



ПРЕДПОСЫЛКИ И ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ПРОКУРАТУРЫ США В XVIII В.

Н. ХОЛОДНИЦКИЙ,

аспирант кафедры истории государства, права и политико-правовых учений
Львовского национального университета имени Ивана Франко

SUMMARY

In the article conditions and peculiarities of the U.S. attorney's office in the XVIII century are researched. The organization and activities of the attorney's office in British colonies in North America are analyzed. Determined, that forming of local prosecutor was modeled on the Dutch model of prosecution. Found, that prosecutorial system states were formed on the basis of the prosecutor's former colonies. The formation of a federal prosecution system by Judiciary Act 1789, consisting of U.S. Attorney General and the federal district attorneys, are highlighted. Tasks, that were set before the U.S. Attorney General in the making of this legal institution, are reviewed.

Key words: attorney's office, colonies, United States of America, Attorney General.

* * *

В статье исследуются предпосылки и особенности формирования прокуратуры США в XVIII в. Проанализированы организация и деятельность британских органов прокуратуры в колониях Северной Америки. Определено, что формирование местного уровня прокуратуры происходило по образцу голландской модели прокуратуры. Установлено, что прокурорские системы штатов формировались на основе прокурорских систем бывших колоний. Освещено образование федеральной системы прокуратуры США по закону 1789 г., которая состояла из генерального прокурора США и федеральных окружных прокуроров. Рассмотрены задачи, которые ставились перед генеральным прокурором США на этапе становления данного правового института.

Ключевые слова: прокуратура, колонии, США, генеральный прокурор.

Актуальность темы обусловлена тем, что практика общественных отношений последних десятилетий и их правовое регулирование доказали, что идеальные модели современных правовых государств невозможно представить без института прокуратуры как эффективного механизма обеспечения прав человека и соблюдение норм закона. Несмотря на значительный объем научной, законопроектной и правоохранительной работы, можно утверждать, что даже в сегодняшних условиях существуют немалые трудности в организации и деятельности прокурорских органов, вызванные рядом обстоятельств, к которым можно отнести недоверие общества к органам публичного обвинения, неэффективность отдельных положений законодательства о прокуратуре, неопределенность роли прокуратуры в системе разделения властей и другие.

Интересным, полезным и важным в этом контексте представляется изучение опыта формирования и совершенствования органов в государствах «устойчивой демократии», к которым, безусловно, можно отнести США. Поэтому целью этой статьи является выяснение предпосылок и особенностей формирования прокуратуры США в XVIII в.

Изложение основного материала исследования. Поскольку по состоянию на XVII в. прокуратура в Англии стала четкой и важной частью государственного аппарата, прокурорские должности начали внедряться также и в ее колониях. Северная Америка, где Англия имела обширные территориальные владения, не была исклю-

чением. В большинстве американских колоний, подвластных ей, вводились должности генеральных прокуроров. Генеральный прокурор английской колонии в Северной Америке считался представителем генерального прокурора Англии и осуществлял аналогичные полномочия на подвластной ему территории. Однако власти определенной колонии могла наделять его дополнительными полномочиями [1, с. 52]. Например, в Вирджинии он был наделен полномочиями надзора за сбором налогов и сборов, что было нетипичным для тогдашней английской прокуратуры [2, с. 52].

В Вирджинии король назначил первого генерального прокурора в 1643 г. Им стал Ричард Ли, предназначенный

для представительства королевских интересов в судах. Также в его компетенцию входила функция предоставления юридических консультаций органам колониальной власти. В 1687 г. на генерального прокурора Вирджинии была возложена функция уголовного преследования нарушений навигационного законодательства в отдаленных от колонии округах, где еще не функционировали прокурорские представительства [3].

В других колониях полномочия генерального прокурора по уголовным делам росли еще динамичнее, чем в Вирджинии. Уильям Калверт, первый генеральный прокурор колонии Мэриленд (назначен в 1666) и брат губернатора этой же колонии, не только консультировал колониальные власти, но и лично заседал в составе совета губернатора и представлял сторону обвинения перед «большим жюри» [4, с. 11].

