Приложение

к Постановлению Верховного Совета

Приднестровской Молдавской Республики   
от 16 марта 2022 года № 951 «Об утверждении доклада (информации) Прокурора Приднестровской Молдавской Республики о состоянии законности и правопорядка в Приднестровской Молдавской Республике и о проделанной работе по их укреплению   
за 2021 год»

**Доклад (информация) Прокурора Приднестровской Молдавской Республики о состоянии законности и правопорядка в Приднестровской Молдавской Республике и о проделанной работе по их укреплению за 2021 год**

**I. Статистические данные**

**1. Рассмотрение и разрешение обращений, поступивших**

**на рассмотрение в органы прокуратуры**

1. Количество обращений о нарушении прав и свобод человека и гражданина, поступивших в отчетном периоде - 4860.

2. Количество рассмотренных в отчетном периоде обращений - 4484, из которых удовлетворено - 749.

3. Количество граждан, принятых на личном приеме - 609.

**2. Осуществление общего надзора органами прокуратуры**

1. Количество нарушений закона, выявленных в отчетном периоде - 1895, по  
следующим отраслям надзорной деятельности:

а) в сфере экономики - 82;

б) в сфере защиты окружающей среды - 140, в том числе в области землепользования -112;

в) в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина - 824, в том числе в области трудовых отношений - 240;

г) в сфере обороны и государственной безопасности - 102;

д) в сфере защиты прав несовершеннолетних - 31;

е) в сфере государственного управления - 76;

ж) в сфере применения законодательства об административных правонарушениях - 213;

з) в сфере государственной службы и борьбы с коррупцией - 21;

и) в сфере соблюдения таможенного законодательства - 0;

к) в сфере исполнения законов об исполнительном производстве - 153;

л) в сфере иного законодательства - 247.

2. Количество выявленных незаконных правовых актов - 97.

3. Количество принесенных протестов на незаконные правовые акты - 60.

4. Количество отмененных (измененных) правовых актов в результате внесенных актов прокурорского реагирования (протестов, представлений) - 78.

5. Количество внесенных представлений об устранении нарушений закона - 128.

6. Количество привлеченных по представлению прокурора лиц к ответственности:

а) дисциплинарной - 41;

б) материальной - 0.

7. Количество постановлений прокурора о взыскании начисленных, но не выплаченных работнику заработной платы, сумм оплаты отпуска, выплат при увольнении и (или) иных сумм, начисленных работнику – 164 (на сумму – 2992001,01 руб.), из них направлено на принудительное исполнение – 106 (на сумму – 2002919,86 руб.).

8. Количество постановлений прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении – 42, наказано в административном порядке – 36.

9. Количество постановлений прокурора о возбуждении производства о дисциплинарном правонарушении – 16, наказано лиц в дисциплинарном порядке – 12.

10. Количество объявленных предостережений о недопустимости нарушений закона – 4.

11. Количество уголовных дел, возбужденных уполномоченным органом по материалам проверок, проведенных органами прокуратуры - 1.

12. Количество информационных записоко состоянии законности, направленных в органы государственной власти, органы местного самоуправления - 25.

13. Количество направленных сообщений о несоответствии правовых актов Конституции Приднестровской Молдавской Республики и законам Приднестровской Молдавской Республики - 3.

**3. Осуществление надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие**

1. Количество постановлений прокурора о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса о возбуждении уголовного дела - 75.

2. Количество протестов прокурора на противоречащие Конституции, законам акты, изданные должностными лицами органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие - 1 (удовлетворен).

3. Количество постановлений прокурора об отмене постановлений о возбуждении уголовного дела - 27, из них отмененных - 0, обжалованных - 0.

4. Количество возбужденных прокурором уголовных дел о любом преступлении в случаях, предусмотренных статьей 97 Уголовно-процессуального кодекса Приднестровской Молдавской Республики - 89.

5. Количество постановлений прокурора об отмене постановлений о прекращении уголовных дел - 139.

6. Количество постановлений прокурора об отмене постановлений о приостановлении предварительного следствия и дознания - 106.

7. Количество постановлений прокурора об отмене постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела - 1209.

8. Количество уголовных дел, прекращенных с согласия прокурора - 106.

9. Количество направленных в органы дознания, следственные органы представлений прокурора об устранении нарушений законодательства Приднестровской Молдавской Республики, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия - 59.

10. Количество выявленных и поставленных на учет преступлений, ранее известных, но не зарегистрированных - 89.

11. Количество сотрудников Следственного комитета Приднестровской Молдавской Республики, Министерства внутренних дел Приднестровской Молдавской Республики, Министерства государственной безопасности Приднестровской Молдавской Республики, Министерства обороны Приднестровской Молдавской Республики, Государственного таможенного комитета Приднестровской Молдавской Республики, наказанных в дисциплинарном порядке по представлениям и постановлениям прокурора - 123.

12. Количество информационных сообщений о состоянии законности, направленных в органы государственной власти - 144.

**4. Осуществление надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу**

1. Количество проведенных в отчетном периоде проверок соблюдения законности в местах содержания задержанных и заключенных под стражу - 243.

2. Количество проведенных в отчетном периоде проверок соблюдения законности в деятельности органов и учреждений, исполняющих наказания и применяющих меры принудительного характера - 50.

3. Количество отмененных дисциплинарных взысканий, наложенных в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных - 0.

4. Количество вынесенных постановлений о немедленном освобождении из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры дисциплинарного изолятора - 0.

5. Количество внесенных в отчетном периоде представлений об устранении выявленных нарушений закона при содержании задержанных и заключенных под стражу лиц, а также в деятельности органов и учреждений, исполняющих наказания и применяющих меры принудительного характера - 8, из которых удовлетворено - 7.

6. Количество постановлений о возбуждении производства о дисциплинарном или административном правонарушении в отношении сотрудников мест содержания под стражей, органов и учреждений, исполняющих наказания и применяющих меры принудительного характера - 3.

7. Количество сотрудников мест содержания под стражей, органов и учреждений, исполняющих наказания и применяющих меры принудительного характера, привлеченных к дисциплинарной или административной ответственности по постановлениям прокурора - 4.

8. Количество постановлений начальников органов и учреждений, исполняющих наказания, санкционированных прокурором - 416.

9. Количество вынесенных в отчетном периоде постановлений об освобождении лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию - 0.

**5. Осуществление надзора за исполнением законов судебными исполнителями**

1. Количество выявленных нарушений, допущенных судебными исполнителями - 153.

2. Количество внесенных представлений об устранении выявленных нарушений закона в деятельности судебных исполнителей - 17.

3. Количество судебных исполнителей, привлеченных к дисциплинарной ответственности по представлению прокурора - 9.

4. Количество судебных исполнителей, наказанных в дисциплинарном порядке по постановлению прокурора - 6.

5. Количество судебных исполнителей, наказанных в административном порядке по постановлению прокурора - 0.

**6. Участие прокурора в рассмотрении дел судами**

**6.1. Уголовное судопроизводство:**

а) количество жалоб, рассмотренных судами в порядке статьи 195 Уголовно-процессуального кодекса Приднестровской Молдавской Республики с участием прокурора - 74, из них удовлетворено - 15;

б) поддержание государственного обвинения и внесение актов прокурорского реагирования по уголовным делам:

1) количество дел, по которым поддержано обвинение - 1242;

2) количество отказов от государственного обвинения - 0;

3) количество дел, рассмотренных в кассационном порядке - 226;

4) количество дел, рассмотренных в надзорном порядке - 97;

5) внесено кассационных представлений - 62, удовлетворено - 34, отклонено - 28;

6) внесено частных представлений - 42, удовлетворено - 17, отклонено – 25;

7) внесено надзорных представлений - 82, удовлетворено - 59, отклонено - 22, не рассмотрено - 1;

8) количество поддержанных прокурором гражданских исков, предъявленных по уголовному делу - 365, из них удовлетворено - 353, общая сумма удовлетворенных судом гражданских исков - 15 777 340.

**6.2. Гражданское судопроизводство:**

а) количество рассмотренных гражданских дел с участием прокурора - 507, в том числе в соотношении с общим количеством дел, рассмотренных судами - 17765;

б) количество предъявленных исков по гражданским делам - 32, из них удовлетворено - 24;

в) количество внесенных частных представлений - 4;

г) количество внесенных кассационных представлений - 13, удовлетворено - 2, отклонено - 6;

д) количество внесенных надзорных представлений - 17, из них удовлетворено - 5, отклонено - 9.

**6.3. Арбитражное судопроизводство:**

а) количество рассмотренных арбитражных дел с участием прокурора - 4;

б) количество исков, предъявленных в Арбитражный суд Приднестровской Молдавской Республики - 5, удовлетворено - 2;

в) количество внесенных кассационных представлений - 6, из них удовлетворено - 1, отклонено - 5;

г) количество внесенных надзорных представлений - 3, отклонены - 3.

