

## ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО



**Назар ХОЛОДНИЦЬКИЙ,**

старший прокурор прокуратури  
Кієво-Святошинського району  
Київської області,  
молодший радник юстиції,  
аспірант кафедри історії держави, права  
та політико-правових учень  
Львівського національного університету  
імені Івана Франка

УДК 341

### ІСТОРІЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ГЕНЕРАЛЬНИХ ПРОКУРАТУР ШТАТІВ США

Сучасні правознавці не мають сумніву в тому, що ефективне формування та сталий розвиток правової держави в Україні можливі лише за умови активної діяльності її правоохоронних органів. Забезпечення верховенства права та закону залежить від багатьох умов, і передусім від нормативної основи діяльності правоохоронних органів, зокрема прокуратури. Тим більше, що реформування законодавства про прокуратуру є однією з умов вступу України до Європейського Союзу.

З огляду на викладене доцільно звернутися до правового досвіду як європейських держав, так і провідних держав інших континентів у частині організації діяльності прокуратури. У цьому аспекті особливий інтерес становлять Сполучені Штати Америки, що мають багату й цікаву історію зародження та еволюції органів публічного обвинувачення. Відтак, метою цієї статті є історико-правовий аналіз організації і діяльності генеральних прокуратур штатів.

Вища ланка у прокурорських системах штатів – генеральні прокурори штатів, процедури призначення (обрання) яких неоднакові. У сорока трьох штатах генеральних прокурорів обирає населення; у п'яти штатах їх призначає губернатор; в одному штаті їх обирає парламент штату (штат Мен); в одному штаті генерального прокурора призначає Верховний суд штату (штат Теннессі) [1, 6]. Генеральний прокурор штату очолює юридичне управління виконавчої влади штату, здійснює представництво інтересів штату в суді, а також у відносинах з іншими суб'єктами.

Генеральні прокуратури штатів були прямими наступницями генеральних прокуратур колишніх колоній, які в перші роки незалежності США не зазнали суттєвих змін. Виняток становить Пенсильванія, на прокуратуру якої до часу проголошення незалежності значно впливала шведська правова система. На її території діяло кілька генеральних прокурорів, основним завданням яких був юридичний захист власності. Прийняття у 1776 році конституції штату Пенсильванія дало можливість певною мірою гармонізувати інститут прокуратури з відповідними установами інших штатів. Цей документ передбачав утворення посади єдиного генерального прокурора штату, яким було призначено Дж. Моріса [2].

На початку XIX століття відбувався інтенсивний соціально-економічний і політико-правовий розвиток Сполучених Штатів Америки. В період з 1816 до 1821 року було утворено шість нових штатів – Алабаму (1819 рік), Індіану (1816 рік), Іллінойс (1818 рік), Мен (1820 рік), Міссісіпі (1817 рік) та Міссурі (1821 рік) [3, 70]. Відповідно до принципів американського федералізму ці новоутворені штати потребували прийняття установчих політико-правових документів – конституцій. На засіданні Конституційного конвенту штату Іллінойс, яке відбулося 26 серпня 1818 року у м. Каскаскія, було прийнято конституцію штату, згідно з нормами якої Генеральна Асамблея мала призначити генерального прокурора штату та визначити його завдання [4].

Відтак, 5 березня 1819 року Генеральна Асамблея штату Іллінойс обрала генеральним прокурором Деніела Кука. І хоча він обіймав цю посаду всього одинадцять днів, за цей час зумів заслужити як прокурор такий авторитет, що навіть у 1831 році в штаті Іллінойс на його честь було названо графство – графство Кук. Наступні генеральні прокурори штату Іллінойс перебували на своїх посадах від одного до двох років, а сам термін їхніх повноважень не було визначено у законодавстві. Лише 1831 року було прийнято закон, в якому встановлено термін повноважень генерального прокурора штату – два роки [5].

