

## Полномочия прокурора в сфере уголовного судопроизводства в России и за рубежом

**Аннотация.** В статье представлен анализ регламентации полномочий прокурора в сфере уголовного судопроизводства в законодательстве ряда зарубежных стран. Производится сравнение с полномочиями прокурора в российском уголовно-процессуальном законодательстве. Отмечается, что в подавляющем большинстве зарубежных государств прокурор наделен бóльшим объемом полномочий и что, согласно российскому уголовно-процессуальному законодательству, прокурор, имея большой объем полномочий при производстве предварительного расследования в форме дознания, обладает гораздо меньшим объемом полномочий при производстве предварительного следствия, что является, по мнению автора, требующим устранения недостатком российского уголовно-процессуального закона. Делается вывод о том, что для повышения эффективности надзорной деятельности прокурора в сфере уголовного судопроизводства представляется весьма разумным возвращение прокурору части утраченных после реформы 2007 г. полномочий, в том числе связанных с возбуждением уголовного дела.

**Ключевые слова:** уголовное судопроизводство; законодательство зарубежных стран; прокурорский надзор; предварительное расследование; полномочия прокурора; возбуждение уголовного дела; надзор за производством предварительного расследования; эффективность прокурорского надзора; руководство предварительным расследованием.

**Для цитирования:** Корнакова С. В. Полномочия прокурора в сфере уголовного судопроизводства в России и за рубежом // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 3. — С. 149–155. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.172.3.149-155.

### The Power of Prosecutors in the Field of Criminal Proceedings in Russia and Abroad

**Svetlana V. Kornakova**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Theory and History of State and Law, Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation  
Svetlana-kornakova@yandex.ru

**Abstract.** The paper analyzes the regulation of the prosecutor's powers in the field of criminal proceedings in the legislation of a number of foreign countries. A comparison is made with the powers of the prosecutor in Russian criminal procedure legislation. It is noted that in the overwhelming majority of foreign countries the prosecutor is vested with a greater range of powers. According to Russian criminal procedure legislation, the prosecutor, having a large volume of powers in the conduct of a pre-trial investigation in the form of an inquiry, has a much smaller

---

© Корнакова С. В., 2025

\* Корнакова Светлана Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Байкальского государственного университета  
Ленина ул., д. 11, г. Иркутск, Российская Федерация, 664003  
Svetlana-kornakova@yandex.ru

volume of powers in the conduct of a preliminary investigation, which, in the author's opinion, is a shortcoming of the Russian criminal procedure law that requires elimination. The author concludes that in order to increase the efficiency of the prosecutor's supervisory activities in the area of criminal proceedings, it seems quite reasonable to return to the prosecutor some of the powers lost after the 2007 reform, including those related to the initiation of criminal proceedings.

**Keywords:** criminal proceedings; legislation of foreign countries; prosecutorial supervision; preliminary investigation; powers of the prosecutor; initiation of a criminal case; supervision of the preliminary investigation; prosecutorial supervision efficiency; preliminary investigation management.

**Cite as:** Kornakova SV. The Power of Prosecutors in the Field of Criminal Proceedings in Russia and Abroad. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2025;20(3):149-155. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.172.3.149-155.

**К**ак известно, нормы и принципы международного права, которые принимает Российская Федерация, а также ратифицированные международные договоры, согласно ст. 15 Конституции РФ, имеют бóльшую юридическую силу, нежели национальные нормативные правовые акты. В соответствии с данной позицией уместно соотнесение внутреннего законодательного регулирования деятельности органов прокуратуры с общепринятыми международными правовыми стандартами. К последним можно отнести следующие международные правовые акты: принятая в 2003 г. Рекомендация ПАСЕ «О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве закона»<sup>1</sup>; принятая в 2000 г. Рекомендация Комитета министров Совета Европы № 19 «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия»<sup>2</sup>; принятые в 1990 г. Конгрессом ООН Руководящие принципы, касающиеся роли прокуратуры по предупреждению преступности и обращению с преступниками<sup>3</sup>.