**6.4. Конституционное судопроизводство:**

а) общее количество обращений в Конституционный суд Приднестровской Молдавской Республики - 0;

б) количество обращений по делам о проверке конституционности правовых актов органов государственной власти - 0;

в) количество обращений по делам о проверке конституционности подписанного международного договора - 0;

г) количество обращений о толковании Конституции Приднестровской Молдавской Республики, конституционных законов Приднестровской Молдавской Республики - 0;

д) количество обращений о проверке конституционности правоприменительной практики - 0.

**II. Участие органов прокуратуры в работе по совершенствованию законодательства, в разработке органами государственной власти**

**мер по борьбе с преступностью**

1. Внесено законодательных инициатив - 11, из них:

а) принято Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики - 2 (и 11 законодательных инициатив, из числа ранее направленных);

б) отклонено Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики - 1;

в) отозвано автором законодательной инициативы - 0.

2. Количество подготовленных заключений по проектам правовых актов - 417, из которых отрицательных заключений - 3 и заключений с замечаниями - 18.

3. Количество принятых совместных подзаконных актов в области борьбы с преступностью - 0.

4. Количество направленных запросов о толковании правовых актов - 4.

**III. Кадровое обеспечение органов прокуратуры**

**Приднестровской Молдавской Республики**

1. Общее количество лиц, работающих в органах прокуратуры - 230.

2. Количество прокурорских работников, проходящих службу в органах прокуратуры, из которых:

а) аттестовано - 144;

б) не аттестовано - 9.

3. Уровень текучести кадров прокурорских работников – 1%.

**IV. Обобщение практики**

**1) Рассмотрение обращений граждан и иных лиц.**

Одним из основных направлений деятельности Прокуратуры ПМР, как и прежде, является защита прав граждан, принятие неукоснительных мер по восстановлению их нарушенных прав и законных интересов, выявлению фактов бюрократизма и волокиты, нарушений порядка и сроков рассмотрения обращений граждан, привлечению нарушителей к ответственности.

В этом контексте приоритетным направлением в деятельности органов прокуратуры по защите прав граждан является рассмотрение их обращений, анализ статистических данных за отчетный период свидетельствует, что количество поступающих письменных обращений граждан сохраняется.

Необходимо отметить, что в работе с обращениями граждан всех категорий важное место отводится личному приему. Этой работе сотрудниками прокуратуры уделяется особое внимание. В то же время карантинные ограничения, введенные в Приднестровской Молдавской Республике на фоне пандемии коронавируса, существенно ограничили возможность реализации этого направления в 2021 году.

Так, в 2021 году в органах прокуратуры было принято граждан на личном приеме - 609, в 2020 году - 787. Учитывая специфику работы в условиях отчетного года, на официальном сайте Прокуратуры ПМР и при входе в здания органов прокуратуры размещена информация о действующих ограничениях и рекомендациях о направлении обращений через официальный сайт Прокуратуры ПМР, по почте, а также с использованием специальных ящиков для обращений, которые располагаются во всех территориальных подразделениях.

В 2021 году через официальный сайт Прокуратуры ПМР принято 659 обращений граждан, что позволило получить дополнительную информацию о нарушениях закона для последующего оперативного реагирования.

**2)** **Осуществление общего надзора органами прокуратуры.**

1. Поскольку последние без малого два года общество живет в условиях пандемии и связанных с ней карантинных ограничений эти явления в той или иной мере все это время сказывались на состоянии законности в сфере соблюдения прав и свобод граждан. Еще в 2020 году приходилось констатировать массовые негативные явления как в сфере государственного управления, так и во многих сферах общественных отношений. Возникающие в новых условиях проблемы и вызовы не всегда удавалось решить оперативно и эффективно. По мере разрешения организационных проблем, в 2021 году ситуация в республике стабилизировалась, устранены предпосылки к массовым нарушениям трудовых прав, права на образование, права на социальное обеспечение граждан, имеющих детей, и так далее.

Например, в 2021 году количество поступивших в органы прокуратуры жалоб на нарушение трудовых прав снизилось с 490 до 255, то есть фактически вдвое.

В 2021 году, обращаясь с жалобами на нарушение трудовых прав, граждане в основном сообщали: о необоснованном применении работодателем дисциплинарного взыскания: о возложении на работников обязанностей, не предусмотренных трудовым договором; неправомерном установлении режима рабочего времени и отдыха; о несвоевременной выплате заработной платы.

При этом, результаты проверок по жалобам о невыплате заработной платы демонстрируют снижение количества таких нарушений в сравнении с предыдущим годом. Так, в 2021 году органами прокуратуры было вынесено и направлено для принудительного исполнения 106 постановлений о взыскании начисленной, но не выплаченной задолженности по заработной плате на сумму 2 миллиона рублей (2 002 920 рублей), при 184 постановлениях на сумму 2,5 миллиона (2 510 433 рубля) в 2020 году.

Во второй половине 2021 года Прокуратурой ПМР проведена плановая проверка соблюдения законодательства о занятости населения, а также законодательства о приеме на государственную гражданскую службу.

В результате этой проверки установлено, что работодателями по всей республике не организуются дополнительные рабочие места в счет установленных квот для отдельных категорий лиц, нуждающихся в социальной защите. Рядом работодателей в территориальные органы содействия занятости не предоставляются сведения об имеющихся у работодателей вакансиях, что блокирует установленный государством механизм обеспечения содействия занятости населения. При анализе причин допущенных нарушений установлено, что государственный орган, уполномоченный на осуществление контроля за соблюдением Закона ПМР «О занятости населения», надлежащим образом не определен. Действующие законодательные акты, регулирующие данные правоотношения, содержат ряд коллизий, устранение которых требует принятия соответствующих правотворческих мер.

Проверкой соблюдения установленного законом порядка приема на государственную службу также выявлен ряд нарушений. Так, в Министерстве юстиции ПМР, Министерстве экономического развития ПМР, а также Министерстве иностранных дел ПМР, в государственных администрациях г. Бендеры, Рыбницкого района и г. Рыбницы, Григориопольского района и г. Григориополь, Дубоссарского района и г. Дубоссары, Слободзейского района и г. Слободзея сформировалась практика, при которой государственные гражданские служащие назначаются на должность без конкурса, в то время как проведение такого конкурса является обязательным. Отдельные случаи нарушения требований о проведении конкурса выявлены в Министерстве здравоохранения ПМР, Министерстве сельского хозяйства и природных ресурсов ПМР, Государственной службе по спорту ПМР, государственной администрации Каменского района и г. Каменка и в государственной администрации г. Днестровск. В ряде случаев принятые на государственную службу лица не соответствуют квалификационным требованиям по соответствующей должности. Отсутствует единообразный подход к проверке сведений о претенденте на государственную гражданскую службу.

О результатах проверки проинформировано Правительство ПМР с предложением принять организационные и правотворческие меры к устранению выявленных нарушений и правовых пробелов.

Обращения граждан всфере соблюдения жилищного законодательствав основном касались вопросов качества предоставляемых коммунальных услуг, обоснованности сумм начисляемых за эти услуги платежей, ненадлежащего технического обслуживания жилого фонда.

Отдельную категорию обращений по вопросам нарушения жилищного законодательства составляют жалобы граждан о нарушении их права на предоставление жилого помещения. Говоря о причинах длительного не предоставления жилых помещений нуждающимся гражданам, органы местной власти ссылаются на отсутствие свободных жилых помещений. В этой связи, в первом полугодии 2021 года органами прокуратуры была проведена проверка деятельности органов исполнительной власти по обеспечению надлежащего использования жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов с целью выявления пустующих и используемых не по назначению жилых помещений. Результаты проверки свидетельствуют о том, что такая деятельность носит не системный, ситуативный характер, не обеспечена надлежащим взаимодействием с целью выявления пустующих помещений. В законодательстве не определены формы и порядок осуществления государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда исполнительными органами власти. Пробелы и внутренние коллизии выявлены в законодательных нормах, разграничивающих контрольные полномочия республиканских и местных исполнительных органов власти. Как следствие, ни республиканскими, ни местными органами власти не реализуются предусмотренные Жилищным кодексом ПМР полномочия в сфере контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда.

Информация о выявленных в результате проверки нарушениях, коллизиях и пробелах была направлена в Правительство ПМР для принятия необходимых организационных и правотворческих мер. Итогом этой работы должно стать создание действенного механизма защиты жилищных прав граждан от неправомерных действий их соседей, а также, что особенно важно, механизма выявления пустующих жилых помещений для их предоставления гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий.

По-прежнему остается актуальной проблема нарушения органами местной власти законодательства об обеспечении жильем лиц из числа детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В 2021 году было выявлено 10 таких нарушений со стороны государственных администраций городов и районов республики. Нарушения состоят в незаконном отказе во включении сирот в списки граждан, имеющих право на внеочередное обеспечение жильем, в неверном определении их очередности в этом списке, а также в незаконном исключении из этого списка.

