

УДК 34

DOI: 10.24412/1998-5533-2025-4-157-161

Модели организации прокуратуры в зарубежных странах: к вопросу независимости прокуратуры и свободы усмотрения прокурора (сравнительно-правовой аспект)



Белозерова И.И.

Кандидат юридических наук, доцент

кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики
Российского университета дружбы народов им. Патриса Лумумбы
(РУДН) (Москва)



Растопшин Р.А.

Заместитель начальника собственной безопасности ГУ МВД РФ
по городу Санкт-Петербург и Ленинградской области,
полковник полиции

Актуальность статьи обусловлена динамичным развитием института прокуратуры и необходимостью поиска правовых методов его регулирования, поскольку в настоящее время компетенция прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства является одним из наиболее значимых вопросов по данной проблематике. Цель научного исследования – выделить особенности статуса прокурора в сравнительно-правовом аспекте на примере органов прокуратуры Германии и Франции.

Научная значимость проведенного исследования заключается в выявлении особенностей статуса прокурора во Франции и Германии на основании материалов зарубежных исследований и сравнительно-правового подхода. Результаты данного исследования могут быть использованы для обогащения научно-исследовательской базы в сфере уголовного процесса и правоохранительных органов, а также для критической оценки статуса прокурора в Российской Федерации.

В ходе данного исследования авторы пришли к выводу о том, что различия в объеме полномочий прокурора в отдельных странах выражаются, в частности, в его месте в системе государственных органов и в предоставленной прокурору законодательством степени усмотрения в возбуждении уголовного дела или применении альтернатив уголовному преследованию на стадии предварительного расследования.

Ключевые слова: Германия, компетенция органов прокуратуры, компаративистский анализ, поиск правовых методов, регулирование деятельности органов прокуратуры, Франция

Для цитирования: Белозерова И.И., Растопшин Р.А. Модели организации прокуратуры в зарубежных странах: к вопросу независимости прокуратуры и свободы усмотрения прокурора (сравнительно-правовой аспект) // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 4. С. 157–161. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-4-157-161.

Любой компаративистский анализ, в настоящее время, какой бы отрасли права или отдельного ин-

ститута это ни касалось, заслуживает внимания. Не стало исключением и исследование института

прокуратуры в различных странах мира, а именно в ФРГ и Франции.

Исследование, проведенное Европейской комиссией по эффективности правосудия (ЕКЭП), показало, что, в то время как должность судьи в различных странах является достаточно однотипной, должность или статус прокурора имеет большие различия в зависимости от той страны, в которой он осуществляет свои профессиональные обязанности.

ЕКЭП, в частности, выделила следующие различия в системах органов прокуратуры в европейских странах:

1) разный уровень независимости прокуроров: в одних странах прокуроры независимы наравне с судьями, в других странах прокуроры во многом подчиняются министерствам юстиции;

2) в каждой отдельно взятой стране прокуроры подчиняются принципу юридически обязательного судебного преследования либо обладают дискреционными правомочиями начинать или не начинать уголовное преследование [1].

Данные особенности организации прокуратуры в сравнительном аспекте представляют особый интерес при изучении полномочий прокурора в Германии, поскольку объем таких полномочий зависит, во-первых, от того, как в данной стране решается вопрос о независимости прокурора и его месте в системе государственных органов, и, во-вторых, от того, допускает ли законодательство данного государства широкое усмотрение прокурора. Рассмотрим последовательно два данных вопроса.

Первая особенность, которая значительно влияет на полномочия прокурора, заключается в том, какова степень независимости прокурора от других государственных органов.

В Германии прокурор является частью исполнительной власти, однако совместно с судьями осуществляет функции, необходимые для реализации правосудия. Прокуроры являются государственными служащими, Федеральный Генеральный прокурор подчиняется Министру юстиции Германии, а Генеральные прокуроры земель – соответствующим Министрам юстиции земель. Как отмечает французский автор Д. Сала, сравнивая полномочия судьи и прокурора в Германии и ссылаясь на мнение, высказанное одним немецким прокурором, «судьям и прокурорам присущи общие ценности (участие в отправлении правосудия, принцип законности, независимость), но их отношение к своим функциям различное, поскольку существует различная степень иерархии» [2, р. 94]. Действительно, принцип иерархии действует в структуре немецкой прокуратуры, в то время как судьи принимают свои решения по своему собственному убеждению и не подчиняются вышестоящим должностным лицам.

