

Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации

Аннотация. В статье автор рассматривает поднадзорные органам прокуратуры арктические территории, на которых прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов в сфере развития российской Арктики; выделяет основные элементы прокурорского надзора: предмет, объекты, субъекты и полномочия прокуроров; анализирует результаты работы региональных прокуратур по надзору за исполнением законов, поднадзорная территория которых полностью входит в Арктическую зону Российской Федерации.

Автор предлагает в надзорной деятельности учитывать основные цели, задачи и приоритетные направления деятельности, определенные Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года, а также Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года.

В целях совершенствования прокурорского надзора автором предлагается в Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ образовать новое структурное подразделение — отдел по надзору за исполнением федерального законодательства на территории арктических регионов и две специализированные прокуратуры (природоохранную и транспортную) с дислокацией в Арктической зоне РФ, а также издание ведомственных приказов Генерального прокурора РФ.

Ключевые слова: арктические территории, предмет, объекты и субъекты надзора, полномочия, совершенствование прокурорского надзора.



**Иван Леонидович
ЗИНОВЬЕВ,**

старший преподаватель
кафедры организации
судебной и прокурорско-
следственной
деятельности
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
ilzinovev@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.118.6.037-050

Ivan L. ZINOVIEV,*senior lecturer of the Department of organization of judicial and prosecutorial
working of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),**Cand. Sci. (Law)***ilzinovev@msal.ru***9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

**Prosecutor's Supervision over the Implementation
of Legislation in the field Development of the Arctic Zone
of the Russian Federation**

Abstract. *In the article, the author examines the Arctic territories supervised by the prosecutor's office, where prosecutors supervise the implementation of laws in the development of the Russian Arctic. Highlights the main elements of prosecutorial supervision: subject, objects, subjects and powers of prosecutors. Analyzes the results of the work of regional prosecutors' offices to supervise the implementation of laws, the supervised territory of which is entirely included in the Arctic zone of the Russian Federation.*

The author proposes in supervisory activities to take into account the main goals, objectives and priority areas of activity defined by the Fundamentals of State Policy of the Russian Federation in the Arctic for the period until 2035, as well as the Strategy for the Development of the Arctic Zone of the Russian Federation and Ensuring National Security for the period until 2035. In order to improve prosecutorial supervision, the author proposes to create a new structural unit in the Main Directorate for Supervision of the Execution of Federal Legislation of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation — a department for supervision of the implementation of federal legislation in the Arctic regions and two specialized prosecutor's offices (environmental and transport) with deployment in the Arctic zone of the Russian Federation, as well as the publication of departmental orders of the Prosecutor General of the Russian Federation.

Keywords: *Arctic territories, subject, objects and subjects of supervision, powers, improvement of prosecutorial supervision.*

Арктика — «северная область Земли, включающая глубоководный Арктический бассейн, мелководные окраинные моря с островами и прилегающими частями материковой суши Европы, Азии и Северной Америки»¹.

По мнению А. И. Татаркина, «процесс интенсивных изменений геоэкономической, геополитической и геоэкологической обстановки на рубеже XX и XXI вв. в мире и обострение проблемы ресурсов привели к пониманию особой роли Арктики в будущем миропорядке, а значит, и для человечества в целом. В борьбу за ее ресурсы ныне вступили не только страны циркумполярного сообщества,

¹ Малько А. В. Правовая политика современной России в Арктике : словарь-справочник. М. : Проспект, 2020. С. 10.

но и всего мира. Это предопределяет и место России в Арктике, стратегию развития ее арктической зоны»².

Арктическая зона Российской Федерации (далее — АЗРФ) представляет собой сухопутные территории, определенные Указом Президента РФ от 02.05.2014 № 296³ (далее — Указ № 296), а также прилегающие к этим территориям внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф РФ⁴.

А. С. Скаридова справедливо утверждает, что «Арктическая зона России — это огромный регион, который имеет весьма существенное значение для экономики страны и в современных условиях позиционируется как источник ресурсов для социально-экономического развития страны»⁵.

В монографии под редакцией В. В. Фаузера отмечается, что «углеводородные ресурсы арктического шельфа превышают 100 млрд т.у.т., из них практически 2/3 приходится на российскую Арктику. По всем стратегическим видам полезных ископаемых прогнозные ресурсы недр Арктики значительно превышают погашенные объемы за всю историю эксплуатации. Причем привлекательных для долгосрочного инвестирования объектов в Арктической зоне России больше, чем в любом другом государстве»⁶.