Государства — члены Совета Европы используют весьма сходные стандарты осуществления прокурорского надзора за деятельностью орга-

нов предварительного расследования. В соответствии с международными правовыми документами и стандартами прокуратуры обладают рядом полномочий:

- 1) правом приостановить или прекратить производство по уголовному делу и уголовное преследование. Органам предварительного расследования для прекращения уголовного дела и уголовного преследования необходимо получить согласие прокурора;
- 2) правом лично проводить на стадии предварительного расследования ряд процессуальных действий, а также непосредственно осуществлять расследование;
- 3) правом избирать, изменять или отменять меру пресечения;
- 4) правом давать уголовно-правовую квалификацию действиям лиц, совершивших преступление, а также согласовывать объявление лица в розыск;
- 5) правом давать обязательные для исполнения органами расследования письменные указания по выбору направления расследования;
- 6) прокурором принимается решение о направлении уголовного дела в суд;

<sup>1</sup> Рекомендация № 1604 (2003) Постоянной комиссии Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве закона» (принята 27 мая 2003 г. в г. Кишиневе, № 9796).

<sup>2</sup> Рекомендация № R(2000)19 Комитета министров Совета Европы «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» (принята 6 октября 2000 г. на 724-м заседании представителей министров) (вместе с Пояснительной запиской, Комментариями...) // Совет Европы и Россия : сборник документов. М. : Юридическая литература, 2004. С. 746–779.

<sup>3</sup> Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование (приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями 27 августа — 7 сентября 1990 г.) // Права человека : сборник международных договоров. Нью-Йорк ; Женева : ООН, 2002. С. 665.

7) любые вопросы, связанные с возбуждением, приостановлением, а также возобновлением производства по делу, подлежат разрешению прокурором.

Говоря об осуществлении эффективного прокурорского надзора за органами предварительного расследования, можно привести в пример Францию, где, как и в Российской Федерации, существует разделение между органами прокуратуры и следственными органами, однако подобное разделение никак не ограничивает прокурорский надзор, поскольку прокурор обладает широким объемом надзорных полномочий в отношении следственного судьи и судебной полиции. Именно эти органы занимаются расследованием по уголовным делам.

Процесс расследования уголовного дела во Франции начинается с того момента, как поступает информация о совершенном преступлении, после чего судебная полиция проводит предварительное расследование. По итогам предварительного расследования уголовное дело направляется прокурору, который дает ему юридическую оценку, а после этого принимает решение о возбуждении уголовного дела или отказе в этом. В случае отказа в возбуждении уголовного дела может последовать возбуждение публичного иска, которое предусматривает две процедуры: судебного рассмотрения и в дальнейшем рассмотрения дела по существу. Критерием, определяющим выбор, является сложность уголовного дела. Наиболее сложные уголовные дела рассматриваются следственным судьей, а все оставшиеся направляются в суд.

В обязанности следственного судьи входит проведение предварительного следствия и предъявление обвинения в тех случаях, когда для этого собран достаточный объем доказательств, либо, наоборот, прекращение уголовного производства по делу<sup>4</sup>.

Исходя из положений УПК Франции<sup>5</sup>, прокурор обладает следующими полномочиями:

1) на любой стадии предварительного следствия давать судебному следователю указания о производстве отдельных процессуальных действий или о ходе расследования уголовного дела в целом (ст. 82);

2) направлять мотивированные требования об отстранении одного судебного следователя и назначении другого в случае обнаружения нарушений уголовно-процессуального законодательства (ст. 84);

3) участвовать в производстве следственных действий, в том числе допросе обвиняемого или иных лиц, производстве опознания, очной ставки (ст. 92) и др.

Прокурор, присутствуя при допросе, не может лично провести допрос (ст. 119), однако законодатель наделил его правом получения разрешения у судебного следователя для постановки вопросов допрашиваемому. При этом процессуальная самостоятельность следственного органа не подрывается, так как судебный следователь имеет право отказать прокурору. Независимо от того, получил прокурор разрешение задавать вопросы или нет, все вопросы, которые его интересовали, должны быть отражены судебным следователем в протоколе допроса<sup>6</sup>.