Говоря о надзоре за соблюдениемзаконодательства о правах несовершеннолетних нельзя не отметить некоторые проблемы, выявленные органами прокуратуры и обозначенные для их решения Правительству ПМР. Так, Законом ПМР «Об образовании» предусмотрен подвоз детей к общеобразовательному учебному заведению из соседних сел, где такие заведения отсутствуют. Эта государственная гарантия призвана обеспечить детям равные возможности в реализации права на доступность образования независимо от места их проживания. Однако орган, ответственный за организацию подвоза учеников, законодательством не определен, в связи с чем гарантированный Законом подвоз детей к месту учебы в ряде населенных пунктов республики фактически не осуществляется.

В сфере надзора за соблюдением законодательства об обращениях граждан в 2021 году выявлены многочисленные случаи нарушения срока рассмотрения обращений, в том числе предельного двухмесячного, факты неполноты проверки доводов обращений, оставления обращений без ответов, направления заявителям неполных и немотивированных ответов, ненадлежащего регулирования порядка рассмотрения обращений ведомственными актами, поскольку они не соответствовали действующей редакции Закона.

Следует отметить, что в результате плановых проверок и проверок по жалобам граждан органами прокуратуры в 2020 году было выявлено 306 нарушений законодательства об обращениях, а в 2021 году уже 476 нарушений. То есть, количество выявленных нарушений выросло более чем в полтора раза. Особую тревогу вызывает то обстоятельство, что бо́льшая часть выявленных нарушений была допущена органами государственной власти и органами местного самоуправления. Данный факт свидетельствует о наличии системных проблем в организации исполнения законодательства об обращениях граждан. Особо остро эта проблема проявляется в деятельности Министерства здравоохранения ПМР, Министерства финансов ПМР и Государственной службы экологического контроля и охраны окружающей среды ПМР. Зачастую решения по обращениям принимаются органами государственной власти и управления лишь на основании информации, полученной от тех организаций или должностных лиц, чьи действия обжалуются.

Традиционно значительное количество нарушений закона выявляется всфере применения законодательства об административных правонарушениях.

В первом полугодии 2021 года органами прокуратуры была проведена проверка соблюдения в период действия карантина законодательства при производстве по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 6.6 Кодекса ПМР об административных правонарушениях, то есть по делам о нарушении законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Нормами КоАП ПМР определено, что задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела. По делу об административном правонарушении выяснению в числе прочих подлежат вопросы о том, кем совершено административное правонарушение, а также о виновности этого лица. Однако, как показала проверка, в ряде случаев эти требования Кодекса игнорировались как должностными лицами, составляющими протоколы об административных правонарушениях, так и лицами, принимавшими решения по делам об административном правонарушении.

Выявлены случаи составления протоколов об административном правонарушении и вынесения постановлений о привлечении к административной ответственности в отсутствие состава административного правонарушения. Поскольку главные государственные санитарные врачи городов (районов) не были своевременно назначены, дела об административном правонарушении рассматривались не по месту его совершения и не уполномоченными на то должностными лицами (юрисконсультами ГУ «Республиканский центр гигиены и эпидемиологии»).

В ряде случаев административное наказание применялось за нарушение санитарно-эпидемиологических ограничений и запретов, установленных не уполномоченным на то органом. Такая ситуация стала возможной ввиду ненадлежащего осуществления Правительством ПМР своих правотворческих функций, поскольку Правительством ПМР не в полном объеме принимались меры к реализации решений Оперативного штаба по профилактике и предотвращению распространения вирусной инфекции.

По результатам проверки на выявленные нарушения было указано в соответствующих актах реагирования не только главному санитарному врачу ПМР и министру внутренних дел ПМР, но и Правительству ПМР. В результате Правительством ПМР были назначены главные государственные санитарные врачи городов и районов, то есть разрешена проблема фактического отсутствия системы органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Различные множественные нарушения законодательства об административных правонарушениях в течение 2021 года регулярно выявлялись в деятельности территориальных административных комиссий и комиссий по защите прав несовершеннолетних. Причина нарушений, как правило, недостаточное знание или неверное применение членами комиссий норм Кодекса об административных правонарушениях.

2. Прокурорский надзор за соблюдением исполнения бюджетного законодательства является одним из приоритетных направлений, которому органами прокуратуры уделяется особое внимание при осуществлении надзорной деятельности.

Прокуратурой ПМР в рамках рассмотрения обращения Верховного Совета ПМР была дана правовая оценка действиям Правительства ПМР, выразившимся в использовании части остатков денежных средств Фонда по обеспечению государственных гарантий по расчетам с гражданами, имеющими право на земельную долю (пай), и иными работниками сельскохозяйственных предприятий, в размере 16 000 000 рублей на финансирование расходов, связанных с мероприятиями по предотвращению угрозы распространения COVID-19.

Так, Законом ПМР от 9 апреля 2020 года № 60-ЗИД-VI «О внесении изменений и дополнений в Закон ПМР «О республиканском бюджете на 2020 год» определено, что часть остатка средств Паевого фонда по состоянию на 1 января 2020 года в сумме 16 000 000 рублей направляется на финансирование Государственной программы развития агропромышленного комплекса Приднестровской Молдавской Республики на 2019-2026 годы (далее по тексту – Государственная программа развития АПК). Названным Законом также были внесены изменения в подпункт и) пункта 1 статьи 28 Закона, предусматривающие, что на развитие АПК на 2019–2026 годы направляются – 17 500 000 рублей, с учетом денежных средств в размере 16 000 000 рублей.

В свою очередь, средства, аккумулированные на счетах в соответствии с названной выше статьей, за исключением средств Фонда капитальных вложений ПМР, могут быть привлечены в качестве источника финансирования расходов резервного фонда Правительства ПМР на выполнение мероприятий, связанных с реализацией комплекса мер по предотвращению угрозы распространения на территории Приднестровья коронавирусной инфекции, вызванной новым типом вируса COVID-19.

При этом, статья 65-1, дополненная в соответствии с Законом от 09 апреля 2020 года, не предусматривала ограничений по приостановлению заключения договоров в рамках реализации Государственной программы развития АПК, в том числе, в части мероприятий, направленных на развитие мелиоративного комплекса ПМР, и, соответственно, отсутствовала возможность привлекать предусмотренные денежные средства на финансирование расходов, связанных с выполнением мероприятий по предотвращению угрозы распространения на территории Республики коронавирусной инфекции, вызванной новым типом вируса COVID-19.

Таким образом, часть остатков средств Паевого фонда в размере 16 000 000 рублей, в соответствии с уже ранее принятым и вступившим в законную силу Законом от 09 апреля 2020 года № 60-ЗИД-VI, имели целевое назначение и подлежали направлению на финансирование реализации мероприятий в рамках Государственной программы развития АПК, в связи с чем не являлись средствами Паевого фонда.

Однако, Правительством ПМР в рамках отчета об исполнении республиканского и местных бюджетов, специальных бюджетных счетов (фондов) за 2020 год, утвержденного Распоряжением от 08 апреля 2021 года № 273р, денежные средства в размере 16 000 000 рублей в качестве остатков средств Паевого фонда, которые должны были быть направлены на финансирование Государственной программы развития АПК, фактически, в нарушение нормы Закона ПМР «О республиканском бюджете на 2020 год» были привлечены на выполнение мероприятий по предотвращению угрозы распространения на территории ПМР коронавирусной инфекции, вызванной новым типом вируса COVID-19.

Указанные действия Правительства ПМР свидетельствовали о несоблюдении требований части второй пункта 1 и пункта 2 статьи 96 Конституции ПМР устанавливающих, что право распоряжения государственными финансами принадлежит исключительно соответствующим органам исполнительной власти и только в соответствии с законодательным актом, принятым Верховным Советом ПМР. Никакие государственные средства не могут быть израсходованы и никакие государственные денежные обязательства не могут быть приняты иначе, как в порядке и в пределах, установленных законом.

Кроме того, Прокуратурой ПМР на основании обращения Бендерского городского Совета народных депутатов была проведена проверка на предмет законности проведенных государственной администрацией г. Бендеры открытых торгов на право заключения договора на выполнение работ по реконструкции тротуаров с устройством плиточного покрытия за счет средств, выделяемых из Дорожного фонда ПМР в 2021 году.

В соответствии с пунктом 7 статьи 17 Закона ПМР «О республиканском бюджете на 2021 год», в 2021 году закупка (заказ) работ по строительству, реконструкции, капитальному и среднему ремонту, работ по текущему ремонту и содержанию (за исключением зимнего содержания) автомобильных дорог общего пользования и их составных частей, находящихся в государственной (муниципальной) собственности, а также иных видов работ, включенных в программы развития дорожной отрасли, на суммы свыше 300 000 рублей производится путем открытого запроса предложений на право заключения договоров на выполнение работ в порядке, определенном этой же нормой.

Одновременно, названной выше нормой также закреплено, что Правительством ПМР определяются порядок формирования комиссий при главном распорядителе средств, а также порядок проведения открытых торгов.

Так, 08 апреля 2021 года состоялось заседание комиссии (Протокол № 1), в ходе которого было установлено, что представленная ООО «Доброва» информация с документами не соответствуют заявленным в объявлении требованиям, а именно, в копии лицензии, выданной названному юридическому лицу, отсутствует требуемый вид деятельности – «строительство и ремонт автомобильных дорог, устройство объектов транспортной инфраструктуры».