Арктическая зона обеспечивает добычу более 80 % горючего природного газа и 17 % нефти, а континентальный шельф РФ в Арктике содержит более 85,1 трлн куб. метров горючего природного газа, 17,3 млрд тонн нефти и является стратегическим резервом развития минерально-сырьевой базы России⁷.

В настоящее время эта геостратегическая территория имеет ключевое значение для обеспечения реализации национальных интересов и национальной безопасности РФ в Арктике, социально-экономическое развитие которой находится под опекой государства⁸.

² Татаркина А. И. Российская Арктика: современная парадигма развития. СПб. : Нестор-История, 2014. С. 803.

³ См.: Указ Президента РФ от 02.05.2014 № 296 (ред. от 05.03.2020) «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. I). Ст. 2136 ; 2020. № 10. Ст. 1317.

⁴ Указ Президента РФ от 05.03.2020 № 164 (ред. от 21.02.2023) «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2020. № 10. Ст. 1317 ; 2023. № 9. Ст. 1463.

⁵ Скаридова А. С. Полярное право : монография. М. : Юстиция, 2020. С. 37.

⁶ Фаузер В. В. Российская и Мировая Арктика: население, экономика, расселение // В. В. Фаузер, А. В. Смирнов, Т. С. Лыткина, Г. Н. Фаузер ; отв. ред. В. В. Фаузер. М. : Политическая энциклопедия, 2022. С. 33.

⁷ См.: Указ Президента РФ от 26.10.2020 № 645 (ред. от 27.02.2023) «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2020. № 44. Ст. 6970 ; 2023. № 10. Ст. 1655.

⁸ Постановление Правительства РФ от 30.03.2021 № 484 (ред. от 30.11.2023) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2021. № 14. Ст. 2352 ; 2023. № 51. Ст. 9339.



Прежде чем перейти к вопросу о надзоре органов прокуратуры за исполнением законов в сфере развития АЗРФ, опираясь на данные Росстата⁹, рассмотрим поднадзорные органам прокуратуры арктические территории, перечень которых утвержден Указом № 296. К ним относятся:

- 1) территория Мурманской области;
- 2) территория Ненецкого автономного округа;
- 3) территория Чукотского автономного округа;
- 4) территория Ямало-Ненецкого автономного округа;
- 5) территории муниципальных образований «Беломорский муниципальный район», «Лоухский муниципальный район» и «Кемский муниципальный район» (Республика Карелия);
- 6) территория муниципального образования городского округа «Воркута» (Республика Коми);
- 7) территории Абыйского улуса (района), Аллаиховского улуса (района), Анабарского национального (долгано-эвенкийского) улуса (района), Булунского улуса (района), Верхнеколымского улуса (района), Верхоянского района, Жиганского национального эвенкийского района, Момского района, Нижнеколымского района, Оленекского эвенкийского национального района, Среднеколымского улуса (района), Усть-Янского улуса (района) и Эвено-Бытантайского национального улуса (района) (Республика Саха (Якутия);
- 8) территории городского округа города Норильска, Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района, Туруханского района (Красноярский край);
- 9) территории муниципальных образований «Город Архангельск», «Мезенский муниципальный район», «Новая Земля», «Город Новодвинск», «Онежский муниципальный район», «Приморский муниципальный район», «Северодвинск» (Архангельская область);
- 10) земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане, указанные в постановлении Президиума Центрального исполнительного комитета СССР от 15.04.1926 «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» и других актах СССР.

Федеральным законом от 23.03.2024 № 56-ФЗ к территориям АЗРФ также отнесены еще два муниципальных образования в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре¹⁰. Вместе с тем соответствующие изменения в подзаконные акты внесены не были.

В целях совершенствования законодательства о развитии АЗРФ и обеспечения национальных интересов в Арктике предлагается дополнить Указ № 296 пунктом 9 (1): «9 (1). Территории муниципальных образований “Белоярский

⁹ Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2023 : стат. сб. / Росстат. М., 2023. С. 188, 197, 206, 221, 257, 609, 618, 678, 747, 828.