Таким образом, во Франции прокурор осуществляет функции руководителя предварительного следствия, обладая большим объемом полномочий в рамках осуществления надзора за предварительным следствием. Он может вступать на любой стадии предварительного следствия в процесс расследования уголовного дела, а также брать на себя часть следственных функций. Вместе с тем, анализируя положение следственного судьи на предмет объема полномочий при производстве предварительного

<sup>4</sup> Головки Л. В. Архетипы досудебного производства, возможные перспективы развития отечественного предварительного следствия // Уголовное судопроизводство. 2014. № 2. С. 9.

<sup>5</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Франции // URL: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/text/362587> (дата обращения: 11.03.2024).

<sup>6</sup> Хайруллина Э. А. Полномочия прокурора в досудебном производстве по уголовному делу согласно уголовно-процессуальному законодательству Франции // Вестник экономики, права и социологии. 2011. № 3. С. 155.

следствия, можно резюмировать, что следователь в Российской Федерации обладает большей процессуальной независимостью, нежели следственный судья во Франции. С одной стороны, следственный судья обязан исполнять указания прокурора при проведении следственных действий, с другой стороны, он организационно подчиняется суду, так как является частью судебной системы.

Основные задачи, которые ставит уголовно-процессуальная система перед органами прокуратуры во Франции:

- 1) поддержание государственного обвинения, участие в конкретных судебных заседаниях;
- 2) осуществление контроля за производством судебными следователями предварительного следствия;
- 3) возбуждение уголовных дел.

В Германии соответствующие полномочия прокурора также имеют свою специфику. В частности, согласно немецкому уголовно-процессуальному законодательству, следователем является сотрудник органов полиции, который проводит дознание с производством следственных действий под надзором прокурора<sup>7</sup>. Поэтому следователь полиции в Германии находится в полном процессуальном подчинении у надзирающего прокурора. Осуществляя расследование, следователь полиции собирает доказательства, формирует материалы уголовного дела, на основании которых прокурором принимаются соответствующие решения, например о возбуждении уголовного дела или же об отказе в этом<sup>8</sup>. В связи с тем что расследование совершенных преступлений осуществляют полиция и институт следственных судей, классическое понятие следователя в Германии отсутствует. Однако в уголовно-процессуальной доктрине Германии существует такое понятие, как «следственный судья», которым может быть любой судья, взявший конкретное уголовное дело к своему разрешению по существу<sup>9</sup>.

В немецкой системе прокурорского надзора за предварительным следствием можно выделить следующую специфику:

1. Все полномочия, связанные с производством следственных действий, принадлежат к кругу обязанностей полиции.
2. Отсутствие классического понимания следователя.
3. Формальные следователи в немецкой полиции фактически являются дознавателями с возможностью перейти к дознанию в упрощенной форме.
4. Тотальный контроль органов прокуратуры за сотрудниками полиции, осуществляющими дознание.
5. Сложная и многоуровневая система судебного контроля, осуществляющегося конкретным судьей в отношении уголовного дела и органов, его расследующих.
6. Наличие модели уголовного процесса с полным учетом принципа объективной истины, в силу которого органы прокуратуры и действующая под их надзором и контролем полиция обязаны расследовать уголовное дело всесторонне, максимально точно и объективно.

Основными участниками расследования уголовных дел в Германии фактически являются три должностных лица: прокурор, следственный дознаватель и следственный судья. В такой системе расследования уголовных дел за прокурором закрепляется обязанность устанавливать все значимые обстоятельства совершенного преступления, а объем его полномочий достаточно обширный: прокурор выступает в качестве руководителя расследования уголовного дела и имеет право принимать участие в его расследовании лично. Прокурор обладает большим спектром полномочий, он может выдавать предписания для производства следственных действий, допрашивать специалистов, экспертов, потерпевшего, подозреваемого или обвиняемого, а также свидетеля с целью установления всех обстоятельств по уголовному делу.

