

УДК 340.1

## СИСТЕМА ПРОКУРАТУРИ США ТА ЇЇ ІСТОРИЧНА ОБУМОВЛЕНІСТЬ U.S. PROSECUTION SYSTEM AND ITS HISTORICAL CONDITIONALITY

Холодницький Н.І.,

*аспірант кафедри історії держави, права та політико-правових учень  
Львівського національного університету імені Івана Франка*

Стаття присвячена висвітленню системи прокуратури Сполучених Штатів Америки. Розглянуто фактори, які визначили історичний розвиток публічного обвинувачення в США. Проаналізовано правові основи діяльності прокуратури та правовий статус прокурорів.

**Ключові слова:** прокуратура, Сполучені Штати Америки, генеральний прокурор, міністерство юстиції, конституція.

Статья освещает систему прокуратуры Соединенных Штатов Америки. Рассмотрены факторы, которые оспределили историческое развитие публичного обвинения в США. Проанализировано правовые основы деятельности прокуратуры и правовой статус прокуроров.

**Ключевые слова:** прокуратура, Соединенные Штаты Америки, генеральный прокурор, министерство юстиции, конституция.

Article is devoted to the prosecution system in the United States. The factors, that determined the historical development of public prosecution in the U.S., are reviewed. The legal bases of activity of the prosecutor's office and the legal status of attorneys are analyzed.

**Key words:** prosecutor's office, United States of America, attorney general, ministry of justice, constitution.

**Постановка проблеми.** Практика суспільних відносин останніх десятиліть і їх правове регулювання довели, що ідеальні моделі сучасних правових держав неможливо уявити без інституту прокуратури як ефективного механізму гарантування прав людини та дотримання норм закону. Попри значний обсяг наукової, законопроектної та правохоронної роботи, проведеної від 1991 р. українськими фахівцями у сфері права, можна стверджувати, що навіть в умовах сьогодення існують чималі труднощі в організації та діяльності прокурорський органів, викликані низкою

обставин, до яких можна віднести недовіру суспільства до органів публічного обвинувачення, неефективність окремих положень законодавства про прокуратуру, невизначеність ролі прокуратури в системі розподілу влади та ін. Цікавим, корисним і важливим у цьому контексті видається вивчення досвіду формування та вдосконалення органів прокуратури в державах «сталого демократії», до яких, безперечно, можна віднести Сполучені Штати Америки.

**Стан дослідження.** Система прокуратури США як предмет наукового вивчення у вітчизняній юридичній

науці викликала інтерес, здебільшого, в українських та російських знавців кримінального процесу – М. Дмитрової, В. Власіхіна, В. Махова, М. Мичка, М. Ніколайчика, В. Нора, М. Пешкова та ін. Натомість історико-правові аспекти її становлення та розвитку лише фрагментарно розглядалися у працях авторів щодо інших аспектів історії правової системи США – С. Бостана, О. Зайчука, О. Ригіної, В. Семківа, Б. Тищика, О. Шевченка та ін. Тому присутня значна доцільність розглянути систему прокуратури США з точки зору її історичної обумовленості, що і є метою цієї статті.

**Виклад основного матеріалу.** Прокурори у правовій системі США за своїми функціями та системою завжди відрізнялись від своїх європейських колег. Ці відмінності спонукали окремих вчених навіть заявити про те, що в США не існувало та не існує прокуратури, а замість неї діє Аторнейська служба [1, с. 52]. Проте, на наш погляд, аторнейська служба як юридичний термін є результатом прямого перекладу назви прокуратури США з англійської мови, оскільки в США прокурора називають «attorney» тоді як для європейських держав більш притаманним є термін «prosecutor». Таким чином, терміни «прокуратура США» та «Аторнейська служба» варто розглядати як синонімічні.

Основною функцією прокуратури вважалося і вважається представництво уряду чи держави у суді, застосування законодавства і гарантування дотримання федеральної конституції та конституції штату. Крім цього, прокурори уповноважені впливати на діяльність правоохоронних органів з метою підвищення їх ефективності. Протягом усієї історії США прокурори впливали на напрямок і стратегію розслідувань кримінальних справ, що проводилися поліцією та іншими правоохоронними органами США. Прокуратура в США здавна виступає не тільки системою державних органів, але й професійним об'єднанням, що яскраво проглядається у діяльності Національної асоціації прокурорів США, яка часто розробляла та лобювала закони про збільшення ролі прокуратури в суспільстві, захисту її соціального та правового статусу [2, р. 4].

