

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Пермский государственный национальный исследовательский университет»

На правах рукописи

Ваньков Александр Васильевич

**Статутное право и нормативные правовые акты исполнительной  
ветви власти США: юридическая природа и систематизация**

Специальности: 12.00.01 – теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

12.00.02 – конституционное право; конституционный  
судебный процесс; муниципальное право

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук,  
профессор **В. П. Реутов**

Пермь – 2018

## Оглавление

<b>Введение</b> .....	3
<b>Глава I. Нормативные правовые акты как форма (источник) американского права</b> .....	13
§ 1. Акты Конгресса и статутное право .....	13
§ 2. Акты Президента и ведомственные акты в системе нормативных актов ·	31
§ 3. Юридикско-техническое оформление законодательных, президентских и ведомственных актов .....	63
<b>Глава II. Систематизация нормативных правовых актов в США: юридическая природа и значение</b> .....	81
§ 1. Возникновение практики издания сводов нормативных правовых актов федерального уровня: причины и особенности .....	81
§ 2. Характеристика процесса создания сводов нормативных правовых актов на федеральном уровне и на уровне штатов .....	98
§ 3. Сравнительный анализ юридической природы сводов законодательства США и различных видов систематизации в рамках семьи континентального права .....	131
<b>Заключение</b> .....	142
<b>Список использованных источников</b> .....	145

## Введение

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Объем правового регулирования в современных правовых системах, включая российскую, число изменений, вносимых в законодательные и иные нормативные акты, требования к четкости и детальности правовых предписаний в сегодняшних условиях достаточно высоки.

Например, количество поступивших в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроектов составило: за четвертый созыв (2004–2007 гг.) – 4808 единиц, за пятый (2008–2011 гг.) – 4391, за шестой (2012–2016 гг.) – 7129<sup>1</sup>. Интенсивность развития современного законодательства подчеркивается в методических и аналитических документах парламента<sup>2</sup>. Однако законодательство остается разнородным и слабо систематизированным<sup>3</sup>. В ряде случаев динамичность законодательства свидетельствует о логико-структурных дефектах нормативных правовых актов, несовершенстве юридической техники<sup>4</sup>.

Между тем, не вызывает сомнения тот факт, что эффективное действие закона зависит от его качества. Низкое качество закона признается причиной не только его неэффективности, но и деструктивного воздействия<sup>5</sup>.

Вышеуказанные проблемы, очевидно, приходится решать в иных странах, в зарубежном правотворчестве. Следовательно, для совершенствования

---

<sup>1</sup> Статистика законодательного процесса [Федеральное Собрание Российской Федерации. Государственная Дума. Официальный сайт]. URL: <http://old.duma.gov.ru/legislative/statistics/> (дата обращения: 02.04.2018).

<sup>2</sup> См., например: Отчет о научно-исследовательской работе: «Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: к 20-летию деятельности, как представительного и законодательного органа Российской Федерации» (заключительный). М., 2012. [База данных Информационно-аналитических материалов Государственной Думы]. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/10/4965/19960?download=&type=PDF> (дата обращения 31.01.2017). С. 82.

<sup>3</sup> Там же. С. 85.

<sup>4</sup> См., например: Придворов Н. А., Трофимов В. В. Правообразование и правообразующие факторы в праве: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 354–355.

<sup>5</sup> См., например: Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 165; Мазуренко А. П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М.: Юрист, 2010. С. 172; Прохоров П. В. Мониторинг законодательных ошибок: юридико-технические аспекты // Юридический вестник. Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации. 2009. № 3–4. С. 58; Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Российской Федерации; под. ред. член-корр. Т. Я. Хабриевой, проф. Н. А. Власенко. М.: Эксмо, 2010. С. 12.

механизмов разработки проектов законов и других нормативных правовых актов, совершенствования правил юридико-технического оформления правовых предписаний, их систематизации, представляется полезным обращение к зарубежному опыту законодательного регулирования (регулирования статутным правом), а также правового регулирования, осуществляемого органами исполнительной ветви власти (далее по тексту такое регулирование именуется ведомственным, а нормативные правовые акты соответствующих органов – ведомственными).

В настоящее время правоведы отмечают тенденцию сближения правовых систем, принадлежащих к семьям континентального и англосаксонского права<sup>1</sup>, усиления роли как статутного, так и ведомственного регулирования в США и Канаде<sup>2</sup>.

Соединенные Штаты Америки обладают одной из наиболее развитых экономик мира. При этом право всегда было центральным общественным институтом американской нации<sup>3</sup>. Соответственно, правотворчество занимает особое место в правовой системе США, являясь функцией не только законодательной ветви власти, но и в значительной мере управленческого аппарата. Исключительно важная роль права в американском обществе обеспечила становление системы предпринимательства и формирование высокоразвитой американской экономики<sup>4</sup>. По этим причинам правовая система США привлекает внимание возможностью исследования тех ее качеств, которые могут быть применимыми для других правовых систем.

США представляют интерес еще и тем, что в американской правовой действительности значительно возросла роль «писаного права» (“enacted law”), статутного права (период интенсивного законотворчества отсчитывает свое

---

<sup>1</sup> См., например: Ключкова Ю. А. Конвергенционные правовые системы как результат современной глобализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4. С. 6–10; Васькова Е. П., Храмова Т. М. Соотношение публичных и частных интересов при разрешении споров экономического характера: сравнительно-правовое исследование опыта судебного правотворчества РФ и США // Арбитражные споры. 2013. № 2. С. 115–154.

<sup>2</sup> Лафитский В. И. Сравнительное правоведение в образах права. Том первый. М.: Статут, 2010. С. 370.

<sup>3</sup> Feldman S. M. American Legal Thought from Premodernism to Postmodernism: An Intellectual Voyage. N.Y.: Oxford University Press, 2000. P. 4.

<sup>4</sup> Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты: Пер. с англ. / Сост. В. И. Лафитский, под ред. и со вступ. ст. О. А. Жидкова. М.: Прогресс, Универс, 1993. С. 7.

начало с 30-х годов XX века)<sup>1</sup>. По мнению Р. Давида, в странах общего права не только возросла роль закона, но и понимание самой нормы права все более приближается к европейскому, что позволяет даже говорить о формировании семьи западного права<sup>2</sup>. Строение права США во многом аналогично российскому, с делением права на материальное и процессуальное, частное и публичное, наличием систематизированного характера американского законодательства. При этом на федеральном уровне законодательные акты в большем количестве случаев превосходят по своей значимости или юридической силе судебное правотворчество<sup>3</sup>, что обуславливает необходимость уделить преимущественное внимание федеральным статутам и основанным на них ведомственным нормативным актам по отношению к нормативным правовым актам штатов или муниципальных образований.

В российской юридической науке статутному праву США, ведомственному нормативно-правовому регулированию в США, уделялось внимание, но многие вопросы в этой области оставались открытыми. Имеются исследования, связанные с анализом американского нормативного правового акта как источника права самого по себе и в сопоставлении с другими источниками права. Однако правотворческие механизмы, вопросы создания законодательных и ведомственных нормативных актов, их построения, оформления и систематизации исследованы в меньшей степени<sup>4</sup>.

Перечисленные обстоятельства свидетельствуют об актуальности диссертационной проблематики и определяют выбор темы работы.

**Объектом диссертационного исследования** является практика регулирования общественных отношений посредством американского

---

<sup>1</sup> Бернам У. Правовая система США. 3-й выпуск. М.: «Новая Юстиция», 2006. С. 102; Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты: Пер. с англ. / Сост. В. И. Лафитский, под ред. и со вступ. ст. О. А. Жидкова. М.: Прогресс, Универс, 1993. С. 10.

<sup>2</sup> Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / Пер. с фр. В. А. Туманова. М.: Междунар. отношения, 2009. С. 30.

<sup>3</sup> См., например: Tidmarsh J., Murray B. J. A Theory of Federal Common Law // Northwestern University Law Review. 2006. Vol. 100, No. 2. P. 588.

<sup>4</sup> Например, в диссертации, посвященной системе источников права США, отмечается, что систематизация американского права выходит за рамки того исследования. Ведомственное правотворчество в этой работе практически не затрагивается. См. подробнее: Петрова Е. А. Система источников современного американского права (теоретический и сравнительно-правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 106.

федерального статутного права, актов Президента США и федеральных ведомств США, а также общественные отношения, складывающиеся в рамках подготовки, издания, систематизации всех перечисленных актов.

**Предметом диссертационного исследования** выступают законодательные акты США, нормативные правовые акты Президента США и федеральных ведомств, своды (кодексы), иные собрания всех названных актов.

**Цель работы** состоит в комплексном изучении правового регулирования, осуществляемого статутным правом США, нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти США, истории возникновения и современной практики систематизации статутного права и нормативных актов исполнительной ветви власти, раскрытии на основе изученного опыта принципов, правил, предложений направленных на совершенствование нормотворческой деятельности.

Поставленная цель обуславливает решение следующих **задач**:

- 1) охарактеризовать современное статутное право и нормативные правовые акты исполнительной ветви власти США;
- 2) установить требования и приемы юридико-технического характера в американском правотворчестве, повышающие качество нормативно-правового материала;
- 3) выявить принципы и требования правотворческой деятельности в части процедур подготовки проектов актов, принятия (издания) актов в США;
- 4) разработать и предложить практический механизм систематизации больших массивов нормативных актов, базирующийся на историческом опыте создания сводов (кодексов) нормативных актов в США;
- 5) раскрыть сущность и специфику систематизации законов США, используемые в данной деятельности формы систематизации;
- 6) определить сущность систематизации ведомственных нормативных актов США, возможные масштабы систематизации подзаконных актов.

**Хронологические рамки исследования.** Исследование главным образом сосредоточено на современном состоянии сферы американского

правотворчества. Вместе с тем работа охватывает отдельные вопросы исторического развития объекта исследования, в частности содержит примеры издания отдельных актов и вопросы статистики издания актов с конца XVIII века по настоящее время. Становление практики систематизации нормативных правовых актов исследовано с середины XIX века.

**Методологическую основу исследования составляют** общенаучные методы познания, а также специальные методы юридических наук. В работе использован диалектический подход. В процессе исследования применены способы логического познания (анализ и синтез, индукция и дедукция), исторический, системно-структурный методы.

В числе специальных методов юридических наук в исследовании использованы сравнительно-правовой, формально-юридический. Также использованы социологический, лингвистический методы.

**Теоретическая база работы** представлена научными трудами и работами отечественных и зарубежных (прежде всего американских) правоведов. Авторами этих источников являются С. С. Алексеев, В. К. Барроуз, В. М. Баранов, С. В. Бахвалов, У. Бернам, И. Ю. Богдановская, Н. А. Власенко, Н. Н. Вопленко, К. Ф. Гуценко, Р. Б. Дав, Р. Давид, М. Л. Давыдова, С. Л. Зивс, В. Б. Исаков, Р. Кабрияк, Р. А. Кацман, Т. В. Кашанина, Д. А. Керимов, Н. М. Коркунов, В. В. Лазарев, В. И. Лафитский, Р. Д. МакКинни, К. Р. Майер, М. Н. Марченко, Н. И. Матузов, Д. Меллинкофф, А. Т. Фон Мерен, О. В. Михайлов, В. Д. Олсон, Е. А. Петрова, А. С. Пиголкин, В. З. Пульянов, Т. Н. Рахманина, Г. Л. Решетников, В. П. Реутов, Д. В. Салливан, В. А. Сивицкий, Л. М. Солан, А. С. Соминский, В. М. Сырых, У. Тресс, Е. Н. Трубецкой, М. Уиснер, Э. А. Фарнсворт, Ч. Р. Фелдблум, Д. П. Флетчер, Л. Фридмэн, Т. Я. Хабриева, С. Д. Харт, В. М. Хвостов, Д. Хирш, В. Е. Чиркин, С. Шеппард, В. М. Шумилов, Р. Эпплберри, Е. А. Юртаева.

**Нормативную базу исследования** составили законодательные и иные источники (формы) американского права. Среди них: Конституция США, федеральное статутное право, представленное в основном Кодексом законов

США (United States Code), президентские акты, постановления федеральных органов исполнительной ветви власти, включенные в Кодекс федеральных нормативных актов (Code of Federal Regulations)<sup>1</sup>, своды статутного права штатов и ведомственных нормативных актов штатов, прецеденты различных американских судебных органов, прежде всего Верховного суда США.

Для проведения сравнительного анализа использованы нормативные правовые акты из правовых систем других государств.

**Научная новизна диссертации.** Данное исследование одно из первых в российской юридической науке содержит в себе развернутый теоретический анализ федерального американского статутного права, президентского и ведомственного правового регулирования в США по состоянию на начало XXI века, вопросов систематизации права в США, реализуемых с использованием современных приемов и технологий.

В условиях имеющейся ныне американской правовой действительности охарактеризована природа статутного права США, разграничены статуты, являющиеся нормативными и ненормативными актами с точки зрения отечественной теории права.

В диссертации раскрыты принципы и особенности нормативных правовых актов США с точки зрения их структуры, текста и формулировок, процесса подготовки, издания и, как итога этого процесса, – систематизации.

Исследование структуры и порядка формирования сводов (кодексов) нормативных актов США позволило предложить решение спорного вопроса о том, какие виды систематизации применяются при создании этих сводов, а какие не характерны для США и для большинства других государств.

Изучение истории создания сводов (кодексов) нормативных актов США позволило сделать некоторые выводы о том, как в современных условиях может быть сформирован практически полный свод законов или свод подзаконных нормативных актов.

---

<sup>1</sup> Перевод наименований сводов (кодексов) приведен по 20-му изданию справочника Палаты представителей Конгресса США «Как создаются американские законы», исправленному и дополненному советником по пересмотру законодательства Э. Ф. Уиллетом мл., эскв. и распространенному Посольством США. С. 83–85.

### **Положения и выводы, выносимые на защиту.**

1. Федеральное статутное право США представляет собой большей частью нормативные правовые акты (исключением выступают частные статуты, так как они касаются интересов конкретных лиц), принятые Конгрессом США в форме биллей или совместных резолюций, и ставшие после этого законами в установленном Конституцией США порядке. Ведомственные нормативные акты в США издаются во исполнение статутов, а президентские акты, помимо статутов, могут основываться на положениях Конституции США.

2. Отдельные правила юридической техники закреплены нормативно на федеральном уровне. В частности, законом установлен перечень самых базовых дефиниций, которые должны одинаково пониматься во всех актах Конгресса США. Законом предусмотрено правило о том, что признание утратившим силу акта, признающего какой-либо ранее действующий акт утратившим силу, не приводит к восстановлению в силе этого ранее действующего акта, за исключением случая, если противоположный эффект прямо предписывается. На все акты Конгресса США распространены положения о том, что слова, используемые в настоящем времени, предполагают и будущее, написание включает печатание и иное воспроизведение символов, слова, используемые в единственном лице, предполагают также множественное и т. п. В статутном праве распространена практика закрепления кратких наименований актов и их разделов в текстах законов, включения в официальные тексты статутов их оглавления. Представляется, что эти и другие исследованные правила образуют некоторое подобие федерального закона о нормативных правовых актах и в основной части уместны для разработки проекта такого закона, а также для использования в текущей нормотворческой деятельности в России.

3. В процедурах подготовки и издания федеральных ведомственных нормативных актов имеются принципы и требования, установленные законом и иными нормативными актами, которые обеспечивают (при их надлежащей реализации) высокую степень защиты прав и интересов граждан страны.

Примерами таких принципов и требований являются: предварительное опубликование проекта акта для получения замечаний и отражение результатов рассмотрения замечаний во вступительной части акта, проведение в установленных законом случаях устных слушаний или обсуждения проекта акта с представителями общественности; оценка влияния ведомственных актов на экономику, обязательность отсроченного вступления в силу актов, имеющих влияние на экономику в размере от 100 миллионов долларов; оценка влияния ведомственных актов на частных лиц, в том числе на малый бизнес, с точки зрения увеличения нагрузки по представлению отчетности государству и в отношении требований к ней, запрет привлечения к юридической ответственности за непредставление отчетов или информации в случаях, когда такая оценка не проведена; обязанность ведомств пересматривать старые акты, обеспечивать при издании актов общественное здоровье, безопасность, экономический рост и т. п.

На практике в США эти принципы и требования соблюдаются далеко не во всех случаях. Однако само стремление их обеспечить следует признать заслуживающим внимания и оценки возможностей их использования.

4. Как показывает история возникновения практики систематизации законодательства США, организации, занимающиеся систематизацией законодательства на коммерческой основе (сегодня ими являются разработчики справочных правовых систем), могут оказать значительную помощь правотворческим органам в создании кодифицированных или иных массивных нормативных актов, посредством использования своих хорошо отлаженных технологий переработки нормативного материала.

5. Кодекс законов США (United States Code) является упорядоченным на предметной основе сводом федеральных законодательных актов и их отдельных структурных единиц. Вопреки некоторым точкам зрения на природу американской систематизации законодательства, исследование United States Code доказывает, что примерно половина разделов этого свода является официальной инкорпорацией, а остальная часть – кодификацией. При этом для

многих некодифицированных структурных единиц данного свода характерна связность, логичность построения, а не просто накопление законоположений в алфавитном порядке. Этот свод законов не является какой-то иной (новой) формой систематизации законодательства. Для него не характерна консолидация как форма систематизации законодательства.

Данный свод является своего рода «кодексом кодексов», так как представляет собой пример объединения в один структурированный документ почти всего федерального статутного права США.

Результат кодификации в США обладает спецификой, состоящей в том, что этому результату в большей части не присущи завершенность (полнота) и первичность (по отношению к судебному прецеденту) как источника права.

6. Так как консолидация не характерна для такого масштабного собрания нормативного материала, как Кодекс законов США, это доказывает тот факт, что понятие консолидации как формы систематизации законодательства является во многом теоретической конструкцией, малопригодной для современного правотворчества. Консолидация в современном правотворчестве выступает лишь как технический прием при подготовке нового нормативного акта, но не как самостоятельная форма систематизации законодательства.

7. Кодекс федеральных нормативных актов (Code of Federal Regulations) представляет собой упорядоченный на предметно-ведомственной основе практически полностью кодифицированный свод нормативных актов федеральных ведомств США с включением в него отдельного блока инкорпорированных в данный свод актов Президента США. Американский опыт кодификации ведомственных актов позволяет утверждать, что понятие «кодификации» не сводится к кодификации только законодательных актов, оно включает и систематизацию подзаконных нормативных актов, которая тоже может быть практически всеобщей, в виде «кодекса кодексов».

**Теоретическая значимость исследования** определяется тем, что оно обогащает объем научных знаний относительно источников зарубежного права, систематизации законодательства и ее форм. В работе выявлены принципы

правотворчества, положительно влияющие на его качество, раскрыты механизмы построения сводов (кодексов) нормативных актов США. Материалы диссертации могут использоваться в научной работе для изучения американского права, проведения сравнительно-правовых исследований.

**Практическая значимость исследования** состоит в том, что положительные принципы и правила разработки, издания, систематизации американских статутов и ведомственных нормативных актов, опыт формирования сводов законодательства, раскрытые в данной работе, могут:

а) быть использованы для разработки проектов нормативных актов, регламентирующих правотворческие процедуры, юридико-техническое оформление нормативных актов, их систематизацию, например для подготовки нового проекта федерального закона о нормативных правовых актах;

б) найти практическое применение в правотворческой деятельности российских органов государственной власти, органов власти иных государств.

Материалы работы также могут использоваться в преподавании курсов по вопросам правотворчества, курса конституционного права зарубежных стран.

**Апробация результатов исследования.** Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права Пермского государственного национального исследовательского университета.

Основные положения и выводы исследования отражены в научных изданиях, в том числе в пяти публикациях автора в рецензируемых журналах из перечня, определенного Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации, в одной зарубежной статье (в соавторстве с научным руководителем), опубликованной в США.

Материалы работы использованы автором при чтении лекций и проведении практических занятий в преподавательской деятельности, а также в профессиональной деятельности автора по разработке проектов нормативных правовых актов органов государственной власти Пермского края.

**Структура работы** включает введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, список использованных источников.

## **Глава I. Нормативные правовые акты как форма (источник) американского права**

### **§ 1. Акты Конгресса и статутное право**

В целях внесения ясности в изложение последующего материала и определения места статутного права в системе форм американского права для начала надлежит кратко охарактеризовать применяемую в настоящем параграфе, а также в исследовании в целом, терминологию.

Прежде всего, обратим внимание на тот факт, что зачастую используемые в российской юриспруденции термины – в том значении, в котором привык ими оперировать отечественный правовед, – не могут быть непосредственно применены для описания американской правовой действительности, так как не отражают сущность, казалось бы, соответствующих им институтов и прочих составляющих американского права. Тем не менее исследуемые явления можно обозначить определенными терминами посредством раскрытия содержания этих явлений и одновременного уточнения или корректировки значения терминов.

Термины «источник права», «форма права» используются далее в юридическом смысле, как выражение или оформление правовых установлений, представляющее возможность получить информацию о содержании правовых норм. В дальнейшем именно в таком смысле используются данные термины, употребляемые как синонимы, хотя в специальных работах предпринимаются безуспешные попытки разграничить данные термины<sup>1</sup>.

Представляется обоснованным высказанный в литературе подход к вопросу классификации основных юридических источников (форм)

---

<sup>1</sup> Подробнее о понятии источника и формы права, их соотношении см.: Марченко М. Н. Источники права: учеб. пособие. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 43–58; Реутов В. П. Типы правопонимания и проблема источников и форм права // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2010. № 2 (8) С. 59–62; Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. С. 374–375.

американского права<sup>1</sup>, согласно которому право, понимаемое как совокупность правовых норм (то есть действующее право, “positive law”), в американской правовой системе подразделяется на законодательство (legislation) и прецедентное право (case law, common law, decisional law, judge-made law<sup>2</sup>).

Неосновные, «вторичные» (“secondary authority”)<sup>3</sup> источники права в США (юридические статьи, трактаты, комментарии, учебники, словарные и энциклопедические статьи и т. п.) не являются источниками права в юридическом смысле. Они не содержат обязательных правил (правовых норм), не обязательны в США для судей и других правоприменителей.

Термин «законодательство» используется в его широком значении, то есть как охватывающий собой все нормативные правовые акты. В американской правовой литературе законодательство (legislation) позиционируется включающим в себя конституции, акты законодательных органов, международные договоры и исполнительные соглашения Президента США<sup>4</sup>, акты органов исполнительной ветви власти (ведомственное законодательство)<sup>5</sup>. «Писаное право» (еще более широкий термин) кроме собственно нормативных актов, включает в себя квазизаконодательные общие правила судопроизводства (general court rules), регламентирующие процессуальные аспекты деятельности судебных органов<sup>6</sup>.

Надо сказать, что в литературе вышеуказанные термины могут иметь другие значения. Однако анализ различных точек зрения на классификацию источников американского права находится за пределами настоящего

---

<sup>1</sup> Петрова Е. А. Система источников современного американского права (теоретический и сравнительно-правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 192. По данному вопросу существуют и другие точки зрения. Так, проф. И. Ю. Богдановская относит к первичным источникам права только статутное и прецедентное право. См.: Богдановская И. Ю. Источники права на современном этапе развития «общего права»: дис. ... доктора юрид. наук. М., 2007. С. 67–68, 249.

<sup>2</sup> Дословный перевод фразы “judge-made law” – «право, созданное судьей», что также означает «право, основывающееся на судебных прецедентах». См. подробнее: Мюллер В. К. Англо-русский словарь. 53 000 слов. Издание 23-е, стереотипное. М.: «Русский язык», 1992. С. 387.

<sup>3</sup> Farnsworth. E. A. An introduction to the legal system of the United States. 4-th ed. New York: Oxford University Press, 2010. P. 91.

<sup>4</sup> Международные договоры и исполнительные соглашения Президента США приравниваются по юридической силе к статутам и являются частью федерального законодательства или «писаного права». См. подробнее: Farnsworth E. A. Op. cit. P. 70; Бернам У. Указ. соч. С. 104.

<sup>5</sup> Von Mehren A. T., Murray P. L. Law in the United States. New York: Cambridge University Press, 2007. P. 14; Farnsworth E. A. Op. cit. P. xix.

<sup>6</sup> Von Mehren A. T., Murray P. L. Op. cit. P. 19; Бернам У. Указ. соч. С. 104–105.

исследования – здесь вышерассмотренные термины приведены с учетом вышеизложенного их понимания для целей использования далее по тексту в соответствующем значении.

Вначале проанализируем природу актов Конгресса США, затем актов Президента США и федеральных ведомств. Остальные формы права далее затрагиваются лишь в связи с анализом этих трех.

При таком подходе статутное право (statute law или statutory law), являясь частью законодательства, складывается из актов законодательных органов. Однако не все из них образуют статутное право. После рассмотрения видов актов Конгресса США будет сделан вывод о том, какие из них направлены на формирование статутного права, в каких случаях они обретают юридическую силу статута.

На федеральном уровне американской правовой системы статутное право представлено актами Конгресса США, приобретшими силу закона. Оговорка о приобретении актом силы закона сделана не случайно, так как понятия «акт парламента» и «закон» не совпадают по нескольким причинам. Чтобы описать эти причины, обратимся к характеристике актов американского парламента, их классификации, порядку их принятия и реализации.

Разделом 7 статьи I Конституции США<sup>1</sup> установлены некоторые основы законотворческой процедуры в американском парламенте, которые определяют общий порядок принятия проекта закона (билля).

Акты Конгресса США могут принимать несколько форм и иметь соответствующие этим формам наименования. При этом часть третья раздела 7 статьи I Конституции США устанавливает, что любые акты Конгресса США, которые предполагают приобретение ими силы закона, должны приниматься в том же порядке, что и законопроекты (то есть с обязательным направлением Президенту США). Данное положение предотвращает возможность Конгресса

---

<sup>1</sup> The Constitution of the United States of America, with the Bill of Rights and all of the Amendments; The Declaration of Independence; and the Articles of Confederation. Lexington, KY: Tribeca Books, 2011. P. 16.

США назвать свой акт по-другому и придать ему силу закона без направления Президенту США.

В соответствии с позицией американских парламентариев<sup>1</sup>, а также с классификацией исследовавшего данный вопрос В. И. Лафитского<sup>2</sup>, акты Конгресса США представлены следующими формами (видами):

1) Билль (bill) – акт Конгресса США, представляющий собой будущий статут в процессе его создания, в процессе работы над ним. Такие акты направлены на формирование статутного права, и их следует считать законопроектами. Конституция США использует термины «билль» и «закон» (“law”) в смысле проекта закона и законодательного акта, полностью прошедшего процедуру его принятия, соответственно. Термины «статут» и «статутное право» в Конституции США отсутствуют.

Наибольшее количество правотворческой работы Конгресса США связано именно с этим видом документов (см. Таблицу 1).

Билль и, соответственно, принятый в последующем закон могут быть публичными (public) или частными (private). Частные билли, в отличие от публичных, затрагивают вопросы одного субъекта – индивида или частной организации, – а не общества в целом. Наличие частных статутов обусловлено иным пониманием нормы права в «общем праве». Правовая норма здесь мыслится как связанная с конкретными обстоятельствами, а не с абстрактными. Р. Давид, например, отмечал, что правовая норма в условиях правовой системы «общего права» понимается скорее как решение некоторой конкретной проблемы, а не формулировка общего правила поведения<sup>3</sup>. Однако с точки зрения теории права в целом такое понимание нормы права неприемлемо. Представляется, что в американском статутном праве вполне возможно разграничение нормативных статутов и ненормативных на основании европейского или российского понимания нормы права.