<sup>7</sup> Копылова И. Н. Устранение препятствий к рассмотрению судом уголовного дела: российская и германская модели построения института // Академический юридический журнал. 2019. Т. 20. № 3. С. 42–48.

<sup>8</sup> Головки Л. В. Реформирование следственных органов в России // Вестник Московского университета. 2013. № 3. С. 50.

<sup>9</sup> Головки Л. В. Реформирование следственных органов в России. С. 51.

Стоит отметить, что при неотложности следственных действий, в соответствии с УПК Германии, решения прокурора могут подменять решения судьи. Что касается следственных действий, которые затрагивают права и свободы человека и гражданина (например, выемка, прослушивание и запись телефонных разговоров), то они могут быть произведены с разрешения прокурора, основанием для этого является ситуация безотлагательности, но такое решение впоследствии должно быть подтверждено судьей (п. 1 § 98, п. 1 § 100, § 152 УПК Германии)<sup>10</sup>.

Как и в Германии, в Италии существует такая должность, как следственный судья. В обязанности следственного судьи входит сообщение прокурору о проводимых следственных действиях, а прокурор, в соответствии со ст. 112 Конституции Италии<sup>11</sup>, вправе принимать участие в определенных следственных действиях, ограничивающих права и свободы граждан, например в задержании подозреваемого, прослушивании и записи телефонных разговоров<sup>12</sup>. Указанное право применяется прокурором только в тех случаях, когда это необходимо для дальнейшего продвижения в ходе расследования по уголовному делу.

Еще одно интересное для рассмотрения с точки зрения осуществления прокурорского надзора за ходом предварительного расследования государство — Австрия, где прокурор также является руководителем процессуальной деятельности органов предварительного расследования. Такой статус прокурор получил в связи с реформой 2004 г., по итогам которой был ликвидирован институт следственных судей, а их полномочия по надзору за следствием и дознанием были переданы прокурору. При

этом отметим, что австрийские юристы данную реформу оценивают позитивно<sup>13</sup>, выделяя в качестве положительных черт следующие:

1. Появление возможности разрешения следственных ситуаций, требующих коллективного и взвешенного, коллегиального решения (объединение прокуроров).

2. Прокурор, став фактически руководителем процессуальной деятельности следственных органов, принимает решения о предъявлении обвинения и направлении дела в суд. Подобная вовлеченность прокурора в ход расследования обеспечивает доскональное изучение им дела и принятие взвешенного, законного и справедливого решения.

3. Процессы, связанные с международным сотрудничеством в сфере уголовного преследования, отныне существенно облегчены, поскольку в большинстве европейских стран существует надзор за производством предварительного расследования, осуществление которого, как правило, прерогатива прокуратуры<sup>14</sup>.

Подводя итоги анализа осуществления прокурорского надзора за предварительным следствием в странах Европы, отметим, что в большинстве из них прокурор имеет право: заявлять перед судом ходатайства об избрании в отношении лица меры пресечения; надзирать за деятельностью органов предварительного расследования; проводить отдельные следственные мероприятия; лично расследовать преступления; принимать решения о направлении уголовного дела с обвинительным заключением или аналогом такого заключения в суд; обжаловать решения, принимаемые судом. Кроме того, прокурор обладает функцией поддержания государственного обвинения.

<sup>10</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Федеративной Республики Германия = Strafprozessordnung (StPO) : научно-практический комментарий и перевод текста закона / П. Головенко, Н. Спица ; со вступ. ст. проф. У. Хелльманна. Потсдам, 2012. URL: [https://www.sud.gov.kz/sites/default/files/upk\\_0.pdf](https://www.sud.gov.kz/sites/default/files/upk_0.pdf).

<sup>11</sup> Конституция Итальянской Республики от 22.12.1947 // Конституции зарубежных государств : учеб. пособие. 8-е изд. М. : Инфотропик Медиа, 2012. С. 279.