У 1846 році відбулася масштабна реорганізація прокуратури в штаті Огайо, під час якої посада генерального прокурора вводилася на постійній основі та з фіксованою заробітною платою. Відповідно до закону від 16 лютого 1846 року вимагалось, щоб кандидат на посаду генерального прокурора штату Огайо постійно проживав у графстві Франклін та працював у м. Коламбус (тогочасна столиця штату). Генерального прокурора штату Огайо призначала строком на п'ять років Генеральна Асамблея за поданням губернатора. Згідно із законом штату Огайо 1846 року перед генеральним прокурором поставили такі завдання: представництво інтересів штату в суді; юридичне консультування влади штату; надання юридичних висновків чиновникам штату; розробка усіх договорів, відповідно до яких стороною виступав штат; збереження документації про його діяльність; щорічне звітування перед Генеральною Асамблеєю про виконану роботу. Посаду генерального прокурора штату Огайо 6 квітня 1846 року зайняв відомий адвокат і член партії вігів Г. Стенбері. У своїй першій доповіді Генеральній Асамблеї 20 грудня 1847 року він зазначив, що протягом року йому вдалося в судовому порядку стягнути більш ніж три мільйони доларів заборгованості на користь штату [6].

Оскільки в 1850 році Каліфорнія стала тридцять першим штатом США, у ній розпочалося формування аторнейської служби. Тоді ж було прийнято конституцію цього штату, яка передбачила утворення посади генерального прокурора штату Каліфорнія. Першим генеральним прокурором штату Каліфорнія став Е. К'юен [7].

8 серпня 1870 року набула чинності нова конституція штату Іллінойс, в якій було закріпле-

но виборність посади генерального прокурора штату. Так, у ст. 5 Розділу 1 цього документа зазначалось: «Виконавчу владу штату представляють губернатор, віце-губернатор, державний секретар, аудитор державних фінансів, керівник казначейства, інспектор державної освіти та генеральний прокурор, кожен з яких займає посаду строком на чотири роки від другого понеділка січня, наступного після його обрання, до обрання та вступу на посаду його наступника» [8, 18]. У листопаді 1872 року за новою конституційною процедурою було обрано на посаду генерального прокурора штату Джеймса Едсала (колишнього прокурора графства Лі), а вступив він на посаду, як і передбачалось у Конституції 1870 року, 13 січня 1873 року [5].

Значним обсягом владних повноважень відповідно до Конституції штату Каліфорнія 1879 року було наділено генерального прокурора штату. Згідно зі ст. 5 цього документа генеральний прокурор штату вповноважувався: вживати заходи для того, щоб закони штату правильно й однаково застосовувалися органами влади; здійснювати нагляд за місцевими прокурорами, шерифами й іншими посадовими особами правоохоронної системи; якщо у певному графстві штату неправильно застосовувався закон, приймати відповідну справу у своє провадження. Таким чином, у штаті Каліфорнія генеральний прокурор фактично очолював правоохоронну систему штату [9, 104–105].

У 1889 році було утворено штат Вашингтон (на той час сорок другий штат), однак формування органів його виконавчої влади розпочалося дещо раніше. Так, першого генерального прокурора штату Вашингтон призначив президент США ще у 1887 році. Ним став відомий на той час адвокат Дж. Меткалф. Після прийняття в 1889 році конституції штату Вашингтон посада генерального прокурора стала виборною – його обирало населення штату строком на чотири роки. Вибори цього посадовця відбулися у тому ж році і перемому отримав В. Джонс. Від часу утворення штату й до середини ХХ століття повноваження генерального прокурора Вашингтона були досить обмежені та полягали у відстоюванні інтересів штату в судових справах щодо питань торгівлі, освіти й оподаткування [10].

Доволі парадоксальна ситуація склалася в історії прокуратури штату Коннектикут, який

існував від часу проголошення незалежності США. На його території діяла аторнейська служба, однак інститут генерального прокурора штату було утворено лише в 1897 році. Пояснюється це тим, що в колоніальний період в Коннектикуті діяло декілька королівських прокурорів, тому після проголошення незалежності не було практичної можливості визначити, хто із них стане генеральним прокурором штату. Відтак, кожен королівський прокурор Коннектикуту став прокурором штату. Така система виходила за межі загальнодержавної правової політики, проте відповідала потребам населення штату. Підтвердженням є те, що прокурори штату Коннектикут тривалий час займали свої посади. Наприклад, прокурор графства Хартфорд В. Гамерслі перебував на посаді протягом 1868–1888 років, а згодом його було обрано суддею Верховного суду штату Коннектикут. Однак влада штату Коннектикут на відміну від влади інших штатів не мала стабільного юрисконсульта в особі генерального прокурора штату, тому була змушена користуватися послугами приватних адвокатів. Наведена обставина стала вирішальною для прийняття закону 1897 року, відповідно до якого було встановлено посаду генерального прокурора штату Коннектикут.

