саратовская, Самарская, Махачкалинская, Дербентская, Северо-Каспийская межрайонные природоохранные прокуратуры;

2. Байкальская межрегиональная природоохранный прокуратура с местом дислокации в г. Иркутске

и в г. Улан-Удэ. Полномочия Байкальского межрегионального природоохранный прокурора распространяются на территорию трех регионов: Иркутской области, Забайкалья и Республики Бурятия.

3. Амурская бассейновая природоохранный прокуратура. Местом дислокации прокуратуры является г. Хабаровск. В ее состав входят семь межрайонных природоохранных прокуратур, охватывая территорию пяти регионов России: Забайкальского, Приморского, Хабаровского краев, Амурской и Еврейской автономной областей.

Все три поименованные прокуратуры подчинены напрямую Генеральному прокурору Российской Федерации.

Анализируя столь сложную и специфическую систему внутриведомственной организации природоохранных прокуратур, созданных по бассейновому принципу, вполне закономерно возникает вопрос, каким образом достигается оперативность и эффективность надзора на столь значительных по площади и по протяженности поднадзорных территориях.

Как, находясь в Твери, оперативно можно координировать работу правоохранительных органов Республики Дагестан, Республики Калмыкия, Астраханской, Волгоградской областей и др. Как, находясь в Твери, обеспечить надлежащее разрешение экологической проблемы, возникшей, например, в г. Шарья Костромской области. Только от Твери до Шарьи расстояние составляет почти 600 км.

Представляется, что получение полной и достоверной картины состояния законности в сфере охраны природы соответствующего региона, своевременное реагирование на экологические правонарушения межрегионального характера, проведение проверок одновременно по всему экологически неблагополучному региону, а то и по нескольким одновременно, принятие своевременных и действенных мер реагирования при организации работы прокуратуры по бассейновому принципу возможно только посредством использования потенциала цифровизации.

Международный опыт показывает, что внедрение цифровых технологий в государственное управление – неизбежный и интенсивный процесс.

В начале текущего столетия Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан, выступая с докладом «Мы, народы: роль ООН в XXI веке», обозначил процессы в области глобальных средств коммуникации как всемирный вызов нового века и отметил, что «интернет представляет собой... самое быстрорастущее средство коммуникации и, вероятно, наиболее быстро распространяющийся инструмент из всех, которые когда-либо существовали»<sup>6</sup>.

Так, число пользователей интернета в 2020 году выросло до 4,54 млрд человек, а число пользователей социальных сетей в 2020 году составило 3,8 млрд че-

ловека, рост данных показателей составил более 7 % и 9 % соответственно к предыдущему 2019 году<sup>7</sup>.

В России примерно 92,1 % организаций использует персональные компьютеры<sup>8</sup>.

Развитие цифровых коммуникационных сетей «человек – человек», «человек – бизнес», «человек – государство» и «бизнес – государство» устраняет множество личностных, технических и бюрократических препятствий, что обуславливает стремительное внедрение научно-технологического прогресса в работу всех государственных структур.

Исключением не стала и прокуратура Российской Федерации. В сентябре 2017 года Генеральным прокурором Российской Федерации была утверждена Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года<sup>9</sup> (далее по тексту – Концепция цифровой трансформации), согласно которой цифровая трансформация органов и организаций прокуратуры РФ направлена на повышение эффективности ее деятельности, более оперативную реализацию надзорных функций, создание собственной цифровой инфраструктуры и улучшение взаимодействия ее с обществом.

Цифровая трансформация органов прокуратуры производится по следующим направлениям:

*1-е направление.* Высокотехнологичный надзор – 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;

*2-е направление.* Цифровая инфраструктура – обеспечение реализации нового качества электронного взаимодействия органов прокуратуры всех уровней с гражданами, организациями, государственными органами на основе создания безопасной высокотехнологичной универсальной цифровой среды;

*3-е направление.* Среда доверия – обеспечение технической, организационной и правовой защиты интересов граждан, бизнеса и государственных интересов при осуществлении взаимодействия в обновленной цифровой экосистеме органов прокуратуры<sup>10</sup>.

Сегодня в России органы прокуратуры в своей работе активно используют ведомственную Информационную систему обеспечения надзора за исполнением законов и государственную автоматизированную систему правовой статистики ГАС ПС; Автоматизированные информационные комплексы АИК «НАДЗОР» и АИК «КАДРЫ-ОП»; Автоматизированные информационные системы АИС «Парус», АИС «Архивное дело ОП», АИС «Пенсия»; автоматизированное рабочее место АРМ «Статистика»; Информационно-

аналитический ресурс «Портал правовой статистики» (crimestat.ru), официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации (genproc.gov.ru).

Выступая на заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 17 марта 2020 года, Президент России В.В. Путин отметил крайнюю важность системной работы органов прокуратуры по внедрению цифровых технологий и указал на необходимость в ближайшее время завершить формирование современной информационной инфраструктуры ведомства и тем самым повысить эффективность надзорных мероприятий, деятельности органов прокуратуры в целом. Основной принципиальной задачей внедрения цифровых технологий в работу органов прокуратуры Президент России считает налаживание удобных, доступных инструментов обратной связи с гражданами, включая оперативную реакцию на их жалобы, конкретные вопросы, которые у них возникают, обращения, связанные с нарушением их трудовых, социальных прав, предпринимательских свобод<sup>11</sup>.

Специфика прокурорской деятельности в цифровой среде заключается в оптимальном и адекватном каждой конкретной задаче и ситуации использовании информационно-коммуникационных технологий, реализации всех прокурорских функций с использованием современных программно-аппаратных средств.

Следует констатировать, что сегодня цифровизация работы прокуроров сводится к переходу на электронный документооборот и на частичную цифровизацию вопросов внутренней работы: например, работа с кадрами (АИК «КАДРЫ-ОП», АИС «Пенсия»), аккумуляция статистических данных о работе самого прокурора, прием электронных обращений.

Э.Б. Хатовым отмечается, что «...расширение апробированной в рамках пилотного проекта модуля ГАС Правовая статистика “Учет работы прокуроров” (УРП) позволит решить актуальные вопросы снижения трудозатрат в процессе сбора и обработки статистической информации, повышения ее прозрачности и достоверности, качества аналитической работы и эффективности межведомственного взаимодействия. Прокурорам не придется тратить несколько дней, в том числе выходные и праздничные, на составление статистической отчетности, в том числе по показателям, характеризующим вопросы борьбы с коррупцией, она будет формироваться за считанные минуты, причем в звеньях прокурорской системы. Программа обеспечивает возможность доступа не только к статистической информации, но и к актам прокурорского реагирования по выявленным нарушениям коррупционного характера, исключая сложившуюся практику личного предоставления их копий в вышестоящую прокуратуру в дни сдачи отчетности для сверки, экономя рабочее время и нервы прокуроров. Такая цифровая технология позволит осу-