<sup>12</sup> Щерба С. П. Полномочия прокуроров на досудебных стадиях в уголовном процессе Германии, Франции, Англии, Италии и Испании // Законность. 2011. № 6. С. 55.

<sup>13</sup> См.: Pilnacek C. Ein Jahr StPO-Reform — Erwartungen, Realität und Zukunft // ÖJZ. 2009. № 62. S. 550–554.

<sup>14</sup> Ильютченко Н. В. Оптимизация уголовного процесса: опыт Австрии // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 15. С. 180.

Рассматривая органы прокуратуры и их взаимодействие с органами, осуществляющими предварительное расследование, сто́ит обратить внимание на уголовно-процессуальную систему Соединенных Штатов Америки, форма государственного устройства которых имеет сходство с Российской Федерацией, поскольку США имеют два уровня власти: федеральный уровень и уровень штатов (региональный). Следственные органы также разделяются по уровням власти. К следственным органам уровня штата относится полиция каждого конкретного штата, где расследуют преступления детективы, а к федеральным следственным органам можно отнести АНБ, ФБР и другие службы.

Исторически сложилось, что в англосаксонской правовой системе прокурор имеет право лишь давать консультации по направлению расследования, что в привычном понимании осуществления прокурорского надзора за органами расследования является достаточно слабой позицией. Полицейское расследование в США практически полностью процессуально независимо. Основная задача прокурора, как правило, заключается в поддержании государственного обвинения, а не в осуществлении строгого контроля за расследованием уголовных дел.

В США прокурор обладает следующими законодательно закрепленными обязанностями в рамках расследования уголовных дел: 1) если уголовное дело достаточно сложное, он обязан во взаимодействии с полицией разрабатывать план дальнейшего расследования; 2) должен следить за тем, чтобы органы, осуществляющие предварительное расследование, соблюдали уголовно-процессуальное законодательство; 3) в случае выявления факта получения доказательств правоохранительными органами в рамках расследования уголовного дела незаконным путем он обязан провести проверку и устано-

вить, было ли такое нарушение совершено органами предварительного расследования умышленно. Прокурор обязан обеспечить исключение полученных незаконным путем доказательств либо решить вопрос о возможности их использования, если это не сказывается негативно на ходе расследования, но должен уведомить стороны о полученных в нарушение уголовно-процессуального порядка доказательствах<sup>15</sup>.

Таким образом, во многих зарубежных странах прокурор обладает широким спектром полномочий по надзору за полицейским расследованием, в целом осуществляет руководство расследованием, имеет право участия в проведении расследования, а также проведения определенных следственных действий лично. В большинстве европейских государств прокурор наделен правом самостоятельно возбуждать и прекращать уголовные дела, что невозможно сказать о полномочиях органов прокуратуры в Российской Федерации. Согласно положениям УПК РФ после его изменений, принятых в 2007 г., прокурор, имея большой объем полномочий при производстве предварительного расследования в форме дознания, обладает гораздо меньшим объемом полномочий при производстве предварительного следствия, что, по справедливому мнению ученых, является требующим устранения недостатком российского уголовно-процессуального закона<sup>16</sup>. Кроме этого, вне зависимости от формы предварительного расследования, прокурор лишен права на возбуждение и прекращение уголовных дел. На наш взгляд, для повышения эффективности надзорной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве представляется весьма разумным возвращение прокурору части утраченных после реформы 2007 г. полномочий, в том числе связанных с возбуждением уголовного дела.

<sup>15</sup> Standards on Prosecutorial Investigations // URL: [https://www.americanbar.org/groups/criminal\\_justice/publications/criminal\\_justice\\_section\\_archive/crimjust\\_standards\\_pinvestigate/](https://www.americanbar.org/groups/criminal_justice/publications/criminal_justice_section_archive/crimjust_standards_pinvestigate/) (дата обращения: 10.10.2023).

