

**Н. І. ХОЛОДНИЦЬКИЙ**

*Назар Іванович Холодницький, аспірант Львівського національного університету імені Івана Франка*

**ФЕДЕРАЛЬНІ ОКРУЖНІ ПРОКУРОРИ СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ:  
ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

Сучасні потреби вдосконалення системи прокуратури України вимагають критичного наукового переосмислення національного та світового досвіду становлення та розвитку органів публічного обвинувачення. Значну цінність у цьому контексті становить маловивчена історія прокуратури Сполучених Штатів Америки, важливу ланку якої становлять федеральні окружні прокурори. Станом на початок ХХІ ст. у підпорядкуванні Генерального прокурора США перебували 93 окружні державні прокурори, які від його імені реалізують кримінально-правову політику держави у 50 штатах, окрузі Колумбія, Пуерто-Ріко, Вірджинських Островах, Гуамі та Північних Маріанських островах<sup>1</sup>. З 1948 р. їх офіційною назвою є «U.S. Attorneys»<sup>2</sup> (прокурори США – *Н. Х.*), а назва «окружні прокурори» вживається як похідна від 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<sup>3</sup>.

У кожному з утворених наприкінці ХVІІІ ст. тринадцяти судових округів, в яких повинні були діяти федеральні окружні суди, закон 1789 р. передбачав призначення прокурора, «обов'язком якого буде переслідувати в кожному районі всіх злочинців за злочини та правопорушення, і виступати в цивільних справах, які становитимуть інтерес для Сполучених Штатів...»<sup>4</sup>. Цими посадовими особами стали окружні прокурори, яких призначав президент США відповідно до розд. 2 ст. 2 Конституції США «за порадою і згодою» сенату<sup>5</sup>, оскільки законодавство не передбачило спеціальної процедури їх призначення.

Щоправда, в одному із проектів закону про судоустрій США 1789 р. містилася норма про те, що окружних прокурорів на посаду повинні призначати окружні федеральні суди, проте в остаточну редакцію цього закону вона так і не потрапила<sup>6</sup>. Надалі чисельність федеральних окружних прокурорів США поступово зростала в залежності від збільшення кількості федеральних судових округів. Так, вже у 1801 р. було прийнято новий закон про судоустрій, відомий як «Midnight Judge Act», за яким кількість федеральних судових округів зросла до шістнадцяти<sup>7</sup>.

У 1820 р. Конгрес США законодавчо встановив чотирирічний строк повноважень федеральних окружних прокурорів за винятком випадків, коли президент вважатиме доцільним змістити прокурора з посади достроково. Компетенція окружних прокурорів США еволюціонувала протягом ХІХ ст., на початку якого уряд збільшив їх повноваження щодо нагляду за кораблями. У 1816 р. було прийнято закон про перевірку окружними прокурорами поштових відомств і військових кораблів США. Згідно федерального закону 1846 р. окружні прокурори були уповноважені передавати кримінальні справи з окружних в апеляційні суди у випадку розгляду їх у другій інстанції.

У 1791 р. перший генеральний прокурор США Е. Рендольф скаржився президенту, що окружні прокурори фактично не виконують його вказівок, орієнтуючись у своїй діяльності на інструкції держсекретаря, а не генерального прокурора. Наступного року він виступив у парламенті з пропозицією законодавчо визначити механізм адміністративного підпорядкування окружних прокурорів генеральному прокурору, проте цю пропозицію не підтримала палата громад. Лише в 1861 р. було прийнято федеральний закон, який передбачив виключну підпорядкованість федеральних окружних прокурорів генеральному прокуророві США, а в 1870 р. в структурі міністерства юстиції США було створено спеціальний підрозділ для нагляду за діяльністю окружних прокурорів<sup>8</sup>.