У законі про утворення інституту генерального прокурора штату Коннектикут 1897 року передбачалося, що його повинно було обирати на виборах населення штату строком на чотири роки. Кандидат на посаду генерального прокурора повинен був мати право голосу в штаті Коннектикут і пропрацювати не менше десяти років в адвокатурі цього штату. Його обов'язки визначалися доволі лаконічно: представництво інтересів штату в суді в усіх випадках, де штат був стороною, за винятком кримінальних справ. Вибори генерального прокурора Коннектикуту відбулися в 1899 році, а переміг на них колишній секретар штату Ч. Фелпс [11].

На початку XX століття штати намагалися провести реорганізацію своїх генеральних прокуратур з метою наближення їх структури до структури міністерства юстиції США. Наприклад, у штаті Огайо в 1904 році було прийнято відповідний закон, в якому визначено правові основи такої реорганізації. Цим актом було встановлено посади двох заступників генерального прокурора штату: перший відпові-

дав за правові аспекти діяльності прокуратури та виконував функції генерального прокурора за його відсутності; до компетенції другого належали фінансова й організаційна діяльність прокуратури, а також ведення статистики. У 1905 році генеральний прокурор штату Огайо В. Еліс поділив генеральну прокуратуру на десять департаментів: взаємодії із губернатором і виконавчою владою штату; взаємодії із секретарем штату; взаємодії з аудиторською службою та казначейством штату; виконання законів щодо громадських робіт, доріг і сільського господарства; кримінальний департамент; контролю за якістю продуктів харчування; контролю за якістю медичних послуг; виконання страхового законодавства; сприяння діяльності закладів середньої та вищої освіти; виконання трудового, гірничого і транспортно-го законодавства [6].

Федеральна влада США усвідомлювала: прокурорські системи штатів протягом XIX століття розвивалися так автономно, що це могло становити загрозу єдності правової політики держави, тому всіляко намагалася забезпечити їх взаємодію і співпрацю. Так, у 1907 році було утворено Національну асоціацію генеральних прокурорів, до складу якої протягом XX століття увійшли генеральні прокурори усіх штатів і Пуерто-Ріко, голови департаментів юстиції округу Колумбія, Американського Самоа, Гуаму, Північних Маріанських островів і Вірджинських островів. До завдань цієї громадської організації (професійного об'єднання) належало: забезпечення взаємодії прокуратур штатів під час спільних розслідувань і кампаній; інформаційне забезпечення прокуратур штатів; надання науково-практичних юридичних консультацій генеральним прокурорам штатів; організаційне сприяння генеральним прокурорам штатів, які мали справи у Верховному суді США; сприяння уніфікації законодавства кожного зі штатів; розробка законопроектів щодо вдосконалення правового регулювання діяльності прокуратури; налагодження товариських взаємин між генеральними прокурорами різних штатів [12, 74].

Цікаво, що в деяких штатах генеральні прокурори навіть на початку XX століття продовжували виконувати свої функції фактично одноособово. Зокрема, у 1925 році під час щорічного звіту генеральний прокурор штату Кон-

нектикут Ф. Хілі просив Генеральну Асамблею призначити йому двох помічників, оскільки виконувати такий обсяг роботи одноосібно було надто складно та малоефективно. Законодавці штату відгукнулися на цю пропозицію лише в 1927 році, внаслідок чого генеральному прокурору штату Коннектикут вперше було призначено помічників. У 1934 році кількість його помічників зростає до чотирьох, у 1935 році – до шести, а в 1942 році він мав десять помічників. У 1950 році в генерального прокурора штату Коннектикут було одинадцять помічників і дев'ять інших службовців. Надалі розширення штату працівників генеральної прокуратури пропорційно залежало від збільшення кількості населення Коннектикут. У період з 1960 до 1970 року кількість її співробітників зростає від 23 до 92 осіб [11].