В 1687 году английский губернатор Пенсильвании назначил Дэвида Ллойда на должность генерального прокурора колонии. Д. Ллойд, в свою очередь, назначил своих представителей в районных судах для поддержания общественного обвинения. Первые 45 лет колония Нью-Гэмпшир была без генерального прокурора, должность которого была создана в 1683 г. [3].

В американских колониях прокуро-



ры консультировали местные органы власти, однако в силу того, что и губернаторы колоний, и их генеральные прокуроры были непосредственными представителями королевских интересов на землях Северной Америки, между ними часто возникали разногласия относительно определения сфер властного воздействия. Так, губернатор Нью-Йорка А. Флетчер лишил генерального прокурора права принимать регулярное участие в заседаниях колониального совета, но вызывался им при наличии надобности. Другой губернатор Л. Белмонт настаивал на том, что мнение генерального прокурора не должно браться во внимание при принятии решений этого органа. Однако общие тенденции становления прокуратуры в английских колониях Северной Америки были совсем другими – их власть планомерно росла, они инициировали судебные процессы, принимали в них непосредственное участие и выступали со своим компетентным мнением при решении правительственных коллизий правового характера.

Развитие прокуратуры в американских колониях приобрело такой темп, что в начале XVIII в. было предложено, чтобы королевская власть расширила юрисдикцию прокуроров Америки с одной на несколько колоний, поскольку это позволило бы усовершенствовать надзор за соблюдением королевского законодательства о судоходстве (Навигационных актов). На фоне этих изменений продолжалось противостояние между губернаторами и генеральными прокурорами. Губернаторы регулярно жаловались королю, что генеральные прокуроры колоний «не знают законов и выступают со участниками незаконной торговли».

Серия судебных процессов о конфискации кораблей и некачественном товаре, которые по непонятным причинам были проиграны американскими прокурорами, побудило губернатора Э. Рэндольфа заявить, что генерального прокурора можно подкупить за «10 испанских долларов». Эти факты возмутили английского короля, поэтому он начал кадровые реформы прокуратуры американских колоний. В частности, с XVIII в. английский король начал назначать на должности генеральных

прокуроров американских колоний только юристов, которые работали непосредственно в прокуратуре Англии, а не из числа местных правоведов, как это было раньше. В частных и корпоративных колониях ситуация осталась без изменений, поскольку прокуроров этих колоний назначал не король, а их владельцы. Новые принципы формирования кадров прокурорской системы американских колоний подняли ее профессиональный уровень и общественный авторитет [1, с. 310-311].

Попытки местных властей колоний Северной Америки ограничить постоянно растущие полномочия прокуратуры не имели успеха. Так, в 1727 ассамблея Нью-Йорка приняла решение о передаче права на возбуждение уголовного дела от генерального прокурора к губернатору. Однако генеральный прокурор этой колонии своим предписанием отменил это решение, поскольку оно посягало на исключительные полномочия короля [5, с. 182-183]. И не зря, ведь в то время только король имел право определять полномочия прокуратуры.

Колониальным аналогом должности королевского Солиситора стал генеральный солиситор, который фактически стал заместителем генерального прокурора. Назначение генеральным прокурором колонии нижестоящих местных прокуроров стало общей практикой того времени на фоне роста количества судебных процессов в колониях Северной Америки [6, с. 11].

Несколько иные тенденции формирования имела прокуратура Колониальной Америки на местном уровне, поскольку в то время в Великобритании прокуратура представляла только королевские интересы, а интересы граждан представляли не прокуроры, а адвокаты (в том числе поддерживали от их имени обвинения). Поскольку в колониях Северной Америки не было и не могло быть столь профессиональных адвокатов, общество вновь искало альтернативных путей.