Первинно прокуратура США була частиною судової гілки влади, адже прокурорські посади формувались при судових органах, однак з другої половини XIX ст. американська прокуратура стала частиною виконавчої влади, оскільки Генеральний прокурор на правах міністра юстиції входить до складу урядового кабінету Президента США. У підпорядкуванні генерального прокурора США перебувають 93 державні (окружні) прокурори, які здійснюють повноваження у 50 штатах, окрузі Колумія, Пуерто-Ріко, Вірджинських Островах, Гуамі та Північних Маріанських островах. Генеральний прокурор США вважається головним правознавцем держави та її уряду [3, р. 4].

Правові основи діяльності прокуратури США формувались у ході тривалих історичних змін правової системи держави. Основним нормативно-правовим актом у діяльності прокуратури вважається Конституція США, прийнята 17 вересня 1787 р., проте, як не дивно, цей документ не визначив системи, компетенції та статусу прокуратури. У розд. 2 ст. 2 Конституції США зазначено, що президент призначає «за порадою і згодою» сенату послів, інших офіційних представників і консулів, суддів Верховного суду та всіх інших посадових осіб Сполучених Штатів [4]. Саме ця норма вважається такою, що регламентує порядок призначення Генерального прокурора США, адже наведена процедура стосовно голови аторнейської служби дотримується більш ніж двісті років.

Чимало науковців датують утворення прокуратури США 24 вересня 1789 р., коли було прийнято закон про судочинство США (Judiciary act), який передбачив утворення Генеральної прокуратури [3, р. 5]. Натомість аналіз історико-правових джерел дозволяє говорити про більш раннє формування американської прокуратури, яке роз-

почалося задовго до проголошення незалежності США. Американська дослідниця Дж. Джейкобі виявила, що ще у XVII ст. в англійських колоніях Нью-Йорк, Нью-Джерсі, Делавер і Пенсильванія підтримання державного обвинувачення у судах здійснювали поліцейські обвинувачі, які підпорядковувались місцевим шерифам. У 1686 р. у м. Філадельфія було утворено посаду прокурора графства [5, р. 5]. Зародкові форми прокуратури як суспільно-правового інституту спостерігалися і в інших колоніях на території Північної Америки.

Відтак станом на 1776 р., коли була підписана Декларація про незалежність США [6], на території новоутвореної держави вже діяли прокурори та інші органи обвинувачення, які поступово були уніфіковані та приведені до вигляду чіткої системи. У сьогоденні система прокуратури США чітко відображає історично сформовані принципи федералізму, оскільки вона складається з двох відносно автономних підсистем – федеральної прокуратури та прокуратури окремих штатів. Системою федеральної прокуратури становлять Генеральний прокурор США, його заступники та підзвітні йому окружні (державні) прокурори, що представляють його інтереси на місцевому рівні. Прокуратура штатів як підсистема аторнейської служби організована дещо складніше, оскільки кожен штат має свої особливості. Усі штати мають своїх генеральних прокурорів, проміжною ланкою є прокурори графств (місцеві прокурори), а низовою – муніципальні прокурори.

Генеральний прокурор США водночас вважається міністром юстиції держави та головним радником президента з питань кримінальної політики. Генеральний прокурор США контролює діяльність прокурорів, які входять у федеральну аторнейську систему. Натомість він не має можливостей впливу на діяльність прокурорів, які в неї не входять – зокрема, прокурорів графств, штатів тощо [7, с. 315]. Хоча посада генерального прокурора США була введена 1789 р., підзвітне йому міністерство юстиції було утворено лише в 1870 р. Як видається, цю дату можна вважати часом остаточного переходу прокуратури США у гілку виконавчої влади.

До основних повноважень генерального прокурора США належить представництво інтересів уряду США в судах, консультування уряду з юридичних питань і забезпечення виконання федерального законодавства. Результати прокурорських консультацій вищих органів влади оформляються як документи, що мають назву «думка генерального прокурора США» та часто мають характер офіційної інтерпретації законодавства. Важливою функцією генерального прокурора США є те, що глава держави радиться із ним щодо кандидатур на посади суддів Верховного суду. Протягом останніх десятиріч генеральний прокурор США фактично не представляв інтересів держави у Верховному суді, делегуючи цю функцію одному із своїх заступників, посада якого має назву «генеральний солісітор». Перший заступник генерального прокурора США координує діяльність управлінь міністерства юстиції щодо забезпечення виконання федеральних законів: управління кримінальних справ; управління цивільних справ; управління в справах про порушення антирестового законодавства; управління у справах про порушення податкового законодавства; управління в справах про охорону навколишнього природного середовища та природних ресурсів; управління в справах про порушення громадянських прав [8].