<sup>1</sup> См., например: Sullivan J. V. How Our Laws Are Made. Washington: U.S. Government Printing Office, 2007. [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf> (retrieved 27.05.2013) P. 5-8; Dove R. B. Enactment of a Law. 1997. [Electronic resource]. URL: <http://thomas.loc.gov/home/enactment/enactlaw.pdf> (retrieved 27.05.2013). P. 2, 3.

<sup>2</sup> Лафитский В. И. Конституционный строй США. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2011. С. 134–135.

<sup>3</sup> Давид Р., Жоффре-Спинози К. Указ. соч. С. 29.

Частные статуты все менее и менее активно используются законодателем<sup>1</sup>. Те частные статуты, которые принимаются в последние годы, большей частью касаются предоставления определенных прав физическим лицам (например, осуществление права на постоянное проживание в США<sup>2</sup>, осуществление права собственности при наличии определенных препятствий или ограничений<sup>3</sup>).

Анализ содержания частных статутов позволяет заключить, что с точки зрения российского правоведа частные статуты не являются нормативными правовыми актами, так как даже при наличии признака многократности применения содержащихся в них правил, они не рассчитаны на применение в отношении неопределенного круга лиц<sup>4</sup>.

Необходимо заметить, что в отличие от Российской Федерации, где Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) принимает федеральный закон<sup>5</sup>, документ, являющийся итогом правотворческой работы Конгресса США, называется законопроектом (биллем). Билль становится законом в случае или подписания Президентом США, или отсутствия президентских возражений в течение 10 дней не считая воскресений (при условии, если завершение парламентской сессии не создает препятствий для возврата билля), или преодоления президентского вето двумя третями голосов каждой из палат Конгресса США.

Требование Конституции США о том, что билль становится законом при отсутствии возражений Президента США в установленный срок, представляется признаком эффективной и демократичной реализации принципа

---

<sup>1</sup> Богдановская И. Ю. Источники права на современном этапе развития «общего права»: дис. ... доктора юрид. наук. М., 2007. С. 167.

<sup>2</sup> См., например: Private Law 112-1 of Dec. 28, 2012. An Act For the relief of Sopuruchi Chukwueke [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112pvt1/pdf/PLAW-112pvt1.pdf> (retrieved 19.10.2013).

<sup>3</sup> См., например: Private Law 109-1 of May 12, 2006. Betty Dick Residence Protection Act [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-109pvt1/pdf/PLAW-109pvt1.pdf> (retrieved 19.10.2013).

<sup>4</sup> О понятии и признаках нормативного акта см., например: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Российская газета. 2007. 8 декабря; Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. СПб.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2003. С. 77–78; Теория государства и права: Учебник / Под ред. М. Н. Марченко. М.: Издательство «Зерцало», 2013. С. 530.

<sup>5</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. 2009. 21 января.

разделения властей. Однако законотворческий процесс в США нельзя идеализировать. Трудно согласиться с мнением о том, что благодаря четкому разделению функций между ветвями власти государственный механизм работает слаженно и без злоупотреблений со стороны какой-либо из ветвей власти<sup>1</sup>.

Так, если сессия Конгресса США прекращается до истечения 10-дневного срока ознакомления Президента США с биллем, предотвращая возможность Конгресса США получить отклоненный билль, то билль автоматически теряет силу и не становится законом, если он не был подписан Президентом США. Хотя существует практика Конгресса США по направлению представителей в межсессионный период для получения от Президента США официальных возражений, президентской администрацией такая практика может не признаваться. Несмотря на ряд прецедентных судебных актов<sup>2</sup>, возможность Конгресса США получить отклоненный Президентом США билль в межсессионный период остается под вопросом. При таких обстоятельствах Конгрессу США проще всего заранее до любых перерывов в работе направлять Президенту США билль, способный вызвать неодобрение со стороны Президента США<sup>3</sup>.

Анализ характеристик акта американского парламента приводит к заключению, что сущность билля Конгресса США как проекта закона, отражена в американской Конституции более точно, чем, например, в российской. Действительно, если после одобрения документа парламентом нормативный акт не вступает в силу автоматически, нуждаясь в рассмотрении президентом, он не является законом. Данный вывод подтверждается правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной им в Постановлении от 17.11.1997 № 17-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. № 1090-1 ГД «О некоторых вопросах

<sup>1</sup> Иностранное конституционное право / Под редакцией проф. В. В. Маклакова. М.: Юристъ, 1997. С. 19.

<sup>2</sup> The Pocket Veto Case, 279 U.S. 655, 680-85 (1929); Wright v. United States, 302 U.S. 583, 590 (1938).

<sup>3</sup> Fisher L. The Pocket Veto: Its Current Status [the United States Senate]. URL: <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RL30909.pdf> (retrieved 19.10.2013).

применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 г. № 682-П ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Указанным Постановлением Конституционный суд РФ признал противоречащими Конституции РФ два постановления Государственной Думы, которыми было дано толкование федеральных законов. Судебный акт мотивирован тем, что, так как участниками законотворческого процесса являются «не только Государственная Дума, но и Совет Федерации и Президент Российской Федерации», нет никаких оснований к тому, чтобы официальное толкование законов осуществлялось лишь одним из указанных субъектов законотворческого процесса.

Из сказанного следует, что федеральный закон, принятый Государственной Думой или прошедший законодательную процедуру в Федеральном Собрании РФ, в полном смысле слова федеральным законом не является (вопросы терминологии также приведены в указанном постановлении Конституционного суда РФ), а является актом примерно такого же рода (по своей сущности), что и билль американского парламента.

В связи с этим, можно согласиться с мнением проф. В. Е. Чиркина, который, рассматривая данную проблему, пришел к заключению о необходимости разработки иной конституционной терминологии для законотворческого процесса в Российской Федерации<sup>2</sup>.

2) Совместная резолюция (joint resolution) – акт, во многом аналогичный биллю. Эти виды актов могут использоваться взаимозаменяемо. Так, посредством совместной резолюции могут быть внесены изменения в статут, прохождение которого в Конгрессе США имело форму билля, и наоборот. Название «совместная резолюция» не свидетельствует о совместной

<sup>1</sup> Российская газета. 1997. 22 ноября.

<sup>2</sup> Чиркин В. Е. Слово о конституционной терминологии // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 13–19; Чиркин В. Е. О точности терминологии по вопросу принятия закона // Журнал российского права. 2014. № 4. С. 29–33; Чиркин В. Е. Конкретизация конституционной терминологии о принятии федеральных законов в Российской Федерации // Конкретизация права: теоретические и практические проблемы: Материалы IX Международной научно-практической конференции. М.: РГУП, 2015. С. 153–156.

инициативе палат парламента по ее принятию или о совместном ее рассмотрении палатами. Палата Представителей и Сенат не заседают совместно в рамках правотворческих процедур.

Процедура принятия билля и совместной резолюции, за одним исключением, одинакова. Процедура принятия совместной резолюции имеет отличия от обычной законопроектной деятельности парламента в случае, когда данный вид акта Конгресса США применяется для предложения конституционных поправок. Согласно статье 5 Конституции США такая совместная резолюция должна быть одобрена двумя третями каждой из палат американского парламента, после чего она направляется в легислатуры штатов без представления Президенту США для одобрения.

3) Параллельная резолюция (*concurrent resolution*) – документ, принимаемый обеими палатами американского парламента по вопросам, относящимся к функционированию палат, выражению их мнения, отражению каких-либо фактов, принципов. Одобряется обеими палатами Конгресса США, но совместной инициативы палат парламента по принятию такой резолюции или совместного рассмотрения ее палатами в практике парламента также не имеется.

4) Простая резолюция (*simple resolution*) – акт одной из палат Конгресса США, по вопросам, касающимся функционирования этой палаты или выражения ее мнения.

Параллельные и простые резолюции в силу части третьей раздела 7 статьи I Конституции США не должны содержать предписаний законодательного характера. Соответственно, они не направляются Президенту США для подписания. В подавляющем большинстве случаев такие резолюции не являются нормативными. Они могут содержать лишь процедурные нормы внутреннего (для соответствующих палат парламента) действия.

В официальных источниках по вопросам правотворческой работы Конгресса США не удалось обнаружить правовые акты, упоминаемые в российской литературе под наименованием «приказы» и содержащие

«распоряжения, имеющие индивидуальное применение»<sup>1</sup>. В любом случае такие акты не могут быть нормативными.

Рассмотрев виды актов американского парламента, определим, какие из них будут создавать статутное право.

Под статутом (statute), как правило, понимается акт законодательного органа, закон (law), облеченный в письменную форму, который что-либо устанавливает, запрещает или предписывает<sup>2</sup>. Федеральное статутное право США – совокупность общенациональных американских законов<sup>3</sup>.

Однако распространенную в литературе дефиницию статута как нормативного акта, принимаемого законодательным органом соответствующего уровня<sup>4</sup>, трудно признать обоснованной. Такое описание статута неточно отражает его сущность. Приведенное выше сравнение сущности закона и акта парламента дает возможность утверждать, что статут – это акт законодательного органа, ставший впоследствии законом, получивший юридическую силу закона по результатам прохождения всех необходимых этапов процедуры принятия и одобрения такого рода акта.

В отличие от законов в странах континентального права, статутное право образуется нормативными правовыми актами, содержащими общеобязательные правила поведения (публичные статуты) и ненормативными правовыми актами, содержащими правила поведения, адресованные определенному субъекту (частные статуты). Принимая во внимание это отличие и другие особенности, как отмечает Петрова Е. А., в остальном статут во многом аналогичен закону в странах континентального права<sup>5</sup>.

Если статутом называется закон (law), то при таких обстоятельствах следует заключить, что статутное право формируется посредством биллей и совместных резолюций, так как именно эти виды актов могут приобрести силу

---

<sup>1</sup> Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М.: Издательство НОРМА, 1998. С. 98; Лафитский В. И. Конституционный строй США. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2011. С. 135.

<sup>2</sup> TheFreeDictionary. Legal dictionary [Электронный ресурс]. URL: <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/statute> (дата обращения 06.10.2013).

<sup>3</sup> Шумилов В. М. Правовая система США. М., 2003. С. 52.

<sup>4</sup> См., например: Бернам У. Указ. соч. С. 104; Шумилов В. М. Указ. соч. С. 52.

<sup>5</sup> Петрова Е. А. Система источников современного американского права (теоретический и сравнительно-правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 87.

закона. Следовательно, параллельные резолюции и простые резолюции не образуют статутного права.

Таким образом, **федеральный статут в американском праве** представляет собой (в большинстве случаев) нормативный правовой акт, принятый Конгрессом США в форме билля или совместной резолюции и ставший после этого законом в установленном Конституцией США порядке. Относительно признака нормативности исключением из этого определения являются частные статуты. Они являются ненормативными актами, так как содержат предписания индивидуального характера, затрагивают интересы конкретных лиц.

Смысл и содержание законов во многом зависят от того, кто является автором текста законопроекта, каковы результаты рассмотрения документа различными субъектами правотворческой деятельности.

Понимание смысла и сложностей законотворческого процесса дает представление не только о природе статутов, принципах формулирования законоположений и построения текстов законодательных актов, но и о значении и, в некоторой степени, о сущности ведомственного правового регулирования, которое рассматривается в следующем параграфе настоящей работы.

По мнению Л. Фридмэна, следует исходить из того, что система права – не просто набор правил или норм, она включает «правила о нормах» (согласно Г. Л. А. Харту – «вторичные нормы»<sup>1</sup>), о том, как создавать нормы из того, что ими не является. Это нормы о судоустройстве, судебном процессе, порядке избрания в законодательные органы, порядке законотворческой деятельности<sup>2</sup>. Этот перечень можно дополнить и правилами написания текстов нормативных правовых актов, построения их структуры, внешнего оформления нормативно-правовых документов – то есть правилами юридико-технического оформления.

---

<sup>1</sup> Харт Г. Л. А. Понятие права / Пер. с англ.; под общ. ред. Е. В. Афонасина и С. В. Моисеева. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2007. С. 85–87.

<sup>2</sup> Фридмэн Л. Введение в американское право: Пер. с англ. / под. ред. М. Калантаровой. М.: Прогресс, 1992. С. 9.

Правила оформления статутов рассмотрены в третьем параграфе настоящей главы. Теперь же обратимся к особенностям законодательной процедуры американского парламента, то есть к порядку прохождения в парламенте законопроектов.

Законодательная идея в виде проектов биллей (drafts of bills) может исходить от различных источников: комитеты парламента, исполнительная власть, лоббисты, бизнес-структуры, региональные и местные органы власти<sup>1</sup>. В основном проекты законов предлагаются членами Конгресса США. Законопроекты также предлагаются в виде посланий (писем) Президентом США, главами федеральных ведомств.

Множество биллей, особенно по вопросам федеральных программ финансирования, регулирования тех или иных отраслей, часто имеют в качестве своих предшественников проекты документов, разработанные федеральными ведомствами. Эти ведомства обладают законодательными интересами и эффективным аппаратом, способным перелагать законодательные идеи на язык закона<sup>2</sup>.

Благодаря первой поправке к Конституции США, устанавливающей право граждан на обращение в адрес органов государственной власти, законопроект теоретически может быть предложен любой организацией или любым индивидом. На основании этой конституционной поправки в США развита деятельность по представлению интересов предприятий, некоммерческих организаций, иных лиц в Конгрессе США профессиональными лоббистами, зарегистрированными в таком качестве в установленном порядке<sup>3</sup>.

Многообразие субъектов законодательных идей характерно для многих государств, в том числе и для России<sup>4</sup>. Однако в США внести (представить) билль в любую из палат парламента для непосредственного инициирования

---

<sup>1</sup> Katzmann R. A. Statutes // New York University Law Review. Vol. 89. 2012. No. 3. P. 655.

<sup>2</sup> Hirsch D. Drafting Federal Law. Second Edition. [Law Librarians' Society of Washington, D.C.]. URL: <http://www.llsdc.org/assets/sourcebook/drafting-fed-law.pdf> (retrieved 06.20.2013). P. 1.

<sup>3</sup> LaForge W. N. Testifying Before Congress. Alexandria, VA: TheCapitol.Net, 2010. P. 4, 5.

<sup>4</sup> Баранов В. М. Идея законопроекта // Юридическая техника [Ежегодник Нижегородского исследовательского научно-прикладного центра «Юридическая техника»]. 2007. № 1. С. 35.

процесса рассмотрения билля может только член Конгресса США<sup>1</sup>. То есть «право законодательной инициативы»<sup>2</sup> принадлежит только конгрессменам. Что касается Президента США, то он не обладает «правом законодательной инициативы». Для внесения проектов законов он действует через лояльных ему парламентариев. При этом такая практика всем хорошо известна и не рассматривается в каком-либо негативном смысле<sup>3</sup>.

Внесение законопроекта осложнено тем обстоятельством, что процедура его рассмотрения от момента внесения до одобрения обеими палатами должна завершаться в течение срока работы каждого «Конгресса» (то есть текущего созыва парламента), который длится два года (раз в два года меняется весь состав Палаты представителей и одна треть состава Сената). Чтобы билль рассматривался в следующем «Конгрессе» требуется повторное его внесение в одну из палат парламента. Поэтому сложные и общественно значимые законопроекты могут вноситься в Конгресс США много раз и могут долго оставаться не одобренными парламентом<sup>4</sup>.

Вся деятельность Конгресса США основана на работе комитетов. Так, в 1885 году будущий Президент США В. Вильсон отмечал, что Конгресс, занятый настоящей работой – это Конгресс именно в комнатах комитетов, а не на сессии<sup>5</sup>. Фактически работа каждой из палат американского парламента определяется комитетами, так как палаты следуют их докладам и предложениям. При этом Палата представителей – в большей степени, чем Сенат, так как ввиду большей численности Палата представителей не может продуктивно работать полным составом. Можно сказать, что комитеты Палаты представителей обладают действительной властью над всеми актами данной

---

<sup>1</sup> Dove R. В. Op. cit. P. 4, 5.

<sup>2</sup> Такой термин не употребляется в американском законодательстве и используется здесь условно для обозначения права официального внесения билля для запуска законотворческого процесса.

<sup>3</sup> Курицын В. М., Шалягин Д. Д. Конституционный строй США: Учебное пособие. М.: Московская академия МВД России, 2000. С. 42, 48.

<sup>4</sup> Feldblum C. R., Appleberry R. Legislatures, Agencies, Courts and Advocates: How Laws are Made, Interpreted and Modified // Georgetown Law Faculty Publications and Other Works. Paper 1086. 2006. [Electronic resource]. URL: <http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2092&context=facpub> (retrieved 27.05.2013). P. 629.

<sup>5</sup> Цит. по: Katzmann R. A. Op. cit. P. 649.

палаты<sup>1</sup>. Комитеты обеих палат Конгресса США могут быть постоянными (например, по вопросам финансов, сельского хозяйства, торговли, иностранных дел), специальными (обычно временные, для решения определенных задач), совместными (состоят из представителей обеих палат)<sup>2</sup>.

Внесенный законопроект направляется в комитеты и подкомитеты палат Конгресса США согласно компетенции комитетов и подкомитетов. Не всем биллям в комитетах уделяется внимание ввиду физической невозможности обработки большого количества поступающих проектов законов. Если на билль обращается внимание комитета, то соответствующий комитет (подкомитет) проводит слушания, доработку и голосование по проекту, готовит и представляет доклад, после чего палата парламента проводит обсуждение проекта закона и поправок, а также голосование.

Законопроект может быть внесен как в Палату представителей, так и в Сенат. Поэтому последовательность прохождения документом этих палат может быть различной – для того, чтобы считать билль принятым Конгрессом США важно, чтобы он был одобрен обеими палатами (исключение касается законопроектов о поступлении государственных доходов, которые вносятся в Палату представителей). Следует отметить, что такая последовательность рассмотрения законопроектов свидетельствует о равноправии палат парламента, о сбалансированности американской законодательной процедуры<sup>3</sup> и о ее демократичности.

В случае разногласий между Палатой представителей и Сенатом организуется согласительное совещание, участники которого (представители обеих палат) готовят доклад для одобрения законопроекта каждой из палат.

---

<sup>1</sup> Вудро В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. / Перевод под редакцией А. С. Яценко с предисловием М. М. Ковалевского. С приложением текста важнейших конституций. М.: издание В. М. Саблина, 1905. С. 476.

<sup>2</sup> Welsh M. An Overview of the Development of U.S. Congressional Committees [Law Librarians' Society of Washington, D.C.]. URL: <http://www.llsdc.org/assets/sourcebook/cong-cmte-overview.pdf> (retrieved 19.10.2013).

<sup>3</sup> США – одно из немногих государств, где палаты двухпалатного парламента наделены практически одинаковыми правами. См.: Придворов Н. А., Трофимов В. В. Указ соч. С. 225–226.

Сами же палаты заседают и в этом случае отдельно. Таково краткое описание законодательного процесса в американском парламенте<sup>1</sup>.

В каждой из палат американского парламента действует Служба советника по вопросам законодательства (the Office of the Legislative Counsel), которая осуществляет поддержку комитетов как посредством участия в подготовке текста билля, так и путем подготовки иных документов, используемых в законодательном процессе. Обращение комитетов в эту службу не является обязательным. В некоторых случаях служба выполняет большую часть работы по созданию билля, а в других – только оказывает техническую помощь<sup>2</sup>.

Результаты работы данной службы свидетельствуют об имеющихся в настоящий момент проблемах качественного написания законопроектов. В частности, по утверждению Службы советника по вопросам законодательства Сената США, эффективная деятельность по написанию проектов законов требует тщательного анализа относящихся к делу юридических проблем, упорядочения материала в логической последовательности, учета конституционных ограничений, предшествующего регулирования. Разработчик проекта закона часто имеет строгие временные ограничения. Количество запросов в данную службу в последние годы значительно возросло. Все это говорит о росте «технической сложности федерального статутного права»<sup>3</sup>.

Кроме сложности статутное право США обладает еще и способностью восполнять конституционные основы, выходя при этом за пределы простого устранения пробелов. По мнению судьи Р. А. Кацмана, принцип неконституционности расовой сегрегации, провозглашенный решением Верховного Суда США по делу *Brown v. Board of Education*<sup>4</sup>, был воплощен посредством массива федеральных статутов<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Feldblum C. R, Appleberry R. Op. cit. P. 630-639; Sullivan J. V. Op. cit. P. 8-50.

<sup>2</sup> Dorsey T. A. Legislative Drafter's Deskbook: A Practical Guide. Alexandria, VA: TheCapitol.Net, 2006. P. 27.

<sup>3</sup> Responsibilities of the Legislative Drafter [the Office of the Legislative Counsel. United States Senate]. URL: <http://www.slc.senate.gov/Drafting/drafting.htm> (retrieved 19.10.2013).

<sup>4</sup> 347 U.S. 483 (1954).

<sup>5</sup> Katzmann R. A. Op. cit. P. 644.

Акты Конгресса США – это результат столкновения множества точек зрения, продукт взаимодействия децентрализованной стороны, представленной работой комитетов парламента и другой стороны, ориентированной на централизацию в рамках стремления к лидерству и партийной дисциплине, что сказывается на содержании законодательства (возникают неясности в текстах, трудности в предвидении всех возможных проблем). При этом в последнее время Конгрессу США часто приходится принимать многопредметные билли, каждый из которых охватывает собой широкий спектр вопросов. Практика принятия ограниченных и небольших по объему фрагментов законодательства уходит в прошлое. Объемные билли, включающие в себя множество вопросов, принимаются в целях помещения в текст одного акта набора решений для группы спорных проблем, чтобы избежать голосования по каждой проблеме отдельно<sup>1</sup>.

В целом правотворческая деятельность Конгресса США характеризуется дефицитом времени и высокой интенсивностью. Так, в Палату представителей и Сенат 113-го Конгресса за 2013-2014 годы поступил 9 091 проект законодательных актов (биллей и совместных резолюций), а в палаты 114-го Конгресса (2015-2016 годы) – 10 233 законопроекта<sup>2</sup>. Развернутая статистика работы 113-го Конгресса представлена в следующей таблице (Таблица 1).

**Таблица 1 – Статистика правотворческой работы 113-го Конгресса (2013-2014 гг)<sup>3</sup>**

Наименование показателя	Палата Представителей	Сенат	Конгресс США (всего по обеим палатам)
Количество внесенных проектов биллей	5 893	3 020	8 913
Количество внесенных проектов совместных резолюций	131	47	178
Количество внесенных проектов параллельных резолюций	125	44	169

<sup>1</sup> Katzmann. R. A. Op. cit. P. 650–651.

<sup>2</sup> Legislation of the U.S. Congress [Congress.gov | Library of Congress]. URL: <https://www.congress.gov/legislation> (retrieved 31.01.2017).

<sup>3</sup> Ibid.

Количество внесенных проектов простых резолюций	784	601	1 385
Общее количество внесенных проектов правовых актов	6 933	3 712	10 645
Количество принятых: - параллельных резолюций - простых резолюций	37 189	19 420	56 609
Количество принятых законов (для палат показатели разделены в зависимости от палаты, в которую первоначально был внесен проект закона)	219	77	296
Всего принято актов	445	516	961

Для сравнения приведем такую же статистику правотворческой работы 114-го Конгресса в следующей таблице (Таблица 2).

**Таблица 2 – Статистика правотворческой работы 114-го Конгресса (2015-2016 гг)<sup>1</sup>**

Наименование показателя	Палата Представителей	Сенат	Конгресс США (всего по обеим палатам)
Количество внесенных проектов биллей	6 536	3 548	10 084
Количество внесенных проектов совместных резолюций	108	41	149
Количество внесенных проектов параллельных резолюций	183	58	241
Количество внесенных проектов простых резолюций	957	642	1 599
Общее количество внесенных проектов правовых актов	7 784	4 289	12 073
Количество принятых: - параллельных резолюций - простых резолюций	41 220	13 434	54 654
Количество принятых законов (для палат показатели разделены в	219	110	329

<sup>1</sup> Legislation of the U.S. Congress [Congress.gov | Library of Congress]. URL: <https://www.congress.gov/legislation> (retrieved 31.01.2017).

зависимости от палаты, в которую первоначально был внесен проект закона)			
Всего принято актов	480	557	1037

Статистика, приведенная в Таблицах 1 и 2, показывает, что последние два созыва работы Конгресса США характеризуются определенной стабильностью и небольшим ростом количества принятых законов. Предыдущие созывы Конгресса принимали до двух-четырёх раз больше законов при примерно таком же количестве вносимых в палаты проектов правовых актов. Однако, как уже было сказано, современный многопредметный законопроект охватывает большее количество вопросов, чем это было ранее.

Реализация Конституции, законов в США – сложный и многоэтапный процесс, значительную часть которого составляет регулирование на уровне правотворчества исполнительной ветви власти, а также деятельность судов по интерпретации статутного права.

Судебные органы в США, принимая решения, не могут не обращаться к тексту статутов, так как сегодня они опираются на нормы права, закреплённые в статутах и других нормативных актах, относящиеся к рассматриваемым ситуациям<sup>1</sup>. При этом суды выработали и применяют множество специальных правил для истолкования статутов, или, как называет их Л. Фридмэн, «максим» интерпретации, составляющих доктрину интерпретации статутного права<sup>2</sup>. Американские суды, безусловно, принимают ссылки лиц, участвующих в делах, на статутное право и ведомственные акты, однако результат оценки судом правовой нормы из нормативного акта сложно предугадать, он может значительно отличаться от того смысла нормы права, каким видят его

<sup>1</sup> Solan L. M. The Language of Statutes: Laws and their Interpretation // Brooklyn Law School Legal Studies. Research Paper No. 216. 2010. [Electronic resource]. URL: <http://ssrn.com/abstract=1728754> (retrieved 14.10.2014); Фридмэн Л. Указ. соч. С. 69.

<sup>2</sup> Фридмэн Л. Указ. соч. С. 86–87.

участники судебного разбирательства или иные лица. В этом смысле суды вырабатывают прецеденты толкования законодательства<sup>1</sup>.

Исследование доктрины толкования статутного права представляет собой отдельный и обширный предмет изучения, в связи с чем выходит далеко за рамки настоящего исследования.

Применительно к реализации статутного права важно заключить, что статутное право в США – это нечто большее, чем основа для судебного толкования. Например, проф. Л. М. Солан указывает, что большая часть статутов сегодня интерпретируется не судами, а другими лицами<sup>2</sup>, так как не любая норма закона нуждается в судебном истолковании. Сложный процесс законотворчества с его многопредметными биллями подтверждает тот факт, что статуты создаются для всех участников регулируемых ими правоотношений и реализуются не только через судебное правоприменение, но и через деятельность множества субъектов права.

Вместе с тем роль судебного прецедента по-прежнему такова, что реализация некоторых статутов становится понятной лишь после множества актов судебного толкования положений таких статутов. Например, анализируя вопрос о том, как происходила интерпретация положений одного из федеральных статутов, проф. Ч. Р. Фелдблум отметил, что в судах закон был рассмотрен и интерпретирован «до последнего слова» в нем содержащегося, причем как в федеральных судах, так и в судах штатов<sup>3</sup>. Однако, рассматривая вопрос о судебной интерпретации статутного права, проф. Ч. Р. Фелдблум акцентировал внимание на то обстоятельство, что важнейшее значение в судебной интерпретации сохраняется за самим текстом статута<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> В самом общем смысле прецедент – это судебное решение, содержащее норму права (*ratio decidendi*), применяемую для разрешения других таких же или аналогичных дел. Прецедент толкования является результатом судебной интерпретации законодательства. См. подробнее: Вопленко Н. Н. Виды и акты официального толкования права // Ленинградский юридический журнал. Научно-теоретический и информационно-практический межрегиональный журнал. 2008. № 2 (12). С. 29–54.