С первых дней колонизации Америки иммигранты наделялись значительной свободой общественной жизни. Этому способствовала географическая удаленность колоний друг от друга, а, тем более, от их метрополии. Это вызвало появление сильных

и независимых форм местного самоуправления. Жители колоний создавали органы местного самоуправления и формировали местные суды, были частью этого стихийного демократического процесса. Во многом рост местной независимости был результатом небрежного отношения британского правительства к организации судебной и правоохранительной систем его колоний, которое не испытывало необходимости в унификации этих систем. Особенно это проявлялось в частных и самоуправляющихся колониях [7, с. 263].

В начале XVII в. судопроизводство в первой инстанции осуществлял губернатор колонии совместно с советом и авторитетными гражданами. Процессуально оно соответствовало английским традициям судопроизводства. Правда, ни судьи, ни адвокаты не имели должного образования и профессиональных навыков. Функция обвинения возлагалась на шерифов, полномочия которых были довольно размытыми. Однако постепенно судебная система американских колоний развивалась и усложнялась. В голландских колониях Нью-Йорк и Нью-Джерси функционировали юристы-офицеры, называвшиеся «Скут», и они фактически выполняли прокурорские функции [8, с. 8-9].

В 1653 г. в Новом Амстердаме и 1661 г. в Бергене были созданы суды первой инстанции в составе генерального директора суда, трех судей и председательствующего, а также сквана, представлявший в процессе сторону обвинения. Скут был офицером полиции, поэтому участие в судебных заседаниях не было его основной задачей. Он предьявлял подозреваемому обвинения и знакомил его с содержанием этого документа. У него были некоторые полномочия по аресту и сбору доказательств. Фактически он выступал центральной фигурой досудебного расследования, но не имел права возбудить уголовное дело по своему усмотрению [3].

Сохранившиеся материалы суда колонии Новый Амстердам показывают, что первый скут Корнелиус ван Тинховен впервые появился как обвинитель в уголовном процессе 17 февраля 1653 г., после чего это стало обычной



практикой. В 1664 году англичане «во имя короны и герцога Йоркского» захватили голландские владения на восточном побережье Северной Америки. Согласно временному нормативно-правовому акту, известному как «Закон герцога», скут остался в статусе офицера суда. В 1674 году английское общее право было введено в Нью-Йорке, Нью-Джерси и в других бывших голландских колониях Делавэра и Пенсильвании. Название «скут» при таких условиях потеряло применение, а его функции были переданы шерифу [9, с. 137].

Местная полиция также претендовала на получение некоторых функций скута. Постепенно определяющей функцией шерифа стало исполнение судебных решений, что в условиях роста населения колоний требовало больших затрат времени и усилий. Как следствие, в 1686 году в Берлингтоне и Нью-Джерси, а в 1687 г. – в Филадельфии была создана должность прокурора графства, который должен обеспечить поддержание публичного обвинения в суде. Это стало началом формирования местного уровня прокуратуры США, поскольку в первой половине XVIII в. местные прокуроры полностью вытеснили шерифов из сферы поддержки публичного обвинения в судах [3].

Коннектикут стал первой колонией, где местные прокуроры получили монопольное право поддерживать обвинения в судах от имени государства и пострадавших. В 1704 году Коннектикут также первым из колоний отказался от принципов частного обвинения, постановив в соответствующем законе: «отныне в каждом округе должно быть назначено окружным судом на должность атторнея – лицо с качествами здравого смысла во имя Королевы для обвинения, расследования всех преступлений и выполнения всех необходимых мер». Постепенно эту практику приняло абсолютное большинство американских колоний [10, с. 6].

Таким образом, в XVIII на территории американских колоний функционировали чиновники разного уровня, которые либо были прокурорами, либо выполняли аналогичные функции. Конечно, эта система была далека от уни-

фицированности, ведь каждая колония определяла полномочия прокуратуры и ее организацию по своему усмотрению. Иначе и не могло быть, ведь в то время колонии еще не были независимыми, а тем более – единым государством. Реформа прокуратуры на этих землях состоялась уже после войны за независимость США.