Актуальность вопроса независимости прокуратуры от исполнительной власти особенно

ярко может быть продемонстрирована на примере Франции.

Во Франции существует следующая структура прокуратуры.

При Кассационном суде, являющемся судом высшей инстанции, функции государственного преследования осуществляют Генеральный прокурор при Кассационном суде, которому помогают первые генеральные адвокаты, генеральные адвокаты и генеральные адвокаты-референции [3]. При каждом апелляционном суде действует Генеральный прокурор, которому помогают генеральные адвокаты и заместители Генерального прокурора. При судах первой инстанции уголовное преследование осуществляют прокуроры Республики, которым помогают их заместители [4].

Представителей прокуратуры во Франции называют «магистратами», аналогично другому виду «магистратов» – судьям. Однако в отличие от судей, прокуратуру формируют органы исполнительной власти. Работники прокуратуры назначаются Президентом, с учетом мнения Верховного совета магистратуры [5].

Указанная особенность формирования прокуратуры во Франции оказывает влияние на компетенцию прокурора, а также вызывает дебаты о необходимости обеспечения большей независимости прокуратуры от исполнительной власти.

Не случайно французские авторы Г. Стефани, Ж. Левассёр и Б. Булок отмечают, что «на вершине иерархии в действительности находится Министр юстиции, который, не являясь членом прокуратуры, на самом деле стоит во главе Прокуратуры» [6, р. 152].

Действительно, Министр юстиции определяет основную программу деятельности прокуратуры и следит за единообразным применением разрабатываемой им программы [4]. В этих целях он может давать прокурорам инструкции общего характера. Интересно, что еще сравнительно недавно Министр юстиции мог давать прокурорам также обязательные для исполнения инструкции по конкретным делам, однако законом от 25 июля 2013 г. эти полномочия у Министра юстиции были изъяты. Указанная реформа представляет собой шаг на пути ограничения влияния исполнительной власти на прокуратуру.

Во Франции вопрос о полномочиях и статусе прокурора вызвал ожесточенные дебаты в связи с принятием решений Европейского Суда по Правам Человека (ЕСПЧ): два решения по делу Медведев против Франции [7] и решение по делу Мулан против Франции [8]. Дело в том, что прокурор во Франции рассматривается как магистрат, представитель судебной власти [9]. Согласно сложившейся практике ЕСПЧ, судебная власть должна быть независимой и беспристрастной. В решениях по делу Медведев против Франции и Мулан против Франции ЕСПЧ пришел к выводу о том, что во Франции отсутству-

ют достаточные гарантии независимости прокурора от исполнительной власти, в связи с чем он не может считаться магистратом [10, р. 104].

Следуя практике ЕСПЧ, Кассационный суд Франции согласился с тем, что прокурор не может считаться независимым магистратом ввиду особенностей его назначения и функционирования его полномочий [11; 12]. Однако Конституционный суд Франции отказался согласиться с позицией ЕСПЧ и подтвердил свою прежнюю позицию [13].

Примером иного подхода к месту прокуратуры в системе государственных органов является Италия. В Италии независимость прокуратуры выражается, во-первых, в том, что во внутренней организации прокуратуры отсутствует иерархия, и, во-вторых, что прокуроры независимы также вовне, поскольку они не подчиняются исполнительной власти, в частности, отсутствует влияние Министра юстиции на деятельность итальянской прокуратуры [2, р. 100].

Следует отметить, что вопрос о независимости прокуратуры от органов исполнительной власти оказывает влияние на статус и полномочия прокурора и является предметом судебной практики как на национальном, так и на европейском уровне.