<sup>2</sup> Solan L. M. The Language of Statutes: Laws and their Interpretation // Brooklyn Law School Legal Studies. Research Paper No. 216. 2010. [Electronic resource]. URL: <http://ssrn.com/abstract=1728754> (retrieved 14.10.2014).

<sup>3</sup> Feldblum C. R., Appleberry R. Op. cit. P. 643.

<sup>4</sup> Feldblum C. R., Appleberry R. Op. cit. P. 642.

Особое место в механизме реализации законов занимает правотворческая деятельность исполнительной ветви власти. Попробуем далее разобраться, что представляют собой нормативные акты Президента США и федеральных ведомств в современных условиях.

## **§ 2. Акты Президента и ведомственные акты в системе нормативных актов**

Акты исполнительной ветви власти на федеральном уровне представлены актами Президента США и федеральных органов управления. И первые, и вторые имеют свою специфику, рассмотренную в настоящем параграфе.

В американской юридической науке **правотворческая деятельность Президента США** впервые была детально проанализирована проф. Дж. Хартом в его диссертации «Указная власть Президента США» (“Ordinance-Making Powers of the President of the United States”)<sup>1</sup>, подготовленной в целях соискания ученой степени Doctor of Philosophy в 1923 году, которая затем неоднократно издавалась в виде монографии. Автором работы отмечается, что почти повсеместно в мире существует отдельное от актов представительного органа законодательство высшего должностного лица или исполнительного органа государства, которое «принимает природу законодательных актов», является не менее значимым, чем законы, и заслуживает внимательного исследования<sup>2</sup>.

Исполнительная власть в Соединенных Штатах Америки всецело принадлежит Президенту США. Однако статья II Конституции США, устанавливающая принадлежность исполнительной власти Президенту, не предусматривает президентских полномочий по изданию каких-либо нормативных и ненормативных правовых актов. Исследования данного вопроса показывают, что отсутствие в Конституции США положений по данному

---

<sup>1</sup> Перевод слов “ordinance-making powers” в виде термина «указанная власть» использован Г. Л. Решетниковым в диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Указная власть Президента США в современный период», Свердловск, 1984.

<sup>2</sup> Hart, S. J. Ordinance-Making Powers of the President of the United States. A Dissertation submitted to the Johns Hopkins University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of philosophy. 1923. Chapter I. P. 2–3.

вопросу связано с позицией создателей основного закона страны. Авторы документа не подумали о необходимости наделения высшего должностного лица правотворческими полномочиями. По-видимому, они исходили из того, что строгое следование принципу разделения властей предполагает наделение правом издавать общеобязательные акты только законодательную ветвь власти<sup>1</sup>.

Вместе с тем в силу разделов 2 и 3 статьи II Конституции США Президент США должен выполнять некоторые общие полномочия, в том числе он «является главнокомандующим армии и флота Соединенных Штатов», «заботится о том, чтобы законы добросовестно исполнялись»<sup>2</sup>. Кроме того, в подчинении у Президента США имеется управленческий аппарат с разветвленной структурой и широким набором функций, работу которого тем или иным способом необходимо регламентировать. В литературе высказана даже точка зрения о том, что в силу статьи II Конституции США Президент США является не только высшим должностным лицом, но и лидером страны и главой государства<sup>3</sup>.

В связи с изложенным уже в первые годы после создания американского союза, Президентом США стали использоваться инструменты в виде издания различного рода документов. Так, первый Президент США Дж. Вашингтон 3 октября 1789 года подписал прокламацию об объявлении 26 ноября Национальным Днем благодарения<sup>4</sup> (теперь правовая норма о данном государственном празднике США, который отмечается в четвертый четверг ноября, включена в перечень официальных нерабочих дней, установленный

---

<sup>1</sup> Решетников Г. Л. Указная власть Президента США в современный период: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1984. С. 15.

<sup>2</sup> Перевод текста полномочий приведен по изданию: Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты: Пер. с англ. / Сост. В. И. Лафитский, под ред. и со вступ. ст. О. А. Жидкова. М.: Прогресс, Универс, 1993. С. 36–37.

<sup>3</sup> Скидмор М. Д., Трипп М. К. Американская система государственного управления: Пер. с англ. М., СП «КВАДРАТ», 1993. С. 201; Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М.: Издательство НОРМА, 1998. С. 181.

<sup>4</sup> George Washington. Proclamation - Day of National Thanksgiving. October 3, 1789. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. The American Presidency Project. [University of California, Santa Barbara]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65502> (retrieved 09.05.2014).

законом<sup>1</sup>). Это положило начало изданию президентских актов, которые в последующем стали именоваться не только прокламациями, но и иным образом.

Акты Президента США носили наименование исполнительных приказов (executive orders), прокламаций (proclamations), меморандумов (memoranda), директив (directives), постановлений (regulations), определений (determinations), военных приказов (military orders), писем (letters), сообщений (messages), уведомлений (notices), планов реорганизации (reorganization plans) и др.<sup>2</sup>.

Такое разнообразие видов правовых актов обусловлено отсутствием конституционного закрепления президентских полномочий в части правового регулирования. При этом особую сложность представляет вопрос о классификации этих актов и назначении каждого из их видов.

Одно из широко используемых описаний президентского приказа или прокламации дано Комитетом Палаты Представителей по вопросам функционирования Правительства (House Government Operations Committee) в 1957 году. Приведем его текст:

«Исполнительные приказы и прокламации есть указание или решение Президента. Когда они основаны на президентских полномочиях, вытекающих из Конституции или статута, они могут иметь силу и действие закона... В более узком смысле исполнительные приказы и прокламации являются письменными документами, обозначаемыми как таковые... Исполнительные приказы главным образом адресованы правительственным должностным лицам и ведомствам и управляют их деятельностью. Они обычно затрагивают частных лиц только опосредованно. Прокламации в большинстве случаев затрагивают в основном частных лиц. Поскольку Президент не имеет власти или полномочий над отдельными гражданами и их правами, за исключением случаев, когда ему предоставляют такую власть и полномочия положения Конституции или статута, президентские прокламации не имеют юридической силы и являются в

---

<sup>1</sup> 5 U.S.C. § 6103(a) (2012).

<sup>2</sup> Mayer K. R. Executive Orders and Presidential Power // The Journal of Politics. Vol. 61. No. 2. 1999. P. 445; Решетников Г. Л. Указ. соч. С. 74–76.

лучшем случае рекомендательными, если не основаны на указанных источниках власти. Различие между исполнительными приказами и прокламациями касается более формы, чем существа»<sup>1</sup>.

То же самое относится к актам, называемым меморандумами. Различие между ними и вышеназванными исполнительными приказами и прокламациями также имеет отношение скорее к форме, чем к сущности<sup>2</sup>.

Попытки классификации актов Президента США неоднократно предпринимались как отечественными, так и зарубежными учеными. Однако зачастую они имели некоторые изъяны, не позволяющие соблюсти логические правила деления. Такие сложности не случайны – они обусловлены рядом причин. Так, анализируя вопрос о видах президентских актов, например, Решетников Г. Л. пришел к выводу о принципиальной невозможности их классификации ввиду разнообразия наименований их видов, неопределенности целевого назначения каждого из этих видов, наличия двойных источников «уполномочия» (Конституция и статуты) для издания актов<sup>3</sup>. К этому можно добавить изменение характера издаваемого акта, имеющего одно и то же наименование вида акта, на протяжении американской истории.

Тем не менее, если обратиться к современной практике издания Президентом США различных документов, то можно выделить три группы таких актов на основе ряда признаков, которые приведены ниже. А именно, с точки зрения Белого Дома, а также Национального управления архивов и документации имеются следующие виды актов Президента США<sup>4</sup>:

1) **Исполнительные приказы** – подписанные документы, имеющие последовательную нумерацию, посредством которых Президент США управляет работой федерального правительства. Исполнительные приказы обладают силой закона для федеральных органов и организаций федерального

---

<sup>1</sup> Перевод автора по: Burrows V. K. Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation. December 13, 2011 [Electronic resource]. URL: <http://www.hsdl.org/?view&did=719425> (retrieved 13.10.2013). P. 1.

<sup>2</sup> Burrows V. K. Op. cit. P. 1.

<sup>3</sup> Решетников Г. Л. Указ. соч. С. 94.

<sup>4</sup> Presidential Actions [The White House]. URL: <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions> (retrieved 13.10.2013); Presidential Documents Guide [The U.S. National Archives and Records Administration]. URL: <http://www.archives.gov/presidential-libraries/research/guide.html> (retrieved 13.10.2013).

подчинения в США и не требуют одобрения Конгресса США<sup>1</sup>. Они используются Президентом США для решения таких вопросов, как поручения органам исполнительной власти, указания о порядке их работы, внедрение и интерпретация законодательных предписаний исполнительной ветвью власти, осуществление какого-либо полномочия, установленного для Президента США Конституцией страны или статутным правом.

Следующая таблица демонстрирует количество изданных исполнительных приказов каждым из американских президентов (Таблица 3).

**Таблица 3 – Статистика издания исполнительных приказов (1789-2017 годы)<sup>2</sup>**

Президент	Срок полномочий	Количество исполнительных приказов	Начальный и конечный номер (если применимо)
Джордж Вашингтон	30.04.1789–04.03.1797	8	–
Джон Адамс	04.03.1797–04.03.1801	1	–
Томас Джефферсон	04.03.1801–04.03.1809	4	–
Джеймс Мэдисон	04.03.1809–04.03.1817	1	–
Джеймс Монро	04.03.1817–04.03.1825	1	–
Джон Куинси Адамс	04.03.1825–04.03.1829	3	–
Эндрю Джексон	04.03.1829–04.03.1837	12	–
Мартин Ван Бюрен	04.03.1837–04.03.1841	10	–
Уильям Гаррисон	04.03.1841–04.04.1841	0	–
Джон Тайлер	04.04.1841–04.03.1845	17	–
Джеймс Нокс Полк	04.03.1845–04.03.1849	18	–
Закари Тейлор	04.03.1849–09.07.1850	5	–
Миллард Филмор	09.07.1850–04.03.1853	12	–
Франклин Пирс	04.03.1853–04.03.1857	35	–
Джеймс Бьюкенен	04.03.1857–04.03.1861	16	–
Авраам Линкольн	04.03.1861–15.04.1865	48	–
Эндрю Джонсон	15.04.1865–04.03.1869	79	–
Улисс Грант	04.03.1869–04.03.1877	217	–
Ратерфорд Хейс	04.03.1877–04.03.1881	92	–
Джеймс Гарфилд	04.03.1881–19.09.1881	6	–
Честер Артур	19.09.1881–04.03.1885	96	–
Гровер Кливленд	04.03.1885–04.03.1889	113	–
Бенджамин Гаррисон	04.03.1889–04.03.1893	143	–

<sup>1</sup> Контуры государственной власти США / вед. ред. Р. Таргонски. Вена: Отдел международных информационных программ, Государственный департамент США, 2000. С. 48.

<sup>2</sup> Таблица составлена по результатам анализа нескольких источников, в т. ч. по данным Национального управления архивов и документации США: Executive Orders Disposition Tables Index [The U.S. National Archives and Records Administration]. URL: <http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/disposition.html> (retrieved 31.01.2017); Peters G. Executive Orders. The American Presidency Project. Ed. John T. Woolley and Gerhard Peters. Santa Barbara, CA. 1999-2017 [University of California, Santa Barbara]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/data/orders.php> (retrieved 31.01.2017); Olson W. J., Woll A. Executive Orders and National Emergencies // Cato Institute Policy Analysis No. 358, October 28, 1999. P. 13.

Гровер Кливленд (2-й срок)	04.03.1893–04.03.1897	140	–
Уильям Мак-Кинли	04.03.1897–14.09.1901	185	–
Теодор Рузвельт	14.09.1901–04.03.1909	1 081	141–1050
Уильям Тафт	04.03.1909–04.03.1913	724	1051–1743
Вудро Вильсон	04.03.1913–04.03.1921	1 803	1744–3415
Уоррен Гардинг	04.03.1921–02.08.1923	522	3416–3885
Калвин Кулидж	02.08.1923–04.03.1929	1 253	3885A–5074
Герберт Гувер	04.03.1929–04.03.1933	968	5075–6070
Франклин Рузвельт	04.03.1933–12.04.1945	3 728	6071–9537
Гарри Трумэн	12.04.1945–20.01.1953	896	9538–10431
Дуайт Эйзенхауэр	20.01.1953–20.01.1961	486	10432–10913
Джон Кеннеди	20.01.1961–22.11.1963	214	10914–11127
Линдон Джонсон	22.11.1963–20.01.1969	324	11128–11451
Ричард Никсон	20.01.1969–09.08.1974	346	11452–11797
Джеральд Форд	09.08.1974–20.01.1977	169	11798–11966
Джимми Картер	20.01.1977–20.01.1981	320	11967–12286
Рональд Рейган	20.01.1981–20.01.1989	381	12287–12667
Джордж Буш	20.01.1989–20.01.1993	166	12668–12833
Билл Клинтон	20.01.1993–20.01.2001	364	12834–13197
Джордж Буш младший	20.01.2001–20.01.2009	291	13198–13488
Барак Обама	20.01.2009–20.01.2017	276	13489–13764

Комментируя данную статистику, можно сделать следующие замечания.

Во-первых, некоторые акты, включенные в вышеприведенную таблицу, не поименованы в их тексте как исполнительные приказы. Например, Дж. Вашингтон не подписывал актов с такими наименованиями. Первый документ с данным наименованием был издан 11 июля 1826 года Дж. К. Адамсом<sup>1</sup>. Однако в литературе приводится точка зрения о том, что некоторые акты, именуемые прокламациями, следует признать исполнительными приказами. Так, прокламация Дж. Вашингтона о нейтралитете от 22 апреля 1793 года<sup>2</sup>, вызвавшая дискуссии сторонников и противников широких внешнеполитических президентских полномочий и ставшая своего рода «прецедентом для исполнительной власти»<sup>3</sup>, является по

<sup>1</sup> John Quincy Adams. Executive Order. July 11, 1826. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. The American Presidency Project. [University of California, Santa Barbara]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=66658> (retrieved 09.05.2014).

<sup>2</sup> George Washington. Proclamation 4 - Neutrality of the United States in the War Involving Austria, Prussia, Sardinia, Great Britain, and the United Netherlands Against France. April 22, 1793. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. The American Presidency Project. [University of California, Santa Barbara]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65475> (retrieved 09.05.2014).

<sup>3</sup> Yoo J. George Washington and the Executive Power, 5 University of St. Thomas Law Review & Pub. Pol'y 1 (2010). P. 31.

своей сути исполнительными приказом<sup>1</sup>. Рассмотренная выше дефиниция исполнительных приказов и прокламаций позволяет отметить, что вопрос об их различиях не имеет юридического значения, и разъяснение в настоящем абзаце дано для понимания статистики.

Во-вторых, приведенные цифровые показатели являются приблизительными, так как не отражают точных номеров и количества исполнительных приказов по следующим причинам: а) до 1907 года не осуществлялась нумерация исполнительных приказов, а при введении нумерации она была дана этим актам начиная с администрации А. Линкольна, однако при этом не было учтено несколько тысяч исполнительных приказов<sup>2</sup>; б) в источниках информации об этой статистике данные в отношении количества и номеров исполнительных приказов, изданных до администрации Ф. Рузвельта, расходятся; в) количество исполнительных приказов не соответствует разнице конечного и начального номеров, так как при нумерации регулярно применялись буквенно-цифровые индексы.

Тем не менее эти приблизительные данные сведены воедино из нескольких источников и, как представляется, эта статистика более точна по сравнению с ее первоисточниками.

В-третьих, цифры Таблицы 3 демонстрируют динамику возрастания и снижения правотворческой роли Президента США. Так, в период президентства Ф. Рузвельта (1933–1945 годы), возрастание количества исполнительных приказов обусловлено политикой «Нового курса», целью которой был выход из экономического кризиса, связанный с участием США во Второй мировой войне<sup>3</sup>. Это свидетельствует о более высокой роли исполнительных приказов в периоды, когда стране требовалась активная, гибкая и целенаправленная деятельность по нормативно-правовому регулированию. В настоящее время ежегодно издается несколько десятков исполнительных приказов, что говорит о достаточно стабильной ситуации.

---

<sup>1</sup> Wetzel A. C. Beyond the Zone of Twilight: How Congress and the Court can Minimize the Dangers and Maximize the Benefits of Executive Orders, 42 Valparaiso University Law Review 385 (2007). P. 389.

<sup>2</sup> Решетников Г. Л. Указ. соч. С. 115.

<sup>3</sup> Mayer K. R. Op. cit. P. 448.

2) **Прокламации** – подписанные документы, нумеруемые также последовательно, с помощью которых Президент США сообщает информацию о праздниках, объявляет памятные дни и другие календарные периоды, памятные места, делает специальные заявления. Анализ этих документов позволяет заключить, что в настоящее время, действительно, подавляющее большинство их объявляет какие-либо памятные дату, неделю, месяц, место. Примерами могут служить: Прокламация 8633 от 1 марта 2011 г. «День чтения в Америке, 2011» (Read Across America Day, 2011)<sup>1</sup>, Прокламация 8875 от 1 октября 2012 г. «Месяц знаний о национальной кибербезопасности, 2012» (National Cybersecurity Awareness Month, 2012)<sup>2</sup> и многие другие документы.

Вместе с тем прокламациями могут обозначаться по существу совершенно разные акты, как не имеющие нормативного характера (например, вышеприведенные объявления), так и имеющие нормативный характер<sup>3</sup>. Сегодня прокламации, имеющие нормативный характер, встречаются очень редко: в качестве примера можно привести Прокламацию 9089 от 11 марта 2014 года «Расширение границ Калифорнийского берегового национального памятника»<sup>4</sup>, отнесшую некоторые земли к соответствующему природному памятнику (территории, которая в некоторой степени обладает статусом заповедника). Таким образом, прокламации нормативного характера – это инструмент, применявшийся в прошлом, хотя возможно, что он будет использоваться и в будущем.

3) **Административные приказы** (administrative orders) – подписанные и не имеющие нумерации документы, через которые Президент США руководит работой федерального правительства. Как видно из этого определения, данные акты мало чем отличаются от исполнительных приказов. К ним относятся

---

<sup>1</sup> 3 CFR (2012) [the Government Printing Office's Federal Digital System]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2012-title3-vol1/pdf/CFR-2012-title3-vol1-proc8633.pdf> (retrieved 13.10.2013).

<sup>2</sup> Federal Register /Vol. 77, No. 193 /Thursday, October 4, 2012 / Presidential Documents [the Government Printing Office's Federal Digital System]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-10-04/pdf/2012-24668.pdf> (retrieved 13.10.2013).

<sup>3</sup> Зивс С. Л. Развитие формы права в современных империалистических государствах. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1960. С. 52–53.

<sup>4</sup> Proclamation 9089—Boundary Enlargement of the California Coastal National Monument [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/DCPD-201400157/pdf/DCPD-201400157.pdf> (retrieved 10.05.2014).

целая группа различных видов документов, представленная (но не ограничиваемая) такими документами, как меморандумы (на официальном сайте Белого Дома термин «меморандумы» употреблен по отношению ко всей группе этих актов), определения, уведомления, письма, сообщения, выступления. Что касается писем, сообщений, выступлений Президента США, то они не являются нормативными правовыми актами, а документами, выражающими позицию по различным вопросам.

При этом любой из перечисленных видов актов Президента США может являться как нормативным, так и ненормативным и, следовательно, подлежащим или не подлежащим опубликованию. Законом установлено, что опубликованию в официальном издании – «Федеральном Реестре» – подлежат акты Президента США, имеющие общее применение и правовые последствия<sup>1</sup>. В специальных исследованиях указывается, что существуют такие приказы, директивы и прочие акты, которые не публикуются в силу их секретности<sup>2</sup>.

В источниках также упоминаются такие акты Президента США, как «реорганизационные планы», посредством которых перераспределялись полномочия в правительственных агентствах, в том числе производилась передача полномочий какого-либо ведомства другому органу управления<sup>3</sup>. Данные реорганизационные планы подлежат направлению в Конгресс США с обоснованием необходимости их утверждения, а Конгресс со своей стороны вправе утвердить или отклонить соответствующий документ. Тем не менее этот вид правового регулирования оценивался как предоставляющий Президенту США широкие полномочия по определению структуры исполнительной ветви власти (как рассмотрено далее, эта структура в США формируется не Президентом, а Конгрессом на основании законов, поэтому реорганизационный план и не может быть издан без одобрения парламента). На практике реорганизационные планы давно не издавались. Последний такой документ

---

<sup>1</sup> 44 U.S.C. § 1505(a) (2012).

<sup>2</sup> Olson W. J., Woll A. Op. cit. P. 7; Решетников Г. Л. Указ. соч. С. 123–124.

<sup>3</sup> Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. М.: Юрид. лит., 1994. С. 94.

датируется 1980 годом<sup>1</sup>. Следовательно, реорганизационный план, как и нормативная прокламация, – инструмент, применявшийся в прошлом, что, однако, не исключает его применение в будущем. С учетом перечисленных обстоятельств (несамостоятельный характер, отсутствие в современной практике), в приведенные выше три группы актов Президента США реорганизационный план не включается.

Рассмотренная система видов актов Президента США представляется в современных условиях наиболее подходящей и вполне допустимой, потому что имеет официальный источник и дана с учетом современной практики правотворчества.

В связи с разнообразием актов Президента США представляет интерес их сопоставление с документами, которые на практике издает Президент Российской Федерации. Анализ данной практики показывает, что, хотя Конституция Российской Федерации в статье 90 упоминает два вида президентских актов (указы и распоряжения), документы, издаваемые Президентом Российской Федерации, фактически могут также называться директивами и поручениями, при этом последние могут объединяться в перечни поручений. Возможность издания поручений предусмотрена пунктом 2 Порядка исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 28 марта 2011 г. № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Согласно данному указу поручения Президента России даются в целях реализации его конституционных полномочий, могут быть адресованы любым федеральным государственным органам, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации, печатаются на специальных бланках, имеют нумерацию, дату издания, подпись. На их основе, если того требует содержание

---

<sup>1</sup> 5 U.S.C. Appendix. Reorganization Plan No. 1 of 1980. [the Government Printing Office's Federal Digital System]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2012-title5/pdf/USCODE-2012-title5-app-reorganiz-other-dup106.pdf> (retrieved 07.09.2014).

<sup>2</sup> Российская газета. 2011. 30 марта.

поручения, федеральными или региональными органами государственной власти могут издаваться даже нормативные акты.

По мнению Я. Ю. Старцева, сами поручения Президента России не являются нормативными актами, а также не относятся к правовым актам, равно как не относятся к неправовым актам – это такой феномен, который неопределяем и «просто существует»<sup>1</sup>. Анализ поручений Президента Российской Федерации действительно подтверждает, что эти акты не являются нормативными. Однако взаимоисключающие термины «правовой» и «неправовой» не позволяют ввести что-либо третье, не относящееся ни к одной из этих категорий. Представляется, что черты президентских поручений позволяют признать их правовыми ненормативными актами.

При использовании иного названия акта, чем это установлено Конституцией РФ, издание поручений позволяет Президенту России управлять деятельностью практически любых должностных лиц государственных структур по любым вопросам и, казалось бы, действовать не вполне в рамках закона. Однако думается, что практика издания поручений вполне законна, а при попытке оспорить это право Президента, можно привести следующие возражения. Так, если Президент США вообще не наделен Конституцией США правом издания каких-либо актов, и такая практика считается конституционной и допустимой, то тем более действия Президента России, направленные на реализацию его конституционных полномочий, не предусмотренные Конституцией Российской Федерации, нельзя признать противоречащими ей.

Этот вывод можно подтвердить и тем, что, федеральный закон также наделяет Президента Российской Федерации правом издавать иные виды актов, не указанные в Конституции. Так, п. 1 ст. 13 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»<sup>2</sup> предусматривает издание Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации приказов и директив.

---

<sup>1</sup> Startsev I. Les instructions du Président de la Russie. Analyse d'un instrument d'action discrétionnaire // Revue d'études comparatives Est-Ouest, 2000, vol. 31, No. 2. P. 143.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

Также ст. 90 Конституции Российской Федерации не разграничивает назначение указов и распоряжений Президента Российской Федерации, не содержит каких-либо специальных требований к порядку их издания.

При таких обстоятельствах недопустим подход по отнесению каких-либо управленческих актов главы государства к неправовым. Как известно, даже письма федеральных органов исполнительной власти признавались в судебном порядке нормативными актами, в том числе не соответствующими закону и не действующими<sup>1</sup>.

Теперь вернемся, собственно, к природе нормативных актов Президента США, прежде всего исполнительных приказов. В американской юридической литературе указывается, что исполнительные приказы соединяют в себе наибольший уровень усмотрения (дискреции) и высокую степень воздействия этих актов на правоотношения, тогда как авторы американских литературных источников в области политических наук отмечают, что исполнительные приказы используются лишь для решения повседневных и тривиальных задач<sup>2</sup>.

Несмотря на расплывчатость президентских полномочий по нормативно-правовому регулированию общественных отношений, Президент США нередко прибегает к использованию исполнительных приказов по широкому спектру предметов регулирования, в том числе по общественно значимым и дискуссионным вопросам.

Среди таких вопросов – реализация международных договоров (пример – Исполнительный приказ 12889 от 27 декабря 1993 года: «О введении в действие Североамериканского соглашения о свободной торговле»<sup>3</sup>), государственные закупки (пример – Исполнительный приказ 12989 от 13 февраля 1996 года: «Экономичность и эффективность государственных закупок через соблюдение

---

<sup>1</sup> См., например: Решения ВАС РФ от 29.11.2012 № ВАС-13840/12, от 04.12.2013 № ВАС-13048/13 [Картотека арбитражных дел]. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card?number=BAC-13840/2012>, <http://kad.arbitr.ru/Card?number=BAC-13048/2013> (дата обращения: 07.09.2014).

<sup>2</sup> Mayer K. R. Op. cit. P. 447.

<sup>3</sup> Executive Order 12889—Implementation of the North American Free Trade Agreement [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1994-01-03/pdf/WCPD-1994-01-03-Pg2639.pdf> (retrieved 11.05.2014).

определенных положений Акта об иммиграции и натурализации»<sup>1</sup>), доступа к государственной информации (пример – Исполнительный приказ 12951 от 28 февраля 1995 года: «Выпуск снимков, полученных космическими национальными разведывательными системами»<sup>2</sup>), вопросы войны и мира (пример – Исполнительный приказ 13119 от 13 апреля 1999 года «Объявление Союзной Республики Югославии (Сербия/Черногория), Албании, воздушного пространства над ними и прилегающих вод зоной боевых действий»<sup>3</sup>), санкций в отношении торговли с отдельными странами (пример – Исполнительный приказ 13095 от 19 августа 1997 года: «Запрет некоторых экономических операций в отношении Ирана»<sup>4</sup>), иные вопросы, затрагивающие конституционные основы общества (пример – Исполнительный приказ 13083 от 14 мая 1998 года: «Федерализм»<sup>5</sup>; посредством последнего была дана совершенно новая дефиниция этому понятию, что повлекло критику данного документа, приостановление его действия и последующую отмену<sup>6</sup>).