Як зазначалося, у підпорядкуванні Генерального прокурора США перебувають 93 окружні державні прокурори, які від його імені реалізують кримінально-правову політику держави. Їх офіційною назвою є «U.S. Attorneys» (прокурори США – *H. X.*), а назва «окружні прокурори» вживається як похідна є простору їх діяльності, адже кожен із цих прокурорів діє в межах відповідного судового округу за винятком прокурора, який водночас поширює

юрисдикцію на Вірджинські та Північно-Маріанські острови (тобто два судові округи). Судовий округ може становити цілий штат або частину штату, а у великих штатах їх буває декілька. Вони також становлять територіальну юрисдикцію федеральних окружних судів.

Як генеральний прокурор США, окружні прокурори призначаються на посаду президентом за згодою сенату. У підпорядкуванні окружного прокурора перебувають його помічники, яким він видає службові доручення. Оскільки окружні прокурори належать до федеральної прокурорської системи, вони підтримують звинувачення тільки в тих кримінальних справах, які мають своїм предметом порушення федерального законодавства, однак не законодавства штату. Мова йде, насамперед, про такі злочини: грабіж банку, що належить до федеральної банківської системи; напад на працівника федерального правоохоронного органу; вчинення злочину на території федеральної резервації індіанців; порушення антитрестового законодавства; шахрайство з цінними паперами; володіння забороненими видами зброї та ін. [9, с. 272-273].

На перший погляд, розподіл компетенції між федеральною прокурорською системою та прокуратурами штатів здійснюється чітко та зрозуміло. Проте насправді присутня і низка труднощів, зумовлена тим, що федеральне кримінальне законодавство та законодавства штатів нерідко дублюють одне одного. Ще у XIX ст. склалась практика, за якою у випадку такого дублювання окружний прокурор передавав кримінальну справу в провадження компетентного органу штату. Однак протягом останніх десятиліть наведена практика була істотно обмежена, що, за переконання американського правознавця Ч. Боннера, свідчить про федералізацію (збільшення компетенції федеральних органів обвинувачення) кримінально-процесуального законодавства США. Передусім це стосується справ про злочини, предметом яких є наркотичні речовини [10, р. 905].

Вищою ланкою у прокурорських системах штатів є генеральні прокурори штатів, які мають різну процедуру призначення (обрання). У 43 штатах генеральні прокурори обираються населенням; у 5 штатах вони призначаються губернатором; в одному штаті вони обираються парламентом штату (штат Мен); в одному штаті генерального прокурора призначає Верховний суд штату (штат Тенессі) [3, р. 6]. Генеральний прокурор штату очолює юридичне управління виконавчої влади штату, виконує представництво інтересів штату в суді, а також у відносинах з іншими суб'єктами.

Генеральний прокурор штату представляє його інтереси в усіх цивільних справах, консультує посадових осіб, законодавців і органи штату з правових питань. Крім того, він наділений правом видавати акти інтерпретаційного характеру, які мають назву «правові позиції генерального прокурора штату». Натомість генеральні прокурори штатів мають вкрай обмежені функції у сфері кримінального судочинства та нагляду за діяльністю правоохоронних органів (лише у половині штатів ці посадовці мають право порушити кримінальну справу). Як правило, вони не беруть участь у кримінальному процесі як обвинувачі (за винятком апеляційних інстанцій). У кримінальних справах, що належать до юрисдикції штатів що функцію виконують прокурори графств (місцеві прокурори), які, у свою чергу, не підпорядковуються генеральному прокурору штату [9, с. 272-274].

Варто відзначити, що на відміну від Конституції США конституції окремих штатів приділяють більше уваги правовим питанням організації прокуратури. Так, розд. 5 ст. Конституції штату Іллінойс 1970 р. встановлено, що генеральний прокурор (аторней) штату координує правоохоронну діяльність у штаті та виконує повноваження, передбачені законодавством. У розд. 19 ст. 6 цього ж нормативно-правового акту вказано, що з 1972 р. генеральний прокурор (аторней штату) обирається кожним графством

на чотирирічний термін; цю посаду можуть зайняти особи, які є громадянами США та мають адвокатську ліцензію штату Іллінойс [11].

Місцеві прокурори (прокурори графств) здійснюють свої повноваження від імені усього штату, де вони діють, однак їх обирають на посаду громадяни відповідних графств. Це відображає дію історично сформованої американської концепції, за якою кожне адміністративно-територіальне утворення, що потерпає від злочинності, наділяється правом самостійно визначати стратегію кримінально-правової політики, обираючи на свій розсуд місцевого прокурора.