Сьогодні у чинній конституції штату Іллінойс 1970 року, що вступила в силу з 1 липня 1971 року, в частині організації діяльності прокуратури продубльовано більшість норм, встановлених у Конституції 1870 року. Так, у ст. 5 Розділу 15 Конституції 1970 року зазначалось: «Генеральний прокурор є посадовою особою штату з правових питань і здійснює повноваження, передбачені законом». У ст. 6 Розділу 19 цього ж нормативно-правового акта вказано, що з 1972 року генеральний прокурор обирається населенням штату на чотирирічний термін; цю посаду можуть зайняти особи, які є громадянами США та мають адвокатську ліцензію штату Іллінойс [13, 315]. Під час засідання Конституційного конвенту 1970 року між його учасниками виникла дискусія щодо визначення повноважень прокуратури з огляду на положення загального права та включення їх у конституційний перелік повноважень прокурора. Проте чинним залишився перелік, визначений у Конституції 1870 року. Американські правознавці Дж. Брейден і Р. Кон пропонували у цьому контексті взяти за зрінець Конституцію Іллінойс 1818 року, проектуючи статті про прокуратуру із бланкетними диспозиціями, оскільки це, на їх переконання, посилює гнучкість правового інституту прокуратури і за потреби давало б можливість більш динамічно та доцільно розподіляти повноваження в структурі виконавчої влади штату [14, 360].

Попри те, що функції генеральних прокурорів у різних штатах відрізняються плюраліз-

мом, на думку В. Власіхіна, їх можна звести до трьох основних, певною мірою притаманних кожному штату: юридичне консультування виконавчої влади; представництво її інтересів у суді; забезпечення виконання законів (зокрема, шляхом кримінального переслідування). Юридичні консультації надаються генеральним прокурором органам виконавчої влади на їх запит або з його власної ініціативи у випадку наявності спору між кількома такими органами. Прокурорські консультації оформляються як юридичний документ під назвою «думка генерального прокурора штату». Оскільки цей акт наділяється нормативною дією, його можна оспорити у Верховному суді штату, наділеному правом повністю чи частково його скасувати. Губернатору штату доводиться підтримувати добрі взаємини з генеральним прокурором, адже зміст його «думки» може стати як перешкодою, так і допомогою в здійсненні його політики [9, 99–100]. Крім офіційних «думок» генерального прокурора штату, що мають форму зобов'язуючого документа, консультативна функція цього посадовця може виражатися також в усних юридичних порадах і листах консультативного змісту [15, 799].

Важливою функцією генерального прокурора штату є представництво інтересів штату чи його влади в цивільному судочинстві. Ця функція належить йому на підставі загального права та є однією з перших його функцій в історії. Виступаючи в суді під час розгляду цивільних справ, генеральний прокурор штату: захищає фінансові інтереси штату; представляє органи влади в питаннях їх компетенції; оспорує в суді конституційність законів і підзаконних актів; оспорує законність результатів виборів або правомірність зайняття особою певної посади; виступає в справах про податки, ціни та ставки за надання послуг; виступає в справах про заповіти та благодійні фонди; подає цивільні позови за фактами порушень анти-трестового законодавства та законів про захист прав споживачів. Генеральний прокурор штату (як правило, через своїх помічників) також може представляти у цивільних справах інтереси жителів штату, які не мають матеріальної можливості найняти собі адвоката [9, 101].

Як уже зазначалося, повноваження більшості генеральних прокурорів штатів у сфері кримінального судочинства є вкрай обмеже-

ними, адже публічне обвинувачення в штатах зазвичай здійснюють місцеві прокурори. Незважаючи на це, генеральний прокурор штату забезпечує виконання закону насамперед за допомогою кримінально-процесуальних заходів, які застосовуються щодо їх порушників. З огляду на це слід вказати на можливості генеральних прокурорів штатів у кримінальному процесі. Отож генеральний прокурор штату має право: порушувати кримінальну справу та почати її розслідування (у сорока шести штатах); втручатися в перебіг розслідування кримінальної справи (у сорока п'яти штатах); надавати допомогу місцевим прокурорам у кримінально-процесуальному провадженні (в усіх штатах); змінювати місцевого прокурора в кримінальній справі (у тридцяти п'яти штатах, хоча в чотирнадцяти штатах на це потрібна згода губернатора) [12, 73–74].