При этом в исполнительных приказах должна иметься ссылка на источник уполномочия (или статуты, или Конституция США, или оба этих источника). В этой связи представляется необоснованным мнение о том, что Президент США издает лишь подзаконные акты<sup>7</sup>. Эти акты могут быть подзаконными, если источником уполномочия для президентского регулирования является статут, но могут быть и актами, независимыми от статутного права, если источником уполномочия является Конституция США.

<sup>1</sup> Executive Order 12989—Economy and Efficiency in Government Procurement Through Compliance With Certain Immigration and Naturalization Act Provisions [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1996-02-19/pdf/WCPD-1996-02-19-Pg281.pdf> (retrieved 11.05.2014).

<sup>2</sup> Executive Order 12951—Release of Imagery Acquired by Space-Based National Intelligence Reconnaissance Systems [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1995-02-27/pdf/WCPD-1995-02-27-Pg304.pdf> (retrieved 11.05.2014).

<sup>3</sup> Executive Order 13119—Designation of Federal Republic of Yugoslavia (Serbia/Montenegro), Albania, the Airspace Above, and Adjacent Waters as a Combat Zone [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1999-04-19/pdf/WCPD-1999-04-19-Pg639-2.pdf> (retrieved 11.05.2014).

<sup>4</sup> Executive Order 13059—Prohibiting Certain Transactions With Respect to Iran [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1997-08-25/pdf/WCPD-1997-08-25-Pg1259.pdf> (retrieved 11.05.2014).

<sup>5</sup> Executive Order 13083—Federalism [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1998-05-18/pdf/WCPD-1998-05-18-Pg866-3.pdf> (retrieved 11.05.2014).

<sup>6</sup> Olson W. J., Woll A. Op. cit. P. 7.

<sup>7</sup> Шумилов В. М. Указ. Соч. С. 95.

Ряд исследователей, в связи с этим, приходит к выводу о том, что исполнительные приказы подменяют собой статуты, вторгаются в сферу регулирования законодательной ветви власти и прав граждан<sup>1</sup>. Противоречивая природа исполнительных приказов и разнообразие предметов ими регулируемых порождает вопрос о возможности их оспаривания в судебном порядке и признания недействующими.

Имеется несколько случаев признания судом недействующими актов Президента США. Впервые Верховный суд США признал незаконным исполнительный приказ в 1804 году, рассматривая дело *Little v. Barreme*<sup>2</sup>, где исполнительный приказ предписывал арестовывать все суда, совершающие плавание из портов и в порты Франции, тогда как соответствующий федеральный статут предоставлял военно-морским силам право ареста только судов, направляющихся во Францию, но не идущих из Франции.

Еще одним прецедентом стало дело *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*<sup>3</sup>, известное также как «Дело о стальном захвате» (“the Steel Seizure Case”), где Верховный суд США оставил в силе решения судов нижестоящих инстанций, согласно которым министру торговли был наложен запрет на проведение в жизнь исполнительного приказа Г. Трумэна 10340 от 8 апреля 1952 года, которым предписывалось осуществлять государственное управление частными сталелитейными предприятиями для предотвращения на этих предприятиях забастовок.

Среди более современных примеров – дело *Chamber of Commerce v. Reich*<sup>4</sup>, рассмотренное Апелляционным судом Соединенных Штатов по округу Колумбия. Согласно решению апелляционного суда было отменено решение нижестоящего федерального суда и признан незаконным исполнительный приказ Б. Клинтона 12954 от 8 марта 1995 года о запрете федеральным заказчикам иметь дело с работодателями, которые нанимают новых работников взамен бастующих (дело в том, что такое действие было явно дозволено

---

<sup>1</sup> Burrows. V. K. Op. cit. P. 2–3.

<sup>2</sup> 6 U.S. 170 (1804).

<sup>3</sup> 343 U.S. 579 (1952).

<sup>4</sup> 57 F.3d 1099 (D.C.Cir.1995).

законом – National Labor Relations Act<sup>1</sup>). Решение апелляционного суда по данному делу не оспаривалось.

Имеются и другие примеры (в том числе, дело *Train v. City of New York*<sup>2</sup>, по которому суд установил, что Президент США не вправе запрещать предусмотренное бюджетным законом расходование средств, предназначенных для определенного ведомства или определенной программы), но судебная власть в части влияния на президентское правотворчество ограничена в том смысле, что суды рассматривают вопросы законности и конституционности президентских нормативных актов не по своей инициативе, а только в рамках разрешения конкретных исков.

Еще одним способом контроля над указной властью Президента США является деятельность Конгресса США. Как отмечается в одном из докладов Исследовательской службы Конгресса США, американский парламент имеет такие возможности влияния на исполнительные приказы, как прямая отмена президентского приказа посредством законодательного акта (это используется крайне редко, так как наиболее вероятно, что такое действие будет осложнено необходимостью преодоления президентского вето<sup>3</sup>), отказ от финансирования, необходимого для реализации спорного акта Президента, а также издание закона по тому же самому вопросу, в том числе включение положений, содержащихся в акте Президента США, в статут<sup>4</sup>.

Таким образом, президентские нормативные акты сегодня большей частью состоят из исполнительных и административных приказов, которые могут носить не только подзаконный характер, но быть изданными по тем же вопросам, что и статуты, если законодатель не урегулировал соответствующий вопрос. Исходя из изложенного, президентская указная власть в рамках

---

<sup>1</sup> 29 U.S.C. § 151–169 (2012).

<sup>2</sup> 420 U.S. 35 (1975).

<sup>3</sup> Например, статьей 334 Акта об энергетической политике 2005 года признан утратившим силу Исполнительный приказ от 13 декабря 1912 года. См. подробнее: Energy Policy Act of 2005 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-119/pdf/STATUTE-119-Pg594.pdf> (дата обращения 11.05.2014).

<sup>4</sup> Chu V. S., Garvey T. Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation. Congressional Research Service Report. April 16, 2014 [Federation of American Scientists]. URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS20846.pdf> (retrieved 03.05.2014).

опережающего «законозаменяющего»<sup>1</sup> правотворчества (то есть когда не имеется закона по вопросу, по поводу которого издан президентский акт) по юридической силе находится на одном уровне со статутным правом, тогда как акты Президента США по вопросам, предусмотренным статутным правом, не должны противоречить статутам.

В наличии широких полномочий главы исполнительной ветви власти (или государства в целом) по изданию нормативных правовых актов, кроме рисков злоупотребления властью, есть и положительные моменты<sup>2</sup>. Так, Л. А. Окуньков в ходе рассмотрения проблемы «указного права», признав принятие парламентом адекватных общественным отношениям законов единственным способом построения цивилизованного правового государства, пришел также к выводу, что «многие законы остаются «вещью в себе», если не обеспечены необходимыми подзаконными актами, инициативными действиями главы государства и Правительства»<sup>3</sup>. Этот вывод применим не только к нормативным правовым актам Президента и органов исполнительной власти России, но и к исследуемой проблематике указной власти и ведомственного правового регулирования американского управленческого аппарата.

В доводах «отцов-основателей» американского государственного строя нашла выражение идея о необходимости сильной президентской власти со ссылками на опыт иных государств. В частности отмечалось, что «это жизненно важно для защиты сообщества от посягательств иностранных держав. И не менее важно для должного функционирования законов, для защиты собственности от незаконных и своевольных объединений, которые иногда мешают отправлению правосудия, для обеспечения безопасности свободы против интриг и войны амбиций, фракций и анархии... Слабый президент означает слабое функционирование правительства. Слабое функционирование

---

<sup>1</sup> Термин «законозаменяющее» применительно к правотворчеству Президента Российской Федерации широко используется и анализируется М. Ю. Роман в диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Указы главы Российского государства: теоретико-историческое исследование», Москва, 2014.

<sup>2</sup> По данному вопросу существуют и противоположные мнения, оценивающие «законозаменяющее» правотворчество президента негативно. См., например: Придворов Н. А., Трофимов В. В. Указ. соч. С. 229.

<sup>3</sup> Окуньков Л. А. Указы Президента РФ и проблемы их совершенствования // Законодательство. 2000. № 12. С. 59–67.

означает всего-навсего плохое функционирование. А неважно претворяемое в жизнь правление, что бы это ни значило теоретически, практически означает плохое правление»<sup>1</sup>. Парламент рассматривался в «Федералисте» как склонный к захвату власти других ведомств (ветвей)<sup>2</sup>.

Дискутируя с мнениями о необходимости ограничения президентских правотворческих полномочий можно дополнительно привести такие доводы как: выборность президента, обеспечивающая его легитимный статус, и предполагающая, что он действует также в интересах народа, как и парламент; медлительность парламента при наличии необходимости принятия нормативных актов в интересах населения страны, порождаемая, например, разногласиями относительно подлежащего принятию законопроекта из-за партийной принадлежности парламентариев или самого президента, от которого исходит законодательная идея.

Ссылка на медлительность законодательной процедуры в качестве основания для наделения президента широкими правотворческими полномочиями может оцениваться в негативном смысле<sup>3</sup>. Однако в предыдущем параграфе было показано, как сложно инициировать рассмотрение того или иного законопроекта и сколько обстоятельств могут воспрепятствовать его прохождению через Конгресс. Практика свидетельствует о неизбежности правотворчества Президента США по разнообразным и общественно значимым вопросам.

Не случайно, например, Президент США Б. Обама провозгласил 2014 год «годом действия», указав, что он будет проводить в жизнь свою политику независимо от одобрения Конгрессом США соответствующих законодательных инициатив, используя исполнительные приказы и другие возможности<sup>4</sup>. В частности, им был издан ряд исполнительных приказов по вопросам повышения минимального размера оплаты труда для федеральных бюджетных

---

<sup>1</sup> Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея: Пер. с англ. / Под общ. ред. Н. Н. Яковлева. М.: Прогресс – Литера, 1994. С. 458.

<sup>2</sup> Там же. С. 333, 478.

<sup>3</sup> См., например: Зивс С. Л. Указ. соч. С. 52.

<sup>4</sup> A Year of Action [The White House]. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2014/12/22/2014-year-action> (retrieved 31.01.2017).

работников<sup>1</sup>, соблюдения прав граждан в сфере трудовых правоотношений<sup>2</sup>, иных социальных гарантий и других направлений.

Все это говорит о том, что в современном государстве неизбежно требует своего присутствия президентское и ведомственное правотворчество. Но это правотворчество допустимо лишь при отсутствии в актах, являющихся результатом этого правотворчества, противоречий законам. При этом в федеративных государствах, где необходимо сохранять устойчивость центральной власти и целостность федерации, следуя изложенной выше логике, иногда возникает потребность в издании президентских актов как во исполнение законов, так и на основании исключительно конституционных полномочий данного должностного лица, то есть при отсутствии законодательного регулирования соответствующих вопросов. Безусловно, что такое правотворчество не должно охватывать собой базовые отрасли и институты права (например, уголовное право), напрямую ограничивая права и свободы человека и гражданина. Хотя такое опережающее правотворчество является широко распространенной в деятельности высших должностных лиц государств практикой, с трудом поддающейся контролю, истории известны механизмы установления такого контроля<sup>3</sup>.

**Кроме Президента США нормативные правовые акты издаются различными ведомствами.** Кабинет министров или правительство как орган государственной власти Конституцией США не предусмотрен. Перечень федеральных министерств (executive departments) сформировался помимо

---

<sup>1</sup> Executive Order 13658—Establishing a Minimum Wage for Contractors. February 12, 2014 [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/DCPD-201400087/pdf/DCPD-201400087.pdf> (retrieved 04.05.2014).

<sup>2</sup> См., например: Memorandum on Updating and Modernizing Overtime Regulations. March 13, 2014 [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/DCPD-201400165/pdf/DCPD-201400165.pdf> (retrieved 04.05.2014).

<sup>3</sup> Одним из известных истории решений данного вопроса можно рассматривать конституционное закрепление порядка утверждения парламентом актов главы государства, заменяющих законы, по аналогии с предусматривавшимся статьей 122 Конституции СССР 1977 года требованием об утверждении Верховным Советом СССР актов Президиума Верховного Совета СССР, вносящих изменения в действующие законодательные акты страны в период между сессиями Верховного Совета. Другим известным истории решением этого вопроса следует признать рассмотренную выше практику утверждения Конгрессом США реорганизационных планов – президентских актов, по таким вопросам, по которым в обычных случаях должны приниматься законы. Необходимость утверждения парламентом реорганизационных планов была установлена законодательно, но не основным законом страны, а обычным федеральным статутом.

конституционных положений, то есть на основании статутов, так как практика применения и реализации федеральных законов требовала наличия масштабного управленческого аппарата<sup>1</sup>.

Перечень министерств на текущий момент включает в себя 15 ведомств (департаментов). К ним относятся Министерство сельского хозяйства (Department of Agriculture), Министерство торговли (Department of Commerce), Министерство обороны (Department of Defense), Министерство образования (Department of Education), Министерство энергетики (Department of Energy), Министерство здравоохранения и социальных служб (Department of Health and Human Services), Министерство внутренней безопасности (Department of Homeland Security), Министерство жилищного строительства и городского развития (Department of Housing and Urban Development), Министерство юстиции (Department of Justice), возглавляемое генеральным атторнеем (иногда неточно переводится как «прокурором») США, Министерство труда (Department of Labor), Министерство внутренних дел (Department of the Interior), которое занимается вопросами охраны природы, Министерство финансов (Department of the Treasury), Министерство транспорта (Department of Transportation), Министерство по делам ветеранов (Department of Veterans Affairs), а также Государственный департамент (Department of State), выполняющий функции в области внешней политики<sup>2</sup>.

Министерства имеют в своей структуре управления, отделы, бюро, службы – подразделения с присущими им функциями и полномочиями. Например, такие органы власти, как Администрация по контролю за соблюдением законов о наркотиках (Drug Enforcement Administration) и Федеральное бюро расследований (Federal Bureau of Investigation) входят в Министерство юстиции.

---

<sup>1</sup> Контуры государственной власти США / вед. ред. Р. Таргонски. Вена: Отдел международных информационных программ, Государственный департамент США, 2000. С. 54.

<sup>2</sup> Federal Executive Branch [The U.S. Government's official Web Portal]. URL: <http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Executive.shtml> (дата обращения: 18.02.2013); Перевод наименований приведен по изданию: Контуры государственной власти США / вед. ред. Р. Таргонски. Вена: Отдел международных информационных программ, Государственный департамент США, 2000. С. 52–53.

В исполнительную ветвь власти, помимо министерств, включаются Исполнительное управление Президента США (Executive Office of the President), независимые органы и организации (Independent Agencies and Government Corporations), среди которых, например, Федеральная торговая комиссия (Federal Trade Commission), Национальное управление по авиации и исследованию космического пространства (National Aeronautics and Space Administration), Почтовая служба Соединенных Штатов (United States Postal Service) и др. Кроме того, федеральные ведомства могут иметь созданные при них или подчиняющиеся им различные советы, комиссии, госкорпорации, совещательные ведомственные комитеты, функции которых, однако, не исчерпываются лишь поддержкой соответствующих ведомств. Некоторые из независимых ведомств созданы Конгрессом США для выполнения специфических задач и не подотчетны Президенту США. Хотя их и причисляют к исполнительной ветви власти, они также могут рассматриваться как не относящиеся ни к одной из ветвей власти.

Ввиду того, что массив вышерассмотренных учреждений весьма объемён, в законодательстве термин «ведомство» или «агентство» (“agency”) применительно к процедуре выработки нормативного материала определен путем исключения. То есть под “agency” понимается любой орган государственной власти США, независимо от того, подчинен ли он другому органу власти, но не включая Конгресс, суды, властные учреждения штатов и федерального округа Колумбия, партийные органы, вооруженные силы (при определенных условиях), ряд других организаций<sup>1</sup>.

Органы исполнительной ветви власти могут издавать постановления, правила (regulations, rules), направленные на исполнение законов и актов Президента США. Термин “regulation” имеет несколько значений при переводе, но в данном контексте сложно подобрать русскоязычный эквивалент в виде одного слова. Как представляется, при употреблении в связи с нормативными актами исполнительной ветви власти, наиболее точным будет именовать

---

<sup>1</sup> 5 U.S.C. § 551(1) (2012).

данный термин как «ведомственный нормативный акт», так как в какой-то мере “regulations” противопоставляется “statutes”. Надо отметить, что термин «нормативный акт» также не характерен для употребления в американской юридической литературе. Как правило, речь идет об определенном виде нормативного акта: законе (statute) или ведомственном постановлении (regulation).

Ведомственный нормативный акт американская правовая доктрина определяет как предписание или постановление правового характера, которое будучи принятым уполномоченным федеральным органом и в соответствии с федеральным статутом, приобретает силу закона<sup>1</sup>. Тем не менее ведомственные акты нельзя поместить на одну ступень со статутами в иерархии нормативных актов. Смысл равной с законом силы состоит в том, что суды применяют как законы, так и нормативные акты федеральных ведомств. При этом суды требуют, чтобы ведомственный нормативный акт следовал положениям статута, на основании которых осуществлено делегирование правотворческих полномочий федеральному агентству<sup>2</sup>.

Конституция США не предусматривает возможность издания ведомственных нормативных актов. Также, в отличие от актов Президента США, ведомственные нормативные акты не издаются непосредственно на основании положений Конституции США. Однако многие федеральные агентства получили права по регулированию определенных областей общественной жизни на основании соответствующего уполномочия, содержащегося в федеральных статутах и актах Президента США (то есть посредством делегирования). Такое уполномочие может содержаться в делегирующем акте применительно к каждому агентству или каждому вопросу.

---

<sup>1</sup> Farnsworth E. A. Op. cit. P. 71; TheFreeDictionary. Legal dictionary [Электронный ресурс]. URL: <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/regulation> (дата обращения 06.10.2013).

<sup>2</sup> Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М.: Издательство НОРМА, 1998. С. 103; Лафитский В. И. Конституционный строй США. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Статут, 2011. С. 140.

Например, Актом о национальной безопасности 2002 года (Homeland Security Act of 2002)<sup>1</sup> было учреждено Министерство внутренней безопасности (статья 101 данного статута), министр которого в силу статьи 102(е) указанного закона вправе издавать нормативные акты в соответствии с «законами, предоставляющим полномочия в области такого регулирования, которые установлены настоящим Актом или в законах, принятых после даты принятия настоящего Акта». Для этой цели в законе содержится ряд правовых норм о том, в каких случаях министр внутренней безопасности или иные должностные лица могут издавать нормативные акты<sup>2</sup>.

Вышеизложенное не исключает ведомственного регулирования по вопросам, прямо не предписанным законом, но вытекающим из цели деятельности ведомства и предмета законодательного регулирования, того законодательного акта, которым учреждено ведомство, при условии если регулирование по данным вопросам прямо не ограничено законом. Это правило следует из решений Верховного суда США по делам *United States v. Southwestern Cable Co.*<sup>3</sup>, *National Broadcasting Co. v. United States*<sup>4</sup>, *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*<sup>5</sup>. Хотя иногда в издаваемых ведомственных нормативных актах в качестве источников уполномочия указываются исполнительные приказы Президента США<sup>6</sup>, полномочия ведомства в любом случае имеют основу, закладываемую статутом о создании ведомства.

По мнению В. И. Лафитского, выделяются следующие виды делегирования правотворческих полномочий федеральным агентствам: прямое, косвенное, условное<sup>7</sup>. Прямое делегирование предполагает непосредственное указание в законе вопросов, по которым должно быть осуществлено ведомственное правовое регулирование. Косвенное делегирование означает

---

<sup>1</sup> Homeland Security Act of 2002 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ296/pdf/PLAW-107publ296.pdf> (дата обращения 18.05.2014).

<sup>2</sup> См., например: 6 U.S.C. § 182(9) (2012); 40 U.S.C. § 1315(c) (2012).

<sup>3</sup> 392 U.S. 157 (1968).

<sup>4</sup> 319 U.S. 190 (1943).

<sup>5</sup> 529 U.S. 120 (2000).

<sup>6</sup> См., например: 22 CFR § 9.1 (2014); 32 CFR § 156.1 (2014).

<sup>7</sup> Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М.: Издательство НОРМА, 1998. С. 102–103; Лафитский В. И. Конституционный строй США. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2011. С.139–140.

регулирование в той или иной области на основании «схематичного закона», когда вопросы регулирования детально не определены. Условное делегирование имеет место в тех случаях, когда реализация положений статута зависит от издания ведомственных актов. Представляется, что примером прямого или условного делегирования могут являться нормы упомянутого выше Акта о национальной безопасности 2002 года, а более конкретным описанием косвенного делегирования – изложенное в предыдущем абзаце прецедентное правило о правомерности ведомственного регулирования исходя из цели деятельности ведомства.

Правотворческая работа федеральных ведомств в основном состоит именно в подзаконном регулировании отраслевых вопросов, но не исчерпывается этим. Дополнительно ведомства могут играть консультативную роль в ходе разработки и формулирования Конгрессом США проектов законодательных актов<sup>1</sup>. Вообще, законотворческой работой и подготовкой проектов нормативных актов занято значительное количество юристов – гражданских служащих федерального правительства<sup>2</sup>.

Вся совокупность ведомственных нормативных актов иногда обозначается также термином «административное право» (“administrative law”)<sup>3</sup>. Другой подход понимает под административным правом только ту часть правовых норм (причем из разных источников: законодательства в целом, прецедентов), которая касается порядка деятельности (полномочий и процедур) различных ведомств, не относящихся к законодательной и судебной ветвям власти<sup>4</sup>. При втором подходе порядок издания ведомственных нормативных актов охватывается административным правом.

Помимо правотворчества, органы управления осуществляют иные полномочия: принятие решений по конкретным делам – так называемую

---

<sup>1</sup> Feldblum C. R., Appleberry R. Op. cit. P. 640.

<sup>2</sup> Fontana D. Executive Branch Legalisms. Public Law and Legal Theory Paper No. 2012-140. Harvard Law Review Forum [Vol. 126:21 2012]. URL: <http://ssrn.com/abstract=2178646> (retrieved 06.10.2013).

<sup>3</sup> McKinney R. J. Basic Overview on How Federal Laws Are Published, Organized and Cited. FLICC Program on Federal Legislative Research. 2006. [Law Librarians' Society of Washington, D.C.]. URL: <http://www.llsdc.org/assets/sourcebook/federal-laws.pdf> (retrieved 18.05.2014). P. 1.

<sup>4</sup> Farnsworth E. A. Op. cit. P. 168.

«квазисудебную» деятельность (adjudication) и непосредственное исполнение законов, то есть, например, некоторые «физические» действия, что присуще, главным образом, правоохранительным органам и «силовым» ведомствам. Однако в настоящем исследовании рассматривается именно правотворческая и юридико-техническая составляющая деятельности правительственных агентств.

Ведомственные нормативные акты должны не только издаваться по вопросам, установленным законом, но и соответствовать набору требований, предъявляемых к ним: требования к тексту, к порядку создания. Эти вопросы важно рассмотреть для понимания юридико-технического оформления ведомственных актов и их систематизации.

На законодательном уровне порядок подготовки ведомственных нормативных правовых актов установлен Законом (Актом) об административной процедуре (Administrative Procedure Act, далее по тексту – АРА)<sup>1</sup>, который был принят в 1946 году и действует в настоящее время в редакции ряда статутов.

Под созданием ведомственного нормативного акта (rulemaking) понимается формулирование правила, внесение в него изменений или отмена. А само правило (rule) – это полностью или частично взятая формулировка, имеющая общее или частное применение и созданная для введения, интерпретации и установления закона или политики (курса), или описывающее организацию, процедуры или требования из практики соответствующего ведомства и включающее такие указания или предписания, которые впредь с их введения устанавливают оценки, расценки, организационные структуры и порядок реорганизации структур, средства, услуги, отчетность (расчеты), применимые к ним практики<sup>2</sup>.

Изложенное выше позволяет признать не вполне обоснованным вывод о том, что в американском федеральном законодательстве четко не разграничены

---

<sup>1</sup> 5 U.S.C. §§ 551-559 (2012).

<sup>2</sup> 5 U.S.C. § 551(4),(5) (2012).

нормативные и индивидуальные ведомственные акты управления<sup>1</sup>. Издание актов в рамках приятия решений по конкретным делам (adjudication) четко отграничено от издания актов в целях реализации законов, и в этом смысле нормативные и индивидуальные акты не смешаны между собой. Индивидуальные акты в целях реализации законов могут издаваться, пожалуй, лишь в крайне ограниченной области – это исполнение частных статутов.

АРА устанавливает два основных метода подготовки ведомственных постановлений: формальная и неформальная процедуры. Кроме них существуют процедура создания акта в рамках переговоров, прямое издание финального акта, гибридная процедура, специфика которой устанавливается другими законами (не АРА) применительно к каждому случаю<sup>2</sup>.

Формальная процедура (formal rulemaking) требует проведения специальных устных слушаний, подобных судебному разбирательству, и в настоящее время почти не используется. Проведение таких слушаний необходимо лишь в случаях, когда это прямо предписано законом. Причем, как определил Верховный суд США в решении по делу *United States v. Florida East Coast Railway Co.*<sup>3</sup> даже употребление в законе термина «после слушаний» применительно к порядку издания ведомственного акта еще не влечет необходимость проведения именно устных слушаний в соответствии с формальной процедурой, что соответствует буквальному содержанию норм АРА<sup>4</sup>.

Основной метод подготовки нормативных правовых актов федеральными ведомствами – неформальная процедура (informal rulemaking), осуществляемая путем предварительного опубликования проекта акта для получения отзывов (замечаний). После получения мнений следует их оценка, включение в текст издаваемого правила главного содержания полученных предложений, а затем – окончательное издание постановления. После издания акта и вступления его в

---

<sup>1</sup> Лафитский В. И. Конституционный строй США. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2011. С. 139.

<sup>2</sup> Burrows V. K., Garvey T. A. Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review. Congressional Research Service Report. January 4, 2011 [Electronic resource]. URL: [http://www.thecre.com/pdf/20120910\\_CRStrulemakingCB.pdf](http://www.thecre.com/pdf/20120910_CRStrulemakingCB.pdf) (retrieved 18.05.2014). P. 3.

<sup>3</sup> 410 U.S. 224 (1973).

<sup>4</sup> 5 U.S.C. § 553(c) (2012).

силу заинтересованным лицам также предоставляется право подачи обращения с тем, чтобы в правовую норму внесли изменения или отменили ее, если имеется какой-либо негативный эффект от ее реализации. Соответствующее ведомство обязано обеспечить возможность реализации этого права<sup>1</sup>.

Как разновидность неформальной процедуры можно выделить прямое издание финального акта (*direct-final rulemaking*), в рамках которого в публикуемом проекте акта сразу указывается дата вступления в силу. В этом случае при получении возражений акт отзывается ведомством, и ведомство вправе инициировать обычную неформальную процедуру подготовки акта.