<sup>16</sup> Гасымов А. Н. К вопросу о надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве зарубежных стран // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 95; Малофеев И. В. Роль прокурора в осуществлении функции уголовного преследования // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. 2022. № 3. С. 9; Чубыкин А. В. О полномочиях прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Baikal Research Journal. 2013. № 4. С. 26.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гасымов А. Н. К вопросу о надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве зарубежных стран // Труды Академии управления МВД России. — 2023. — № 3 (67). — С. 88–96.
2. Головки Л. В. Архетипы досудебного производства, возможные перспективы развития отечественного предварительного следствия // Уголовное судопроизводство. — 2014. — № 2. — С. 9–16.
3. Головки Л. В. Реформирование следственных органов в России // Вестник Московского университета. — 2013. — № 3. — С. 43–55.
4. Ильютченко Н. В. Оптимизация уголовного процесса: опыт Австрии // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 15. — С. 178–183.
5. Копылова И. Н. Устранение препятствий к рассмотрению судом уголовного дела: российская и германская модели построения института // Академический юридический журнал. — 2019. — Т. 20. — № 3. — С. 42–48.
6. Малофеев И. В. Роль прокурора в осуществлении функции уголовного преследования // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. — 2022. — № 3. — С. 5–16.
7. Хайруллина Э. А. Полномочия прокурора в досудебном производстве по уголовному делу согласно уголовно-процессуальному законодательству Франции // Вестник экономики, права и социологии. — 2011. — № 3. — С. 153–157.
8. Чубыкин А. В. О полномочиях прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Baikal Research Journal. — 2013. — № 4. — С. 26.
9. Щерба С. П. Полномочия прокуроров на досудебных стадиях в уголовном процессе Германии, Франции, Англии, Италии и Испании // Законность. — 2011. — № 6. — С. 53–57.
10. Pilnacek C. Ein Jahr StPO-Reform — Erwartungen, Realität und Zukunft // ÖJZ. — 2009. — № 62. — S. 550–554.

*Материал поступил в редакцию 17 апреля 2024 г.*

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Gasymov A. N. K voprosu o nadzornoj deyatel'nosti prokurora v dosudebnom proizvodstve zarubezhnykh stran // Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii. — 2023. — № 3 (67). — S. 88–96.
2. Golovko L. V. Arkhetipy dosudebnogo proizvodstva, vozmozhnye perspektivy razvitiya otechestvennogo predvaritelnogo sledstviya // Ugolovnoe sudoproizvodstvo. — 2014. — № 2. — S. 9–16.
3. Golovko L. V. Reformirovanie sledstvennykh organov v Rossii // Vestnik Moskovskogo universiteta. — 2013. — № 3. — S. 43–55.
4. Ilyutchenko N. V. Optimizatsiya ugovnogo protsesssa: opyt Avstrii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2015. — № 15. — S. 178–183.
5. Kopylova I. N. Ustranenie prepyatstviy k rassmotreniyu sudom ugovnogo dela: rossiyskaya i germanskaya modeli postroeniya instituta // Akademicheskij yuridicheskij zhurnal. — 2019. — T. 20. — № 3. — S. 42–48.
6. Malofeev I. V. Rol prokurora v osushchestvlenii funktsii ugovnogo presledovaniya // Sibirskie ugovno-protsessualnye i kriminalisticheskie chteniya. — 2022. — № 3. — S. 5–16.
7. Khayrullina E. A. Polnomochiya prokurora v dosudebnom proizvodstve po ugovnomu delu soglasno ugovno-protsessualnomu zakonodatelstvu Frantsii // Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii. — 2011. — № 3. — S. 153–157.
8. Chubykin A. V. O polnomochiyakh prokurora na stadii vzbuzhdeniya ugovnogo dela // Baikal Research Journal. — 2013. — № 4. — S. 26.
9. Shcherba S. P. Polnomochiya prokurorov na dosudebnykh stadiyakh v ugovnom protsesse Germanii, Frantsii, Anglii, Italii i Ispanii // Zakonnost. — 2011. — № 6. — S. 53–57.
10. Pilnacek S. Ein Jahr StPO-Reform — Erwartungen, Realität und Zukunft // ÖJZ. — 2009. — № 62. — S. 550–554.