Нагромаджена роками законодавча база штатів у сфері кримінальної відповідальності зумовила зростання повноважень прокурорів графств. Крім підтримання державного обвинувачення у кримінальних справах, місцеві прокурори також беруть участь у цивільному судочинстві, зокрема, у справах про позбавлення батьківських прав; про примусове виконання судових наказів з приводу виплати аліментів на утримання дітей; про встановлення батьківства тощо. У деяких штатах прокурори графств є обов'язковими учасниками справ про розірвання шлюбу, якщо у подружжя наявні діти, задля захисту їх інтересів. На території США присутні також штати, де прокурори беруть активну участь у вирішенні спорів між підприємцями та споживачами [9, с. 275].

Отже, основним завданням прокурорів графств є процесуальна участь у провадженні по кримінальних справах штату та деяких цивільних справах. Проте графства та міста у США мають потребу в функціонуванні правознавців, котрі представляють їх інтереси у кримінальних і цивільних справах, які виникають із відносин, що регулюються муніципальними ордонансами. Цих правознавців називають муніципальними прокурорами (city attorneys). У великих містах США при муніципальних прокурорах діють правові департаменти. Натомість у деяких невеликих містах США бюджет не дозволяє утримання штатних муніципальних прокурорів, тому замість них інтереси міста можуть представляти приватні адвокати на підставі цивільно-правового договору [9, с. 275].

Автономну ланку в прокурорській системі США становить військова прокуратура, яка підпорядковується Міністерству оборони США [7, с. 319].

Головним завданням прокурорів у США є представництво інтересів населення території (штату, округу, графства, міста тощо), яким вони були обраними. Натомість прокурори у європейських державах здебільшого повинні відстоювати інтереси держави. Також існують чималі відмінності поміж країн з точки зору вимог до освіти та юридичного досвіду для прокурорів. Усі прокурори у США мають бути членами адвокатських асоціацій у штатах, які вони представляють (або у федеральній асоціації). У США протягом другої половини XX ст. спостерігалась тенденція щодо розширення її компетенції, хоча європейські держави в цей час обмежували владу прокуратури [2, р. 15].

**Висновок.** Таким чином, на території Сполучених Штатів Америки функціонує складна, однак дієва та визнана суспільством, система органів публічного обвинувачення, відома як прокуратура або ж аторнейська служба. Визначальним фактором у її становленні відіграв принцип федералізму США, який зумовив наявність двох автономних підсистем прокуратури – федеральної й окремих штатів. Значні відмінності між прокуратурою США та європейських держав були спричинені різними формами та динамікою злочинності, а також диференційованими факторами еволюції їх правових систем. Прокуратура США була й залишається важливим оплотом американської демократії навіть попри відсутність федерального закону про прокуратуру.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Пешков М. Адвокатская служба и расследование преступлений в США // Законность. – 2004. – № 5. – С. 52–56.
2. Worrall J.L. The changing role of the American Prosecutor / John L. Worrall and M. Elaine Nugent-Borkove. – NY. : State University of New York Press, 2008. – 240 p.
3. Dmytrova M. V. Prosecutorial organs in foreign countries: metrological manual. – Odesa: Feniks, 2012. – 46 p.
4. Конституция США : принята 17 сентября 1787 года (полный текст с 26 поправками) // Режим доступа - <http://studentforever2007.narod.ru/constusa.html>.
5. Jacoby J. E. The American Prosecutor in Historical Context // Режим доступа : <http://www.mcaa-mn.org/docs/2005/AmericanProsecutorHistoricalContext52705.pdf>
6. Тищик Б. Й. Історія держави і права Сполучених Штатів Америки (XVIII ст. – 1918 р.). – Дрогобич : Коло, 2007. – 134 с.
7. Мичко М. І. Прокуратура та інші органи обвинувачення в країнах світу. – Донецьк : ДЮІ, 2010. – 417 с.
8. Власихин В. А. Министерство юстиции США // Режим доступа : <http://www.agentura.ru/dossier/usa/doj/>.
9. Бернам У. Правовая система США / Уильям Бернам. – М.: Новая юстиция: 2006. – 1216 с.
10. Bonner C. Federalization of crime: to much of a good thing / Charles Bonner // University of Richmond law review. – 1998. – Vol. 32.
11. Denney S. W. History of the Office of the Illinois Attorney General / Shawn W. Denney // Режим доступа : <http://www.illinoisattorneygeneral.gov/about/history.html>.