Одним из способов отправки замечаний к проекту нормативного акта в США является доступ к специальному информационному ресурсу<sup>2</sup> «электронного правительства», где заинтересованное лицо через сеть Интернет может оставлять отзывы к предлагаемым проектам ведомственных нормативных актов. По аналогии с западным образцом в России уже появился информационный портал с похожим доменным именем<sup>3</sup>. Хотя в США традиция предварительного опубликования проектов нормативных актов возникла задолго до внедрения информационных технологий «электронного правительства», а в России подобный портал был открыт сравнительно недавно (2013 год), предварительное размещение проектов нормативных актов на этом российском портале, безусловно, качественно способствует открытости правительственных структур. Даже анализ проектов нормативных актов сам по себе (не принимая во внимание возможность подачи замечаний) позволяет заинтересованным лицам прогнозировать те или иные тенденции.

Что касается гибридной процедуры (*hybrid rulemaking*), то она обычно включает предварительное опубликование для получения мнений и содержит дополнительные требования. Примером может служить гибридный процесс правотворчества Федеральной торговой комиссии, который предполагает

---

<sup>1</sup> 5 U.S.C. § 553(b)-(d), § 553(e) (2012).

<sup>2</sup> Regulations.gov [Electronic resource]. URL: <http://www.regulations.gov> (retrieved 18.05.2014).

<sup>3</sup> Единый портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru> (дата обращения 07.09.2014).

проведение устных слушаний, порядок которых иной, чем при формальной процедуре<sup>1</sup>.

Создание нормативного акта в рамках переговоров (negotiated rulemaking) предусматривается специальным законом<sup>2</sup> и предполагает обсуждение проекта акта с заинтересованными лицами путем создания ведомством комитета для обсуждения проекта нормативного акта. Предложение о создании такого комитета подлежит опубликованию. Общественность вправе выдвинуть замечания в отношении создания комитета и его состава. Комитет может выработать консенсус по определенным вопросам, затрагиваемым создаваемым нормативным актом, однако доклад комитета по результатам его работы не обязателен для ведомства. Сама процедура переговоров лишь дополняет неформальную процедуру и поэтому после завершения работы комитета проект нормативного акта проходит обычную неформальную процедуру.

Нормы права также создаются американскими федеральными агентствами посредством разрешения конкретных дел в ходе их «квазисудебной» деятельности в форме прецедентов, используемых в последующем в других подобных делах<sup>3</sup>. Но такая деятельность не влечет создания ведомственных нормативных актов (regulations).

Процедурам в ведомственном правотворчестве уделяется большое внимание. Тем не менее, думается, что не во всем верно мнение о том, что в американской правовой системе в этих процедурах на первое место поставлены частные лица, что их права гарантированно защищены от произвольных действий органов государственной власти<sup>4</sup>. Скорее, здесь не выделяется приоритет ни частным, ни государственным интересам.

Так, в законодательстве есть неясность, из-за которой федеральные ведомства позволяют себе обходиться и вовсе без использования процедуры

---

<sup>1</sup> Hybrid Rulemaking Procedures of the Federal Trade Commission. Recommendation 79-1 [Administrative Conference of the United States]. URL: <http://www.acus.gov/sites/default/files/documents/79-1-with-table.pdf> (retrieved 17.05.2014).

<sup>2</sup> 5 U.S.C. §§ 561-570a (2012).

<sup>3</sup> A Citizen's Guide to Influencing Agency Action [Administrative Law Review]. URL: <http://www.administrativelawreview.org/publicresources/CitizensGuide.pdf> (retrieved 18.05.2014).

<sup>4</sup> Сергеева Л. Н. Административное нормотворчество в Соединенных Штатах Америки // Административное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 78–86.

получения отзывов. Закон позволяет отступать от предварительной публикации и получения отзывов, если при наличии «достаточных оснований» ведомство находит это «непрактичным, излишним, или противоречащим общественным интересам»<sup>1</sup>. В то же время это не означает, что может быть не приведено оснований вообще. Достаточность оснований может стать вопросом судебного разбирательства<sup>2</sup>.

В докладе Счетной палаты США 2012 года отмечалось, что около 35% ведомственных постановлений, имеющих значительное влияние на экономику, и примерно 44% остальных ведомственных актов не публикуются предварительно в виде проектов для получения замечаний. Федеральные агентства ссылаются в этом случае или на правило о «достаточных основаниях», установленное 5 U.S.C. § 553(b)(B), или на норму статута, прямо допускающую неприменение процедуры предварительного опубликования постановления<sup>3</sup>. Как и в случае с президентскими актами, следует иметь в виду наличие ведомственных актов, которые вообще не подлежат разглашению<sup>4</sup> и тем более предварительной публикации.

Кроме АРА, порядок ведомственного нормативного регулирования затрагивается еще рядом федеральных статутов. Так, в одном из докладов Исследовательской службы Конгресса США, среди них указываются: Paperwork Reduction Act of 1995, Regulatory Flexibility Act, Unfunded Mandates Reform Act of 1995, Congressional Review Act<sup>5</sup>. Последний из перечисленных<sup>6</sup> позволяет Конгрессу США признать утратившим силу федеральный ведомственный нормативный акт посредством совместной резолюции о неодобрении. Congressional Review Act также требует, чтобы важные нормативные предписания, влияние на экономику которых может быть оценено

---

<sup>1</sup> 5 U.S.C. § 553(b)(B) (2012).

<sup>2</sup> Carey M. P. Counting Regulations: An Overview of Rulemaking, Types of Federal Regulations, and Pages in the Federal Register. Congressional Research Service Report. July 14, 2015 [Federation of American Scientists]. URL: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43056.pdf> (retrieved 13.11.2015). P. 13.

<sup>3</sup> Цит. по: Carey M. P. Op. cit. P. 2.

<sup>4</sup> Пулянов В. З. Государственная регистрация и публикация правительственных и ведомственных нормативных актов в США. М.: Министерство юстиции СССР. ВНИИ советского законодательства, 1977. С. 2.

<sup>5</sup> Carey M. P. Op. cit. P. 3.

<sup>6</sup> 5 U.S.C. §§ 801-808 (2012).

в размере 100 миллионов долларов и более или подпадающие под некоторые иные критерии, имели отсроченную дату вступления в силу (как минимум на 60 дней), и чтобы все нормативные акты федеральных агентств с поясняющими материалами направлялись в Конгресс и Счетную палату США до вступления в силу.

Особый интерес также представляет анализ соответствия ведомственного акта Закону (Акту) о снижении бумажной работы 1995 года<sup>1</sup>. Данный закон возлагает на федеральные агентства обязанность минимизировать время, усилия, финансовые ресурсы, расходуемые на предоставление информации в федеральные агентства (включая изучение и поиск бюрократических инструкций, обновление средств и технологий для соответствия требованиям инструкций, сбор, обновление, передачу отчетов и иной информации) индивидами, образовательными и некоммерческими институтами, субъектами малого бизнеса, исполнителями государственных контрактов, иными компаниями, органами власти штатов, муниципалитетов, общин. Данный закон также устанавливает, что никто не может нести ответственность за непредставление информации, если требование о представлении отчетности не было установлено в соответствии с этим законом. Для установления такого требования должны иметься основания, соблюдение которых контролируется Управлением по делам информации и регулирования (Office of Information and Regulatory Affairs) в составе Административно-бюджетного управления (Office of Management and Budget) Исполнительного управления Президента США.

Исполнительная ветвь власти тоже определила требования к ведомственным актам. Так, Исполнительными приказами Президента США 13563 от 18 января 2011 года<sup>2</sup> и 13579 от 11 июля 2011 года<sup>3</sup> установлены принципы, которым должны соответствовать ведомственные нормативные

---

<sup>1</sup> 44 U.S.C. §§ 3501-3521 (2012).

<sup>2</sup> Executive Order 13563—Improving Regulation and Regulatory Review. January 18, 2011 [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/DCPD-201100031/pdf/DCPD-201100031.pdf> (retrieved 12.05.2014).

<sup>3</sup> Executive Order 13579—Regulation and Independent Regulatory Agencies. July 11, 2011 [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/DCPD-201100499/pdf/DCPD-201100499.pdf> (retrieved 12.05.2014).

акты. Согласно данным исполнительным приказам, в частности, ведомственные нормативные акты должны обеспечивать такое регулирование, которое защищает «общественное здоровье, благосостояние, безопасность, окружающую среду, а также поощряет экономический рост, инновации, конкурентоспособность, создание рабочих мест». Помимо этого, в силу этих исполнительных приказов федеральные ведомства должны пересматривать старые постановления для выявления устаревших и неэффективных предписаний. Кроме исполнительных приказов, по данному вопросу имеется документ ненормативного характера – циркуляр А-4 Административного и бюджетного управления Исполнительного управления Президента США<sup>1</sup>.

Перечисленные выше требования – далеко не полный перечень требований к подготовке и изданию ведомственных нормативных актов. Так, проф. М. Сайденфелд, проанализировав данный вопрос, приводит 20 различных источников нормативных предписаний об этих требованиях и более 100 пунктов самих требований<sup>2</sup>.

Нормативные правовые акты федеральных агентств США могут быть предметом судебного пересмотра (judicial review), если это прямо не ограничивается статутом. Однако судебный пересмотр по вопросам конституционности нормативных актов возможен в любом случае<sup>3</sup>. При проверке судом законности нормативного акта суд руководствуется доктринами, выработанными Верховным судом США, в частности по делу *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*<sup>4</sup>, где было установлено двухшаговое правило проверки правильности интерпретации ведомством статутов: вначале суд определяет, говорит ли закон прямо о спорном вопросе и, если это так, то суд, как и ведомство, должен следовать закону; если закон прямо не говорит о спорном вопросе, то суд решает допустимо ли агентству регулировать данный вопрос исходя из закона. При

<sup>1</sup> Circular A-4. Regulatory Analysis. September 17, 2003 [The White House]. URL: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/circulars/a004/a-4.pdf> (retrieved 18.05.2014).

<sup>2</sup> Seidenfeld M. A Table of Requirements for Federal Administrative Rulemaking // Florida State University Law Review. Vol. 27:2 1999, 27:533 2000. P. 533–545.

<sup>3</sup> Burrows V. K., Garvey T. Op. cit. P. 9.

<sup>4</sup> 467 U.S. 837 (1984).

этом суд не вправе заменять законно выполненную агентством интерпретацию статута своей интерпретацией.

Судебный пересмотр может осуществляться не только в отношении определенного нормативного акта, но и в отношении решения ведомства не регулировать вопрос, регулирование которого предписано статутом. Например, по делу *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*<sup>1</sup> Верховный суд США признал незаконным бездействие Агентства по охране окружающей среды США и обязал ведомство дать обоснование действию или бездействию по регулированию или нерегулированию вопроса о признании углекислого газа загрязнителем атмосферы для целей определения стандартов выброса загрязнителей воздуха моторами транспортных средств.

В современный период количество издаваемых федеральными агентствами США нормативных актов составляет примерно три-четыре тысячи единиц в год (Таблицы 4, 5).

**Таблица 4 – Статистика издания ведомственных нормативных актов (1976-2014 годы)<sup>2</sup>**

Год	Нормативные акты	Проекты нормативных актов для запроса отзывов
1976	7 401	3 875
1977	7 031	4 188
1978	7 001	4 550
1979	7 611	5 824
1980	7 745	5 347
1981	6 481	3 862
1982	6 288	3 729
1983	6 049	3 907
1984	5 154	3 350
1985	4 843	3 381
1986	4 589	3 185
1987	4 581	3 423
1988	4 697	3 240
1989	4 714	3 194
1990	4 334	3 041
1991	4 416	3 099
1992	4 155	3 170
1993	4 369	3 207
1994	4 867	3 372

<sup>1</sup> 549 U.S. 497 (2007).

<sup>2</sup> Federal Register & CFR Publication Statistics – Aggregated Charts [Electronic resource]. URL: <https://www.federalregister.gov/uploads/2016/10/docsPublished2015.pdf> (retrieved 31.01.2017).

1995	4 713	3 339
1996	4 937	3 208
1997	4 584	2 881
1998	4 899	3 042
1999	4 684	3 281
2000	4 313	2 636
2001	4 132	2 512
2002	4 167	2 638
2003	4 148	2 538
2004	4 101	2 430
2005	3 943	2 257
2006	3 718	2 346
2007	3 595	2 308
2008	3 830	2 475
2009	3 503	2 044
2010	3 573	2 439
2011	3 807	2 898
2012	3 708	2 517
2013	3 659	2 594
2014	3 554	2 383
2015	3 410	2 342

Вышеприведенная таблица, представленная официальным изданием для опубликования нормативных актов – «Федеральным Реестром», согласно мнению, высказанному в докладе Исследовательской службы Конгресса США, не отражает точного количества издаваемых ведомственных нормативных актов<sup>1</sup>. В этой связи ниже приводится статистика по версии Счетной палаты США (Таблица 5).

**Таблица 5 – Статистика издания ведомственных нормативных актов (1997-2013 годы)<sup>2</sup>**

Год	Всего актов	Значительные акты <sup>3</sup>	Незначительные акты	Акты, содержащие регулирование по существу	Ординарные акты (рутинные, для информации)
1997	3930	61	3869	1489	2441
1998	4388	76	4312	1433	2955
1999	4336	51	4285	982	3354
2000	4079	76	4003	1069	3010
2001	3423	69	3354	897	2526
2002	3559	50	3509	1003	2556

<sup>1</sup> Carey M. P. Op. cit. P. 16.

<sup>2</sup> GAO Federal Rules Database Search [U.S. Government Accountability Office]. URL: <http://www.gao.gov/legal/congressact/fedrule.html> (retrieved 18.05.2014).

<sup>3</sup> Влияние на экономику этих значительных (важных) нормативных актов может быть оценено в размере 100 миллионов долларов и более или по некоторым иным критериям, установленным 5 U.S.C. § 804(2).

2003	3744	50	3694	1007	2737
2004	3661	65	3596	977	2684
2005	3301	56	3245	907	2394
2006	3065	55	3010	952	2113
2007	2947	61	2886	910	2037
2008	3085	94	2991	1063	2022
2009	3472	83	3389	926	2546
2010	3261	100	3161	1023	2238
2011	3868	80	3788	1040	2828
2012	2660	68	2592	856	1804
2013	2587	78	2509	894	1693
Ср. знач.	3492	69	3423	1025	2467

Завершая рассмотрение нормативных актов американских федеральных ведомств можно заключить, что данный вид правового регулирования занял свое место в системе источников американского права как широко применяемый инструмент для проведения в жизнь положений статутного права.

### **§ 3. Юрико-техническое оформление законодательных, президентских и ведомственных актов**

Далее рассмотрим вопросы юрико-технического оформления законодательных и ведомственных нормативных актов, так как исследование этого вопроса является основой для последующего анализа систематизации законодательства. Дело в том, что юридическая техника и систематизация законодательства – явления во многом взаимосвязанные. Так, систематизация законодательства зачастую включается в работы по вопросам юридической техники, рассматривается как «техника систематизации»<sup>1</sup>.

Логично предположить, что для создания систематизированного свода нормативных правовых актов необходимо разрабатывать включаемые в свод акты особым образом. Так, применительно к систематизации статутного права

<sup>1</sup> См., например: Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. д. ю. н., проф. Н. А. Власенко. М.: ИД «Юриспруденция», 2010. С. 281–298; Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник / 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 334–367.

в США, С. Л. Зивс указывал, что инкорпорация не изолирована от правотворческого процесса, в ее технике можно увидеть характеристики самого процесса законотворчества<sup>1</sup>. Применительно к ведомственным нормативным актам США, проф. К. Ф. Гуценко отмечал, что для составления американского Кодекса федеральных нормативных актов соответствующей службой осуществляется контроль за формой ведомственных актов<sup>2</sup>.

К тому же, по мнению В. И. Лафитского, для американского права характерен высокий уровень законодательной техники, малое количество пробелов и противоречий<sup>3</sup>, что обуславливает дополнительный интерес к детальному раскрытию данного вопроса.

Юрико-техническое оформление далее рассмотрено отдельно в отношении трех видов источников права: статутов, президентских актов, ведомственных актов. В первую очередь обратимся к **оформлению американских законов**.

Одна из специфичных черт статутного права США состоит в языке изложения законодательных предписаний<sup>4</sup>, который обусловлен традициями «общего права». Тексты статутов зачастую намного более детализированы, чем в странах «континентального права», правовые предписания содержат многочисленные уточнения и оговорки. Приведем лишь один пример из американского законодательства о связи:

«Любой служащий или агент названных железнодорожных или телеграфных компаний, или любой компании, эксплуатирующей железные дороги и телеграфные линии указанных компаний, который допустит отказ в обслуживании или сбой в работе телеграфных линий указанных железнодорожных или телеграфных компаний, находящихся под его контролем или в работе которых он занят в порядке здесь указанном, или кто допускает

---

<sup>1</sup> Зивс С. Л. Указ. соч. С. 146.

<sup>2</sup> Гуценко К. Ф. Систематизация законодательства в США // Информация о законодательстве зарубежных стран. Выпуск 63. М.: ВНИИ Советского законодательства, 1971. С. 74.

<sup>3</sup> Лафитский В. И. Конституционный строй США. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2011. С. 135.

<sup>4</sup> Тексту построения нормативных актов в настоящем исследовании уделяется существенное внимание, так как правовые явления представляют собой явления текстовые или речевые, связанные, так или иначе, с языком. См. подробнее: Давыдова М. Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии: монография. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. С. 121–122.

отказ в обслуживании или сбой при указанных эксплуатации и использовании в предоставлении или обеспечении надлежащих возможностей для государственных и общественных нужд, или при обеспечении для каждой из указанных соединяющих телеграфных линий надлежащих возможностей и средств в деловом обмене сообщениями, как предусмотрено здесь без какой-либо дискриминации неблагоприятной для телеграфной линии той или другой из указанных компаний связи, или отказывается соблюдать или выполнять в течение разумного срока приказ или приказы Федеральной комиссии по связи, должен при каждом таком случае отказа или сбоя признаваться виновным в совершении правонарушения (мисдиминор), и, будучи осужден вследствие этого, должен в каждом таком случае быть оштрафован на сумму, не превышающую \$1000, и может быть лишен свободы не менее чем на шесть месяцев; и в каждом таком случае отказа или сбоя потерпевшая сторона может не только способствовать привлечению служащего или агента к ответственности в соответствии с положениями настоящей статьи, но и предъявить иск об убытках, понесенных таким образом, против компании, служащий или агент которой может являться виновным, в окружной суд Соединенных Штатов в любом штате или территории, в которых любая часть дороги или телеграфной линии указанной компании могут быть расположены, а в случае предъявления иска он может быть направлен любому агенту компании, обнаруженному в таком штате или территории, и предъявление иска в таком порядке должно считаться судом обоснованным и достаточным»<sup>1</sup>.

В российских исследованиях американского права, хотя и упоминается вышеуказанная особенность статута<sup>2</sup>, не все причины этого явления имеют четкую характеристику.

Как отмечает проф. Э. А. Фарнсворт в своем обзоре американской правовой системы<sup>1</sup>, такое внимание к деталям вызвано следующими факторами:

---

<sup>1</sup> Перевод автора настоящей работы по: 47 U.S.C. § 13 (2012).

<sup>2</sup> Петрова Е. А. Система источников современного американского права (теоретический и сравнительно-правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 85.

а) сложность предмета регулирования, обуславливаемая плюрализмом мнений в обществе, высокоразвитой экономикой, федерализмом правовой системы;

б) стремление законодателя к определенности по причине опасения несоответствующей его воле судебной интерпретации законодательного акта;

в) более низкий уровень абстрактности правовых предписаний, на котором привык действовать юрист в стране «общего права» (в сравнении с юристом страны «континентального права»).

Иные особенности юридико-технического оформления статутов в литературе исследованы в меньшей степени или не исследованы вообще<sup>2</sup>. Их рассмотрение целесообразно начать со структуры данных нормативных актов.

Структура федеральных законодательных актов США обычно выглядит следующим образом. Вначале указывается, является ли статут частным (*private law*) или публичным (*public law*), затем следует номер и дата принятия акта. После названия следует специальная постановляющая формула «Да будет установлено Сенатом и Палатой представителей Соединенных Штатов Америки, собравшимися в Конгрессе» (“*Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled*”), которая всегда предваряет остальной текст и не может повторяться в следующих статьях (в совместных резолюциях постановляющая формула выглядит следующим образом: “*Resolved by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled*”).

Основная структурная единица статута – статья, или секция (*section*), которая имеет номер арабской цифрой с точкой и заголовок, в тексте *United States Code* обозначается знаком «§», а в отдельно взятых статутах используется без этого знака. Поэтому иногда ее именуют параграфом. Однако словом

---

<sup>1</sup> Farnsworth E. A. Op. cit. P. 81.

<sup>2</sup> Некоторые характерные для различных стран «общего права» особенности законодательной техники исследованы проф. И. Ю. Богдановской. См. подробнее: Богдановская И. Ю. Источники права на современном этапе развития «общего права»: дис. ... доктора юрид. наук. М., 2007. С. 155–165.

“paragraph”<sup>1</sup> обозначается структурная единица статьи. Параграфы имеют нумерацию арабскими цифрами. Статьи могут включать подстатьи (нумеруются строчными буквами) а параграфы – подпараграфы (нумеруются заглавными буквами). Еще более мелкие структурные единицы – пункт (clause) и подпункт (subclause), которые обозначаются «строчными» римскими цифрами и обычными римскими цифрами соответственно.

Статьи в текстах отдельно взятых законов могут объединяться в разделы (titles), имеющие собственные заголовки и нумерацию обычными римскими цифрами<sup>2</sup>.

Законодательно установлено, что каждая статья федерального статута должна быть посвящена, насколько это возможно, одной теме<sup>3</sup>. Для соблюдения этого правила необходимо, во-первых, чтобы содержание статьи точно соответствовало ее наименованию, так, чтобы изучив хотя бы одну структурную единицу статьи, читатель мог бы понять, о чем идет речь в этой статье, а во-вторых – не раскидывать материал одной и той же темы по разным статьям<sup>4</sup>.

Иерархия структурных элементов статута, приблизительно отражающая его форматирование, может быть представлена следующей схемой:

### **Схема 1. Иерархия структурных единиц статута.**

TITLE I. – NAME OF THE TITLE

SEC. 101. NAME OF THE SECTION.

(a) NAME OF THE SUBSECTION. – Text of the subsection

(1) Text of the paragraph

(A) text of the subparagraph

(i) text of the clause

(ii) text of the clause

<sup>1</sup> “Paragraph” переводится обычно как «абзац». См. подробнее: Мюллер В. К. Англо-русский словарь. 53 000 слов. Издание 23-е, стереотипное. М.: «Русский язык», 1992. С. 507.

<sup>2</sup> См., например: Museum and Library Services Act of 2010 [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ340/pdf/PLAW-111publ340.pdf> (retrieved 07.10.2013).

<sup>3</sup> 1 U.S.C. § 104 (2012).

<sup>4</sup> Hirsch D. Op. cit. P. 21.

(I) text of the subclause

(II) text of the subclause

Если статут содержит разделы, то в официальном его тексте приводится содержание (table of contents), которое помещается в статье 2 законодательного акта<sup>1</sup>. Безусловно, что это весьма удобно как при использовании бумажной копии документа, так и при использовании электронной его версии, не размещенной в неофициальных коммерческих или образовательных компьютерных правовых системах, которые предоставляли бы собственные средства навигации по документу.

Текст статута может представлять собой автономный (free-standing) акт, вносящий изменения в другие законы (amendatory) акт или комбинацию двух этих видов<sup>2</sup>. Автономный статут устанавливает такие правила, которые являются самостоятельным правовым регулированием, не вносящим изменения в действующее законодательство. Однако большая часть статутов сегодня являются актами о внесении изменений в законы. Структурные единицы таких статутов содержат указания о замене блоков текста, изложении структурных единиц законов в новой редакции, вступлении закона и его структурных единиц в силу и т. п.

Многие законодательные акты содержат перечни дефиниций, направленных на предотвращение расхождений в понимании используемых терминов.

Например, на федеральном уровне существует законодательный перечень общих положений и определений, которые должны одинаково применяться в любом акте Конгресса США<sup>3</sup>. В эти базовые положения включены такие дефиниции, как «лицо», «супруг», «судно», «транспортное средство» и т. п. Кроме того, данные положения, например, определяют, что:

---

<sup>1</sup> См., например: Jumpstart Our Business Startups Act [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ106/pdf/PLAW-112publ106.pdf> (retrieved 07.10.2013).

<sup>2</sup> Hirsch D. Op. cit. P. 21.

<sup>3</sup> 1 U.S.C. §§ 1-8 (2012).

1) если иное не следует из контекста акта Конгресса США, то слова, подразумевающие единственное число применяются и к нескольким предметам, сторонам, вещам и наоборот;

2) слова, использованные в настоящем времени предполагают как настоящее, так и будущее время;

3) «написание» включает и печатание, и воспроизведение путем фотографирования, тиражирования визуальных символов другими разнообразными способами.

Часто статут (либо относительно самостоятельная по своему предмету регулирования структурная единица United States Code) также включает в себя дефиниции, расположенные в начале текста<sup>1</sup>.

Дефиниции зачастую представляют собой достаточно обширные перечни, также детализированные и содержащие множество условий, оговорок. При написании дефиниций разработчик проекта закона старается предусмотреть все возможные варианты ситуаций, включая нетривиальные. Чтобы улучшить чтение и восприятие дефиниций, их тексты разбиваются на более мелкие структурные единицы: на подпараграфы, пункты, подпункты. Очевидно, что это обусловлено теми же причинами, которые изложены выше применительно к текстам статутов в целом. Кроме того, некоторые слова английского языка сами по себе обладают множеством значений.

Кроме предотвращения неясностей при использовании терминов, представляется, что оформленные описанным выше образом дефиниции выполняют еще две немаловажные функции.

Во-первых, дефиниции, вынесенные в отдельные статьи, нужны еще и потому, что они упрощают содержание остальных правовых норм. Так, если излагать дефиницию внутри структурной единицы, содержащей регулятивные нормы права, употребляя конструкцию «(далее по тексту – ...)», то такой способ использования дефиниций будет загромождать текст структурной

---

<sup>1</sup> См., например: South Utah Valley Electric Conveyance Act [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-113publ19/pdf/PLAW-113publ19.pdf> (retrieved 21.10.2013); La Pine Land Conveyance Act [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ164/pdf/PLAW-112publ164.pdf> (retrieved 21.10.2013); 17 U.S.C. § 101, 26 U.S.C. § 3121, § 3306, 42 U.S.C. § 201 (2012).

единицы, содержащей дефиницию. С учетом обычно используемой степени детализации структурных единиц статутов, формулировку регулятивной нормы права станет практически невозможно воспринять.

Во-вторых, при чтении текста статута можно достаточно быстро уяснить, какие термины имеют строго установленное значение, а какие – нет. Если бы дефиниции не были вынесены в отдельные статьи, а разбросаны по тексту всего документа, то уяснение данного вопроса стало бы затруднено<sup>1</sup>.

Безусловно, описанный выше способ употребления дефиниций не применим к нормативным правовым актам, в которых каждая статья характеризует какое-то отдельное правовое явление и использует для этого соответствующий термин<sup>2</sup>. Кроме того, использование дефиниций должно быть оправданным (действительная потребность в специальных терминах) и помогающим уяснить смысл соответствующих терминов, а не создающим для этого новые препятствия<sup>3</sup>.