Окружні прокурори або агорнеї США стали представниками генерального прокурора держави у своїх федеральних округах. На них покладались функції щодо здійснення кримінального переслідування за порушення федерального законодавства і представництво федеральної влади при розгляді цивільних судових справ, стороною яких виступали Сполучені Штати Америки. Кожен федеральний окружний прокурор мав власних помічників та інших службовців, які в свою чергу призначалися на посаду генеральним прокурором США. На відміну від місцевих прокурорів федеральні окружні прокурори не мали власних слідчих. Оскільки окружні прокурори були безпосередніми представниками генерального прокурора США, тому саме він, а з 1870 р. і очолюване ним міністерство юстиції США, визначали зміст діяльності цих посадових осіб<sup>9</sup>.

У цьому контексті варто згадати інцидент, який відбувся у США в 70-х роках ХІХ ст. У цей час, коли президентом був У. Грант, активну діяльність розгорнула злочинна організація Б. Холедея. Він мав на меті лобювати свої господарсько-економічні інтереси через двох вихідців із штату Орегон (з нього і сам похо-

див) – тогочасного генерального прокурора США Дж. Вільямса та сенатора Дж. Мітчела, який був обраний на цю посаду за результатами виборів 1872 р., фальсифікацію яких організував Б. Холедей. Викриттям цієї злочинної співпраці зайнявся колишній губернатор штату Орегон, а на той час – окружний прокурор А. Гіббс. Саме він представив великому журі неспростовні докази скуповування голосів і виборчих фальсифікацій у м. Портленд (штат Орегон) під час виборів 1872 р. Проте Б. Холедей і його соратник шериф Л. Кейвуд сформували колегію присяжних, які були лояльними до їх інтересів, тому кримінальну справу так і не було відкрито, оскільки присяжні проголосували проти цього<sup>10</sup>. Поступово справа, розпочата А. Гіббсом, набрала значний суспільний резонанс. Як наслідок, президент У. Грант у 1874 р. відкликав кандидатуру Дж. Вільямса із претендування на посаду голови Верховного Суду США, а в 1875 р. – звільнив його з посади генерального прокурора<sup>11</sup>. Ці події істотно послабили позиції банди Б. Холедея та врятували Сполучені Штати Америки від призначення недобровісної людини на посаду голови Верховного Суду США, у чому була визначальна заслуга окружного прокурора А. Гіббса.

До 1896 р. діяльність федеральних окружних прокурорів, хоч і здійснювалася на оплачуваній основі, однак вони не мали відповідного посадового окладу. Тому їх робота оплачувалася залежно від кількості та складності справ, щодо яких здійснювалося провадження. Проблемним було й те, що державний бюджет не передбачав також фінансування їх помічників і технічного апарату. У 1896 р. вперше було встановлено регулярну заробітну плату для окружних прокурорів і їх помічників. Посадовий оклад окружних прокурорів з того часу становив від 2500 до 5000 доларів<sup>12</sup>.

У ХХ ст. авторитет федеральних окружних прокурорів, як і їх значення у правовій системі США поступово зростає. Знаковою у цьому процесі стала кримінальна справа найвідомішого злочинця в історії США Альфонсо Капоне на прізвисько «Лице зі шрамом» («Scarface»). Підтримання обвинувачення у цій кримінальній справі було покладено прокурора федерального судового округу в Чикаго Джорджа Джонсона, а відтак з того часу – найбільш відомого окружного прокурора США. Звісно, Дж. Джонсон не підтримував обвинувачення в кримінальній справі А. Капоне самостійно. Йому в цьому сприяли його помічники, яких під час судового розгляду було чотири. Крім того, кримінальна справа була підготовлена органами державного казначейства, оскільки основним злочином, в якому звинувачувався А. Капоне було ухилення від сплати податків, адже щодо інших злочинів цього підсудного не було доказів. Попри численні погрози кримінального світу та спроби вбивства окружного прокурора Дж. Джонсона (А. Капоне найняв трьох кіллерів, щоб усунути його, проте правоохоронні органи зуміли вчасно їх виявити та затримати) він зумів довести вину А. Капоне та 68 його співучасників в усіх епізодах кримінальної справи, що завершилося винесенням у 1931 р. обвинувального вироку суду<sup>13</sup>. Таким чином, завдяки наполегливості та відважності федерального окружного прокурора Дж. Джонсона була підірвана основа організованої злочинності тогочасних США, а її лідер зазнав законного покарання (позбавлення волі у в'язниці Алькатрас).