Провозглашение в 1776 независимости США не повлекло радикальных изменений в организации прокуратуры на этих землях, а должности генеральных прокуроров, генеральных солиситоров и местных прокуроров были сохранены в штатах. Правда, власти нового государства устранили с этих должностей бывших представителей английского короля. Институт прокуратуры не получил юридического утверждения в Конституции США, а в конституциях штатов полномочия их прокуроров определялись довольно размыто. При таких условиях основу правового статуса прокурора составляли общее право, местные обычаи и акты законодательства. Эти нормы постепенно дополнялись судебными прецедентами и правоприменительной практикой.

Также осознавалась необходимость создания общегосударственного органа прокуратуры во главе с генеральным прокурором США. На заседании континентального конгресса конца 70-х годов XVIII в. прозвучало предложение назначить генерального прокурора, который имел целью «выступать обвинителем от имени Соединенных Штатов и давать консультации по всем вопросам, связанным с его деятельностью». Также планировалось предоставить ему право назначать своего заместителя, который бы выступал от его имени в судебных делах, где участие генерального прокурора не было обязательным. Однако это предложение не получило необходимой поддержки [1, с. 311-312].

24 сентября 1789 состоялось первое заседание Конгресса США, образованного конституцией государства 1787 г., который принял закон о судостроительстве («Judiciary act»). В этом документе среди прочих вопросов было предусмотрено создание должности генерального прокурора США. В частности, это произошло на основании

последнего предложения статьи 35 упомянутого закона, которая предусматривала: «И будет также назначаться человек-специалист в области права в качестве генерального прокурора для Соединенных Штатов, который должен принести присягу о добросовестном выполнении своих полномочий, его обязанностью будет расследовать и вести все дела в Верховном суде, в которых Соединенные Штаты будут заинтересованными, давать рекомендации и выражать мнение по вопросам права, когда этого требует президент Соединенных Штатов, или по запросу руководителей любого из департаментов» [11]. Интересно, что именно по совету первого генерального прокурора США Эдмунда Рэндольфа (1789-1793) Джордж Вашингтон стал инициатором реформы федеральных судов, состоявшейся в 1793 г. [12, с. 32].

Среди всех должностей, введенных законом о судостроительстве 1789 г., должность генерального прокурора принадлежала к наименее регламентированным, ведь этот закон лишь предусматривал ее образование и основные задачи без четкого определения всех аспектов организации. Более того, упомянутый документ даже не определил порядка его назначения. В разд. 2 статьи 2 Конституции США указано, что президент назначает «по совету и согласию» сената послов, других официальных представителей и консулов, судей Верховного суда и всех других должностных лиц Соединенных Штатов [13]. Именно эта норма считается такой, которая регламентирует порядок назначения Генерального прокурора США, ведь приведенная процедура в отношении председателя атторнейской службы придерживается более двухсот лет.

Такой небрежный подход к организации прокуратуры в целом и формирования института генерального прокурора США в XVIII в., по мнению американского правоведа Г. Баррета, был обусловлен незрелостью административного аппарата молодого государства, отсутствием опыта в организации органов федерального уровня, а также тем, что прокурор тогда считался только малозначимым элементом судебной системы, а не тем авторитетным государственным деятелем испол-



нительной власти, которым является в настоящее время. Кроме обвинительных полномочий, основной задачей генерального прокурора США стало юридическое консультирование президента государства и департаментов ее правительства [14, с. 444]. Это стало началом и основной предпосылкой постепенного перемещения генерального прокурора США, а с ним и всей прокуратуры, из судебной ветви власти в исполнительную.

Закон о судоустройстве 1789 обусловил не только образование должности генерального прокурора США, но и стал стартом для формирования всей федеральной системы прокуратуры. Он предположил следующую организацию федеральной системы судов: Верховный суд США, три апелляционных суда и тринадцать окружных судов [15, с. 98]. Конечно, в таких условиях генеральный прокурор не имел возможности лично выступать на судебных процессах упомянутых инстанций, поэтому был создан институт окружных прокуроров, которые ему подчинялись и выступали на рассмотрении судебных дел в соответствующих федеральных судах.