¹⁰ См.: Федеральный закон от 23.03.2024 № 56-ФЗ «О внесении изменений в статью 7.1 Федерального закона “Об Особой экономической зоне в Магаданской области и на территориях Южно-Курильского, Курильского и Северо-Курильского городских округов Сахалинской области” и статью 2 Федерального закона “О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2024. № 13. Ст. 1679.

муниципальный район", "Березовский муниципальный район" (Ханты-Мансийский автономный округ — Югра)».

Таким образом, на сегодняшний день АЗРФ включает 264 муниципальных образования, в том числе: 27 муниципальных районов, 18 муниципальных и 23 городских округов, 38 городских и 154 сельских поселений, а также 4 межселенные территории.

Развитие АЗРФ невозможно без четкого и своевременного исполнения законов, надзор за которым осуществляют прокуроры Арктики.

В настоящее время в юридической науке, посвященной прокуратуре, уделяется недостаточное внимание вопросам прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере. Имеющиеся публикации посвящены лишь надзору за исполнением экологического законодательства в Арктической зоне¹¹.

Характеризуя надзор органов прокуратуры за исполнением законов в сфере развития АЗРФ, выделим его основные элементы:

1. Предмет надзора. Под предметом рассматриваемого прокурорского надзора следует понимать законность деятельности, проявляемой через действия (бездействие) и правовые акты в сфере развития АЗРФ поднадзорных прокуратуре органов и организаций.

К основным правовым актам относятся федеральные законы: от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. 13.07.2020) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»; от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 23.03.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; от 13.07.2020 № 193-ФЗ (ред. от 23.03.2024) «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации»; от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»; от 04.08.2023 № 411-ФЗ «О северном завозе» и др.¹²

Среди подзаконных актов отметим Указы Президента РФ от 05.03.2020 № 164 (ред. от 21.02.2023) «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» и от 26.10.2020 № 645 (ред. от 27.02.2023)

¹¹ См.: Паламарчук А. В. Прокурорский надзор за исполнением законов в Арктической зоне // Прокурор. 2016. № 2. С. 38—47; Коршунова О. Н. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики : монография. М. : Русайнс, 2021. С. 210—219.

¹² См.: Федеральный закон от 01.05.2016 № 119-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 18 Ст. 2495; 2023. № 1 (ч. I). Ст. 63; Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ (ред. от 20.10.2022) «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122; 2022. № 43. Ст. 7266; Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972; 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8074.



«О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года», а также постановления и распоряжения Правительства РФ по вопросам развития АЗРФ¹³.

Указанные правовые акты не являются исчерпывающими в надзорной работе и должны в приоритетном порядке быть в поле зрения прокуроров арктических регионов наряду с другими законами и подзаконными актами.

2. *Объекты надзора*, под которыми следует понимать поднадзорные прокуратуре органы и организации, осуществляющие деятельность на территории АЗРФ.

Объекты надзора подразделяются на три уровня (федеральный¹⁴, региональный и местный).

Федеральный уровень (для подразделений Генеральной прокуратуры РФ, в том числе Главной военной прокуратуры) включает федеральные органы исполнительной власти — Минвостокразвития, Минэкономразвития, Минтранс, Минздрав, Минстрой, Минфин, Минэнерго, Минпромторг, Минобороны, Минпросвещения, Минобрнауки, Минцифры, Минспорт, Минприроды, Минсельхоз, Минкультуры, Минтруд, Минюст России, Росгвардию, ФАС России, Росприроднадзор, Ростехнадзор, Росгидромет, Рослесхоз, Роспотребнадзор, Росстат, Роструд, ФНС России, Росимущество, Роскомнадзор, Росреестр, Росздравнадзор, ФАДН