Вторая особенность, которая оказывает влияние на полномочия прокурора в каждой конкретной стране, это свобода усмотрения прокурора при осуществлении им своих полномочий. Различные страны относятся к решению данного вопроса неоднозначно.

В Германии данный вопрос решается на основании принципа законности уголовного преследования, который означает, что в случае если присутствуют факты, свидетельствующие о наличии состава преступления, прокурор обязан возбудить уголовное дело. Данный принцип содержится в § 152, абз. 2 Уголовно-процессуального кодекса Германии [14].

Таким образом, поскольку прокурор в Германии обязан следовать принципу законности уголовного преследования, его свобода усмотрения по вопросу о том, начинать или не начинать уголовное преследование, является ограниченной.

Другой подход содержится в законодательстве Франции. Особенности полномочий прокурора во Франции предопределены действующим во французском уголовном процессе принципом целесообразности уголовного преследования. Так, французский прокурор, принимая жалобы на совершенные правонарушения, самостоятельно определяет, какой дать им ход. Он может возбудить уголовное дело, прекратить дело или предложить один из альтернативных способов разрешения споров [4]. Таким образом, во Франции прокурор обладает широкой свободой усмотрения в том, что касается уголовного преследования.

Наиболее ярким примером существующих различий в сравнительно-правовом аспекте являются

полномочия прокурора на стадии предварительного расследования. Так, один американский автор Ж. Тёрнер в своей статье [15] приводит пример гипотетических фактов, которые должны быть оценены прокурорами США, Японии и Германии. Ответчик обвиняется в изнасиловании. Единственным свидетелем является жертва, которая опознала ответчика по фотографиям. Некоторые вещественные доказательства указывают на то, что преступником мог в действительности являться ответчик, однако общая доказательственная база недостаточна для того, чтобы утверждать, что преступление совершил именно он. Примечательно, что, как подчеркивает американский автор, при общих исходных данных прокуроры трех разных стран осуществляют различные действия. Так, прокурор США предложит обвиняемому заключить досудебное соглашение, которое будет основываться на признании обвиняемым вины, а взамен на это предлагаемое наказание будет незначительным по сравнению с тем, которое грозит обвиняемому при рассмотрении дела судом, а также обвиняемый, возможно, получит испытательный срок. Прокурор Японии, скорее всего, прекратит дело в связи с недостаточностью доказательств, поскольку в японской правовой системе осуждение невиновного лица считается большим злом, чем оставление без заслуженного наказания виновного. Наконец, прокурор Германии передаст дело на рассмотрение суда, при этом право прокурора Германии предложить обвиняемому заключить досудебное соглашение является ограниченным.

Указанный пример позволяет сделать вывод о том, что прокурор Германии значительно приближен к судебной власти: его задачей является поиск истины, а не наказание как можно большего числа виновных или сбор неопровергимых доказательств, позволяющих наказать преступника. С одной стороны, это позволяет говорить о том, что статус прокурора в Германии представляет собой золотую середину. С другой стороны, принцип законности, которым вынужден руководствоваться прокурор Германии, препятствует проявлению его инициативы в том, что касается заключения досудебных соглашений, и возлагает большую нагрузку и ответственность за принятие решений на немецкие суды.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что модели организации прокуратуры в разных странах существенно различаются. При этом невозможно говорить о том, что какая-то модель является совершенной, а какая-то нет. В действительности, различные подходы имеют право на существование.

Кроме этого, проведенное сравнительно-правовое исследование дает возможность осмыслиения компетенции прокурора на первоначальном этапе сбора доказательств и наделения его правом возбуждать уголовное преследование не только в ФРГ, Франции, но и в РФ.