У 1953 р. генеральний прокурор США видав наказ, за яким було створено виконавчу службу окружних прокурорів у структурі міністерства юстиції, яка стала зв'язковою ланкою між генеральним прокурором і окружними прокурорами<sup>14</sup>. Натомість постала проблема розподілу компетенції в самій системі федеральної прокуратури. Законодавство США ХХ ст. не розмежовувало кола справ, які повинні були вести окружні прокурори, а які – генеральний прокурор і відповідний відділ міністерства юстиції. Питання розподілу їх компетенції вирішувалося ситуативно міністерством юстиції США, виходячи з інтересів правлячої політичної сили.

Під час правління демократів на чолі з Дж. Кеннеді та Л. Джонсоном прерогативою генерального прокурора та його заступників вважалися кримінальні справи про порушення громадянських прав чорношкірих американців. Російський вчений В. Власіхін пояснює це тим, що у південних штатах того часу зростала соціальна напруга між темношкірими та білошкірими американцями, тому центральна влада не могла довірити відповідні справи окружним прокурорами, які часто мали власні переконання щодо вирішення цього конфлікту. Ситуація змінилася під час правління президентської адміністрації Р. Ніксона, яка дозволила передати ці справи у провадження федеральних окружних прокурорів<sup>15</sup>.

Оскільки окружні прокурори належать до федерального прокурорської системи, вони підтримують обвинувачення тільки у 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.<sup>16</sup>

На перший погляд, розподіл компетенції між федеральною прокурорською системою та прокуратурами штатів здійснювався чітко та зрозуміло. Проте насправді присутня і низка труднощів, зумовлена тим, що федеральне кримінальне законодавство та законодавства штатів нерідко дублюють одне одного. Ще у ХІХ ст. склалась практика, за якою у випадку такого дублювання окружний прокурор передавав кримінальну справу в провадження компетентного органу штату. Однак протягом останніх десятиліть введена 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<sup>17</sup>.

Протягом ХХ ст. з відносною ефективністю формувалася взаємодія окружних прокурорів із слідчими підрозділами міністерства юстиції та ФБР. Законодавство США дозволяло окружному прокурору, який не

мав власних слідчих, залучати співробітників ФБР до розслідування кримінальних справ, порушених окружним прокурором. Однак на практиці без згоди адміністрації ФБР його співробітники відмовляються розслідувати кримінальні справи під керівництвом окружного прокурора. Взаємодія окружних прокурорів і ФБР ускладнюється не тільки непідпорядкованістю іншим правоохоронним органам (за винятком генерального прокурора США), але й бюрократизованістю міністерства юстиції. Попри адміністративну підпорядкованість у системі федеральної прокуратури окружних прокурорів генеральному прокуророві США, в ході розслідування кримінальної справи та підтримання державного обвинувачення в судді окружний прокурор має право не дотримуватися вказівок генерального прокурора, посилаючись на свою процесуальну незалежність<sup>18</sup>.

Із перших днів заснування інституту окружних прокурорів, як і вся система прокуратури США, перебував у прямій залежності від політичної ситуації в державі. Це й не дивно, адже прокурори (в т. ч. окружні) в США є політичними діячами, тому їх приналежність до певної політичної партії не тільки дозволена, але й надзвичайно поширена. Водночас було б помилковим вважати, що прокурори в США не були об'єктивними під час розслідування злочинів та обвинувачення чиновників-однопартійців.

Ці роздуми підтверджують історико-правові факти діяльності окружних прокурорів США у ХХ ст. Наприклад, у 1973 р. окружний прокурор м. Балтимор Дж. Бієлл порушив кримінальну справу за фактами зловживань службовим становищем, вимагання та хабарництва, вчиненими посадовими особами штату Меріленд. Серед обвинувачених був також і колишній губернатор штату, а на той час віце-президент США С. Агню. Цікаво, що президент Р. Ніксон, його віце-президент С. Агню, генеральний прокурор Е. Річардсон і той же окружний прокурор Дж. Бієлл були членами республіканської партії США. Натомість ця спільна партійна ознака не стала перешкодою для реалізації правосуддя. Окружний прокурор Дж. Бієлл довів цю кримінальну справу до логічного завершення, внаслідок чого С. Агню пішов у відставку і був засуджений до трьох років позбавлення волі та великого штрафу за ухилення від сплати податків<sup>19</sup>.