У штаті Каліфорнія генеральний прокурор має більш широкі можливості щодо забезпечення виконання законів, ніж генеральні прокурори інших штатів, що пояснюється змістом зазначених вище норм конституції Каліфорнії 1879 року. Наглядові повноваження щодо місцевих прокурорів і шерифів надають йому значну владу над публічним обвинуваченням та поліцією штату. Виконуючи свої завдання, генеральний прокурор Каліфорнії має право забрати в своє провадження будь-яку кримінальну справу в місцевого прокурора, з поліцейського управління чи у слідчого. Щоправда, на практиці генеральні прокурори намагалися цим правом не зловживати. Підпорядкований генеральному прокурору Каліфорнії департамент юстиції координує правозастосовну діяльність у штаті, формує загальні напрями та завдання кримінальної політики, організує підготовку і перепідготовку співробітників поліції, сприяє місцевим прокурорам у розслідуванні складних і «міжюрисдикційних» (якщо, наприклад, злочини вчинялися на території кількох графств) справ [9, 104–105].

У 80–90-х роках ХХ століття генеральні прокурори штатів проводили значну роботу, спрямовану на зближення прокурорських систем, гармонізацію законодавства штатів і їх співпрацю. Це відбувалося насамперед завдяки Національній асоціації генеральних прокурорів. Загальні збори цієї організації проводяться тричі на рік (кворум – 28 членів), а президент

асоціації обирається щорічно з-поміж генеральних прокурорів штатів. Він призначає керівників семи постійних комітетів, що діють при асоціації. Рішення Національної асоціації генеральних прокурорів мають назву резолюцій і приймаються за підтримки не менш як двох третин голосів членів асоціації. Протягом ХХ століття Національна асоціація генеральних прокурорів прийняла 111 резолюцій: 15 резолюцій антитрестівського змісту, 11 резолюцій про права громадян, 23 резолюції щодо захисту прав споживачів, 21 резолюцію щодо кримінально-правових питань, 16 резолюцій щодо захисту навколишнього природного середовища, 10 резолюцій щодо азартних ігор, 6 резолюцій з питань охорони здоров'я, 2 резолюції щодо страхування, 7 – з інших питань. З 1985 року Національна асоціація генеральних прокурорів також почала видавати керівні вказівки для генеральних прокурорів усіх штатів щодо особливостей застосування ними законодавства у певній сфері. Також важливою частиною роботи Національної асоціації генеральних прокурорів є лобювання в Конгресі США законів, які сприяють діяльності прокуратури [12, 75–77].

Отже, організація генеральної прокуратури кожного штату відповідно до принципу федералізму має свої особливості. Ці відмінності можна пояснити, зокрема, історичними умовами, в яких формувалися прокурорські системи штатів: одні виникали на базі прокуратур колишніх колоній, інші формувалися водночас із утворенням штату. Тому в деяких штатах генеральні прокурори наділені значним обсягом повноважень і здійснюють управління місцевими прокурорами, а в деяких – їхні повноваження обмежені, місцеві прокурори є незалежними від них. Багаторічна еволюція інституту генеральної прокуратури штату зумовила зближення відокремлених прокурорських систем, сприяла виробленню єдиних принципів діяльності та загальних засад їхньої співпраці. Досвід становлення і розвитку генеральних прокуратур у штатах свідчить про те, що повна уніфікація систем прокуратури в умовах таких різних частин однієї держави була б недоцільною, однак єдині стандарти правозастосування, спільні цінності демократії та захисту прав людини забезпечували єдність прокуратури США, хоч і децентралізованої на рівні штатів.