Литература:

1. Судебные системы Европы. Эффективность и качество системы правосудия // Исследование ЕКЭП. 2016. № 23. С. 23. URL: <https://www.coe.int/en/web/cerej/country-profiles/russian-federation> (дата обращения: 16.11.2025).
2. Salas Denis, Parquets européens entre pouvoir judiciaire et politiques pénales // Droit et société. 2010. № 1. Р. 91–103.
3. Кодекс судоустройства Франции. Статьи L432-1, L432-3. Code de l'organisation judiciaire français. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071164/ (дата обращения: 16.11.2025).
4. Уголовно-процессуальный кодекс Франции. Статьи 34, 39, 510. Code de procédure pénale français. URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071154/LEGISCTA000006151873](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071154/LEGISCTA000006151873/#LEGISCTA000006151873) (дата обращения: 16.11.2025).
5. Ордонанс 58-1270 от 22 декабря 1958 года. Статья 38. Ordinance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/JORFTEXT000000339259/LEGISCTA000006091598/ (дата обращения: 16.11.2025).
6. Stefani Gaston, Levasseur Georges, Bouloc Bernard. Procédure pénale. 25e édition. Paris: Dalloz, 2016. 1122 p.
7. Medvedev et autres c/France, CEDH, req. n° 3394/03, 5ème sect., 10 juillet 2008 et CEDH, gr.ch., 29 mars 2010. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-87368%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-87368%22]}) и [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-97988%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-97988%22]}) (дата обращения: 17.11.2025).
8. Moulin c/ France, CEDH, 5ème sect., 23 novembre 2010, req. n° 37104/06. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-101876%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-101876%22]}) (дата обращения: 17.11.2025).
9. Решение Конституционного суда Франции от 11 августа 1993 г. № 93-326 DC. Пункт 5. Décision du Conseil constitutionnel n° 93-326 DC du 11 août 1993. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1993/93326DC.htm> (дата обращения: 17.11.2025).
10. Leroy Jacques. Procédure pénale. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, Lextenso éditions, 2015. 570 p.
11. Решение Кассационного суда Франции от 15 декабря 2010 г. № 10-83.674. Cass. Crim. 15 décembre 2010, n° 10-83.674. URL: https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambre_criminelle_578/7177_15_18415.html (дата обращения: 17.11.2025).
12. Решение Кассационного суда Франции от 18 января 2011 г. № 10-84.980. Cass. Crim. 18 janvier 2011, n° 10-83.674. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000023494706> (дата обращения: 17.11.2025).
13. Решение Конституционного суда Франции от 30 июля 2010 г. № 2010-14/22. Décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/201014_22QPC.htm (дата обращения: 17.11.2025).
14. Уголовно-процессуальный кодекс Германии. § 152, абз. 2. Strafprozessordnung. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/_152.html (дата обращения: 17.11.2025).
15. Turner J.I. Prosecutors and Bargaining in Weak Cases: A Comparative View // The Prosecutor in Transnational Perspective, by Erik Luna and Marianne L. Wade. New York: Oxford University Press, 2012. 471 p.

**Models of the Organization of the Prosecutor's Office in Foreign Countries:
on the Issue of the Independence of the Prosecutor's Office
and the Discretion of the Prosecutor (Comparative Legal Aspect)**

Belozerova I.I.

Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba (RUDN)

Rastopshin R.A.

*Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the city of St. Petersburg
and the Leningrad Region*

The relevance of the article is determined by the dynamic development of the Prosecutor's Office and the need to find legal methods for its regulation, bearing in mind that the competence of the Prosecutor's Office in the field of criminal proceedings is one of the most important issues in this field nowadays.

The purpose of this study is to highlight the distinctive features of the status of the Prosecutor from the comparative point of view, mainly based on the example of the Prosecutor's Offices in Germany and France.

The scientific relevance of this study consists in clarifying the distinctive features of the status of the Prosecutor in France and Germany based on foreign research materials and a comparative legal approach. The results of this scientific research can be used to enrich the scientific research base in the field of criminal procedure and the law enforcement bodies and for a critical assessment of the status of the Prosecutor in the Russian Federation.

In the course of this study, the authors concluded that differences in the scope of the Prosecutor's powers in certain countries are characterized, in particular, by his position in the structure of public bodies and the extent of discretion granted to the Prosecutor by legislation in initiating criminal proceedings or applying alternatives to criminal prosecution at the stage of preliminary investigation.

Keywords: Germany, the competence of the Prosecutor's office, comparative analysis, search for legal methods, regulation of the activities of the Prosecutor's office, France