Статуты, наряду с полным наименованием, могут иметь краткое, которое устанавливается в официальном тексте акта. Например, закон Public Law 105–304 of Oct. 28, 1998 An act to amend title 17, United States Code, to implement the World Intellectual Property Organization Copyright Treaty and Performances and

---

<sup>1</sup> По данному вопросу существуют и иные точки зрения. Например, А. М. Рабец указывает, что «статья-гlossарий» часто определяет соответствующие понятия с грубыми неточностями и требует постоянно обращаться к началу текста закона. Думается, что первое утверждение опровергается тем, что неточности не зависят от места дефиниции и исправляются другими методами, но не изменением этого места. Второе же опровергается тем, что дефиницию, применяемую в различных статьях, будет намного сложнее найти, если она затеряна где-то в одной из статей, а размещать одну и ту же дефиницию во всех статьях, где она встречается, явно нецелесообразно. См.: Рабец А. М. Проблемы законодательного закрепления юридических дефиниций // Законодательская техника в современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. Т. 1. / под ред. доктора юрид. наук, проф. В. М. Баранова. Нижний Новгород, 2001. С. 237.

<sup>2</sup> В качестве примера для данного случая В. Ю. Туранин приводит Гражданский кодекс РФ. В. Ю. Туранин выступает против создания «статей-гlossариев», говоря о том, что только использование дефиниции при первом упоминании термина в тексте позволяет заинтересованному лицу правильно уяснить соответствующую норму. На это можно возразить тем, что заинтересованное лицо, как правило, не читает закон от первой статьи до последней и, увидев определенный термин, дефиниция которого затеряна в одной из предыдущих статей, как раз не уяснит смысл данного термина. См.: Туранин В. Ю. Проблема выбора оптимального способа закрепления дефиниции в законодательном тексте // Законодательская техника в современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. Т. 1. / под ред. доктора юрид. наук, проф. В. М. Баранова. Нижний Новгород, 2001. С. 250.

<sup>3</sup> Подробнее о примерах неудачного использования дефиниций см.: Опальский А. П. О новых терминах в российском законодательстве // Юридическая техника [Ежегодник Нижегородского исследовательского научно-прикладного центра «Юридическая техника»]. 2015. № 9. С. 527–529.

Phonograms Treaty, and for other purposes имеет кратное наименование Digital Millennium Copyright Act, установленное в статье 1 этого документа<sup>1</sup>.

Краткие наименования могут следовать непосредственно за постановляющей формулой в виде фразы: «На этот акт можно ссылаться как на...» (“That this Act may be cited as the...”)<sup>2</sup>. Однако такой метод указания краткого наименования сегодня не используется – краткие наименования излагаются в статье 1 законодательного акта.

Отдельные структурные единицы законов также могут обладать кратким заголовком. Например, указанный выше Digital Millennium Copyright Act содержит в себе раздел I с кратким наименованием WIPO Copyright and Performances and Phonograms Treaties Implementation Act of 1998, раздел II с кратким наименованием Online Copyright Infringement Liability Limitation Act, раздел III с кратким наименованием Computer Maintenance Competition Assurance Act и т. д.<sup>3</sup> То есть внутри отдельного нормативного акта имеются еще несколько блоков текста, называемых «актами». Надо отметить, что наличие таких «актов» внутри закона характерно не только для США, но и для других стран «общего права», например, для Канады<sup>4</sup>.

Краткие наименования имеют не все акты Конгресса США. Эти названия, судя по их употреблению, присваиваются актам, имеющим некоторое самостоятельное значение, влекущим дополнительное ведомственное регулирование и (или) правоприменительную практику.

Смысл кратких наименований состоит в том, что такие сокращения удобны для ссылок на законодательство в различных документах, а также в устной речи.

---

<sup>1</sup> Digital Millennium Copyright Act [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-105publ304/pdf/PLAW-105publ304.pdf> (retrieved 07.10.2013).

<sup>2</sup> Donald Hirsch. Op. cit. P. 29.

<sup>3</sup> Digital Millennium Copyright Act [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-105publ304/pdf/PLAW-105publ304.pdf> (retrieved 07.10.2013).

<sup>4</sup> См., например: Federal Accountability Act, часть 1 которого называется Conflict of Interest Act, часть 3 – Director of Public Prosecutions Act и т. д. [Parliament of Canada]. URL: <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&DocId=3294507> (дата обращения 07.10.2013).

При употреблении ссылок на юридические документы в тексте статутов могут присутствовать ссылки на акты Президента США<sup>1</sup> и судебные решения, причем не только Верховного суда США, но и других судебных органов<sup>2</sup>. Однако, судя по содержанию законодательства, они присутствуют лишь в давно изданных статутах. В современной законодательной практике обнаружить ссылки на подобные источники не удалось.

Как видно из некоторых приведенных выше примеров, одна из особенностей регулирования правил правотворческой техники на федеральном уровне – закрепление в United States Code отдельных юридико-технических правил. В качестве дополнительного примера здесь можно привести установление правила, согласно которому отмена (признание утратившим силу) акта Конгресса США, отменяющего (признающего утратившим силу) какой-либо ранее действующий акт, не приводит к восстановлению в силе этого ранее действующего акта, за исключением случая, если иной эффект прямо предписывается<sup>3</sup>.

Некоторые из описанных в настоящем параграфе юридико-технических характеристик актов Конгресса США выглядят необычными, другие – весьма уместными и актуальными в других правовых системах. Анализ этого вопроса выполнен в следующей главе настоящей работы, так как законодательство США не исчерпывается статутным правом.

Отдельного рассмотрения заслуживает также **юридико-техническое оформление нормативных правовых актов Президента США**, современная практика которого не была предметом подробного анализа в российской юридической литературе.

Поначалу не существовало правил оформления президентских актов. Первые прокламации американского президента унаследовали форму прокламаций британского монарха, исполнительные приказы оформлялись самым разнообразным образом, при этом даже подпись Президента США не

---

<sup>1</sup> См., например: 5 U.S.C. § 7135(b); 10. U.S.C. § 7420 (2012).

<sup>2</sup> См., например: 12 U.S.C. 25b(b)(1)(B); 12 U.S.C. § 1710(a)(9); 12 U.S.C. § 1833e(b); 12 U.S.C. § 3024 (2012).

<sup>3</sup> 1 U.S.C. § 108 (2012).

являлась обязательным реквизитом<sup>1</sup>. Лишь начиная с 1920-х годов стали предприниматься попытки унифицировать форму президентских актов<sup>2</sup>.

Порядок подготовки, представления на подписания, публикации и хранения исполнительных приказов и прокламаций в настоящее время урегулирован Исполнительным приказом 11030 от 19 июня 1962 года (действует сегодня в редакции нескольких более поздних исполнительных приказов)<sup>3</sup>, который предусматривает требования к форме (в том числе изложению текста, бланкам), порядку движения и согласования проектов документов (предусматривается одобрение проектов президентских актов рядом должностных лиц), удостоверения и рассылки их копий.

Современные исполнительные приказы содержат следующие реквизиты: ссылка на то, что акт исходит от администрации Президента США, вид акта, его номер, заголовок, дата издания, вступительная часть со ссылками на источники уполномочия для издания акта (Конституция США и (или) положения статутов), затем постановляющая формула, которая, однако, не является строго определенной как в статутах (эта формула выглядит примерно следующим образом “I, [Name], President of the United States of America ... hereby order:” или “...it is hereby ordered as follows:”, что означает «Я, [Имя], Президент Соединенных Штатов Америки ... настоящим приказываю:» или «...настоящим приказано следующее:»), далее следует распорядительная часть, после которой размещается реквизит подписи.

Основная структурная единица исполнительного приказа – статья, или секция (section), которая имеет номер (арабской цифрой с точкой) и иногда заголовок. В тексте Code of Federal Regulations секция обозначается символом «§». Секции могут включать подсекции (нумеруются строчными буквами), которые в некоторых исполнительных приказах называются параграфами. Еще более мелкие структурные единицы обозначаются арабскими либо «строчными» римскими цифрами и заглавными буквами. Унифицированного

<sup>1</sup> Решетников Г. Л. Указ. соч. С. 110.

<sup>2</sup> Rudalevige A. The Birds and the Bees and the Black Boxes: Presidential Power and the Formulation of Executive Orders [Electronic resource]. URL: <http://ssrn.com/abstract=1669668> (retrieved 05.01.2014).

<sup>3</sup> 1 CFR Part 19.

названия структурные единицы (особенно самые мелкие) не имеют и могут именоваться по-разному в различных исполнительных приказах. Секции исполнительного приказа могут группироваться в части (parts), которые имеют нумерацию обычными римскими цифрами и заголовков. Но такие сложные исполнительные приказы встречаются редко. Обычно текст исполнительного приказа занимает 1-2 страницы и не содержит частей.

Что касается прокламаций, то они оформляются примерно таким же образом, как и исполнительные приказы. При этом их постановляющая формула содержит слова "...do proclaim...", то есть «провозглашаю», вместо «приказываю». Нумерованные структурные единицы, как правило, в прокламациях не используются. Если же они используются, то нумерация напоминает таковую в исполнительных приказах. В силу секции 19.1(g) Исполнительного приказа 11030 от 19.06.1962 дополнительно в прокламациях употребляется специальная завершающая формула, типичная для английских юридических документов, которая излагается, например, следующим образом: "*In Witness Whereof, I have hereunto set my hand this thirtieth day of April, in the year of our Lord two thousand fourteen, and of the Independence of the United States of America the two hundred and thirty-eighth.*", что означает «*В подтверждение чего, я ниже поставил свою подпись сегодня в тринадцатый день апреля, в год нашей эры две тысячи четырнадцатый и независимости Соединенных Штатов Америки двести тридцать восьмой*».

В соответствии с секцией 19.1(c) Исполнительного приказа 11030 от 19.06.1962 пунктуация, использование заглавных букв, написание текста и другие вопросы стиля должны в целом соответствовать наиболее свежей редакции Стилистического руководства Правительственного печатного управления США (в настоящее время – 2008 года издания)<sup>1</sup>. Руководство представляет собой весьма объемную книгу (более 400 страниц), где подробно описываются правила составления текстов ведомственных документов.

---

<sup>1</sup> U.S. Government Printing Office Style Manual. 2008. [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-STYLEMANUAL-2008/pdf/GPO-STYLEMANUAL-2008.pdf> (retrieved 11.05.2014).

Исследование текста и структурирования нормативного материала в актах Президента США показывает, что даже сегодня эти элементы не являются сильной стороной правотворческой практики Президента США, обладают неким архаизмом текстовых конструкций, и сами могут быть усовершенствованы, нежели послужить примером для других государств. В связи с этим оформление иных видов актов Президента США оставляется за рамками настоящего исследования.

Как в отношении американских статутов и президентских нормативных актов, так и в отношении ведомственных нормативных актов юридико-техническое оформление данных актов в российской юридической литературе почти не исследовано. Оно представляет не меньший интерес, чем оформление законодательных актов. Поэтому далее рассмотрим **структурирование нормативного материала и построение текста нормативных актов федеральных агентств.**

Если, как уже отмечалось ранее, статутное право обладает спецификой изложения правовых норм в части детализации положений законов, то в ведомственных нормативных актах данная специфика усилена. Тексты ведомственных нормативных актов не только более детализированы, чем в странах «континентального права», но и еще более детализированы по сравнению с текстами статутов.

Проф. Д. Меллинкофф, исследовавший вопросы юридического языка, отмечал, что ведомственные нормативные правовые акты в США иногда настолько детализированы, что детали, содержащиеся в их текстах, доступны для понимания лишь техническим специалистам<sup>1</sup>.

Одним из способов детализации текстов нормативных актов является приведение примеров: вначале излагается норма права, а затем приводится пример из практики, в котором показано применение этой нормы. Например, в этических правилах поведения для федеральных служащих органов исполнительной власти на примерах даются разъяснения какие действия и

---

<sup>1</sup> Mellinkoff D. Legal Writing: Sense and Nonsense. N.Y.: Charles Scriber's Sons, 1982. P. 75.

какое поведение являются противоправными с точки зрения получения подарков и конфликта финансовых интересов<sup>1</sup>.

Такой прием встречается и в российских подзаконных нормативных правовых актах<sup>2</sup>. Причем сложность примеров и других пунктов российских нормативных актов не уступает американским – могут использоваться математические, химические формулы, специальная терминология и т. п.

Приведение примеров в нормативных актах в целом можно оценить положительным образом, несмотря на то обстоятельство, что это приводит к громоздкости соответствующего акта. Напротив, в некоторых случаях ощущается недостаток использования данного приема. Например, в отличие от тех же этических правил поведения для федеральных служащих органов исполнительной власти США, в нормативных актах Российской Федерации по данному вопросу положения запретов и предписаний сформулированы весьма кратко<sup>3</sup>, в связи с чем приходится создавать множество документов разъяснительного (методического) характера, которые не являются нормативными.

В других случаях детализация текста нормативного акта может быть достигнута посредством построения в виде ответов на вопросы<sup>4</sup>, включения примечаний и других разъяснений. Такие разъяснения в тексте нормативного акта тоже играют положительную роль в реализации норм права. Так, если бы положения нормативного акта были сформулированы в общем виде, без требуемой конкретизации, то каждое лицо, которое столкнулось бы с реализацией таких положений, могло бы понимать их по-своему. При этом если

---

<sup>1</sup> См., например: 5 CFR §§ 2635.202-2635.205, 2635.402-2635.403 (2014).

<sup>2</sup> См., например: Примеры аудиторских заключений об отдельной части отчетности – Приложение к федеральному стандарту аудиторской деятельности (ФСАД 9/2011) «Особенности аудита отдельной части отчетности», утвержденному Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 16.08.2011 № 99н. Российская газета. 2011. 19 октября; Раздел 6 части четвертой Руководства по экспертизе заявок на изобретения, утвержденной Приказом Роспатента от 25.07.2011 № 87 [Федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральный институт промышленной собственности»]. URL: [http://www1.fips.ru/wps/wcm/connect/content\\_ru/ru/inventions\\_utility\\_models/ruk\\_ezp\\_iz\\_4#6](http://www1.fips.ru/wps/wcm/connect/content_ru/ru/inventions_utility_models/ruk_ezp_iz_4#6) (дата обращения 13.09.2014).

<sup>3</sup> См., например: Приказ Минфина России от 17.04.2014 № 115 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства финансов Российской Федерации» [Минфин России. Официальный сайт. Ведомственные нормативные правовые акты]. URL: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/prik115\\_ot\\_170414.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/prik115_ot_170414.pdf) (дата обращения 13.09.2014).

<sup>4</sup> См., например: 23 CFR Pt. 450, App. A (2014).

бы по таким недостаточно ясным вопросам были подготовлены методические рекомендации или разъяснения ненормативного характера, то лица, которым они адресованы, в случае противоречия таких рекомендаций мнениям этих лиц, имели бы возможность не руководствоваться данными рекомендациями или разъяснениями.

Из изложенного следует сделать вывод, что детализация нормативного акта будет считаться достаточной, когда не потребуется его разъяснение кем-либо еще, и самого нормативного акта достаточно для использования в качестве повседневного руководства к действию теми лицами, которые должны исполнять, использовать, соблюдать, применять его положения<sup>1</sup>. Излишней, наверное, детализацией тоже может быть: нормативный акт – не монография и не сборник технических советов. Следовательно, когда текст акта достаточен для указанной выше цели, не нужно включать что-либо сверх этого.

В ведомственных нормативных актах таким же образом, как и в статутах, повсеместно используются перечни дефиниций. С учетом сложности текстов нормативных актов федеральных агентств необходимость использования этих дефиниций не вызывает сомнения. При этом в отличие от федерального статутного права, отсутствует федеральный ведомственный акт, содержащий дефиниции, распространяющие свое действие на все другие ведомственные нормативные акты.

Структура ведомственных нормативных актов в основном может быть представлена следующим образом. Перед пунктами акта (распорядительной частью) располагаются блок реквизитов и преамбула (вступительная часть). После них следует распорядительная часть, содержащая нормы права. Завершающий блок составляют еще несколько реквизитов.

Блок реквизитов, находящихся до распорядительной части, состоит из следующих элементов. В начале текста содержится наименование агентства,

---

<sup>1</sup> Здесь правильным будет сослаться на высказывание Д. А. Керимова о том, что «хороший закон исключает развитие его смысла и сформулирован так, что не нуждается в дополнительных разъяснениях». Цит. по: Мусаев Н. М. Определение критериев качества нормативных актов // Законотворческая техника в современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. Т. 1. / под ред. доктора юрид. наук, проф. В. М. Баранова. Нижний Новгород, 2001. С. 297.

которое издает нормативный акт (если оно в составе другого ведомства, то перед его наименованием следует наименование вышестоящего ведомства). Далее следуют ссылка на раздел и часть Кодекса федеральных нормативных актов (нормативный акт становится этой частью данного кодекса), номер досье (дела) или пакета документов, связанных с разработкой проекта акта, специальный идентификационный номер нормативного акта (Regulation Identifier Number, RIN), предназначенный для эффективного поиска электронного дела документа<sup>1</sup>, наименование самого нормативного акта.

Блок вступительной части содержит такие элементы, как наименование агентства, которое издает акт (agency); вид публикации (action): финальное издание акта, публикация в целях получения замечаний, иное; аннотация (summary) – краткое описание акта, даты (dates): вступления в силу, представления комментариев и т. п.; адреса (addresses), где обычно содержатся ссылки для поиска электронного дела документа; контакты должностных лиц для получения дополнительной информации (for further information contact), раздел дополнительной информации (supplementary information). Форма преамбулы закреплена нормативно<sup>2</sup>.

Раздел дополнительной информации может быть достаточно объемным, в том числе превосходить по размеру распорядительную часть нормативного акта. В этот раздел включается история хода разработки правового акта, цель его издания, информация о поступивших замечаниях и результатах их рассмотрения, анализ нормативного акта и т. п.

Анализ нормативного акта содержит сведения о том, является ли акт значительным по воздействию на экономику, каково его влияние на субъекты малого предпринимательства, окружающую среду, затрагивает ли акт интересы штатов, а также оценку акта с точки зрения некоторых федеральных законов и исполнительных приказов Президента США.

---

<sup>1</sup> Increasing Openness in the Rulemaking Process – Use of the Regulation Identifier Number (RIN) [Office of Information and Regulatory Affairs | The White House]. URL: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/inforeg/IncreasingOpenness\\_04072010.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/inforeg/IncreasingOpenness_04072010.pdf) (retrieved 14.09.2014).

<sup>2</sup> 1 CFR § 18.12 (2014).

Распорядительная часть нормативного акта следует за словами постановляющей формулы. Постановляющая формула излагается различным образом (не унифицирована) и обычно содержит ссылку на крупную структурную единицу (например, часть) Кодекса федеральных нормативных актов. Распорядительная часть состоит из пунктов, нумеруемых арабскими цифрами, и обычно указывает на то, что определенная структурная единица данного кодекса подлежит изменению тем или иным способом.

Завершающий блок реквизитов содержит дату, фамилию, имя, должность лица, подписавшего документ, сведения об отправке на опубликование и код счета на оплату, используемый для списания платы за публикацию в официальном источнике – «Федеральном реестре».

Как и в президентских актах, в нормативных актах федеральных агентств пунктуация, использование заглавных букв, написание текста и другие вопросы стиля должны в целом соответствовать текущему изданию Стилистического руководства Правительственного печатного управления США<sup>1</sup>.

Почти все публикуемые в настоящее время нормативные акты федеральных ведомств США являются актами о внесении изменений в Кодекс федеральных нормативных правовых актов, то есть являются “amendatory documents”. При этом, в отличие от статутов, ведомственные акты обычно затрагивают какой-либо один вопрос (предмет). Хотя распорядительная часть ведомственных актов и состоит из нескольких пунктов, каждый такой пункт может излагать в новой редакции ту или иную структурную единицу данного кодекса, которая имеет свою структуру.

Рассмотренные виды актов – статуты, акты Президента США и федеральных ведомств – систематизируются в нескольких источниках, через которые содержание нормативных актов становится доступным для всех заинтересованных лиц. Техника систематизации – это следующая ступень после юридико-технического оформления в правотворческой технике органов

---

<sup>1</sup> 44 U.S.C. § 1105 (2012); 1 CFR § 18.9 (2014).

власти США, которая анализируется в следующей главе настоящей работы наряду с вопросами природы систематизации законодательства.

## **Глава II. Систематизация нормативных правовых актов в США: юридическая природа и значение**

### **§ 1. Возникновение практики издания сводов нормативных правовых актов федерального уровня: причины и особенности**

Для полноценного анализа современной практики систематизации законодательства<sup>1</sup>, необходимо рассмотреть каким образом она возникла и начала свое развитие, основываясь на исторических фактах в их хронологической взаимосвязи. Следует иметь в виду, что становление систематизации нормативных правовых актов в США неразрывно связано с возникновением и развитием источников опубликования статутов и других правовых актов. Собственно, любая публикация собраний законодательства представляет собой инкорпорацию<sup>2</sup>, являющуюся видом (формой)<sup>3</sup> систематизации.

При этом необходимо вначале кратко охарактеризовать формы систематизации законодательства для последующего соотнесения отечественного понимания этих форм с американским, так как схожие по тексту термины, используемые американскими правоведами, имеют зачастую иной смысл, чем принято в российской юридической науке.

Как правило, в теории права выделяют такие формы систематизации законодательства, как инкорпорация и кодификация. В качестве иных форм некоторые источники называют учет нормативных правовых актов, консолидацию, создание сводов законодательства. Деление в данном случае проводится по уровню сложности (глубины) обработки правового материала.

---

<sup>1</sup> Под систематизацией законодательства обычно понимается его упорядочение, совершенствование посредством обработки и построения норм права или нормативных актов в определенном порядке. См., например: Сивицкий В. А. Проблемы систематизации правовых норм в Российской Федерации. М.: «Формула права», 2007. С. 9.

<sup>2</sup> См., например, об инкорпорации: Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. д. ю. н., проф. Н. А. Власенко. М.: ИД «Юриспруденция», 2010. С. 285; Теория государства и права: Курс лекций / Под. ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. С. 421.

<sup>3</sup> Термины «вид систематизации законодательства» и «форма систематизации законодательства» рассматриваются в настоящей работе как равнозначные.

Для инкорпорации характерно упорядочение нормативных актов путем их размещения в различных сборниках, с редакционной обработкой при необходимости, но без внесения изменений в действующее законодательство. Учет – систематизация не самих актов, а только сведений о них, путем составления и ведения реестров, перечней нормативно-правовых документов<sup>1</sup>.

Кодификация предполагает существенную переработку правового материала правотворческим органом, в результате которой издаются новые акты, объединенные, усовершенствованные, переработанные внешне и внутренне, структурно и содержательно: кодексы, основы законодательства, уставы<sup>2</sup>. Под консолидацией обычно понимается объединение признаваемых утратившими силу нормативных актов в единый укрупненный документ, осуществляемое в официальном порядке уполномоченным правотворческим органом без переработки текста документов или с незначительными редакционными правками<sup>3</sup>. Природа создания сводов законодательства в современных условиях анализируется в следующем параграфе.

В американской юриспруденции не уделяется особого внимания самому понятию систематизации законодательства, нет подобной отечественной, принимаемой большинством правоведов, классификации форм систематизации законодательства.

Так, проф. К. Ф. Гуценко выделял следующие методы систематизации статутного права США: а) ревизия – работа по расчистке законодательства путем отмены устаревших положений, проводимая законодательным органом без редакторской обработки; б) компиляция – расположение актов в определенном порядке для повышения доступности материала, но без переработки; в) консолидация – переработка актов путем отмены устаревших

---

<sup>1</sup> См., например: Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. д. ю. н., проф. Н. А. Власенко. М.: ИД «Юриспруденция», 2010. С. 285. Не все правоведы разделяют точку зрения о выделении такой формы систематизации законодательства, как учет. См., например: Кудешкина О. Б. Систематизация отечественного законодательства: дис... канд. юрид. наук. Казань, 2002. С. 30.

<sup>2</sup> См., например: Керимов Д. А. Кодификация и законодательная техника. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1962. С. 35.

<sup>3</sup> См., например: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юрист, 2009. С. 308; Михайлов О. В. Систематизация нормативно-правовых актов как способ их совершенствования. М.: Изд-во РГТЭУ, 2003. С. 18; Сырых В. М. Теория государства и права: Учебник для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО Юстицинформ, 2012. С. 230.

положений, внедрения новых, устранения противоречий, перегруппировки материала (результат консолидации утверждается законодателем); г) кодификация – наиболее существенная обработка, пересоставление текста законов, регламентирующих определенные группы общественных отношений, с перераспределением статей, очисткой от устаревших положений, восполнением пробелов<sup>1</sup>.

Проф. У. Тресс классифицирует эти методы по-другому<sup>2</sup>, выделяя: а) компиляцию (compiled statutes, cumulative statutes) – собрание и упорядочение законов для удобного поиска без каких-либо изменений; б) консолидацию (consolidated statutes) – упорядочение и правка статутов (изложение текста с учетом поправок), без внесения изменений в законодательство; в) пересмотр или ревизию (revised statutes) – переписывание и реорганизация законов в целях построения связной и обычно предметно выстроенной системы с отменой (как правило) ранее действовавших законов; г) принятие сложно структурированных кодифицированных актов в виде «позитивного права»<sup>3</sup> (positive law titles).

Как видно из приведенных примеров, совпадение в понимании терминов наблюдается не более чем наполовину. Благодаря тому, что история систематизации американского законодательства знает различные подходы, множество удачных и неудачных проб создания собраний законодательства, ее исследование позволит лучше понять о какого рода систематизации идет речь в том или ином случае, когда имеются в виду «кодексы», «своды» или другие американские собрания нормативно-правового материала.

Причиной начала деятельности по **систематизации статутного права** в США стало то обстоятельство, что и на федеральном, и на региональном

---

<sup>1</sup> Гуценко К. Ф. Систематизация законодательства в США // Информация о законодательстве зарубежных стран. Министерство юстиции СССР. ВНИИ Советского законодательства. Выпуск 63. М., 1971. С. 13–14.

<sup>2</sup> Tress W. Lost Laws: What We Can't Find in the United States Code // Golden Gate University Law Review, Vol. 40, Issue #2, 2010. P. 132.

<sup>3</sup> Термин «позитивное право» может использоваться как противопоставление термину «естественное право», а также в противовес правовому реализму. В данном контексте он противопоставляется некодифицированным (инкорпорированным) собраниям законодательства, где тексты статутов изложены с учетом поправок и необходимой редакторской обработки, в том смысле, что такие некодифицированные собрания не являются настоящей редакцией закона. Подробнее данный вопрос проанализирован в следующем параграфе.

уровнях к середине XIX века накопилось такое множество законодательных актов, что в этом массиве законодательства уже не могли разобраться даже юристы-профессионалы<sup>1</sup>.

До возникновения сводов или кодексов нормативных правовых актов, которые известны современной американской правотворческой практике, предпринимались неоднократные попытки систематизировать нормативный материал, вырабатывались способы и технологии систематизации. Так, первый официальный сборник федеральных статутов был создан уже в 1795 году, а к 1840 году в американском обществе имелось понимание значения кодификации и проблем ее осуществления<sup>2</sup>.

Американские законы поначалу публиковались в газетах, специального печатного издания для регулярной публикации статутов не существовало<sup>3</sup>. Первым шагом для организации работы по систематизации законов стало создание такого регулярного издания. С 1845 Конгрессом США вводится издание хронологического собрания законов США под наименованием “the Public Statutes at Large”, которое с 1845 до 1874 года осуществлялось частной компанией Little, Brown, and Company<sup>4</sup>, а затем государством. Но это была лишь хронологическая инкорпорация статутов, что качественно не решало проблему систематизации законодательства.