¹³ См.: постановления Правительства РФ от 30.06.2012 № 664 (ред. от 16.11.2023) «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики» // СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3898 ; 2023. № 47. Ст. 8437 ; от 18.09.2020 № 1487 (ред. от 31.01.2024) «Об утверждении Правил плавания в акватории Северного морского пути» // СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6064 ; 2024. № 6. Ст. 855 ; от 30.03.2021 № 484 (ред. от 30.11.2023) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»» ; распоряжения Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р (ред. от 10.06.2023) «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 421 ; 2023. № 25. Ст. 4619 ; от 15.04.2021 № 978-р (ред. от 27.12.2023) «Об утверждении Программы государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, осуществляемой в Арктической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 17. Ст. 3007 ; 2024. № 1 (ч. IV). Ст. 369 ; от 15.04.2021 № 996-р (ред. от 09.12.2023) «Об утверждении Единого плана мероприятий по реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2021. № 17. Ст. 3022 ; 2023. № 51. Ст. 9427 ; от 27.11.2021 № 3363-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2021. № 50 (ч. IV). Ст. 8613 ; от 01.08.2022 № 2115-р (ред. от 28.04.2023) «Об утверждении Плана развития Северного морского пути на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2022. № 32. Ст. 5862 ; 2023. № 19. Ст. 3479 ; от 31.07.2023 № 2058-р (ред. от 29.12.2023) «Об утверждении долгосрочных планов комплексного социально-экономического развития ряда агломераций на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2023. № 32 (Ч. II). Ст. 6419 ; 2024. № 3. Ст. 464.

¹⁴ См.: Указ Президента РФ от 11.05.2024 № 326 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

России, ФМБА России, Росрезерв, Роснедра, Росморречфлот, Росавиация, Росавтодор, Росмолодежь, Росрыболовство, Росводресурсы, Росжелдор, а также государственные корпорации (Ростех, Росатом, Роскосмос, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства), акционерные общества («Российские железные дороги», «Объединенная судостроительная корпорация» и др.), Российскую академию наук и иные организации.

Региональный уровень объектов надзора (для прокуратур субъектов РФ и приравненных к ним прокуратур) представлен территориальными органами указанных федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, некоммерческими и коммерческими организациями, органами военного управления военных округов и флотов, расположенными в АЗРФ.

Местный уровень (для горрайпрокуратур, межрайонных и приравненных к ним прокуратур) объектов надзора включает органы местного самоуправления, в том числе муниципального контроля, некоммерческие и коммерческие организации, органы военного управления объединений, соединений и гарнизонов, расположенные в АЗРФ.

3. Субъекты надзора. Под субъектами прокурорского надзора следует понимать должностных лиц органов прокуратуры, наделенных полномочиями по организации и осуществлению надзорной деятельности в АЗРФ. Прокуроры арктических территорий действуют в пределах установленной законом компетенции.

Анализ структурных подразделений органов прокуратуры Российской Федерации¹⁵ показал, что на территории АЗРФ надзорную деятельность в рассматриваемой сфере осуществляют 10 прокуратур субъектов РФ (в число которых входят 23 городских, 34 районных, 5 межрайонных и 12 специализированных прокуратур) и приравненных к ним 6 военных прокуратур (в том числе 11 прокуратур гарнизонов, 2 прокуратуры воинской части) и 5 транспортных (в том числе 11 специализированных прокуратур на правах районных).

В Республике Карелия это прокуратура республики, включающая прокуратуры Беломорского, Кемского, Лоухского районов и Карельскую межрайонную природоохранную прокуратуру. Также в республике осуществляют деятельность военная прокуратура Петрозаводского гарнизона, входящая в структуру Военной прокуратуры Ленинградского военного округа, и Северо-Западная транспортная прокуратура, включающая Карельскую транспортную прокуратуру.

В Республике Коми действуют: прокуратура республики, включающая прокуратуру г. Воркуты, Сыктывкарскую природоохранную межрайонную прокуратуру и Воркутинскую прокуратуру по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли (межрайонную). Также в республике осуществляют деятельность военная прокуратура Воркутинского гарнизона, входящая в структуру Военной прокуратуры Ленинградского военного округа, и Северо-Западная транспортная прокуратура, включающая Воркутинскую транспортную прокуратуру.

В Республике Саха (Якутия) прокуратура республики включает прокуратуры Абыйского, Аллаховского, Анабарского, Булунского, Верхнеколымского, Жиганского, Момского, Нижнеколымского, Оленекского, Среднеколымского,

¹⁵ URL: <http://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/about-the-proc/structure> (дата обращения: 12.05.2024).



Усть-Янского районов, Верхоянскую межрайонную прокуратуру и Якутскую природоохранную прокуратуру. В республике осуществляют деятельность военная прокуратура Якутского гарнизона и ее прокурорский участок, входящие в структуру Военной прокуратуры Восточного военного округа, а также Восточно-Сибирская транспортная прокуратура, включающая Якутскую транспортную прокуратуру, и Дальневосточная транспортная прокуратура, включающая Нерюнгринскую транспортную прокуратуру.