При этом, Механизм исполнения программ развития дорожной отрасли, финансируемых за счет средств Дорожного фонда ПМР на 2021 год, был утвержден Постановлением Правительства ПМР от 07 мая 2021 года № 145, т.е. после проведения государственной администрацией открытых торгов.

Таким образом, на даты проведения и определения государственной администрацией г. Бендеры победителя открытых торгов, правовой акт Правительства ПМР отсутствовал, что свидетельствует о нарушении требований действующего законодательства и, как следствие, ставило под сомнение легитимность проведенных государственной администрацией открытых торгов.

Указанные обстоятельства также свидетельствовали о том, что Правительство ПМР несвоевременно приняло меры по внедрению соответствующего Механизма во исполнение Закона ПМР «О республиканском бюджете на 2021 год».

Более того, комиссия по формальным основаниям и причинам приняла решение о не допуске ООО «Доброва» к участию в торгах, что повлекло нарушение прав и охраняемых законом интересов хозяйствующего субъекта.

О выявленных нарушениях в адрес Правительства ПМР была направлена информационная записка.

Впоследствии, как было установлено, государственной администрацией г. Бендеры были проведены повторные торги, победителем которых были признано ООО «Доброва», исходя их предложенной наименьшей стоимости работ.

В рамках осуществления надзорной деятельности также были выявлены факты превышения предельно допустимого уровня размера заработных плат у руководителей двух государственных учреждений при реализации пилотного проекта.

В соответствии с пунктом 2 статьи 56 Закона ПМР «О республиканском бюджете на 2021 год», во изменение норм действующего законодательства Приднестровской Молдавской Республики исполнительным органам государственной власти (включая подведомственные учреждения) предоставлено право в 2021 году реализовать пилотный проект, направленный на увеличение заработной платы сотрудников за счет проведения реорганизационных (организационно-штатных) мероприятий, в пределах лимитов, в размере не менее уровня минимального размера оплаты труда и не более предела в размере 2 300 РУ МЗП (2300 РУ МЗП × 7,3 рубля (1 РУ МЗП) = 16 790 рублей).

Аналогичные ограничения были предусмотрены, как в статье 58 Закона ПМР «О республиканском бюджете на 2019 год», так и в пункте 2 статьи 63 Закона ПМР «О республиканском бюджете на 2020 год».

Однако, как директору ГУ «Агентство по инвестициям и развитию» за период 2019-2021 г.г., так и директору ГУ «Агентство по туризму Приднестровской Молдавской Республики» за сентябрь – декабрь 2020 года при начислении заработной платы допускалось превышение вышеуказанного размера, предусмотренного законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год.

В целях устранения и недопущения впредь подобных нарушений требований законодательства в адрес Правительства ПМР направлялась Информационная записка о состоянии законности, по результатам рассмотрения которой вышеуказанные должностные лица были привлечены к дисциплинарной ответственности «выговор», одновременно ими написаны заявления о производстве соответствующий удержаний из заработной платы.

О выявленных нарушениях бюджетного законодательства в 2021 году Прокуратурой ПМР информировался Верховный Совет ПМР в рамках принятого им Постановления от 27 мая 2021 года № 338.

Соответствующее информирование Верховного Совета ПМР о проверке соблюдения в 2022 году бюджетного законодательства продолжится в рамках принятого Постановления от 28 декабря 2021 года № 850.

В сфере защиты окружающей среды, включая землепользование, в 2021 году Прокуратурой ПМР, также уделялось особое внимание, в том числе, с учетом данных Президентом ПМР поручений.

В рамках проведенной плановой проверки на предмет законности предоставления земельных участков сельскохозяйственного назначения в деятельности как Правительства ПМР, так и Министерства сельского хозяйства и природных ресурсов ПМР были выявлены нарушения установленного законодательством предельного срока, отведенного для рассмотрения заявлений лиц и принятия соответствующих решений (распоряжений) о предоставлении земель указанной категории в пользование.

Кроме того, названным выше Министерством не должным образом осуществлялись возложенные на него функции государственного контроля (надзора) за соблюдением земельного законодательства Приднестровья.

В частности, при выявлении фактов нарушений земельного законодательства, допущенных землепользователями за период с 2019 года по 2020 год, Министерством выдавались представления об их устранении, однако в случае неисполнения в установленный срок требований, содержащихся в представлениях, Министерством не предпринимались дальнейшие меры по привлечению лиц к ответственности, при наличии в их действиях признаков состава административного правонарушения, предусмотренного пунктом 4 статьи 19.5 КоАП ПМР (Неоднократное неисполнение или ненадлежащее исполнение законного предписания (постановления, представления) органа (должностного лица), осуществляющего государственный контроль (надзор), об устранении нарушений действующего законодательства Приднестровской Молдавской Республики). В свою очередь, контроль исполнения законных требований, содержащихся в представлениях, сводился лишь к переписке с подконтрольным лицом.

При проведении плановой проверки, на предмет соблюдения требований законодательства в части рекультивации земель организациями, осуществляющими деятельность, связанную с использованием недр, добычей полезных ископаемых, было установлено, что ООО «Веком», ГУП «Рыбницкое ДЭСУ», ОАО «Тирнистром», ООО «Аршул» и ГУП «Каменское ДСЭУ» не соблюдали требования законодательства в части рекультивации земель. При этом, ООО «Веком» и ГУП «Рыбницкое ДЭСУ» допущено незначительное нарушение, а допущенные ОАО «Тирнистром», ООО «Аршул» и ГУП «Каменское ДСЭУ» нарушения влекут за собой приостановление либо аннулирование действующей лицензии.

При этом, результаты проверки свидетельствовали, что Государственной службой экологического контроля и охраны окружающей среды ПМР в должной степени не осуществляются функции в области охраны и контроля (надзора) за рациональным использованием недр, проверки деятельности лицензиата на предмет соответствия осуществляемой им деятельности установленным лицензионным требованиям и условиям не проводятся.

В этой связи в адрес Государственной службы экологического контроля и охраны окружающей среды ПМР внесено представление об устранении нарушений законодательства в сфере недропользования с требованием о проведении внеплановых мероприятий по контролю (надзору) в отношении ОАО «Тирнистром», ООО «Аршул», ГУП «Каменское ДСЭУ» и принятии мер по приостановлению либо аннулированию лицензий, выданных указанным организациям.

**3) Осуществление надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.**

Прокурором ПМР и прокурорами городов и районов отменено ввиду незаконности 1597 незаконных постановлений следователей и дознавателей, из которых наибольший удельный вес составляют незаконные решения об отказе в возбуждении уголовного дела – 1209.

В ходе анализа решений, принятых органами дознания и следствия по результатам доследственных проверок, было установлено 89 материалов, по которым решения об отказе в возбуждении уголовного дела ввиду их незаконности были отменены с возбуждением уголовного дела. Указанные преступления поставлены на учет, как укрытые, тем самым, оперативно и эффективно были защищены права пострадавших от преступлений граждан.

Из 89 уголовных дел, возбужденных прокурором, направлено в суд – 8 дел, приостановлено – 34, прекращено по нереабилитирующим основаниям – 24, по реабилитирующим – 5, находится в производстве – 16 дел.

В 2021 году вынесено 75 постановлений о направлении материалов для решения вопроса в порядке статьи 93 УПК ПМР, по результатам рассмотрения которых возбужденно 38 уголовных дел по различным категориям преступлений.

По отмененным прокурором постановлениям об отказе в возбуждении уголовного дела было возбуждено – 128 уголовных дел. Относительно оставшихся чуть более тысячи решений (1081), по которым повторно отказано в возбуждении уголовного дела, следует подчеркнуть, что прокуратурой при возвращении материалов для проведения дополнительной проверки, не преследуется цель завышения количественных показателей отмен. Указанные отмены связаны с непринятием органом дознания и предварительного следствия всех возможных доследственных мероприятий, проведение и документальная фиксация которых позволяет категорично высказаться об отсутствии состава преступления.

За отчетный период органами прокуратуры выявлено и отменено 27 незаконных постановлений о возбуждении уголовного дела.

В рамках надзора за законностью процессуальных решений, принимаемых дознанием и следствием, отменено 139незаконных постановлений о прекращении уголовного дела и 106 о приостановлении производства по делу. Из указанного количества отмененных постановлений о прекращении уголовного дела, в 97 случаях отмена была обусловлена незаконностью решений о прекращении уголовного дела ввиду отсутствия состава преступления. Впоследствии по 97 делам были приняты следующие решения:

* направлено в суд – 16
* приостановлено – 6
* прекращено по нереабилитирующим основаниям – 10
* прекращено по реабилитирующим основаниям – 45
* находится в производстве – 20.

Несмотря на то, что по 45 делам после дополнительного расследования вновь были приняты решения о их прекращении, необходимость отмены была обусловлена неполнотой проведенного расследования и непринятием всех возможных мер, направленных на установление истины по делу.