Следующим этапом стали Пересмотренные собрания статутов (Revised Statutes). В 1866 году принят закон о создании комиссии по пересмотру статутного права. В 1873 году работа по созданию Пересмотренного собрания статутов была завершена, и год спустя собрание было утверждено Конгрессом США. Данное Пересмотренное собрание статутов представляло собой существенную переработку ранее действовавших законов (кроме временных или имеющих ограниченное применение), причем более вольную, чем ожидал

---

<sup>1</sup> Гуценко К. Ф. Указ соч. С. 8.

<sup>2</sup> Tress W. Op. cit. P. 133.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> About United States Statutes at Large [Government Printing Office's Federal Digital System]. URL: [http://www.gpo.gov/help/index.html#about\\_united\\_states\\_statutes\\_at\\_large.htm](http://www.gpo.gov/help/index.html#about_united_states_statutes_at_large.htm) (retrieved 30.09.2014).

Конгресс США, и содержащую немало ошибок и упущений<sup>1</sup>. Однако при утверждении данного собрания положения статутов, включенные в него, были признаны утратившими силу, и само собрание стало законом.

Следовательно, с точки зрения российской юридической науки первое Пересмотренное собрание статутов в США технически является кодификацией.

Хотя в 1875 и 1877 годах в Пересмотренное собрание статутов 1873 года были внесены изменения, жалобы на ошибки и упущения привели к необходимости переиздания данного собрания. В связи с проблемами первого выпуска следующее, откорректированное и обновленное, Пересмотренное собрание статутов 1878 года уже не утверждалось как документ, отменяющий предшествующее регулирование, и не являлось безусловным доказательством достоверности законоположений, включенных в него – законы, принятые с момента утверждения первого Пересмотренного собрания статутов и далее были оставлены в силе<sup>2</sup>.

Второе Пересмотренное собрание статутов, таким образом, уже не являлось результатом кодификации. Правильным будет считать его результатом инкорпорации.

В июне 1897 года Конгрессом учреждена комиссия для пересмотра и кодификации законодательства. Комиссия работала под руководством генерального атторнея и вначале занималась систематизацией только уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства. С марта 1899 года полномочия комиссии были дополнены в части систематизации законодательства о судеустройстве, а с марта 1901 года комиссии было поручено провести работу по систематизации всех законодательных актов. В декабре 1906 года работа комиссии была завершена, комиссия представила итоговый отчет и проект свода законов<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Зивс С. Л. Практика систематизации законодательства в капиталистических государствах / Юридическая комиссия при Совете министров СССР. ВНИИ Советского законодательства. Сектор зарубежного законодательства. Отв. ред. канд. юр. наук С. В. Боботов. М., 1964. С. 5.

<sup>2</sup> Tress W. Op. cit. P. 135.

<sup>3</sup> Зивс С. Л. Развитие формы права в современных империалистических государствах. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1960. С. 142–143.

В итоге одобрение Конгресса США получили федеральные Уголовный кодекс (Criminal Code), принятый в 1909 году, и Судебный кодекс (Judicial Code), принятый в 1911 году. Эти акты стали законами, с признанием утратившим силу ранее действовавшего нормативного регулирования по данным вопросам. Остальные результаты работы комиссии не были поддержаны Конгрессом США.

Не очень удачные попытки по созданию Пересмотренных собраний статутах 1873 и 1878 годов снизили активность Конгресса США по всеобщей систематизации статутного права. Тем временем коммерческие издатели осуществили попытки восполнить данный пробел в предоставлении юристам и другим потребителям систематизированного собрания всех действующих законов посредством выпуска неофициальных собраний законов: Компильция статутах США аннотированная (U.S. Compiled Statutes Annotated) компании «Уэст Паблшинг Ко.» (West Publishing Co.); Федеральные статуты аннотированные (Federal Statutes Annotated) компании «Эдвард Томпсон Ко.» (Edward Thompson Co.); Федеральный кодекс Барнса (Barnes Federal Code), созданный Юрай Барнсом (Uriah Barnes) и распространявшийся через компании «Вирджиния Ло Бук Ко.» (Virginia Law Book Co.) и «Боббс-Меррил Ко.» (Bobbs-Merrill Co.). Эта деятельность коммерческих организаций позднее была признана в качестве сыгравшей важную роль в подготовке Кодекса законов США<sup>1</sup>.

В 1917 году была возобновлена работа по подготовке систематизированного собрания законов. Комиссия Палаты Представителей Конгресса США в течение 28 месяцев провела работу по составлению свода законов на основе Пересмотренного собрания статутах 1878 года и законов, принятых после создания этого собрания. Результат работы этой комиссии в виде 60-томного проекта свода дважды был внесен в парламент: в 1920 и в 1921

---

<sup>1</sup> McKinney R. J. United States Code: Historical Outline and Explanatory Notes [Law Librarians' Society of Washington, D.C.]. URL: <http://www.llsdc.org/assets/sourcebook/us-code-outline.pdf> (retrieved 30.09.2014).

году проекты были одобрены Палатой Представителей, но в обоих случаях не прошли Сенат<sup>1</sup>.

В 1923 году Президент США в ежегодном обращении к Конгрессу США призвал парламентариев активизировать работу над проектом свода законов. Дополненный билль был вновь внесен в Конгресс США и прошел в 1924 году Палату Представителей, но Комитет по пересмотру законов Сената выявил около 600 ошибок, упущений и неточностей, в связи с чем высказался против представленного проекта и предложил создать объединенную комиссию палат для пересмотра законов<sup>2</sup>.

В 1925 году комитеты по пересмотру законодательства обеих палат на основании контрактов, в целях переработки подготовленного 60-томного проекта свода законов, привлекли к работе специалистов компаний «Уэст Паблшинг Ко.» и «Эдвард Томпсон Ко.». Фактически данные издательские компании, у которых имелись квалифицированные юристы и опыт создания сборников законодательства на коммерческой основе, выполнили разработку новой структуры свода.

Организацию работы по созданию свода законов можно кратко описать следующим образом: вначале была построена новая схема свода из 50 разделов вместо 60 предлагавшихся в проекте 1920 года; затем было выполнено детальное описание содержания каждого из разделов; после этого производилось составление самих разделов, в рамках которого были отобраны и распределены по структуре свода подлежащие систематизации статуты. Подготовленный проект был направлен в федеральные ведомства для дачи заключений, а окончательную сверку выполнил профессор Колумбийского университета Дж. Чемберлен. Отчет о проделанной работе и ее результат были представлены в 1926 году<sup>3</sup>.

Следует признать, что подходы, которые были использованы для подготовки свода законов в 1920-х годах, были более эффективными, а

---

<sup>1</sup> McKinney R.J. Op. cit.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Гуценко К. Ф. Указ. соч. С. 28–29; Richard J. McKinney. Op. cit.

результат этой работы оказался более качественным, чем при разработке предыдущих собраний статутов. Это подтверждается, например, мнением проф. В. А. Сивицкого, исследовавшего вопросы систематизации отечественного законодательства, о том, что вначале правильным будет построить схему свода, а не собирать все имеющиеся нормативные правовые акты и пытаться соорудить из них единый документ<sup>1</sup>.

В 1926 году 50-томный Кодекс законов США, созданный по результатам работы частных компаний, был утвержден парламентом и вступил в силу. Однако закон четко определял: «Данный Кодекс есть официальный свод правовых норм в удобной форме, составленный из общих и постоянных законов Соединенных Штатов. Никакой новый закон посредством данного кодекса не принимается и не признается утратившим силу. Это достаточное при отсутствии опровержения доказательство текста закона. Презюмируется, что это закон. Данная презумпция опровергается ссылкой на предыдущие не признанные утратившими силу акты Конгресса в случае их расхождения с Кодексом»<sup>2</sup>. Из этого следует, что в кодекс не включались частные статуты и статуты временного характера, а сам кодекс не отменял законы, включенные в него, не являлся пересмотром и кодификацией законодательства. Следовательно, по своей природе это была инкорпорация статутного права.

В 1939 году был принят Внутренний налоговый кодекс (the Internal Revenue Code, IRC), который затем был рекодифицирован посредством принятия в 1954 и 1986 годах аналогичных по наименованию кодексов. IRC, со всеми его последующими изменениями, вошел в состав Кодекса законов США. Раздел 26 Кодекса законов США и поныне отражает структуру и содержание IRC<sup>3</sup>.

Хотя в кодексе 1926 года позднее были выявлены порядка 537 ошибок, из которых 88 ошибок в сущности норм права, работа по формированию данного кодекса уже не останавливалась. Переиздания кодекса 1926 года

---

<sup>1</sup> Сивицкий В. А. Указ. соч. С. 22–23.

<sup>2</sup> Цит. по: Tress W. Op. cit. P. 136.

<sup>3</sup> 26 U.S.C. (2012).

осуществлялись в 1934 году и далее через каждые шесть лет (в 1934, 1940, 1946, 1952, 1958, 1964, 1970, 1976, 1982, 1988, 1994, 2000, 2006, 2012 годах), а накопительные дополнения к кодексу – после завершения каждой сессии Конгресса США. В 1947 году, с принятием 6 разделов кодекса в виде так называемого «позитивного права», начался процесс принятия разделов данного кодекса в виде таких действительных источников права, которые уже не являются презумпцией закона, а непосредственно законом, то есть на них можно ссылаться как на неопровержимо действующий закон. Эти разделы технически являются результатом кодификации. В деле по их разработке вновь участвовали компании «Уэст Паблшинг Ко.» и «Эдвард Томпсон Ко.», а также федеральные ведомства в части дачи заключений по подготавливаемым материалам<sup>1</sup>. Процесс кодификации продолжается и до настоящего дня.

Работа частных издателей, которую они проводили в рамках обработки текстов систематизируемых законов, кратко может быть описана следующим образом. Специальный отдел, укомплектованный юристами, редакторами, кураторами разделов и другими специалистами, получив нормативный акт, изучал его и классифицировал, проводил подгонку текста к Кодексу законов США (изменение нумерации структурных элементов, замена ссылок на статут ссылками на структурные единицы кодекса, удаление лишних заголовков), разделял акт на части с помещением их в картотеку для последующей перегруппировки законоположений, набирал текст кодекса, проводил редакторский контроль (содержание норм права не должно было меняться)<sup>2</sup>.

**Возникновение практики систематизации ведомственных нормативных правовых актов** имеет примерно те же причины, что и возникновение практики систематизации статутного права. Однако ход событий, обусловивших начало данной деятельности, и этапы формирования систематизированных источников в данном случае отличаются. Рассмотрим подробнее данный вопрос.

---

<sup>1</sup> McKinney R. J. Op. cit.

<sup>2</sup> Гуценко К. Ф. Указ. соч. С. 32–35.

До 1935 года в США не существовало регулярно издаваемых сборников президентских и ведомственных документов. Фундаментальная проблема, с которой столкнулся управленческий аппарат данного государства к 30-м годам прошлого века, состояла в том, что даже специалисты, работающие на высших правительственных уровнях, затруднялись, а в отдельных случаях – не могли, разобраться в увеличивающемся объеме нормативных актов, издаваемых растущим количеством федеральных агентств. Что касается общественности, то ведомственное законодательство было для нее практически недоступно<sup>1</sup>.

В самый разгар политики «Нового курса» произошел скандал, заключавшийся в том, что по двум делам судами были вынесены решения, согласно которым лицам вменялось нарушение ведомственных нормативных актов, которых фактически не существовало. О том, что нормативные акты не действовали, выяснилось только в Верховном суде США. Отменяя незаконно вынесенные судебные акты, Верховный суд США, в частности, указал: «Поскольку не было оповещения об изменении акта, в результате чего заинтересованные лица, органы преследования и суды оказались в неведении относительно этого изменения, постольку следует признать, что решение основывалось на нормативном акте, который не существует»<sup>2</sup>. Это событие послужило поводом для начала систематизации ведомственных нормативных актов.

Президентская администрация и Конгресс США начали проработку вопроса о создании специального издания, в котором могли бы публиковаться федеральные ведомственные нормативные правовые акты. 26 июля 1935 года был принят Закон (Акт) о Федеральном реестре<sup>3</sup>, которым были учреждены официальное ежедневное издание – «Федеральный реестр» (“Federal Register”) и подразделение в составе Национального управления архивов и документации (National Archives and Records Administration, NARA).

---

<sup>1</sup> Griswold E. N. Government in Ignorance of the Law – a Plea for Better Publication of Executive Legislation // Harvard Law Review. 1934. Vol. 48. P. 204.

<sup>2</sup> Цит. по: Пулянов В. З. Государственная регистрация и публикация правительственных и ведомственных нормативных актов в США. М.: Министерство юстиции СССР. ВНИИ советского законодательства, 1977. С. 3.

<sup>3</sup> Federal Register Act [LegisWorks]. URL: <http://www.legisworks.org/congress/74/publaw-220.pdf> (retrieved 06.10.2014).

На руководство NARA данным законом была возложена обязанность через специально создаваемое подразделение осуществлять регистрацию нормативных актов, сборку и формирование выпусков «Федерального реестра», печатание которых было возложено на Государственное печатное управление (Government Printing Office, GPO).

Этим законом также учреждалась Административная комиссия (Administrative Committee) в составе Архивариуса США (руководителя NARA), руководителя GPO и представителя генерального атторнея США. На эту комиссию возлагалось нормативное регулирование по вопросам реализации Акта о Федеральном реестре.

Публикации в «Федеральном реестре» подлежали следующие документы: Исполнительные приказы и прокламации Президента США, кроме тех, которые не имеют общего применения и правового воздействия (не распространяют свое действие на неопределенный круг лиц), либо распространяют свое действие только на служащих федеральных ведомств или на иных лиц в отношении их статуса в качестве служащих федеральных ведомств; документы, определенные Президентом США, в качестве имеющих общее применение и правовое воздействие; документы, публикация которых требуется в силу акта Конгресса США или иного нормативного акта. При этом было установлено, что любой документ, устанавливающий санкции (наказание), считался имеющим общее применение и правовое воздействие<sup>1</sup>.

После одобрения Административной комиссией формата выпусков «Федерального реестра» первый выпуск данного журнала состоялся 14 марта 1936 года<sup>2</sup>.

Однако «Федеральный реестр» не обеспечивал достаточного уровня систематизации ведомственных нормативных актов. Административная комиссия уже в ходе первого года своего существования предложила внести изменения в Акт о Федеральном реестре с целью дополнения закона

---

<sup>1</sup> Federal Register Act [LegisWorks]. URL: <http://www.legisworks.org/congress/74/publaw-220.pdf> (retrieved 06.10.2014).

<sup>2</sup> A Brief History Commemorating the 70th Anniversary of the Publication of the First Issue of the Federal Register [the Office of the Federal Register]. URL: <http://www.ofr.gov/documents/FR-History.pdf> (retrieved 06.10.2014).

положениями о кодификации нормативного материала. 19 июня 1937 года принят закон<sup>1</sup>, предусматривавший издание систематизированного сборника ведомственных нормативных актов в следующем порядке.

На основании данного закона раз в пять лет каждое федеральное агентство обязывалось подготавливать и представлять в Административную комиссию полную кодификацию своих действующих документов, которые имели общее применение и правовое воздействие. Административная комиссия по данному закону должна была после сбора документов федеральных ведомств докладывать Президенту США о проделанной работе, а Президент – давать указание о публикации предложенной кодификации в специальных или дополнительных изданиях «Федерального реестра». Первое издание систематизированного сборника предусматривалось в 1938 году.

Кроме того, законом учреждался Кодификационный совет (Codification Board) в составе руководителя подразделения по делам Федерального реестра, двух атторнеев из данного подразделения и трех атторнеев из Министерства юстиции, назначаемых генеральным атторнеем. На Кодификационный совет возлагалась задача по контролю и координации в части формы, стиля, упорядочения систематизируемого материала всех агентств, составления указателей к нему.

Кодификационный совет, изучив и оценив нужды федеральных ведомств и общественности, пришел к выводам о том, что необходима единая структура и форма кодификации ведомственных актов. В связи с этим 11 октября 1938 года Президент США на основании рекомендации Административной комиссии уполномочил издать публикацию нового вида – Кодекс федеральных нормативных актов (Code of Federal Regulations, CFR). Данный кодекс включал 50 разделов, к которым должны были выходить ежегодные дополнения<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> An Act to amend the Federal Register Act [LegisWorks]. URL: <http://www.legisworks.org/congress/75/publaw-158.pdf> (retrieved 06.10.2014).

<sup>2</sup> A Brief History Commemorating the 70th Anniversary of the Publication of the First Issue of the Federal Register [the Office of the Federal Register]. URL: <http://www.ofr.gov/documents/FR-History.pdf> (retrieved 06.10.2014).

Техника построения указанного кодекса в некоторой степени напоминала Кодекс законов США<sup>1</sup>.

Кодекс федеральных нормативных актов впервые был издан в 1938 году. Дополнения (supplements) к первому выпуску этого кодекса печатались в период с 1 июня 1938 по 1941 год (всего в 11 томах). В связи со Второй мировой войной, в 1942 году публикация дополнений и переиздание кодекса, запланированное на 1943 год, не состоялись. В 1943 году были изданы только дополнения в 10 томах, а затем с 1943 по 1947 годы – еще 20 томов дополнений. Второе переиздание кодекса осуществлено в 1949 году. К каждой книге второго издания ежегодно печатались накопительные дополнения, которые вкладывались в специальный карман этих книг. По мере накопления дополнений переиздавались сами книги. В 1963 году переизданы некоторые разделы, а в 1967 – все разделы рассматриваемого кодекса. Затем кодекс стал публиковаться ежегодно, причем с 1972 года подразделение по делам Федерального реестра стало производить переработку кодекса частями, разбив все разделы на четыре группы, которые пересматриваются каждая в соответствующий квартал<sup>2</sup>.

С 1938 года документы в выпусках «Федерального реестра» стали группироваться в соответствии с разделами Кодекса федеральных нормативных актов. В последующем был упразднен Кодификационный совет, и его функции были переданы подразделению по делам Федерального реестра Национального управления архивов и документации. Кодекс федеральных нормативных актов, хотя и претерпел ряд существенных изменений по мере своего развития, по настоящее время наряду с «Федеральным реестром» является основным средством обеспечения доступа к нормативному материалу американских федеральных ведомств<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Пулянов В. З. Указ. соч. С. 14.

<sup>2</sup> McKinney R. J. A Research Guide to the Federal Register and the Code of Federal Regulations [Law Librarians' Society of Washington, D.C.]. URL: <http://www.llsdc.org/fr-cfr-research-guide#H-CFR> (retrieved 30.09.2014).

<sup>3</sup> A Brief History Commemorating the 70th Anniversary of the Publication of the First Issue of the Federal Register [the Office of the Federal Register]. URL: <http://www.ofr.gov/documents/FR-History.pdf> (retrieved 06.10.2014).

По сравнению с другими странами США достаточно поздно начали публиковать нормативные акты органов управления на регулярной основе. Так, исследовавший вопросы учета ведомственных актов США В. З. Пульянов отмечает, что «к 1938 г. система регистрации и публикации административных актов уже была введена в Англии, Германии, Франции, Австрии, Ирландии, Канаде, Новой Зеландии, Южной Африке и большинстве латино-американских стран»<sup>1</sup>. Тем не менее созданные в 1930-е годы механизмы систематизации нормативных актов федеральных ведомств, несмотря на значительный объем материалов, продемонстрировали свою жизнеспособность на протяжении многих лет еще до внедрения электронных средств обработки документов. Современная практика систематизации ведомственных нормативных правовых актов, а также сущность и характеристики Code of Federal Regulations, рассматриваются в следующем параграфе настоящей работы.

Не сразу сложились и механизмы **систематизации актов Президента США**. Порядок публикации исполнительных приказов и других президентских актов долгое время оставался неурегулированным. Так как до XX века количество издаваемых Президентом США актов не было столь значительным, как, например, в рамках политики «Нового курса», вопрос о регулярном издании президентских документов не имел особого значения. При этом президентские прокламации, если возникала такая необходимость, публиковались в газетах, а исполнительные приказы вообще не доводились до сведения населения, а лишь направлялись соответствующим должностным лицам, так как полагалось, что они адресуются федеральным ведомствам<sup>2</sup>.

До принятия в 1935 году Акта о Федеральном реестре имели место издания нескольких сборников, подготовленных как правительственными структурами, так и частными издателями. Среди них можно назвать следующие сборники конца XIX – начала XX века: «Каталог публикаций, изданных правительством Соединенных Штатов»; собрание посланий и документов

---

<sup>1</sup> Пульянов В. З. Указ. соч. С. 4.

<sup>2</sup> Решетников Г. Л. Указ. соч. С. 117.

президентов за 1798–1897 годы, подготовленное Дж. Д. Ричардсоном – членом Палаты представителей – «Исполнительные приказы Соединенных Штатов», которое было доступно только в библиотеке Конгресса США; «Официальный бюллетень» частного издателя Дж. Лэппа<sup>1</sup>. Для этих изданий не была характерна полнота и регулярность выпусков, они не были доступны всему населению страны. Эти черты приобрел лишь «Федеральный реестр», в котором, как ранее уже было отмечено, публиковались не только ведомственные, но и президентские акты.

Развитие способов публикации актов Президента США не ограничилось «Федеральным Реестром». С 1938 года, с началом издания Кодекса федеральных нормативных актов, перечни президентских нормативных актов стали включаться в раздел 3 данного кодекса. Эти перечни публиковались в виде ежегодных дополнений (supplements) к кодексу, а полный их текст публиковался отдельно в виде ежегодных собраний (compilations) к кодексу. С 1949 по 1964 годы раздел 3 Кодекса федеральных нормативных актов был опубликован в двух томах, первый из которых содержал перечни всех президентских документов, издаваемых за каждый год, а второй – приложение, содержащее текст документов, включенных в кодекс. С 1976 года раздел 3 данного кодекса публиковался как собрание, содержащее полный текст президентских документов. Такие собрания публиковались в 1976, 1979, 1981, 1989 годах. Кроме того, с 1938 по 1975 годы было опубликовано еще восемь отдельных сборников актов Президента США. Центральное место в процессе разработки президентских нормативных актов, выверки и редактирования проектов актов перед представлением на подпись Президенту США, информировании федеральных ведомств об актах, их касающихся, занимало подразделение по делам Федерального реестра. Такие функции оно выполняло с момента своего создания до конца 1970-х годов<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Решетников Г. Л. Указ. соч. С. 118–119.

<sup>2</sup> A Brief History Commemorating the 70th Anniversary of the Publication of the First Issue of the Federal Register [the Office of the Federal Register]. URL: <http://www.ofr.gov/documents/FR-History.pdf> (retrieved 06.10.2014).

В 1957 году было решено публиковать документы Президента США в виде ежегодных изданий, называемых «Публичные документы Президента Соединенных Штатов» (“Public Papers of the Presidents of the United States”). «Публичные документы» были попыткой собрать материал различного рода, который содержался в основном в циркулярах, выступлениях и других документах ненормативного характера. Ссылки на исполнительные приказы и прокламации входили в это издание в виде специального перечня<sup>1</sup>.

История становления практики систематизации американского федерального законодательства показывает, что успешное создание больших по объему сводов нормативных правовых актов требует включения в этот процесс не только правотворческих органов, но и ученых, отраслевых органов государственной власти, частных организаций. Эта работа может не с первой попытки привести к искомому результату, включает множество этапов и требует постоянной корректировки планов работы.

Сходные по наименованию документы в рассмотренной истории становления систематизации имели совершенно различную степень переработки нормативного материала, разные формы систематизации законодательства могли сочетаться в одном и том же издании. Приведенная в начале настоящего параграфа классификация методов систематизации профессора У. Тресс более точно отражает проанализированные процессы. При этом компиляция и консолидация в американском понимании, как представляется, наиболее близки к инкорпорации в понимании российского правоведа, а пересмотренные и кодифицированные статуы – к кодификации (за исключением второго издания пересмотренных статутов).

Следует признать, что во многом благодаря деятельности коммерческих издательств были преодолены проблемы упорядочения федеральных статутов, и на постоянной основе начал формироваться Кодекс законов США, а по аналогии с ним – Кодекс федеральных нормативных актов.

---

<sup>1</sup> Public Papers of the Presidents [The U.S. National Archives and Records Administration]. URL: <http://www.archives.gov/federal-register/publications/presidential-papers.html> (retrieved 11.06.2015).

Таким образом, с юридико-технической точки зрения, организации, занимающиеся систематизацией законодательства на коммерческой основе<sup>1</sup>, могут оказать значительную помощь правотворческим органам в создании кодифицированных или иных массивных нормативных актов, посредством использования собственных хорошо отлаженных технологий переработки нормативного материала.

Разработчики электронных систем юридической информации сегодня достигли наибольших успехов в деле неофициальной систематизации законодательства и, вероятно, создадут основу для осуществления новых кодификаций<sup>2</sup>. Очевидно, результаты их работы являются более качественными и удобными для использования, чем официальные источники публикации нормативных документов, потому что коммерческий продукт должен обеспечивать такой уровень качества, который позволяет поддерживать спрос на этот продукт, и сколько-нибудь значимые упущения для него неприемлемы. Встречающиеся иногда ошибки в реквизитах, опечатки в текстах документов электронных справочных правовых систем не опровергают настоящего вывода, так как он подтвержден результатами исследования американского опыта систематизации законодательства, то есть практикой.

Если федеральные или региональные органы власти России заинтересованы в использовании опыта разработчиков коммерческих систем правовой информации, то, как показывает американский опыт, для проведения работ по кодификации законодательства этих разработчиков целесообразно привлекать посредством осуществления закупок необходимых видов работ и

---

<sup>1</sup> В исторической перспективе речь идет о систематизации нормативных актов частными издателями вообще, в том числе о подготовке изданий в бумажном виде. В современных условиях следует говорить о систематизации, прежде всего, в справочных правовых системах, то есть в электронном виде. Вывод сделан применительно к любому времени, так как и первое, и второе с точки зрения теории права есть главным образом неофициальная инкорпорация. По вопросу о природе формы систематизации в справочных правовых системах существуют различные точки зрения, но их рассмотрение далеко за рамками настоящей работы. Так, есть позиция, согласно которой систематизация в справочных правовых системах носит комплексный характер, объединяя учет, инкорпорацию и т. наз. «текущую редакцию» (см. подробнее: Бахвалов С. В. О развитии справочных правовых систем и перспективах кодификации // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 25-26 сентября 2008 года) / Под. ред. д. ю. н., проф., заслуженного деятеля науки РФ В. М. Баранова, к. ю. н., доцента Д. Г. Краснова. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, ТПП Нижегородской области, 2009. С. 279).

<sup>2</sup> Бахвалов С. В. Указ. соч. С. 278, 282.

услуг для обеспечения государственных нужд, либо на основании специального нормативно-правового регулирования.

Изложенный вывод не исключает целесообразности участия научных учреждений и ученых в рассматриваемой деятельности. Мнения о привлечении представителей науки к законотворческой работе и систематизации законодательства уже давно высказываются в юридической литературе и реализуются на практике<sup>1</sup>. В связи с этим внимание в данном случае акцентировано именно на участии организаций, занимающихся систематизацией законодательства на коммерческой основе, в деятельности по систематизации, проводимой правотворческими органами.

## **§ 2. Характеристика процесса создания сводов нормативных правовых актов на федеральном уровне и на уровне штатов**

Для того чтобы понять юридическую природу сводов федеральных законодательных и ведомственных нормативных правовых актов США, представляется целесообразным обратиться к вопросу о механизмах формирования указанных источников права.