В каждом из тринадцати судебных округов, в которых должны были действовать вышеупомянутые окружные суды, закон 1789 г. предусматривал назначение прокурора, «обязанностью которого будет преследовать в каждом районе всех преступников за преступления и правонарушения, и выступать в гражданских делах, составят интерес для Соединенных Штатов...». Президент Джордж Вашингтон назначил на эти должности известных адвокатов в каждом из тринадцати новых федеральных судебных округов. Наиболее авторитетным из этих окружных прокуроров был Джон Маршалл из штата Вирджиния, который впоследствии стал председателем Верховного суда США [16].

Выводы. Таким образом, в конце XVIII в. закончился сложный и длительный процесс становления дуалистической системы прокуратуры США, которая состояла из двух относительно автономных подсистем – федеральной прокуратуры и прокуратур штатов. На основании проведенного исследования следует отметить, что

первичным было образование именно прокурорских систем штатов, и оно базировалось на прокурорских традициях бывших колоний. Формирование федеральной прокуратуры стало возможным только после образования целостного государства США, которое определило основные принципы своего государственного строя в конституционных актах и нуждалось в функционировании общегосударственного органа публичного обвинения, обеспечения законности, разработки и реализации правовой политики. Эти факторы и объясняют отсутствие подчиненности прокуратур штатов федеральной прокуратуре США, а также различие задач, которые стоят перед ними.

Список использованной литературы:

1. Cooley R. W. Predecessors of federal Attorney General: the Attorney General in England and American colonies / Rita W. Cooley // *The American journal of legal history*. – 1958. – No. 4. – Vol. 2. – P. 304-312.
2. Hammonds O. W. The Attorney General in the American Colonies / Oliver W. Hammonds. – New York, 1939. – 176 p.
3. Jacoby J. E. The American prosecutor in historical context / Joan E. Jacoby // Режим доступа – <http://www.mcaa-mn.org/docs/2005/AmericanProsecutorHistoricalContext52705.pdf>
4. Semmes R. Crime and punishment in Early Maryland / Raphael Semmes. – Baltimore: Johns Hopkins Press, 1938. – 342 p.
5. Chalmers G. Opinions of eminent lawyers / George Chalmers. – London, 1814. – 355 p.
6. Cummings H. Federal justice: chapters in the history of justice and the federal executive / Homer Cummings, Carl McFarland. – New York, 1937. – 283 p.
7. Surrency E. The Courts in the American Colonies / Erwin C. Surrency // *American Journal of Legal History*. – Vol. 11. – 1967. – p. 253-276
8. Weiss H. B. An Introduction to crime and punishment in Colonial New Jersey / Harry B. Weiss, Grace M. Weiss. – Trenton, NJ: 1960. – 102 p.
9. Van Alstyne W. S. The district attorney – a historical puzzle / Walter

Scott Van Alstyne // *Wisconsin Law Review*. – 1952. – Vol. 125. – P. 128-146.

10. 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.

11. The Judiciary Act of 1789 // Режим доступа – http://constitution.org/uslaw/judiciary_1789.htm

12. Carp R. A. Outline of the American Legal System / Robert A. Carp, Ronald Stidham. – Washington: Congressional Quarterly, 2004. – 228 p.

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

14. Barrett H. The attorney-general and the Cabinet / Henry Barrett // *Political science quarterly*. – Vol. 24. – № 3. – 1909. – P. 444-467

15. Ригіна О. До питання про становлення та розвиток федеральної судової системи США / О. Ригіна // *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. – Випуск 50. – Львів, 2010. – С. 98-104

16. History of the office of the United States Attorney [Электронный ресурс] // Режим доступа – <http://www.justice.gov/usao/md/Office/History/ourhistory.html>