В Красноярском крае действует краевая прокуратура, включающая прокуратуры г. Норильска, Таймырского, Туруханского районов и Красноярскую природоохранную прокуратуру. Также в крае осуществляют деятельность Военная прокуратура Центрального военного округа, включающая военную прокуратуру Красноярского гарнизона, и Западно-Сибирская транспортная прокуратура, включающая Норильскую транспортную прокуратуру.

В Архангельской области существует региональная прокуратура, в структуре которой прокуратуры городов Архангельска, Новодвинска, Северодвинска, Мезенского района, Онежская и Приморская межрайонные прокуратуры, Архангельская природоохранная прокуратура (межрайонная), Архангельская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах и прокуратура ЗАТО г. Мирный. Также в области осуществляют деятельность Военная прокуратура Северного флота, включающая военную прокуратуру Северодвинского гарнизона, и Северо-Западная транспортная прокуратура, включающая Архангельскую транспортную прокуратуру.

В Мурманской области имеются: прокуратура области, включающая прокуратуры Ковдорского, Кольского, Ловозерского, Печенгского, Терского районов, прокуратуры Октябрьского административного, Ленинского административного и Первомайского административного округов г. Мурманска, прокуратуры городов Апатиты, Кандалакши, Кировска, Мончегорска, Оленегорска, Полярные Зори, Североморска, Мурманскую природоохранную прокуратуру (межрайонная) и Мурманскую прокуратуру по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах. В области осуществляют деятельность Военная прокуратура Северного флота, в нее входят военная прокуратура Алакуртинского гарнизона, 305-я военная прокуратура гарнизона, военная прокуратура гарнизона Заозерск, военная прокуратура Североморского гарнизона, военная прокуратура — воинская часть 56186 и военная прокуратура — воинская часть 77940, а также Северо-Западная транспортная прокуратура, включающая Кандалакшскую транспортную прокуратуру и Мурманскую транспортную прокуратуру.

В Ненецком автономном округе деятельность осуществляет одна региональная прокуратура.

В Ханты-Мансийском автономном округе — Югре имеется прокуратура округа, включающая прокуратуры г. Белоярский, Березовского района и Ханты-Мансийскую межрайонную природоохранную прокуратуру. Также в округе осуществляют деятельность Военная прокуратура Центрального военного округа, включающая военную прокуратуру Сургутского гарнизона, и Уральская транспортная прокуратура, включающая Сургутскую транспортную прокуратуру.

В Чукотском автономном округе действует прокуратура округа, включающая прокуратуры Билибинского, Иультинского, Провиденского, Чаунского и Чукотского

районов и Анадырскую межрайонную прокуратуру. Также в округе осуществляют деятельность Военная прокуратура Тихоокеанского флота, включающая военную прокуратуру Чукотского гарнизона и Дальневосточная транспортная прокуратура, включающая Магаданскую транспортную прокуратуру.

В Ямало-Ненецком автономном округе существует прокуратура округа, включающая прокуратуры городов Губкинский, Лабытнанги, Муравленко, Новый Уренгой, Ноябрьска, Салехарда, Надымскую городскую прокуратуру, прокуратуры Красноселькупского, Приуральского, Пуровского, Тазовского, Шурышкарского, Ямальского районов и Ямало-Ненецкую природоохранную прокуратуру. Также в округе осуществляет деятельность Уральская транспортная прокуратура, включающая Новоуренгойскую транспортную прокуратуру.

Кроме того, надзор в рассматриваемой сфере организуют и осуществляют 4 управления Генеральной прокуратуры РФ по федеральным округам (Сибирскому, Северо-Западному, Уральскому, Дальневосточному), а также иные подразделения центрального аппарата Генпрокуратуры РФ.

Отметим, что в структуре Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генпрокуратуры РФ в 2019 г. был создан Отдел по надзору за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды и защиты арктической природы, осуществлявший надзор за исполнением законов о сохранении и защите природной среды Арктики¹⁶. В настоящее время такое подразделение отсутствует¹⁷, что требует принятия организационных решений о создании соответствующего отдела, наделенного более широкими полномочиями по надзору в сфере развития АЗРФ (например, с дислокацией в г. Анадырь Чукотского автономного округа).