Водночас властивий правовій системі США політичний підхід до формування федеральної системи окружних прокурорів мав і певні негативні наслідки. Із приходом до влади президента Дж. Картера – представника демократичної партії розпочалися масові звільнення окружних прокурорів, які належали до республіканської партії. У відповідь один із таких окружних прокурорів Д. Мартсон порушив низку кримінальних справ про зловживання чиновників-демократів. Це не зупинило Дж. Картера в тому, щоб звільнити в 1978 р. Д. Мартсона з посади, однак викликало значне суспільне невдоволення діями президента США та всієї системи державної влади<sup>20</sup>. Як не як, але практика звільнення кожним новообраним президентом США окружних прокурорів, призначених його попередником, існує і в сьогоденні.

Натомість доволі тривалий час дискутувалося питання про можливість звільнення інших службовців окружних прокуратур на підставі приходу нової влади. Його фактично вирішив Верховний Суд США у справах «Братні проти Фінкела» (1980 р.) та «Рутан проти Республіканської партії Ілліноїса» (1990 р.), постановивши, що вирішення питання про прийняття на роботу чи звільнення працівника державного органу за критерієм його партійної приналежності суперечить першій поправці Конституції США, адже можуть сприйматися як політичні переслідування. Саме на помічників окружного прокурора лягає основний об'єм роботи федеральної окружної прокуратури, тому логічно, що їх звільнення через партійну приналежність могло б дестабілізувати роботу аторнейської служби США. Таким чином, від таких помічників окружного прокурора вимагається тільки згода на виконання вказівок і підпорядкованість прокурору, що може представляти конкуруючу політичну партію<sup>21</sup>.

Таким чином, історико-правовий аналіз становлення та розвитку інституту федеральних окружних прокурорів США доводить його ефективність як механізму гарантування законності та демократії в державі. Важливу роль в його організації відіграв принцип процесуальної самостійності та неупередженості прокурора незалежно від його політичної приналежності, оскільки окружні прокурори є політичними діячами та, як правило, представляють ту ж партію, що президент і генеральний прокурор США. Водночас федеральні окружні прокурори виступають основними реалізаторами кримінально-правової політики держави, оскільки їх визначальною функцією є переслідування та обвинувачення порушників федерального законодавства США.

<sup>1</sup> Dmyrova M. V. Prosecutorial organs in foreign countries: metrological manual. – Odesa: Feniks, 2012. – P. 5.

<sup>2</sup> White L. D. The Federalists: a Study in administrative history. – Westport, CT: Greenwood Press, 1948. – P. 406.

<sup>3</sup> Бернам У. Правовая система США / Уильям Бернам. – М.: Новая юстиция, 2006. – С. 272

<sup>4</sup> History of the office of the United States Attorney // Режим доступу: <http://www.justice.gov/usao/md/Office/History/ourhistory.html>

<sup>5</sup> Конституция США принята 17 сентября 1787 года (полный текст с 26 поправками) // Режим доступу: <http://studentforever2007.narod.ru/constusa.html>

<sup>6</sup> White L. D. The federalists: a study in administrative history / Leonard D. White. – Westport, CT: Greenwood Press, 1948. – P. 406.

<sup>7</sup> Puzina O. M. Історія держави і права Сполучених Штатів Америки (1918–2008 рр.). – Дрогобич: Коло, 2011. – С. 97.

<sup>8</sup> White L. D. The federalists: a study in administrative history / Leonard D. White. – Westport, CT: Greenwood Press, 1948. – P. 406–407.

