

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2025.75.19.054

**Актуальные проблемы прокурорского надзора в сфере
выявления признаков хищения бюджетных средств Республики
Абхазия**

Кобахия Константин Вячеславович

Прокурор,

Управление по надзору за исполнением законодательства,

Генеральная прокуратура Республики Абхазия,

Аспирант,

Институт аспирантуры и докторантуры,

Московский государственный юридический

университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА),

384900, Республика Абхазия, Сухум, ул. Гулия, 38;

e-mail: k.kobakhiya@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются современные вызовы и проблемы, с которыми сталкиваются органы прокуратуры Республики Абхазия при проведении мероприятий в порядке надзора за деятельностью по выявлению хищений бюджетных средств. Анализируются правовые и организационные аспекты прокурорского надзора, взаимодействие с контрольными и правоохранительными органами, а также приводятся примеры из правоприменительной практики последних лет. Особое внимание уделяется вопросам совершенствования механизмов прокурорского реагирования и необходимости системного подхода к профилактике и выявлению коррупционных преступлений.

Для цитирования в научных исследованиях

Кобахия К.В. Актуальные проблемы прокурорского надзора в сфере выявления признаков хищения бюджетных средств Республики Абхазия // Вопросы российского и международного права. 2025. Том 15. № 10А. С. 469-476. DOI: 10.34670/AR.2025.75.19.054

Ключевые слова

Правоприменительная практика, прокурорский надзор, Генеральная прокуратура Республики Абхазия, хищение бюджетных средств, коррупция, финансовый контроль.

Введение

Проблема хищения бюджетных средств в Республике Абхазия сохраняет свою актуальность в условиях ограниченных ресурсов и высокой общественной значимости эффективного использования государственных средств. Органы прокуратуры, обладая ключевыми полномочиями в сфере надзора за исполнением законодательства, играют центральную роль в выявлении, пресечении и расследовании подобных преступлений.

В соответствии с законодательством Республики Абхазия, прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов органами государственной власти, местного самоуправления, организациями и должностными лицами, в том числе в части расходования бюджетных средств. Особое значение имеет взаимодействие прокуратуры с Контрольной палатой Республики Абхазия, которая, выявляя признаки хищения или нецелевого использования средств, обязана передавать соответствующие материалы в правоохранительные органы для принятия решений, а также взаимодействие между Управлением по надзору за исполнением законодательства Республики Абхазия Генеральной прокуратуры Республики Абхазия (далее – Управление) и Следственным управлением Генеральной прокуратуры Республики Абхазия, проводя аналогию фактически выполняющим роль Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации.

Следует отметить, что материалы проверок, поступающие из иных контрольно-надзорных органов государственной власти, содержат в себе выявленные нарушения законодательства, которые как правило носят, административный, трудовой и гражданско-правовой характер, и не всегда содержат признаки уголовно наказуемых деяний.

Но как правило материал проверки, первично не содержащий признаков уголовно-наказуемых деяний требует проведения повторной углубленной прокурорской проверки, что находится в компетенции Управления по надзору за исполнением законодательства Республики Абхазия Генеральной прокуратуры Республики Абхазия.

Прокурорские проверки фиксируют систематический характер нарушений в сфере бюджетного процесса, что свидетельствует о недостатках внутреннего контроля в государственных и муниципальных учреждениях и необходимости усиления профилактических мер.

Основное содержание

Анализ действующего законодательства Республики Абхазия регламентирующего общегосударственную деятельность органов прокуратуры позволяет сделать вывод о том, что отсутствует круг конкретно очерченных полномочий и мероприятий, возможных к проведению в рамках надзорных проверок, предоставленных прокурорскому работнику, проводящему плановую либо внеплановую проверку в порядке надзора.

Так, полномочия прокурорско-следственного работника органов прокуратуры регламентированы рядом нормативно-правовых актов, в том числе Конституцией Республики Абхазия [Конституция Республики Абхазия, 1994], Законом Республики Абхазия «О прокуратуре Республики Абхазия», Уголовно-процессуальным кодексом Республики Абхазия, а именно ст. 37 УПК Республики Абхазия, определяющей перечень конкретных полномочий.

Чтобы все собранные следователями органов прокуратуры Республики Абхазия доказательства были допустимы в рамках проведения доследственных проверок и

расследования уголовных дел, их полномочия должны быть реализованы строго в пределах, установленных уголовно-процессуальным законодательством.

Таким образом, резюмируя сказанное, результаты действий следователя или прокурора в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством можно отнести к допустимым, либо к недопустимым доказательствам.