А. В. Паламарчук справедливо отмечает, что «в Ненецком и Чукотском автономных округах природоохранных прокуратур нет вообще, а в Красноярском крае и Республике Саха (Якутия) они имеются, но находятся на значительном удалении от полярного круга. В этой связи назрела необходимость создания Арктической природоохранной прокуратуры, которая бы координировала работу природоохранных прокуратур, расположенных в Арктической зоне»¹⁸.

Представляется, что такая специализированная прокуратура должна быть приравнена к прокуратурам субъектов РФ и называться межрегиональной природоохранной прокуратурой Арктической зоны (например, с дислокацией в г. Норильске Красноярского края).

Учитывая развитие Северного морского пути, его значимость для арктических регионов и в целом для России, должна быть создана еще одна специализированная прокуратура — Межрегиональная транспортная прокуратура Арктической зоны (например, с дислокацией в г. Мурманске Мурманской области).

¹⁶ См.: Положение о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации (утв. Генпрокурором России 11.10.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ См.: Положение о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации (утв. Генпрокурором России 25.01.2022) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Паламарчук А. В. Указ. соч.



4. *Полномочия прокурора.* Полномочия прокуроров арктических территорий и других прокуроров определены в ст. 22 и 27 Закона о прокуратуре¹⁹. Это конкретные права в сфере осуществления рассматриваемого прокурорского надзора. Их можно разделить на полномочия, направленные на проверку исполнения законов на территории АЗРФ, и полномочия по принятию средств реагирования в связи с выявленными нарушениями законов в рассматриваемой сфере.

В монографии под редакцией О. Н. Коршуновой отмечается, что «исчерпывающий перечень мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения перечислен в ст. 23 — 25 Закона о прокуратуре. При этом выбор и использование конкретных средств реагирования при осуществлении надзора за исполнением экологического законодательства напрямую связан с особенностями Арктической зоны, оказывающими влияние на экологическую безопасность (например, экстремальными природно-климатическими условиями, включая постоянный ледовый покров или дрейфующие льды в арктических морях)»²⁰.

По открытым данным ведомственной статистики прокуратур субъектов РФ²¹, полностью входящих в АЗРФ, рассмотрим результаты надзора за исполнением законов в 2023 г. (в сравнении с результатами 2022 г.):

- Прокуратурой Мурманской области выявлено 44 128 нарушений законов (44 797; –1,5 %), в том числе 29 149 в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина (30 175; –3,4 %), 7 688 в сфере экономики (7 461; +3 %), 1 637 в сфере охраны окружающей среды и природопользования (1 700; –3,7 %), в целях устранения которых принесено 7 635 протестов (6 909; +10,5 %), из них 7 169 удовлетворено (6 275; +14,2 %); направлен в суд 3 231 иск, заявление (6 084; –46,9 %), из них 3 008 удовлетворено (5 141; –41,5 %); внесено 6 888 представлений (6 451; +6,8 %), привлечено к дисциплинарной ответственности 4 018 лиц (4 051; –0,8 %); привлечено 1 079 лиц к административной ответственности по постановлению прокурора (1 296; –16,7 %); направлено 79 материалов для решения вопроса об уголовном преследовании (68; +16,2 %), возбуждено 70 уголовных дел (57; +22,8 %); прокурорами направлено предостережение 560 лицам о недопустимости нарушения закона (431лицу; +29,9 %);
- Прокуратурой Ненецкого автономного округа выявлено 2 490 нарушений законов (2 451; +1,6 %), в том числе 1 556 в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина (1 290; +20,6 %), 482 в сфере экономики (742; –35 %), 151 в сфере охраны окружающей среды и природопользования (135; +11,8 %), в целях устранения которых принесено 383 протеста (382; +0,2 %), из них 366 удовлетворены (381; –3,9 %); направлено в суд 302 иска, заявления (219;

¹⁹ См.: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 25.12.2023) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472 ; 2024. № 1 (ч. I). Ст. 40.

²⁰ Коршунова О. Н. Указ. соч. С. 213.