В 2021 году прокуратурой было изучено 1474 уголовных дела. Из указанного количества уголовных дел были возвращены на дополнительное расследование 219, из них органам дознания – 38, в Следственный комитет ПМР – 181 (в 2020 году – 245), что составляет 15 % от общего числа изученных дел. Совершенно очевидно, что прослеживается проблема с качеством оконченных уголовных дел, которая напрямую зависит от добросовестности и профессионализма следователей и дознавателей.

Проявляя объективность в указанном вопросе, следует отметить, что Прокуратурой ПМР в отчетном периоде, было удовлетворено 3 возражения следователей, оспаривавших постановления прокуроров городов и районов о возврате уголовных дел на дополнительное расследование. В результате постановления нижестоящих прокуроров были отменены, с утверждением обвинительные заключения Прокурором ПМР и направлением уголовных дел в суд.

Реализуя свои полномочия и реагируя на выявленные нарушения, прокурорами вынесено 92 постановления о возбуждении производств о дисциплинарном правонарушении и 59 представлений по вопросам нарушения уголовного и уголовно-процессуального законодательства, по результатам рассмотрения которых 123 (в 2020 – 124) сотрудников Следственного комитета ПМР и Министерства внутренних дел ПМР были привлечены к дисциплинарной ответственности.

**4) Осуществление надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу**

Прокуратурой ПМР проведено 243 проверки соблюдения законности мест содержания задержанных и заключенных под стражу, из них: ИВС - 192, гауптвахты - 40, СИЗО - 11. Также проведены 50 проверок соблюдения законности в деятельности органов и учреждений, исполняющих наказания и применяющих меры принудительного характера.

В 2021 году прокурорами городов и районов санкционировано 416 постановлений начальников исправительных учреждений и территориальных уголовно-исполнительных инспекций.

В отношении сотрудников ГСИН МЮ ПМР возбуждено 4 уголовных дела по статье 286 УК ПМР, из них 2 сотрудника осуждены, в отношении 2 – дело находится в производстве в суда.

Следует отметить, что имели место случаи конвоирования следственно-арестованных конвоем, состоящим из сотрудников ОУР, не входящих в состав охранно-конвойного подразделения, что выходит за пределы предоставленных им полномочий. В ИВС такие факты выявлены в УВД г. Тирасполь, Слободзейского и Дубоссарского РОВД.

По результатам проверок в учреждениях ГСИН МЮ ПМР выявлены различные нарушения в части организации и проведения санитарно-противоэпидемической работы в местах лишения свободы, организации труда, соблюдения техники безопасности.

В Министерстве внутренних дел ПМР выявлен ряд нарушений требований действующего законодательства при приеме, регистрации, учете и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях, подлежащих регистрации в порядке статьи 93 УПК ПМР.

**5) Осуществление надзора за исполнением законов судебными исполнителями**

При осуществлении надзора за исполнением законов судебными исполнителями в 2021 году органами прокуратуры выявлялись нарушения законодательства об исполнительном производстве и законодательства об обращениях граждан и юридических лиц, а также общественных объединений, допускаемые Государственной службой судебных исполнителей Министерства юстиции ПМР при рассмотрении обращений сторон исполнительного производства или их представителей. Так, были выявлены случаи нарушения сроков рассмотрения обращений, не направления ответов на обращения, несоблюдения требований закона об обязательной регистрации поступающих обращений, не дачи разъяснения заявителю о его праве обжаловать принятое решение, направление жалоб на рассмотрение должностному лицу, чьи действия (бездействие) обжалуются.

За отчётный период были выявлены нарушения при проверке соблюдения законности в деятельности судебных исполнителей, связанной с исполнением решений по уголовным делам. Так, в Григориопольском, Слободзейском отделах ГССИ МЮ ПМР установлены факты превышения двухмесячного срока, предусмотренного законом для исполнения требований исполнительных документов. Проверкой исполнительных производств указанной категории, находящихся на исполнении в Дубоссарском отделе, установлен факт не принятия судебным исполнителем мер по окончанию исполнительного производства в отношении должника, при том, что в материалах исполнительного производства имелось определение суда г. Дубоссары и Дубоссарского района от 13 августа 2020 года об освобождении его от наказания в виде штрафа на основании Постановления Верховного Совета ПМР от 01 июля 2020 года № 3490 «Об амнистии в связи с 75-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов и тридцатой годовщиной образования Приднестровской Молдавской Республики».

Аналогичная проверка исполнительных производств в Бендерском отделе выявила нарушения требований закона о направлении должникам и взыскателям копий постановлений о возбуждении исполнительных производств, принятии мер по исполнению требований исполнительных документов в двухмесячный срок, необходимости проведения проверок по месту жительства должников с целью обнаружения принадлежащего им имущества, своевременном принятии мер по установлению имущественного положения должников.

По результатам проверки требований закона по исполнительным производствам о взыскании алиментов на содержание несовершеннолетних детей выявлены многочисленные нарушения требований законодательства об исполнительном производстве: несвоевременное принятие мер по возбуждению исполнительного производства и направлению копий постановлений взыскателю, должнику, в суд; не принятие мер, направленных на установление имущественного положения должников; нарушение требования закона об обязательном розыске должников по алиментам, в случае установления фактов их не проживания по адресам регистрации; неправильное исполнение исполнительных документов (выявлялись случаи неверного расчета сумм алиментов, подлежащих удержанию из заработной платы должников и превышения установленного законом размера удержаний из пенсии, при составлении требований судебными исполнителями). Необходимо отметить и отсутствие контроля судебных исполнителей за правильностью и своевременностью удержаний из заработной платы должников. Из материалов исполнительных производств следует, что после направления работодателям должников требований о производстве удержаний алиментов судебные исполнители не проверяют, исполняются ли их требования надлежащим образом.

Так, выявлен факт не осуществления судебными исполнителями Бендерского отдела ГССИ МЮ ПМР на протяжении почти 9 лет контроля за правильностью удержаний алиментов из заработной платы должника.

Несмотря на регулярное указание в актах прокурорского реагирования и письмах прокуроров о необходимости соблюдения требований об объединении исполнительных производств, возбужденных в отношении одного и того же должника, в сводное исполнительное производство, а также о вынесении постановлений при принятии исполнительных производств к исполнению, судебные исполнители Бендерского, Слободзейского, Рыбницкого и Каменского отделов по-прежнему допускают нарушения установленных законом правил.

Выявленные в отчетном периоде факты бездействия судебных исполнителей повлекли за собой необходимость прекращения исполнительных производств о взыскании административных штрафов с должников в связи с истечением сроков давности их исполнения.

Анализ результатов проверок исполнения законов судебными исполнителями, проведенных в 2021 году, позволяет сделать вывод о том, что наиболее распространенными нарушениями норм законодательства об исполнительном производстве являются несвоевременность и неполнота мер по исполнению требований исполнительных документов.

**6) Участие прокурора в рассмотрении дел судами.**

**а) Уголовное судопроизводство.**

В 2021 году в полном объеме были соблюдены нормы Уголовного кодекса и Уголовно-процессуального кодекса ПМР, в условиях состязательности сторон обвинения и защиты, когда участники судебного разбирательства пользуются равными правами по представлению доказательств, участию в исследовании доказательств и заявлению ходатайств. При этом роль прокурора в уголовном судопроизводстве сводится к качественному поддержанию государственного обвинения, исследованию в суде собранных органом предварительного следствия доказательств, в ходе которого он руководствуется только требованиями закона и своим внутренним убеждением, основанным на рассмотрении всех обстоятельств дела.

Так, согласно данным, представленным прокурорами городов и районов, Военным прокурором ПМР, с их участием в 2021 году городскими и районными судами республики было рассмотрено 1242 уголовных дела, из которых по 1052 делам постановлены обвинительные приговоры. В ходе судебного рассмотрения 12 уголовных дел было возвращено прокурору в порядке статьи 205 Уголовно-процессуального кодекса ПМР, по 5 делам государственным обвинителем применялись ст.ст. 221, 222 Уголовно-процессуального кодекса ПМР. С участием работников центрального аппарата Прокуратуры ПМР постановлены приговоры по 13 уголовным делам.

По результатам поддержания государственного обвинения судами республики удовлетворены гражданские иски на общую сумму 15 777 340 руб.

**б) Гражданское судопроизводство.**

В отчетном периоде Прокуратурой ПМР было проведено обобщение практики привлечения судами общей юрисдикции прокурора к участию в рассмотрении гражданских дел в 2020 году и 1-м полугодии 2021 года.

В соответствии с пунктом 3 статьи 48 ГПК ПМР прокурор вступает в процесс и дает заключение по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных данным Кодексом и другими законами, или когда необходимость участия прокурора в данном деле признана судом в целях осуществления возложенных на него полномочий. Прокурор вступает в процесс и дает заключение по всем делам, рассматриваемым Верховным судом Приднестровской Молдавской Республики в качестве суда первой инстанции.