Следует отметить, что Управление руководствуется Конституцией Республики Абхазия, законами, в том числе Законом Республики Абхазия «О прокуратуре Республики Абхазия», международными договорами Республики Абхазия, организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Республики Абхазия и его заместителей, а также Положением о данном Управлении утвержденным Генеральным прокурором Республики Абхазия 15 марта 2017 года. Данным Положением определены базовые принципы организации работы Управления, закреплено распределение полномочий и утверждена его структура [Положение об Управлении по надзору..., 2017]. Реализуя данные полномочия, прокурорские работники сталкиваются с рядом существенных проблем.

Согласно п.1 ст. 20 Закона Республики Абхазия «О прокуратуре Республики Абхазия» прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе [Закон Республики Абхазия «О прокуратуре...», 2006]: по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в пункте 1 статьи 19 настоящего Закона, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона; требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций; вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Так, например, прокурор Управления проводя проверочные мероприятия в порядке надзора ограничен законодательством в получении ряда сведений, а именно статьей 31 Закона Республики Абхазия «О банках и банковской деятельности» регламентирующей банковскую тайну ограничивается право прокурора на получения справок и банковских выписок [Закон Республики Абхазия «О банках и банковской деятельности», 2011]. При этом, справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, выдаются кредитной организацией им самим, судам и Арбитражному суду (судьям), Контрольной палате Республики Абхазия, налоговым органам, таможенным органам Республики Абхазия и судебным исполнителям, в случаях, предусмотренных законодательством Республики Абхазия об их деятельности, а при наличии согласия прокурора, – органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве. В соответствии с законодательством Республики Абхазия справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, выдаются кредитной организацией органам внутренних дел при осуществлении ими функций по выявлению, предупреждению и пресечению налоговых преступлений.

Данной статьей не предусмотрена возможность получения справок по операциям и счетам юридических лиц и граждан осуществляющих предпринимательскую деятельность, в том числе реализующие государственные контракты, финансируемые за счет бюджетных средств в рамках

проведения прокурорских общеподразделений проверок.

Практика прокурорского надзора выработала меры получения интересующих сведений, а именно, в рамках проведения общеподразделений проверки прокурор Управления направляет запросы в структурные подразделения министерства по налогам и сборам Республики Абхазия, а также в Управление экономической безопасности и противодействия коррупции министерства внутренних дел Республики Абхазия с целью получения интересующих банковских сведений, минуя ограничения данной статьи закона. Данный способ приводит к увеличению сроков проведения проверки. Более того, у недобросовестных субъектов экономической деятельности возникает возможность заблаговременного снятия (обналичивания) денежных средств, полученных преступным путем, до получения сведений о наличии на его расчетных и иных счетах денежных средств, полученных преступным путем.

С учетом изложенного на основании статьи 46 Конституции Республики Абхазия автором данной статьи, как сотрудником Управления подготовлен и Генеральной прокуратурой Республики Абхазия, внесен на рассмотрение Народного Собрания - Парламента Республики Абхазия в качестве законодательной инициативы проект закона «О внесении изменений в часть первую статьи 20 Закона Республики Абхазия «О прокуратуре Республики Абхазия» и статью 31 Закона Республики Абхазия «О банках и банковской деятельности» (о наделении прокуратуры полномочиями по получению информации в кредитных организациях в рамках проведения общеподразделений мероприятий)». Данный законопроект находится на стадии рассмотрения.

Говоря о получении сведений по операциям и счетам юридических лиц и граждан, чья деятельность является предметом проверки, возникает необходимость необходимо также отметить упомянутые выше мероприятия как проведение осмотра приобщаемых документов с целью выявления аффилированных лиц, либо контрагентов возможно причастных к совершению преступлений, проведение опросов лиц, осмотров мест совершений преступлений их фото-видео фиксация.

В Положении об Управлении либо в отдельных организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Республики Абхазия отсутствуют приложения в виде утвержденных бланков запросов, опросов, осмотров и иных документов, допустимых к использованию.

Таким образом, все вышеуказанные действия, в том числе действия связанные с непосредственной реализацией полномочий, предусмотренных статьей 20 Закона Республики Абхазия «О прокуратуре Республики Абхазия» и Положением об Управлении, предметно не регламентированы.

Отсутствуют также аналоги утвержденных процессуальных бланков проведения вышеуказанных мероприятий. Данное обстоятельство впоследствии приводит к сложностям при направлении общеподразделений материалов проверок, содержащих в себе доказательства, полученные путем приобщения к материалам проверок ответов на запросы, опросов лиц, осмотры интересующих объектов и иные процессуально неподкрепленные доказательства в Следственное Управление Генеральной прокуратуры Республики Абхазия. И как следствие осложняют процесс проведения доследственных проверок в порядке статей 143-144 УПК Республики Абхазия с последующим рассмотрением вопроса возбуждение уголовных дел, а также создает необходимость проведения дополнительных либо повторных осмотров, допросов, экспертиз, исследований, а также оценки аутентичности и достоверности представленных документов [Уголовно-процессуальный кодекс Республики Абхазия, 2007].