²¹ См. ведомственную статистику прокуратур Мурманской области, Ненецкого, Чукотского, Ямало-Ненецкого автономный округов: URL: http://epp.genproc.gov.ru/web/proc_51/activity/statistics/office ; URL: http://epp.genproc.gov.ru/web/proc_83/activity/statistics/office ; URL: http://epp.genproc.gov.ru/web/proc_87/activity/statistics/office ; URL: http://epp.genproc.gov.ru/web/proc_89/activity/statistics/office (дата обращения: 12.05.2024).

+37,9 %), из них 287 удовлетворены (200; +43,5 %); внесено 450 представлений (416; +8,1 %), привлечено к дисциплинарной ответственности 324 лица (316; +2,5 %); привлечено 104 лица к административной ответственности по постановлению прокурора (93; +11,8 %); направлено 20 материалов для решения вопроса об уголовном преследовании (16; +25 %), возбуждено 22 уголовных дела (13; +69,2 %); прокурорами направлено предостережение 162 лицам о недопустимости нарушения закона (153; +5,9 %);

- Прокуратурой Чукотского автономного округа выявлено 6 135 нарушений законов (5 354; +14,59 %), в том числе 3 176 в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина (2 779; +14,29 %), 1 663 в сфере экономики (1 360; +22,28 %), 493 в сфере охраны окружающей среды и природопользования (491; +0,41 %), в целях устранения которых принесено 640 протестов (512; +25,0 %), из них 621 удовлетворен (497; +24,95 %); направлено 153 иска, заявления в суд (175; –12,57 %), из них 183 удовлетворены (123; +48,78 %); внесено 1 309 представлений (1 415; –7,49 %), привлечено к дисциплинарной ответственности 811 лиц (563; +44,05 %); 316 лиц привлечено к административной ответственности по постановлению прокурора (244; +29,51 %); направлено 18 материалов для решения вопроса об уголовном преследовании (5; +260 %), возбуждено 19 уголовных дел (4; +375 %); прокурорами направлено предостережение 73 лицам о недопустимости нарушения закона (94; –22,34 %);
- Прокуратурой Ямало-Ненецкого автономного округа выявлено 26 734 нарушения законов (27 952; –4,4 %), в том числе 17 158 в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина (18 096; –5,2 %), 4 035 в сфере экономики (3 930; +2,7 %), 2 723 в сфере охраны окружающей среды и природопользования (2 882; –5,5 %), в целях устранения которых принесено 1 140 протестов (1 157; –1,5 %), из них 1 069 удовлетворено (1 038; +3 %); направлено 2 759 исков, заявлений в суд (4 080; –32,4 %), из них 2 570 удовлетворено (3 821; –32,7 %); внесено 5 317 преставлений (5 212; +2 %), привлечено к дисциплинарной ответственности 4 003 лица (4 085; –2,0 %); привлечено 1 817 лиц к административной ответственности по постановлению прокурора (1 862; –2,4 %); направлено 94 материала для решения вопроса об уголовном преследовании (110; –14,5 %), возбуждено 87 уголовных дел (104; –16,3 %); прокурорами направлено предостережение 1 220 лицам о недопустимости нарушения закона (1 116; +9,3 %).

Приведенные данные свидетельствуют о том, что прокурорами арктических регионов наибольшее количество нарушений выявляется в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а востребованным актом реагирования является представление. Статистические сведения отражаются в ведомственном отчете «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». Статистического отчета о результатах надзора в сфере развития АЗРФ не имеется.

В настоящее время также отсутствует ведомственный приказ по надзору за исполнением законов в сфере развития Арктической зоны.

При организации и осуществлении надзора за исполнением законодательства в сфере развития АЗРФ прокурорам следует руководствоваться Законом о прокуратуре, приказами Генерального прокурора РФ: от 07.05.2008 № 84 (ред.



от 11.09.2023) «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» (далее — приказ № 84); от 07.12.2007 № 195 (ред. от 31.08.2023) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»; от 15.07.2011 № 211 (ред. от 28.02.2024) «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» (далее — приказ № 211); от 14.03.2019 № 192 (ред. от 19.01.2022) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов» (далее — приказ № 192); от 15.04.2021 № 198 (ред. от 25.11.2022) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» (далее — приказ № 198); а также указанием Генерального прокурора РФ от 13.01.2021 № 4/23 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере функционирования водного транспорта» (далее — указание № 4/23) и другими ведомственными документами²².