Одновременно, ГПК ПМР, иными законами, а также Приказом Прокурора ПМР от 06 мая 2015 года № 18 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и арбитражном судопроизводстве» определены категории дел, участие прокурора в которых обязательно и по которым прокурор вступает в процесс для дачи заключения.

Однако, в настоящее время помимо участия прокурора по всем делам, в которых такое участие обязательно в силу закона, и в которые прокурор вступает для дачи заключения, суды общей юрисдикции привлекают прокурора и к участию в делах, которые не являются значимыми и резонансными с точки зрения защиты интересов государства и общества и граждан.

Проведенным обобщением установлено, что в 2020 году горрайсудами Республики рассмотрено с участием прокурора 60 гражданских дел, не относящихся к категориям дел, по которым участие прокурора обязательно в силу закона, в первом полугодии 2021 года – 31 дело. В обозначенных случаях необходимость участия прокурора в деле была признана судом.

Установлено, что в большинстве случаев необходимость участия прокурора определялась судом на стадии решения вопроса о возбуждении гражданского дела – выносилось определение о возбуждении гражданского дела и подготовке дела к судебному разбирательству, и данным определением суд привлекал прокурора к участию в деле. Несмотря на это, практически во всех определениях суд указывал на необходимость участия прокурора в деле, не ссылаясь на норму того или иного закона, а также в отсутствие какой-либо мотивировки. В случаях вынесения судом протокольных определений о привлечении к участию прокурора в деле таковые также не мотивированы в своем большинстве, и не содержат указания на нормы гражданского процессуального закона, в соответствии с которыми суд привлекал прокурора к участию в деле.

Необходимо отметить, что суды в некоторых случаях необоснованно связывали все дела, в которых речь идет о защите нарушенных или оспоренных трудовых прав граждан с категорией дел о восстановлении на работе, в которые прокурор вступает для дачи заключения в силу статьи 48 ГПК ПМР. Подобная позиция судов усматривается и по категории дел о возмещении морального вреда, когда данная категория дел связывается с делами о возмещении вреда жизни или здоровью, в которые прокурор вступает для дачи заключения. Прокурор во многих случаях привлекается к участию в делах о возмещении морального вреда в связи с ДТП. Однако, подпунктом и) статьи 12 ГК ПМР компенсация морального вреда определена как самостоятельный способ защиты гражданских прав, и согласно пункту 1 статьи 1133 данного Кодекса компенсация морального вреда осуществляется независимо от подлежащего возмещению имущественного вреда.

Таким образом, проведенным обобщением установлено отсутствие единообразной практики в решении судом вопроса о необходимости привлечения прокурора к участию в рассмотрении гражданских дел.

По результатам проведенного обобщения в адрес Председателя Верховного суда ПМР было направлено информационное письмо.

**7) Участие прокурора в работе по совершенствованию законодательства, в разработке органами государственной власти мер по борьбе с преступностью**

В отчетном периоде Прокуратурой ПМР принималось активное участие в законотворческом процессе посредством внесения законодательных инициатив и поправок в законопроекты.

В 2021 году в Верховный Совет Приднестровской Молдавской Республики (далее – ВС ПМР) Прокурором ПМР направлены 11 законодательных инициатив, а также внесены 22 поправки в 9 проектов законов.

Из числа направленных в 2021 году законодательных инициатив Прокурора ПМР приняты депутатским корпусом 2 законопроекта; 8 проектов законов не рассмотрены; принята в 1 чтении – 1 законодательная инициатива.

Всего в ВС ПМР находится на рассмотрении 19 законодательных инициатив Прокурора ПМР (9 законодательных инициатив, направленных в 2021 году, и 10 законодательных инициатив, из числа ранее направленных Прокурором ПМР).

Кроме того, одна законодательная инициатива Прокурора ПМР была в 2021 году отклонена депутатским корпусом.

В 2021 году помимо принятых 2 законопроектов, направленных в отчетном периоде в ВС ПМР, также были приняты 11, ранее направленных Прокурором ПМР проектов.

1. Таким образом, в 2021 году депутатским корпусом всего принято 13 законодательных инициатив Прокурора ПМР:

*1) Проект закона ПМР «О внесении дополнения в Закон ПМР «О подоходном налоге с физических лиц» (папка 88 (VII).*

**Проект был разработан с целью приведения в соответствие норм** Конституционного закона ПМР «О Прокуратуре Приднестровской Молдавской Республики» и Закона ПМР «О подоходном налоге с физических лиц» в части дополнения перечня видов доходов, не подлежащих налогообложению материальной помощью, выплачиваемой прокурорским работникам.

*2) Проект закона ПМР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты ПМР» (папка 194 (VII).*

Принятый закон устанавливает необходимость получения согласия общего собрания собственников жилых помещений не только на строительство, но и на проектирование. При этом предполагается, что общее собрание собственников жилых помещений в жилом доме будет принимать единое решение по вопросу дачи согласия и на проектирование, и на строительство на земельном участке многоквартирного жилого дома.

Действующее законодательство требовало согласия общего собрания собственников жилых помещений только на строительство, но не на предшествующее строительству проектирование. В результате возникали ситуации, когда потенциальный застройщик, получив разрешение государственной администрации на проектирование, понес определенные затраты на изготовление проекта, однако позже столкнулся с решением общего собрания собственников об отказе согласовывать строительство. Как следствие, потенциальный застройщик несет финансовые потери на оплату нереализованного строительного проекта.

Указанные изменения способствуют минимизации риска неоправданных финансовых потерь застройщика на разработку проектной документации объектов строительства.

Из числа, ранее направленных Прокурором ПМР, законодательных инициатив:

*3) Проект закона ПМР «О внесении изменений, дополнения в некоторые законы ПМР» (папка 839 (VI)* предусматривает изменения, дополнения в Закон ПМР «О свободе совести и о религиозных объединениях», ГПК ПМР, КоАП ПМР), регулирует вопросы ликвидации религиозных объединений.

*4) Проект закона ПМР «О внесении изменений и дополнений в закон ПМР «Об обращениях граждан и юридических лиц, а также общественных объединений» (папка 1601(VI).*

В качестве субъектов, рассматривающих обращения, предложено указать не только органы государственной власти, но и органы государственного управления, включая подведомственные им органы, организации и структурные подразделения.

В правовое поле введены уже применяемые на практике новые формы направления электронных обращений: специальный раздел в формате «вопрос-ответ», а также программы для мгновенного обмена сообщения посредством глобальной сети Интернет (Viber, WhatsApp, Telegram). Восполнение существовавшего пробела устраняет неопределенность в части порядка рассмотрения обращений, поступающих через данные электронные формы.

Кроме того, проектом предусматривалось возложение большего круга обязанностей по организации регулярного приема обращений, а также организации личного приема на юридические лица, которые учреждены государством либо муниципальными образованиями (включая их филиалы).

*5) Проект закона ПМР «О внесении изменения в Земельный кодекс ПМР» (папка 1679 (VI)* разработан в целях устранения противоречий при предоставлении земельных участков для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства из земель запаса фонда перераспределения земель.

*6) Проект закона ПМР «О внесении изменений в Кодекс ПМР об административных правонарушениях» (папка 1710 (VI)* предложен в связи с необходимостью устранить правовой пробел в вопросе об ответственности за передачу персональных данных определенному кругу лиц, а также за непредставление ответа по обращениям граждан, юридических лиц, а также общественных объединений (статьи 13.11 и 5.55 КоАП ПМР).

*7) Проект закона ПМР «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты ПМР» (папка 1711 (VI).*

Законодательной инициативой предложены изменения в УПК ПМР, УИК ПМР с целью гармонизации с законодательствам РФ и устранению пробелов в правоприменительной практике.

*8) Проект закона ПМР «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс ПМР» (папка 1752 (VI).*

Проектом закона предложено конкретизировать круг лиц с привязкой к их процессуальному статусу, имеющих право на реабилитацию, и устранения имеющихся противоречий и недостатков в институте реабилитации.

*9) Проект закона ПМР «О внесении изменения в УПК ПМР» (папка 1776 (VI)* предусматривал изменения в статью 45 УПК ПМР, регламентирующую порядок приглашения, назначения, замены защитника и отказа от защитника по аналогии с РФ.

*10) Проект закона ПМР «О внесении изменений и дополнения в КоАП ПМР» (папка 1817(VI)* предлагал установить единообразное применение терминологии (замена в пункте 9 статьи 31.2 КоАП ПМР слова «определение» на слово «постановление»), дополнить КоАП ПМР новой статьей 10.11.1, устанавливающей административную ответственность за нарушение законодательства в области пчеловодства.

*11) Проект закона ПМР «О внесении изменения и дополнения в некоторые законодательные акты» (папка 1821(VI).*Законодательной инициативой предлагалось совершенствование законодательства ПМР, устанавливающего ответственность за неправомерное завладение государственным регистрационным знаком транспортного средства. Предложено внести изменения в часть первую статьи 323-1 УК ПМР в части признаков субъективной стороны преступления, таких как мотив и цель; дополнить КоАП ПМР статьей 19.35, предусматривающей ответственность за неправомерное завладение государственным регистрационном знаком транспортного средства при отсутствии признаков уголовно наказуемого деяния.