## Список використаних джерел:

1. Dmytrova M.V. Prosecutorial organs in foreign countries: metrological manual / M.V. Dmytrova. – Odesa: Feniks, 2012. – 46 p.
2. History of the office of attorney general [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.attorneygeneral.gov/theoffice.aspx?id=170>
3. Тищик Б.Й. Історія держави і права Сполучених Штатів Америки (XVIII ст. – 1918 р.) / Б.Й. Тищик. – Дрогобич: Коло, 2007. – 134 с.
4. Illinois Constitution of 1818 (text) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://en.wikisource.org/wiki/Illinois\\_Constitution\\_of\\_1818](http://en.wikisource.org/wiki/Illinois_Constitution_of_1818)
5. Denney S.W. History of the office of the Illinois attorney general / S.W. Denney [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.illinoisattorneygeneral.gov/about/history.html>
6. The Ohio Attorney General's place in history [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ohioattorneygeneral.gov/about-AG/History>
7. History of the office of attorney general [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oag.ca.gov/history>
8. Constitution of the state of Illinois adopted and ratified in 1870. – Springfield: Weber & Co, 1979. – 56 p.
9. Власихин В.А. Служба обвинення в США: закон и политика / В.А. Власихин. – М.: Юридическая литература, 1981. – 176 с.
10. Bowers T. Historical highlights: office of Washington state attorney general / Todd Bowers, Drew Scott [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.atg.wa.gov/History.aspx#UgqoQ80kJ3X>
11. History of Connecticut Attorney General's office [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ct.gov/ag/cwp/view.asp?a=2132&q=295136>
12. Zimmerman J.F. The roles of the state attorneys general / Joseph F. Zimmerman // Publius. – 1999. – Vol. 28. – № 1. – P. 71–89.
13. Мичко М.І. Прокуратура та інші органи обвинувачення в країнах світу / М.І. Мичко. – Донецьк: ДЮІ, 2010. – 417 с.
14. Braden G.D. The Illinois Constitution: an annotated and comparative analysis / G.D. Braden and Rubin G. C. – Urbana: Institute of government and public affairs, University of Illinois, 1969. – 624 p.
15. Abraham H.J. The state attorney general / H.J. Abraham, R.R. Benedetti // University of Pennsylvania law review. – 1969. – Vol. 117. – № 6. – P. 795–828.

————— ❦ —————

Назар ХОЛОДНИЦЬКИЙ

## ІСТОРІЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ГЕНЕРАЛЬНИХ ПРОКУРАТУР ШТАТІВ США

Статтю присвячено окремим історико-правовим аспектам організації та діяльності генеральних прокуратур штатів у системі прокуратури США. Розкрито особливості становлення і розвитку інституту генеральної прокуратури штату в Огайо, Іллінойсі, Коннектикуті, Каліфорнії, Вашингтоні й інших. Визначено основні функції генерального прокурора штату. Досліджено правову природу та значення Національної асоціації генеральних прокурорів.

**Ключові слова:** штат; прокуратура; генеральний прокурор; Національна асоціація генеральних прокурорів; Сполучені Штати Америки.

Назар ХОЛОДНИЦЬКИЙ

## ИСТОРИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГЕНЕРАЛЬНЫХ ПРОКУРАТУР ШТАТОВ США

Статья посвящена отдельным историко-правовым аспектам организации и деятельности генеральных прокуратур штатов в системе прокуратуры США. Раскрыты особен-

ности становления и развития института генеральной прокуратуры штата в Огайо, Иллинойсе, Коннектикуте, Калифорнии, Вашингтоне и других. Определены основные функции генерального прокурора штата. Исследована правовая природа и значение Национальной ассоциации генеральных прокуроров.

**Ключевые слова:** штат; прокуратура; генеральный прокурор; Национальная ассоциация генеральных прокуроров; Соединенные Штаты Америки.

Nazar KHOLODNYTSKYI

## HISTORY OF ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF THE ATTORNEY GENERAL'S OFFICES IN STATES OF THE USA

This article is devoted to some historic-legal aspects of the organization and activity of state attorney general's office in the prosecution system in the United States. The peculiarities of formation and development of the institution of the attorney general in Ohio, Illinois, Connecticut, California, Washington and other states are reviewed. The basic functions of the Attorney General are determined. The legal nature and importance of the National association general attorneys are researched .

**Keywords:** state; public prosecutor's office; attorney general; National association general attorneys; United States of America.