Указанные организационно-распорядительные документы требуют внесения дополнений в части законодательства о развитии АЗРФ и Северного морского пути.

Представляется, что при осуществлении надзора в рассматриваемой сфере прокурорам также необходимо учитывать основные цели, задачи и приоритетные направления деятельности, определенные Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года, а также Стратегией развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года.

Приоритетными направлениями деятельности прокуроров должны быть защита социальных прав граждан, надзор за исполнением законов в сфере экономики, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Вопросы исполнения законодательства о развитии Северного морского пути, об обеспечении общественной и военной безопасности арктических регионов также должны быть в поле внимания соответствующих прокуроров.

²² См.: приказы Генерального прокурора РФ от 03.03.2017 № 140 (ред. от 26.05.2023) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере» // СПС «КонсультантПлюс»; от 31.08.2023 № 581 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности» // Законность. 2023. № 11; от 26.04.2024 № 321 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс»; указания Генерального прокурора РФ от 05.05.2017 № 320/20 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов в сфере охраны и добычи водных биологических ресурсов» // СПС «КонсультантПлюс»; от 20.02.2020 № 84/23 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере функционирования железнодорожного транспорта» // Законность. 2020. № 4; от 18.03.2020 № 170/7 «Об активизации прокурорского надзора за исполнением требований законодательства о целевом использовании бюджетных средств» // Там же; от 25.01.2022 № 32/23 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере функционирования воздушного транспорта» // Законность. 2022. № 5.

Прокурорам важно на постоянной основе обеспечить обмен статистической и иной необходимой информацией с органами государственной и муниципальной власти, организациями.

Статистическая информация о социально-экономическом развитии АЗРФ, размещаемая на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики (например, форма № 3-Ф «Сведения о просроченной задолженности по заработной плате», форма № 4-запасы «Сведения о запасах топлива» и другие формы), может быть использована работниками прокуратуры в надзорной деятельности.

В целях совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов о развитии Арктической зоны предлагается:

- в Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ образовать отдел по надзору за исполнением федерального законодательства на территории арктических регионов и две специализированные прокуратуры — межрегиональную природоохранную прокуратуру Арктической зоны и межрегиональную транспортную прокуратуру Арктической зоны;
- разработать и издать ведомственный приказ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации»;
- дополнить приказ № 84 требованиями в части надзора за исполнением законов в сфере развития АЗРФ и обеспечения должного взаимодействия между территориальными и специализированными прокурорами;
- дополнить приказ № 211 и указание № 4/23 требованиями в части надзора за исполнением законов о развитии Северного морского пути и его порто-прибрежной инфраструктуры, расположенной в АЗРФ;
- дополнить приказ № 198 требованиями в части надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности в АЗРФ;
- дополнить приказ № 192 требованиями в части надзора за исполнением законов при реализации новых национальных проектов «Семья», «Молодежь России», «Продолжительная и активная жизнь», «Кадры» и «Экономика данных», анонсированных Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию²³, с учетом положений Указа от 07.05.2024 № 309²⁴;
- разработать и издать ведомственный приказ «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета “Надзор за исполнением законов в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации” по форме Арктической зоны Российской Федерации и Инструкции по его формированию», в котором будут отражаться сведения о выявленных нарушениях законов в сфере развития АЗРФ и средствах прокурорского реагирования.

²³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.02.2024 // Российская газета. 01.03.2024.

²⁴ Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Российская газета. 11.05.2024.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Коршунова О. Н.* Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики : монография. — М. : Русайнс, 2021. — 268 с.
2. *Малько А. В.* Правовая политика современной России в Арктике : словарь-справочник. — М. : Проспект, 2020. — 256 с.
3. *Паламарчук А. В.* Прокурорский надзор за исполнением законов в Арктической зоне // Прокурор. — 2016. — № 2. — С. 38—47.
4. *Скаридова А. С.* Полярное право : монография. — М. : Юстиция, 2020. — 398 с.
5. *Татаркина А. И.* Российская Арктика: современная парадигма развития. — СПб. : Нестор-История, 2014. — 844 с.
6. *Фаузер В. В.* Российская и Мировая Арктика: население, экономика, расселение. — М. : Политическая энциклопедия, 2022. — 215 с.
7. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2023 : стат. сб. / Росстат. — М., 2023. — 853 с.