*12) Проект закона ПМР «О внесении изменения и дополнения в Уголовный кодекс ПМР» (папка 9 (VII)*Предполагал совершенствование института отмены условного осуждения и исполнения наказания, назначенного приговором суда (ст.ст. 73, 103 УК ПМР – принудительные меры медицинского характера).

*13) Проект закона ПМР «О внесении изменения в Уголовный кодекс ПМР» (папка 35 (VII).*

Диспозиция статьи 167 УК ПМР («Незаконное предпринимательство») содержала указание на «нарушение лицензионных требований и условий». Неопределенность этой законодательной формулировки по отношению к действиям предпринимателей приводила к расширительному ее толкованию, а в ряде случаев открывало возможности для злоупотреблений. В связи с этим указанную формулировку из диспозиции названной статьи предложено исключить.

2. Принята в первом чтении, из числа направленных в 2021 году, одна законодательная инициатива Прокурора ПМР – *проект закона ПМР «О внесении дополнений в Уголовный кодекс ПМР» (папка 108 (VII).*

Диспозицией статьи 198-5 УК ПМР предусмотрена уголовная ответственность за «нецелевое и (или) необоснованное использование средств, полученных в качестве оплаты за жилое помещение и коммунальные услуги, если указанное деяние совершено должностным лицом с использованием своего служебного положения, а равно лицом, выполняющим управленческие функции в управляющей организации, в крупном размере».

Однако такой обязательный признак объективной стороны состава указанного преступления, как его совершение «в крупном размере», законодателем не определен.

Таким образом, устранение выявленного пробела возможно исключительно законотворческими процедурами, для чего предлагается дополнить статью 198-5 УК ПМР примечанием, содержание которого определяло бы сумму средств, необходимую для признания ее крупным размером в качестве составообразующего признака. Одновременно с этим, представляется целесообразным дополнить указанную норму частью второй, с указанием в ней квалифицирующих признаков состава данного преступления – «группой лиц по предварительному сговору», а также «в особо крупном размере», определив в примечании материальные критерии (суммы использованных средств), позволяющей отнести ее к таковому.

3. Не рассмотрены ВС ПМР восемь законодательных инициатив Прокурора ПМР, направленных в 2021 году:

*1) Проект закона ПМР «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты ПМР» (папка 163 (VII).*

Законопроект разработан с целью законодательного устранения пробела, выявленного в нормах КоАП ПМР и в АПК ПМР, в части возможности обжалования и опротестования прокурором вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, вынесенному должностным лицом или коллегиальным органом.

*2) Проект закона ПМР «О внесении изменения и дополнений в Закон ПМР «Об обороте оружия и боеприпасов на территории ПМР» (папка 240 (VII)*направлен на либерализацию правоотношений в сфере оборота гражданского оружия и боеприпасов к нему.

Во избежание правовой неопределенности и противоречий в правоприменительной практике законопроектом предлагается предусмотреть такое ограничение, которое бы запрещало выдавать гражданам разрешения на приобретение права собственности на оружие и боеприпасы, а также на приобретение, хранение, хранение и ношение, коллекционирование и экспонирование оружия и боеприпасов к нему только лицам, имеющим судимость.

Кроме того, законопроект исключает запреты, связанные с ограничением права на получение соответствующих разрешений, в случае если в отношении лица вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела или о прекращении уголовного дела по не реабилитирующим основаниям и др.

*3) Проект закона ПМР «О внесении дополнения в Уголовный кодекс ПМР» (папка 291 (VII).*

В ходе правоприменительной практики возникла необходимость в определении предусмотренного диспозицией названной статьи понятия «иного транспортного средства». УК ПМР не раскрывает указанное понятие применительно к статье 162 данного Кодекса.

Разрешение указанного пробела представляется возможным путем внесения в статью 162 УК ПМР дополнения в виде примечания.

*4) Проект закона ПМР «О внесении изменения и дополнения в КоАП ПМР» (папка 297 (VII).* Законопроект разработан с целью законодательного устранения пробела, выявленного в нормах КоАП ПМР, в части установления административной ответственности за причинение легкого телесного повреждения, не повлекшего за собой кратковременного расстройства здоровья или незначительной стойкой утраты трудоспособности, а также за нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль.

Кроме того, законопроектом предлагается установить максимальный срок вытрезвления при административном задержании лица.

*5) Проект закона ПМР «О внесении изменения и дополнений в Закон ПМР «Об обращениях граждан и юридических лиц, а также общественных объединений» (папка 369 (VII).*

Проект закона направлен на уточнение обязанностей руководителей органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления при рассмотрении обращений заявителей, а также на урегулирование порядка уведомления заявителей о некоторых решениях, принимаемых при рассмотрении обращений.

*6) Проект закона ПМР «О внесении дополнения в Закон ПМР «Об оперативно-розыскной деятельности в ПМР» (папка 400 (VII).*

Предлагается предусмотреть обязанность суда выносить мотивированные решения по результатам рассмотрения материалов, влекущих ограничение конституционных прав человека в оперативно-розыскной деятельности. Наряду с этим также предлагается определить разновидности принимаемых судом решений (разрешение на проведение соответствующего оперативно-розыскного мероприятия либо отказ) и регламентировать действия суда после вынесения решения.

*7) Проект закона ПМР «О внесении изменений и дополнения в Закон ПМР «О социальной реабилитации больных хроническим алкоголизмом, наркоманией или токсикоманией» (папка 401 (VII).*Законопроект разработан с целью закрепления возможности прокурора вносить представления на решения судов, не вступившие в законную силу, при направлении больных хроническим алкоголизмом, наркоманией или токсикоманией в лечебно-трудовые профилактории исполнительного органа государственной власти, в ведении которого находятся вопросы исполнения наказаний и судебных решений.

*8) Проект закона ПМР «О внесении изменений и дополнения в УПК ПМР» (папка 347 (VII).*

Законопроектом предложено регламентировать прекращение уголовного дела по обстоятельствам, исключающим производство по уголовному делу в случае, когда до постановления приговора или вступления его в законную силу преступность и наказуемость этого деяния были устранены новым уголовным законом (декриминализация).

4. Также на рассмотрении ВС ПМР десять ранее направленных законодательных инициатив Прокурора ПМР:

*1) Проект закона ПМР «О внесении дополнения и изменения в некоторые законодательные акты ПМР» (папка 770 (VI)* предусматривает дополнения и изменения в УК ПМР, УПК ПМР и регламентирует вопросы условно-досрочного освобождения.

*2) Проект закона ПМР «О внесении изменений в Земельный кодекс ПМР» (папка 998 (VI)* предусматривает возможность продажи прав на земельные участки путем проведения аукционов.

*3) Проект закона ПМР «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты ПМР» (папка 1440 (VI)* Законодательной инициативой предлагается внесение изменений и дополнений в ГПК ПМР и Закон ПМР «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

В целях реализации конституционных прав лиц, страдающих психическими расстройствами и признанных в установленном законом порядке недееспособными, законопроектом предлагается установить обязательность и процедуру судебной проверки необходимости и обоснованности помещения указанной категории лиц в специализированные (психоневрологические) учреждения для социального обеспечения.

Кроме того, законопроектом предлагается законодательно закрепить практику помещения лиц, страдающих психическими заболеваниями, не только в психиатрические стационары (чьи возможности по приему пациентов ограничены), но и в психоневрологические учреждения для социального обеспечения.

*4) Проект закона ПМР «О внесении дополнений в Гражданский кодекс ПМР» (папка 1598 (VI)* Проект закона разработан в целях совершенствования законодательного регулирования правоотношений в сфере взаимодействия граждан и кредитных организаций и направлен на гармонизацию с законодательством РФ.

*5) Проект закона ПМР «О внесении дополнения в Уголовный кодекс ПМР» (папка 1617 (VI)* Законопроектом предложено примечание к ст. 173 УК ПМР дополнить пунктом 3 и установить, что в случае кредиторской задолженности, возникшей из обязательства по возмещению причиненного вреда, злостной формой уклонения от ее погашения по мимо прочего признается несообщение сведений об изменении места жительства или места пребывания, места работы, а также непринятие мер по исправлению неблагоприятной финансовой ситуации, в том числе не обращение без уважительных причин трудоспособного лица, не состоящего в трудовых отношениях, в территориальный орган Единого государственного фонда социального страхования ПМР для оказания помощи в поиске работы в течение одного месяца со дня получения направления судебного исполнителя о необходимости трудоустроиться, а также отказ от предложенной оплачиваемой работы.

*6) Проект закона ПМР «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс ПМР» (папка 1671 (VI).* Законодательная инициатива предполагает изменения и дополнения в ряд норм УПК ПМР: части четвертая и девятая статьи 35, часть третья статьи 56, части первая, третья и четвертая статьи 57, часть одиннадцатая статьи 77-1, часть первая статьи 78, часть шестая статьи 97, часть первая статьи 131, часть третья статьи 175, часть первая статьи 187 и иные.