<sup>9</sup> Власихин В. А. Служба обвинення в США: закон и політика / В. А. Власихин. – М.: Юрид. лит., 1981. – С. 91.

<sup>10</sup> Overmeyer P. H. Attorney General Williams and the Chief Justiceship / Philip Henry Overmeyer // The Pacific Northwest Quaterly. – Vol. 28. – No. 3. – 1937. – P. 255.

<sup>11</sup> Вказана праця. – Р. 262.

<sup>12</sup> History of the office of the United States Attorney // Режим доступу: <http://www.justice.gov/usao/md/Office/History/ourhistory.html>

<sup>13</sup> Linder D. O. Al Capone trial (1931): an account / Douglas O. Linder // Режим доступу: <http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/capone/caponeaccount.html>

<sup>14</sup> White L. D. The federalists: a study in administrative history. – Westport, CT: Greenwood Press, 1948. – Р. 408.

<sup>15</sup> Eisenstein J. Politics and legal process. – New York, 1973. – Р. 154.

<sup>16</sup> Бернам У. Правовая система США / Уильям Бернам. – М.: Новая юстиція, 2006. – С. 272–273.

<sup>17</sup> Bonner C. Federalization of crime: to much of a good thing / Charles Bonner // University of Richmond law review. – 1998. – Vol. 32. – Р. 905.

<sup>18</sup> Власихин В. А. Служба обвинення в США: закон и політика / В. А. Власихин. – М.: Юрид. лит., 1981. – С. 93–94.

<sup>19</sup> Линник В. А. К отставке Спино Агню / В. А. Линник, А. С. Никифоров // США – экономика, политика, идеология. – 1974. – № 2. – С. 70–71.

<sup>20</sup> Власихин В. А. Служба обвинення в США: закон и політика / В. А. Власихин. – М.: Юрид. лит., 1981. – С. 92.

<sup>21</sup> Бернам У. Правовая система США / Уильям Бернам. – М.: Новая юстиція, 2006. – С. 272.

#### Резюме

##### **Холодницький Н. І. Федеральні окружні прокурори Сполучених Штатів Америки: історико-правовий аналіз.**

Статтю присвячено історико-правовим аспектам організації та діяльності окружних прокурорів як складової частини системи федеральної прокуратури США. Досліджено особливості формування інституту федеральних окружних прокурорів за законодавством США у XVIII ст. та його подальшу еволюцію в XIX–XX ст. Розглянуто проблеми взаємодії та розподілу компетенції між окружними прокурорами та іншими ланками прокуратури, а також іншими правоохоронними органами Сполучених Штатів Америки.

**Ключові слова:** федеральна прокуратура, окружні прокурори, генеральний прокурор, Сполучені Штати Америки.

#### Резюме

##### **Холодницький Н. И. Федеральные окружные прокуроры Соединенных Штатов Америки: историко-правовой анализ.**

Статья посвящена историко-правовым аспектам организации и деятельности окружных прокуроров как составной части системы федеральной прокуратуры Соединенных Штатов Америки. Исследованы особенности формирования института федеральных окружных прокуроров по законодательству США в XVIII в. и его дальнейшая эволюция в XIX–XX вв. Рассмотрены проблемы взаимодействия и распределения компетенции между окружными прокурорами и другими звеньями прокуратуры, а также другими правоохранительными органами Соединенных Штатов Америки.

**Ключевые слова:** федеральная прокуратура, окружные прокуроры, генеральный прокурор, Соединенные Штаты Америки.

#### Summary

##### **Kholodnytskyi N. Federal district attorneys of United States of America: historic-legal analysis.**

The article is devoted to the historic-legal aspects of the organization and activities of district attorneys as part of U.S. federal public prosecutor's office. The peculiarities of formation of the institute of federal district attorneys by the United States laws in the eighteenth century and its further evolution in the nineteenth and twentieth centuries are researched. The problems of communication and distribution of competences between district attorneys and other parts of the public prosecutor's office and other law enforcement agencies of the United States are reviewed.

**Key words:** federal prosecutor's office, district attorney, attorney general, United States of America.

Отримано 5.06.2013