Проанализировав теоретические и практические аспекты, следует отметить, что по материалам направленным Управлением по надзору за исполнением законодательства Республики Абхазия Генеральной прокуратуры Республики Абхазия, Следственным управлением Генеральной прокуратуры Республики Абхазия возбужден ряд уголовных дел по фактам хищения бюджетных средств, в том числе в рамках реализации инвестиционных программ, при строительстве объектов, в деятельности государственных учреждений. В качестве примера можно привести дело о хищении более 25 млн. рублей в Министерстве демографии и репатриации Республики Абхазия, расследование нарушений при строительстве водопровода в селе Члоу, а также дела, связанные с деятельностью унитарных предприятий и государственных компаний. Однако в ходе судебного следствия ряд доказательств, полученных в ходе проведения так называемых общегосударственных проверок, были признаны как недопустимые доказательства.

На наш взгляд, для повышения эффективности прокурорского надзора в Республике Абхазия необходимо закрепить ряд дополнительных полномочий органов прокуратуры при проведении проверок в порядке надзора и закрепить нормативно-правовыми актами перечень допустимых надзорных с целью их дальнейшей состоятельности.

Одновременно необходимо разработать приказ Генерального прокурора Республики Абхазия о взаимодействии Управления по надзору за исполнением законодательства Республики Абхазия Генеральной прокуратуры Республики Абхазия и Следственного управления Генеральной прокуратуры Республики Абхазия о реализации своих полномочий и определения критерия полноты материала для своевременного направления материалов общегосударственных проверок для принятия оперативных решений в соответствии с УПК Республики Абхазия.

Важно также ужесточить ответственность за нецелевое использование бюджетных средств, сопровождать это профилактическими мерами и разъяснительной работой среди должностных лиц, в том числе при необходимости, проведение которых можно поручить сотрудникам органов прокуратуры по соответствующим направлениям.

Проведённый анализ теоретических и практических аспектов прокурорского надзора в Республике Абхазия позволяет сделать следующие выводы и сформулировать конкретные предложения по совершенствованию законодательства и организационной деятельности в данной сфере.

- Актуальность проблемы хищения бюджетных средств сохраняется в условиях ограниченных ресурсов и высокой общественной значимости эффективного использования государственных средств. Прокуратура играет ключевую роль в выявлении, пресечении и расследовании подобных преступлений, однако сталкивается с рядом законодательных и организационных ограничений.
- Систематический характер нарушений в сфере бюджетного процесса свидетельствует о недостатках внутреннего контроля в государственных и муниципальных учреждениях и необходимости усиления профилактических мер.
- Недостаточная определённость круга полномочий прокурорских работников при проведении общегосударственных проверок, а также отсутствие утверждённых процессуальных бланков и чётких регламентов фиксирования действий сотрудников прокуратуры, затрудняют эффективное взаимодействие между подразделениями прокуратуры и следственными органами и снижают допустимость полученных доказательств в рамках уголовного судопроизводства.

- Ограничения в получении информации от кредитных организаций и других структур, установленные действующим законодательством, существенно осложняют проведение эффективных прокурорских проверок и создают риски для своевременного выявления и пресечения хищений бюджетных средств.
- Практика прокурорского надзора показала, что ряд уголовных дел по фактам хищения бюджетных средств был возбужден по материалам, направленным Управлением по надзору за исполнением законодательства, однако часть доказательств, полученных в ходе общегенеральных проверок, признавалась недопустимой в суде из-за отсутствия нормативного закрепления процедур их получения.

Заключение

В целях повышения эффективности прокурорского надзора и обеспечения неотвратимости ответственности за правонарушения в бюджетной сфере обоснованными представляются следующие меры:

- Расширить перечень полномочий прокурорских работников, определённых статьёй 20 Закона Республики Абхазия «О прокуратуре Республики Абхазия».
- Нормативно закрепить перечень допустимых надзорных действий, сопровождаемых утверждёнными бланками при реализации своих полномочий, включая бланки опросов лиц, осмотров предметов, документов и иных документов, сформированных в порядке надзора.
- Разработать и утвердить приказ Генерального прокурора Республики Абхазия, регламентирующий порядок взаимодействия между структурными подразделениями прокуратуры и следственными органами, а также определяющий критерии полноты материалов для их своевременного направления по результатам общегенеральных проверок.
- Усилить ответственность за нецелевое использование бюджетных средств, сопровождая эти меры профилактической работой и разъяснительной деятельностью среди должностных лиц, а также обеспечить прозрачность и общественный контроль за результатами прокурорских проверок.