*7) Проект закона ПМР «О внесении изменения и дополнения в некоторые законодательные акты ПМР» (папка №1781(VI).* Проектом устанавливается, что право на досрочное увольнение с военной службы получат также военнослужащие, прошедшие военную службу в другом государстве сроком не менее чем установлено Законом ПМР «О всеобщей воинской обязанности и военной службе». Кроме того примечание к статье 334 УК ПМР предлагается дополнить частью второй и предусмотреть освобождение от уголовной ответственности, если в период самовольного оставления части он прошел военную службу в другом государстве сроком не менее чем установлено законодательством ПМР, если в его действиях не содержится иного состава преступления.

*8) Проект закона ПМР «О внесении дополнения в Закон ПМР «Об исполнительном производстве» (папка 1828 (VI).* Законопроектом предлагается ввести норму об освобождении от взыскания исполнительского сбора по исполнительным документам имущественного и неимущественного характера с должника-гражданина, которому выплачивается минимальный размер пенсии по возрасту и ниже, при отсутствии у него иных видов доходов.

*9) Проект закона ПМР «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в ПМР» (папка 1832 (VI)* предусматривает упорядочивание деятельности адвокатов на территории ПМР.

*10) Проект КЗ ПМР «О внесении изменений и дополнений в КЗ ПМР «О Прокуратуре» (папка 1868 (VI).* Предлагает Конституционный закон дополнить нормами, которые позволят эффективней реализовать функции надзора в рамках определенных полномочий прокурора, а также необходимостью детализации отдельных норм Конституционного закона.

5. Отклонен в 2021 году один *проект закона ПМР «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс ПМР» (папка 1235 (VI).*Законопроект был разработан по результатам проведенного Прокуратурой ПМР обобщения практики рассмотрения судьями Верховного суда ПМР надзорных представлений, принесенных на вступившие в законную силу судебные постановления по гражданским делам за период с введения в действие в 2014 году ГПК ПМР и по сентябрь 2018 года.

6. С целью устранения выявленной правовой неопределенности в некоторых нормах законодательных актов Прокурором ПМР в ВС ПМР направлено 4 запроса о толковании:

1) о толковании подпункта р) пункта 1 статьи 16 Закона ПМР «Об основах налоговой системы в Приднестровской Молдавской Республике» в вопросах того:

- что в целях указанной нормы следует понимать под термином «содержание и развитие социальной сферы и инфраструктуры сел (поселков)»;

- осуществление каких мероприятий (действий, совокупности действий) в целях исполнения указанной нормы будет являться содержанием и развитием социальной сферы и инфраструктуры сел (поселков);

- считается ли ремонт кабинетов здания администрации села содержанием и развитием социальной сферы и инфраструктуры сел (поселков).

2) о толковании норм статьи 5 Закона ПМР «О заработной плате работников бюджетной сферы, денежном довольствии военнослужащих и лиц, приравненных к ним по условиям выплат денежного довольствия, денежном содержании государственных гражданских служащих» в вопросе о том, какому органу государственной власти принадлежат правотворческие полномочия по определению порядка установления отраслевых надбавок и доплат работникам администраций сел (поселков).

3) о толковании пункта 3 статьи 17 Закона ПМР «О государственном пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, уголовно-исполнительной системе, службе судебных исполнителей, налоговых и таможенных органах, и их семей» в вопросе о том, по нормам каких правовых актов производится льготное исчисление выслуги лет: действовавших в соответствующие периоды прохождения службы или действующих на момент исчисления выслуги лет.

4) о толковании подпунктов з), и) пункта 3 статьи 301 Гражданского процессуального кодекса ПМР в вопросе о том, допускается ли рассмотрение судом в порядке особого производства заявлений об установлении факта участия в боевых действиях по защите ПМР.

7. О выявленных правовых коллизиях и пробелах Прокуратурой ПМР были направлены следующие письма в соответствующие органы государственной власти и управления:

1) в Верховный Совет ПМР о выявленных в законе коллизиях норм, регулирующих порядок исчисления выслуги лет сотрудников уголовно-исполнительной системы для назначения пенсии;

2) в Правительство ПМР:

- о выявленных пробелах и коллизиях в законодательстве о порядке признания гражданина инвалидом;

- о принятии мер к разработке и инициированию в установленном порядке проекта закона ПМР «Об основах обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», либо иных правотворческих мер, которые позволят обеспечить выплату гражданам в полном объеме за счет государства повременных платежей в возмещение вреда, причиненного их жизни или здоровью;

- о выявленных правовых коллизиях и пробелах в вопросе определения функций государственного контроля за исполнением законодательства о занятости населения;

- о выявленных правовых коллизиях и пробелах в действующем законодательстве в части обеспечения гарантий прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа;

- о выявленных правовых коллизиях и пробелах в вопросе определения форм и порядка осуществления государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда исполнительными органами власти. Пробелы и внутренние коллизии выявлены в законодательных нормах, разграничивающих контрольные полномочия республиканских и местных исполнительных органов власти;

- письмо с предложением рассмотреть вопрос об инициировании изменений в статью 121 Жилищного кодекса ПМР в части приведения оснований предоставления жилых помещений в общежитиях в соответствие с фактически существующей практикой предоставления таких помещений;

- о выявленном правовом пробеле в вопросе определения норм обеспечения организаций дошкольного образования средствами бытовой химии, а также норм обеспечения воспитанников этих организаций предметами личной гигиены;

- о выявленном правовом пробеле в регулировании вопросов порядка отстранения от управления транспортными средствами лиц, страдающих хроническим алкоголизмом, наркоманией или токсикоманией и состоящих на диспансерном учете у врача-нарколога (психиатра);

- о выявленном правовом пробеле в законодательстве об основах общественного контроля по вопросам, относящимся к правотворческой компетенции Правительства ПМР.

3) министру по социальной защите и труду ПМР:

- о выявленном правовом пробеле в вопросе регулирования порядка проведения проверок по запросам пенсионных органов государств-участников СНГ сведений, необходимых для определения права лица на пенсию и ее размера;

- о выявленном правовом пробеле в регулировании порядка расчета индивидуального коэффициента пенсионера, получавшего доход в иностранной валюте;

- в связи с выявленным правовым пробелом в пенсионном законодательстве в вопросе неурегулированности оснований и порядка прекращения выплаты пенсий гражданам ПМР в связи с переходом на пенсионное обеспечение другого государства;

4) министру здравоохранения ПМР и министру по социальной защите и труду ПМР:

- о выявленном правовом пробеле в регулировании порядка заполнения листка о нетрудоспособности;

5) министру здравоохранения ПМР:

- овыявленных правовых пробелах в регулировании порядка учета (ведения очередности) лиц, нуждающихся в эндопротезировании за пределами республики, порядка распределения квот для проведения таких операций среди лечебно-профилактических учреждений республики. Также установлено, что действующее законодательство республики не содержит клинических рекомендаций по профилактике, диагностике, лечению и реабилитации пациентов, нуждающихся в эндопротезировании тазобедренных суставов;

- о выявленном правовом пробеле в регулировании порядка перевода пациентов из одного лечебно-профилактического учреждения в другое;

- о выявленном правовом пробеле порядка информирования уполномоченных лиц (членов семьи, а при их отсутствии – близких родственников или законных представителей умершего) о смерти пациентов в лечебно-профилактических учреждениях, подведомственных Министерству здравоохранения ПМР).

6) министру юстиции ПМР о выявленном правовом пробеле в регулировании порядка выдачи выписки из протокола конкурсной комиссии по результатам проведенного конкурса среди лиц, претендующих на право заниматься нотариальной деятельностью;

7) министру просвещения ПМР о выявленном правовом пробеле в вопросе определения требований к материально-технической базе организации дошкольного образования;

8) министру внутренних дел ПМР о выявленном правовом пробеле в вопросе регулирования порядка изменения сведений об адресе регистрации гражданина по месту жительства или по месту пребывания в случаях изменения названия населенного пункта, улицы, переулка по адресу проживания (пребывания) гражданина.

**V. Предложения и рекомендации по законодательному регулированию имеющихся и обозначенных в предоставляемом отчете проблем**

В соответствии с Регламентом Верховного Совета ПМР Прокурором ПМР направлены предложения по формированию плана законопроектной деятельности на 2022 год.

В 2022 году запланировано внести 13 законодательных инициатив по различным направлениям надзорной деятельности органов прокуратуры.

В случае выявлений пробелов и коллизий действующего законодательства в рамках текущей надзорной деятельности органов прокуратуры будут направляться и иные законодательные инициативы с целью правового урегулирования возникающих вопросов.

Кроме того, представляется необходимым в 2022 году продолжить во взаимодействии с Верховным Советом ПМР, иными субъектами права законодательной инициативы работу по рассмотрению ранее внесенных законодательных инициатив.

Прокурор

Приднестровской Молдавской Республики А.А. Гурецкий

Примечание.

Информация, указанная в настоящем Приложении, изложена в редакции, представленной Прокурором Приднестровской Молдавской Республики.