Реализация указанных мер позволит повысить качество и результативность прокурорского надзора, обеспечить законность и прозрачность в расходовании бюджетных средств, а также укрепить доверие общества к деятельности органов прокуратуры и государственным институтам в целом.

Библиография

1. Конституция Республики Абхазия. Принята на сессии Верховного Совета Республики Абхазия 12-го созыва 26 ноября 1994 г.;
2. Уголовный кодекс Республики Абхазия. Принят Народным Собранием-Парламентом Республики Абхазия 28 декабря 2006 г.;
3. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Абхазия. Принят Народным Собранием-Парламентом Республики Абхазия 25 декабря 2007 г.;
4. Закон Республики Абхазия «О прокуратуре Республики Абхазия». Принят Народным Собранием-Парламентом Республики Абхазия 1 июня 2006 года;
5. Закон Республики Абхазия «О банках и банковской деятельности». Принят Народным Собранием – Парламентом Республики Абхазия 22 февраля 2011 г.;
6. Положение об Управлении по надзору за исполнением законодательства Республики Абхазия Генеральной

прокуратуры Республики Абхазия, утвержденное 15.03.2017 г.;
7. Ястребов В.Б., Ястребов В.В. Прокурорский надзор: Учебник для академического бакалавриата юридических вузов и факультетов. М.: ИКД «Зерцало-М», 2017. - 408 с.;

Current Problems of Prosecutorial Supervision in the Sphere of Detecting Signs of Embezzlement of Budgetary Funds of the Republic of Abkhazia

Konstantin V. Kobakhiya

Prosecutor

Supervision over Execution of Legislation Department,
General Prosecutor's Office of the Republic of Abkhazia,

Graduate Student,

Institute of Graduate and Doctoral Studies,
O.E. Kutafin Moscow State Law University (MSLA),
384900, 38 Gulia str., Sukhum, Republic of Abkhazia;

e-mail: k.kobakhiya@mail.ru

Abstract

The article examines contemporary challenges and problems faced by the prosecutorial authorities of the Republic of Abkhazia when conducting measures in the order of supervision over activities for detecting embezzlement of budgetary funds. Legal and organizational aspects of prosecutorial supervision, interaction with control and law enforcement agencies are analyzed, and examples from law enforcement practice of recent years are provided. Special attention is paid to issues of improving mechanisms of prosecutorial response and the necessity of a systemic approach to preventing and detecting corruption crimes.

For citation

Kobakhiya K.V. (2025) Aktual'nyye problemy prokurorskogo nadzora v sfere vyvayleniya priznakov khishcheniya byudzhetnykh sredstv Respubliki Abkhaziya [Current Problems of Prosecutorial Supervision in the Sphere of Detecting Signs of Embezzlement of Budgetary Funds of the Republic of Abkhazia]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 15 (10A), pp. 469-476. DOI: 10.34670/AR.2025.75.19.054

Keywords

Law enforcement practice, prosecutorial supervision, General Prosecutor's Office of the Republic of Abkhazia, embezzlement of budgetary funds, corruption, financial control.

References

1. The Constitution of the Republic of Abkhazia. Adopted at the session of the Supreme Council of the Republic of Abkhazia of the 12th convocation on November 26, 1994;
2. The Criminal Code of the Republic of Abkhazia. Adopted by the National Assembly-Parliament of the Republic of Abkhazia on December 28, 2006;
3. Criminal Procedure Code of the Republic of Abkhazia. Adopted by the National Assembly-Parliament of the Republic of Abkhazia on December 25, 2007;
4. The Law of the Republic of Abkhazia "On the Prosecutor's Office of the Republic of Abkhazia". Adopted by the National

Assembly-Parliament of the Republic of Abkhazia on June 1, 2006;

5. The Law of the Republic of Abkhazia "On Banks and Banking Activities". Adopted by the National Assembly – Parliament of the Republic of Abkhazia on February 22, 2011;
6. Regulations on the Office for Supervision of the Implementation of Legislation of the Republic of Abkhazia of the Prosecutor General's Office of the Republic of Abkhazia, approved on 03/15/2017;
7. Yastrebov V.B., Yastrebov V.V. Prosecutorial supervision: Textbook for academic undergraduate law schools and faculties. Moscow: ICD "Mirror-Moscow", 2017. - 408 p.;