Здесь, в противоположность предыдущему параграфу, рассматривается текущая, постоянно осуществляемая деятельность по комплектованию и изданию таких федеральных сводов нормативных правовых актов, как *United States Statutes at Large* (Свод законов США), *United States Code* (Кодекс законов США), *Code of Federal Regulations* (Кодекс федеральных нормативных актов)<sup>2</sup>, и подобные им собрания законодательства некоторых штатов, без исследования вопросов их первоначального введения в действие.

---

<sup>1</sup> См., например: Мазуренко А. П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М.: Юрист, 2010. С. 364; Михайлов А. Е. Актуальные проблемы организации работы по систематизации действующего законодательства России // Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Сборник научных статей: Материалы научно-практической конференции, состоявшейся 13-16 апреля 2009 г. в Российской академии правосудия / Отв. ред. В. М. Сырых, М. А. Занина. М.: Российская академия правосудия, 2010. С. 331.

<sup>2</sup> Перевод наименований приведен по 20-му изданию справочника Палаты представителей Конгресса США «Как создаются американские законы», исправленному и дополненному советником по пересмотру законодательства Э. Ф. Уиллетом мл., эскв. и распространенному Посольством США. С. 83–85.

Формирование или создание данных сводов в настоящем исследовании раскрывается главным образом через описание техники их составления, их структуры, организации материала в них и других юридико-технических характеристик, которые, как представляется, дают возможность получить результаты, необходимые для сравнительно-правового анализа систематизации законодательства в США и в правовых системах иного типа.

Необходимо отметить, что в формировании и публикации сводов принимает участие множество различных служб и подразделений федерального уровня, функции которых применительно к каждому виду публикаций рассматриваются далее. При этом непосредственно печать официальных документов, исходящих от федеральной государственной власти, возложена на Правительственное печатное управление США (The U.S. Government Printing Office).

Принятые законы в США, независимо от включения их в какие-либо своды или сборники, первоначально публикуются почти сразу после принятия в виде так называемых «законов-листочков» (“slip laws”). Уже в этих листовках на полях помещаются отметки о том, в каких структурных единицах Кодекса законов США появятся соответствующие положения статута. Листовки доступны в бумажном виде для должностных лиц и общественности в палатах парламента либо по подписке, приобретаемой у Правительственного печатного управления США, а также в электронном виде<sup>1</sup>. Эти листовки являются достаточным (надлежащим, неопровержимым) доказательством существования напечатанного закона<sup>2</sup>.

**Свод законов США** включает в себя «все законы и параллельные резолюции, принятые в течение каждой очередной сессии Конгресса; все прокламации Президента в нумерованном виде, изданные с даты завершения очередной предшествующей сессии Конгресса; а также все поправки к Конституции Соединенных Штатов предложенные или ратифицированные». В

---

<sup>1</sup> Sullivan J. V. How Our Laws Are Made. Washington: U.S. Government Printing Office, 2007. [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf> (retrieved 26.10.2014). P. 53.

<sup>2</sup> 1 U.S.C. § 113 (2012).

случае внеочередной сессии парламента, принятые в ходе такой сессии акты Конгресса США включаются в издание свода, формируемого по результатам ближайшей очередной сессии<sup>1</sup>.

Так как регулярные сессии Конгресса США проводятся раз в год, Свод законов США формируется на ежегодной основе Службой (управлением) по делам Федерального реестра Национального управления архивов и документации (the Office of the Federal Register of the U.S. National Archives and Records Administration). Свод представляет собой хронологически упорядоченное собрание актов, представленных точно в таком порядке и виде, в каком они были приняты. При составлении свода не учитываются тематика или актуальный статус какого-либо ранее принятого закона, а в тексты не имплементируются поправки<sup>2</sup>.

Тома свода законов США в своей структуре содержат следующие блоки: списки биллей, ставших публичными и частными статутами (List of Bills Enacted Into Public Law, List of Bills Enacted Into Private Law), списки публичных и частных статутов (List of Public Laws, List of Private Laws), список параллельных резолюций (List of Concurrent Resolutions), список прокламаций (List of Proclamations), тексты законов (публичных и частных), тексты параллельных резолюций, тексты прокламаций, указатель известных (понятных) наименований статутов (Popular Name Index), предметный указатель (Subject Index)<sup>3</sup>. Эти тома могут подразделяться на части.

Списки биллей, ставших законами, содержат перечни соответствия номеров биллей номерам законов. Списки статутов, параллельных резолюций и прокламаций перечисляют соответствующие акты в хронологическом порядке и содержат страницы, на которых размещен текст закона, резолюции или прокламации. Указатель известных наименований статутов содержит краткие наименования статутов в алфавитном порядке с отсылками к страницам с текстами статутов, а предметный указатель – различные термины и предметы

---

<sup>1</sup> 1 U.S.C. § 112 (2012).

<sup>2</sup> Sullivan J. V. Op. cit. P. 54.

<sup>3</sup> См., например: United States Statutes at Large. 2010. Vol. 124 [GPO's Federal Digital System]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-124/pdf/STATUTE-124.pdf> (retrieved 26.10.2014).

регулируемого в алфавитном порядке с такими же отсылками к соответствующим страницам тома.

Таким образом, Свод законов США является официальной хронологической инкорпорацией публичных и частных федеральных законов США, параллельных резолюций Конгресса США, а также прокламаций Президента США. Изложенное выше позволяет заключить, что этот Свод – весьма архаичный источник публикации нормативного материала. Кроме того, для поиска правовой информации он неудобен из-за хронологического характера инкорпорации в рамках этого свода.

Однако смысл его издания состоит в том, что ссылка на текст закона в том виде, как он напечатан в Своде законов США, будет приниматься всеми судами страны в безусловном порядке<sup>1</sup>: точнее, наличие правовой нормы не может быть опровергнуто в этом случае ссылкой на какой-либо иной источник публикации закона.

Вместе с тем, для более удобного поиска положений статутного права существует **Кодекс законов США**. В данном кодексе законодательные акты систематизируются на предметной основе.

Вопросы включения в Кодекс законов США или исключения из него блоков правовых норм, формирования структурных единиц кодекса, подготовки новых изданий кодекса отнесены к компетенции Службы советника по пересмотру законодательства Палаты представителей Конгресса США (the Office of the Law Revision Counsel)<sup>2</sup>.

В Кодекс Законов США подлежат включению постоянно действующие и имеющие общее применение законы<sup>3</sup>.

Кодекс разделен на ряд широких по тематике титулов (разделов), которых в текущем издании насчитывается 52 (Таблица 6). Сами разделы, за исключением первых, последних и 38-го, расположены в кодексе в алфавитном порядке.

---

<sup>1</sup> 1 U.S.C. § 112 (2012).

<sup>2</sup> 2 U.S.C. § 285b(3) (2012).

<sup>3</sup> 1 U.S.C. § 204(a) (2012).

Таблица 6 – Состав разделов United States Code<sup>1</sup>

№ раздела	Наименование на английском языке	Наименование на русском языке
1*	General Provisions	Общие положения
2	The Congress	Конгресс
3*	The President	Президент
4*	Flag And Seal, Seat Of Government, And The States	Флаг и печать, местонахождение правительства и штаты
5*	Government Organization And Employees; and Appendix	Организация правительства и служащие; с приложением
6	Domestic Security	Внутренняя безопасность
7	Agriculture	Сельское хозяйство
8	Aliens And Nationality	Иностранцы и гражданство
9*	Arbitration	Арбитраж
10*	Armed Forces	Вооруженные силы
11*	Bankruptcy; and Appendix	Банкротство; с приложением
12	Banks And Banking	Банки и банковское дело
13*	Census	Перепись
14*	Coast Guard	Береговая охрана
15	Commerce And Trade	Коммерция и торговля
16	Conservation	Охрана (памятников, заповедников и т. п.)
17*	Copyrights	Авторское право
18*	Crimes And Criminal Procedure; and Appendix	Преступления и уголовный процесс; с приложением
19	Customs Duties	Таможенные пошлины
20	Education	Образование
21	Food And Drugs	Продовольствие и медикаменты
22	Foreign Relations And Intercourse	Международные отношения и связи
23*	Highways	Автомагистрали
24	Hospitals And Asylums	Больницы и приюты
25	Indians	Индейцы
26	Internal Revenue Code	Внутренний налоговый кодекс
27	Intoxicating Liquors	Алкогольные напитки
28*	Judiciary And Judicial Procedure; and Appendix	Судоустройство и судебный процесс; с приложением (касается гражданского процесса)
29	Labor	Труд
30	Mineral Lands And Mining	Земли месторождений и добыча полезных ископаемых
31*	Money And Finance	Деньги и финансы
32*	National Guard	Национальная гвардия
33	Navigation And Navigable Waters	Навигация и судоходные воды

<sup>1</sup> Примечания к таблице: Таблица составлена на основании текущей на 1 ноября 2014 года версии Кодекса законов США (URL: <http://uscode.house.gov/>); Знаком «\*» обозначены разделы, которые приняты непосредственно в виде законов (при этом, если они имеют приложения, то приложения не принимались как части этих разделов); Перевод наименований выполнен автором. При этом следует отметить, что, хотя в отечественной литературе имели место подобные переводы (см., например: Зивс С. Л. Развитие формы права в современных империалистических государствах. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1960. С. 145–146), наименование многих разделов отличаются, так как или менялись со временем, или перевод был неточным.

34	Утратил силу	
35*	Patents	Патенты
36*	Patriotic And National Observances, Ceremonies, And Organizations	Патриотические и национальные церемонии и организации
37*	Pay And Allowances Of The Uniformed Services	Плата и денежное довольствие в вооруженных силах и приравненных к ним службах
38*	Veterans' Benefits	Ветеранские пособия и льготы
39*	Postal Service	Почтовая служба
40*	Public Buildings, Property, And Works	Общественные здания, собственность и работы
41*	Public Contracts	Государственные контракты
42	The Public Health And Welfare	Общественное здравоохранение и благосостояние
43	Public Lands	Общественные земли
44*	Public Printing And Documents	Государственное печатание и документы
45	Railroads	Железные дороги
46*	Shipping	Судоходство
47	Telecommunications	Связь
48	Territories And Insular Possessions	Территории и островные владения
49*	Transportation	Транспорт
50	War And National Defense; and Appendix	Война и национальная оборона; с приложением
51*	National And Commercial Space Programs	Национальные и коммерческие космические программы
52	Voting And Elections	Голосование и выборы

Каждый раздел регулирует определенную группу однородных общественных отношений. Следовательно, систематизация проведена по предметному принципу.

Примерная структура раздела Кодекса законов США<sup>1</sup> может быть представлена следующей схемой (Схема 2).

## **Схема 2. Иерархия структурных единиц United States Code.**

TITLE I – NAME OF THE TITLE

SUBTITLE I – NAME OF THE SUBTITLE

CHAPTER 1 – NAME OF THE CHAPTER

Subchapter A – Name of the Subchapter

Part I – NAME OF THE PART

SUBPART A – NAME OF THE SUBPART

<sup>1</sup> McKinney R. J. Op. cit.

## § 101. NAME OF THE SECTION.

(a) Name or text of the subsection

(1) Name or text of the paragraph

(A) Name or text of the subparagraph

(i) text of the clause

(ii) text of the clause

(I) text of the subclause

(II) text of the subclause

Зачастую нумерация структурных единиц одного и того же вида может отличаться. Например, вместо варианта, приведенного на Схеме 2, подразделы могут нумероваться латинскими заглавными буквами, подглавы – римскими цифрами. В одних разделах части состоят из глав, а в других главы – из частей. Кроме того, не все уровни данной иерархии присутствуют в каждом разделе, лишь немногие разделы обладают таким количеством вложенных друг в друга структурных элементов. Таким образом, структура разделов не унифицирована. Как и в случае с отдельными статутами, нумерацию и разбивку Кодекса законов США на структурные единицы вряд ли можно считать удачной. Эти элементы юридико-технического оформления не могут послужить образцом для отечественного законодателя или законодателя страны, относящейся к семье континентального права.

Пожалуй, единственной интересной особенностью нумерации структурных единиц разделов United States Code является стремление обеспечить возможность дополнения разделов без необходимости нарушения нумерации. Для этого, например, главы некоторых разделов имеют только нечетные номера<sup>1</sup>, а в некоторых разделах имеются пропуски в нумерации статей (номера зарезервированы для возможного дополнения глав). Однако

---

<sup>1</sup> См., например: 2 U.S.C.; 51 U.S.C. Subtitle II (2012).

полностью это проблему не решает. Когда ресурс нумерации исчерпывается, приходится вводить статьи с буквенно-цифровыми индексами<sup>1</sup>.

Таблица 6 демонстрирует, что половина разделов кодекса (26) приняты в качестве действующего права (positive law titles), остальные – не принимались в качестве законов (non-positive law titles)<sup>2</sup>. Последние представляют собой редакторскую переработку различных статутов, которые были разделены на отдельные положения, после чего эти положения были вмонтированы в различные структурные единицы разделов Кодекса законов США.

В связи с этим, относительно non-positive law titles можно согласиться с мнением В. И. Лафитского о том, что в разделах Кодекса законов США сводятся законодательные нормы, а не сами законы<sup>3</sup>.

Однако указанная редакторская переработка не является результатом законодательного процесса. Ее осуществляет упомянутая выше Служба советника по пересмотру законодательства. В частности, при принятии нового закона служба назначает в какие структурные единицы кодекса положения этого закона должны быть помещены, несколько меняет стиль изложения формулировок, ссылки на структурные единицы – все это делается для того, чтобы положения законов смогли быть вставлены в текст кодекса<sup>4</sup>. При этом не создается какой-либо новый закон и не утрачивают силу перерабатываемые законы.

Одним из принципов, по которому Служба советника по пересмотру законодательства распределяет нормативный материал по структурным единицам кодекса, является оценочное мнение по вопросу «куда, как мы думаем, обычный пользователь будет смотреть»<sup>5</sup>.

Следовательно, с точки зрения формы систематизации законодательства вышеуказанные разделы представляют собой официозную предметную

---

<sup>1</sup> См., например: 43 U.S.C. §§ 390h–39, 485k, 615cccc (2012).

<sup>2</sup> Positive Law Codification in the United States Code [Electronic resource]. URL: [http://uscode.house.gov/codification/positive\\_law\\_codification.pdf](http://uscode.house.gov/codification/positive_law_codification.pdf) (retrieved 11.06.2015).

<sup>3</sup> Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М.: Издательство НОРМА. 1998. С. 99; Лафитский В. И. Конституционный строй США. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2011. С. 136.

<sup>4</sup> 2 U.S.C. § 285b(4) (2012).

<sup>5</sup> Цит. по: Tress W. Op. cit. P. 143.

инкорпорацию, так как они сформированы уполномоченным органом, но не законодателем.

Следствием изложенного подхода является тот факт, что разделы, не принятые в качестве законов, есть достаточное при отсутствии опровержения доказательство, или подтверждение, текста законов (*prima facie evidence of the law*), включенных в них. Указанное означает, что в суде ссылка на Кодекс законов США по умолчанию принимается, если не будет представлено опровержение наличия правовой нормы в том виде, в каком она зафиксирована в кодексе, например, путем ссылок на Свод законов США. Другими словами, такая ссылка на норму закона является опровержимой, о чем свидетельствует множество судебных актов<sup>1</sup>.

При этом причиной, по которой одна часть разделов Кодекса законов США является лишь презумпцией наличия и содержания законов, включенных в него, называется слишком большое количество ошибок, которые неизбежно возникают при работе с таким масштабным проектом как единый систематизированный источник почти всего федерального статутного права<sup>2</sup>.

Для того чтобы Кодекс законов США перестал быть презумпцией законов, Конгресс США ведет постоянную работу, направленную на принятие законодательных актов в виде разделов кодекса. Разделы, принятые в качестве действующего или «позитивного» права (*positive law titles*), являются достаточным доказательством наличия содержащихся в них правовых норм и принимаются в качестве такового всеми судами США. Однако процесс пересмотра законов, результатом которого станет *United States Code* полностью состоящий из действующего права, будет продолжаться еще долгое время. Более того, на сегодня пока невозможно утверждать окажется ли такая всеобъемлющая кодификация достижимой.

---

<sup>1</sup> См., например: *Royer's, Inc. v. United States*, 265 F.2d 615 (3d Cir. 1959); *United States v. Welden*, 377 U.S. 95 (1964); *Preston v. Heckler*, 734 F.2d 1359 (9th Cir. 1984); *United States v. Zuger*, 602 F. Supp. 889 (D. Conn. 1984); *U.S. National Bank of Oregon v. Independent Insurance Agents of America*, 508 U.S. 439 (1993); *Olson v. Mellon*, 4 F. Supp. 947 (W.D. Pa. 1933); *American Bank & Trust v. Dallas County*, 463 U.S. 855 (1983).

<sup>2</sup> Whisner M. *The United States Code: Prima Facie Evidence and Positive Law* // *Law Library Journal*, v. 101. 2009. P. 549.

Процесс принятия разделов в качестве законов, называемый «кодификацией», направлен на достижение Кодексом законов США следующих юридико-технических характеристик, которыми такие разделы обладают<sup>1</sup>:

1) Улучшенная организация нормативного материала. Положения, затрагивающие один и тот же предмет регулирования, могут находиться в различных местах кодекса, так как, будучи итогом инкорпорации, содержат законоположения из различных статутов, принимавшихся в различное время. Кодификация разделов позволяет пересобрать их полностью, переструктурировать материал, изменить местоположение статей, упростить тем самым поиск нормы права в статуте и улучшить восприятие закона в целом.

2) Улучшение формулировок, словоупотребления, иные редакционные изменения. Некоторые законоположения из числа принятых десятки лет назад содержат архаичные юридические клише и язык, которые затуманивают смысл норм права. Кодификация предоставляет возможность изменить эти формулировки на более современные и пригодные для чтения, унифицировать и упростить их тексты. Даже если сами слова не будут изменены, разбивка длинной формулировки на пронумерованные структурные единицы поможет читателю увидеть релевантный для него материал.

3) Включение в текст закона новых статей, содержащих дефиниции для часто применяемых в каком-либо структурном блоке терминов, а также статей, включающих в себя общие положения для ряда других статей.

4) Удаление устаревших положений. При пересмотре множества статутов частым явлением оказывается обнаружение устаревших положений. Хотя при внесении изменений в разрозненные статуты такие положения тоже могут быть обнаружены, кумулятивный эффект от устранения сразу множества

---

<sup>1</sup> Positive Law Codification in the United States Code [Electronic resource]. URL: [http://uscode.house.gov/codification/positive\\_law\\_codification.pdf](http://uscode.house.gov/codification/positive_law_codification.pdf) (retrieved 11.06.2015).

несоответствующих действительности положений обладает глубиной и полнотой, недостижимыми при инкорпорации.

5) Корректировка технических ошибок, таких как опечатки, пунктуационные, грамматические неточности, типографские ошибки, упущенные в ходе инкорпорации законоположения.

б) Точность текста и, как следствие, более простое внесение изменений в статуты. В отличие от разделов, составленных посредством инкорпорации, кодифицированные разделы содержат всегда действительный текст закона, без какой-либо (хотя и незначительной) редакторской обработки, проведенной не законодателем. Это упрощает написание текстов законопроектов, особенно о внесении изменений в Кодекс законов США.

Кроме вышеуказанных характеристик, относящихся более к форме изложения материала, С. Л. Зивс выделил также характеристики, связанные с изменением существа кодифицируемых законоположений<sup>1</sup>. К ним относятся, например:

- 1) внесение новелл в законодательство;
- 2) создание общей нормы права посредством соединения в ней ранее повторявшихся аналогичных норм;
- 3) включение в закон положений из нормативных актов исполнительной ветви власти, норм, сформированных прецедентным правом, норм международных документов, обычаев.

При принятии разделов Кодекса законов США в виде законов, законодательные акты или их статьи, нормы которых включаются во вновь создаваемый раздел, признаются утратившими силу.

На основании изложенного можно прийти к выводу, что в случае с *positive law titles* рассматриваемого Кодекса законов США технически и по своей сущности процесс их создания является кодификацией в том же смысле, в каком кодификация понимается в российской юридической науке.

---

<sup>1</sup> Зивс С. Л. Практика систематизации законодательства в капиталистических государствах / Юридическая комиссия при Совете министров СССР. ВНИИ Советского законодательства. Сектор зарубежного законодательства. Отв. ред. канд. юр. наук С. В. Боботов. М., 1964. С. 15–17.

Подготовкой кодифицированных разделов United States Code также занимается Служба советника по пересмотру законодательства. При этом в ее функции дополнительно входит отслеживание действующего законодательства на предмет наличия устаревших или излишних положений<sup>1</sup>. Нужно отметить, что взаимосвязь процесса создания отдельных статуты с механизмами формирования United States Code прослеживается через связанность работы Службы советника по пересмотру законодательства с деятельностью Служб советника по вопросам законодательства каждой из палат американского парламента, функции которых касаются подготовки текста билля и сопроводительных документов к нему, и были рассмотрены в параграфе 1 главы I настоящей работы. В частности, Служба советника по вопросам законодательства Палаты Представителей, как разработчики законопроекта, через специальную компьютерную программу обеспечивают предварительную оценку того, как будет выглядеть законодательство, в том числе кодифицированные разделы United States Code, если билль станет законом<sup>2</sup>.

Сам Кодекс законов США, при таких обстоятельствах, является упорядоченным на предметной основе, частично официально инкорпорированным и частично действительно кодифицированным сводом федеральных законодательных актов и их отдельных структурных единиц. Тем не менее по данному вопросу существуют иные точки зрения.

Так, оценивая вид систематизации законодательства в рамках Кодекса законов США, проф. И. Ю. Богдановская, А. Е. Петрова говорят об отсутствии в данном случае кодификации в привычном смысле слова<sup>3</sup>. Объединение правовых норм в данном кодексе при этом рассматривается как инкорпорация или консолидация (встречаются также характеристики «компиляция», «ревизия») без переработки содержания. Однако такой подход вызывает серьезные сомнения в его обоснованности.

---

<sup>1</sup> 2 U.S.C. § 285b(1),(2) (2012).

<sup>2</sup> Tress W. Op. cit. P. 145–146.

<sup>3</sup> См., например: Богдановская И. Ю. Источники права на современном этапе развития «общего права»: дис. ... доктора юрид. наук. М., 2007. С. 173; Богдановская И. Ю. Особенность систематизации в странах общего права // Право и политика. 2007. № 7. С. 48–51; Петрова Е. А. Система источников современного американского права (теоретический и сравнительно-правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 105, 106, 109.

Прежде всего, выделение собственно консолидации в качестве самостоятельной формы систематизации законодательства является дискуссионным вопросом. В юридической литературе встречаются как позиции, обосновывающие наличие консолидации и необходимость проведения работы по консолидации нормативных актов, так и не признающие самостоятельный характер<sup>1</sup> такой формы систематизации нормативных актов (или не упоминающие об этом<sup>2</sup>).

В современном российском правотворчестве практически отсутствуют примеры создания консолидированных нормативных актов. Хотя ряд авторов настаивают на существовании такой формы систематизации, в литературе приведено очень мало примеров консолидированных нормативных актов. Так, говоря о примерах консолидации, проф. А. С. Пиголкин упоминает лишь об издании нескольких консолидированных актов в области сельского хозяйства в ходе подготовки Собрания действующего законодательства СССР<sup>3</sup>. Проф. Т. В. Кашанина в качестве примеров консолидированных нормативных актов приводит<sup>4</sup> Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»<sup>5</sup> (указывая, что он объединил в себе более сотни различных нормативных актов, регулирующих льготы для этих лиц), а также ранее действовавший Водный кодекс Российской Федерации<sup>6</sup> (далее – ВК РФ 1995 года). Хотя Т. В. Кашанина соглашается с тем, что в России в последнее время размывается

---

<sup>1</sup> Шебанов А. Ф. Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства // Советское государство и право. 1960. № 7. С. 142; Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С. Н. Братуся и И. С. Самощенко. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1962. С. 27; Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права: Монография. Волгоград: изд-во ВолГУ, 2009. С. 351; Сивицкий В. А. Указ. соч. С. 14.

<sup>2</sup> Ссылки на консолидацию нормативных актов не удалось выявить в дореволюционной российской литературе, так как многие правоведы выделяли только две формы систематизации: инкорпорацию и кодификацию. Подобным же образом не упоминают консолидацию и некоторые советские ученые. Из этого анализа следует, что понятие консолидации стало употребляться некоторыми авторами, по-видимому, со второй половины XX века. Подробнее см., например: Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2003. С. 369; Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. СПб.: Издательство «Лань», 1998. С. 124; Хвостов В. М. Общая теория права. Элементарный очерк. М.: Типография Вильде, 1914. С. 99; Алексеев С. С. Собрание сочинений. В 10 т. Т. 3: Проблемы теории права: Курс лекций. М.: Статут, 2010. С. 492; Керимов Д. А. Указ. соч. С. 32.

<sup>3</sup> Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. СПб.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2003. С. 43.

<sup>4</sup> Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 355-356.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4471.

граница между консолидацией и кодификацией, она предлагает считать ВК РФ 1995 года консолидированным актом, указывая, что в нем «механически расставлено» ранее действовавшее законодательство в области водопользования. С таким выводом сложно согласиться, так как данный кодекс принят взамен Водного кодекса РСФСР, утратившего при этом силу (ст. 148 ВК РФ 1995 года). Возможность соединения в объемных федеральных законах других нормативных актов без переработки текста правовых норм также вызывает сомнения.

Вместе с тем практика создания консолидирующих законодательных актов существует в английском статутном праве. При этом сравнение английского и американского законотворчества в части систематизации законодательства показывает некоторые важные различия.

В английском праве содержание консолидации наиболее приближено к той теоретической конструкции, которая называется консолидацией в российской правовой науке. В публикации Палаты общин английского парламента «Этапы парламентского рассмотрения правительственного законопроекта» (“Parliamentary Stages of a Government Bill”)<sup>1</sup> указывается, что консолидирующие законопроекты (consolidation bills) делают возможным соединение, иногда с незначительными правками, нескольких действующих законов в один с целью упрощения статутного права. В ходе работы с консолидирующим биллем используется более простой процесс прохождения такого законопроекта в парламенте: процедуры носят формальный характер – дебаты по поводу законопроекта, как правило, отсутствуют. При этом консолидация может быть как «чистой» (“pure consolidation”), то есть без модификации действующего права, так и включать в себя поправки.

Оказывается, однако, что, хотя консолидирующие билли присущи английскому праву, они не характерны для американского (по крайней мере, федерального) права. Так, С. Л. Зивс особо подчеркивал, что в Кодексе законов

---

<sup>1</sup> Parliamentary Stages of a Government Bill. 2010. FS No.L1 Ed 3.7 [Electronic resource]. URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/101.pdf> (retrieved 15.04.2013). P. 8.

США не усматривается формальной систематизации наподобие английской консолидации<sup>1</sup>.

Думается, что современное законодательство в США, равно как и в странах континентального права, слишком динамично, чтобы можно было использовать механизм консолидации для издания объединенных нормативных актов путем лишь механического их соединения. Объединение группы актов не может не учитывать опыт их реализации, выдвигаемые жизнью новые требования, а тексты статей и пунктов не могут быть оставлены совершенно без изменений<sup>2</sup>. Такая работа охватывается кодификацией, а не консолидацией. Судя по всему, «чистая консолидация» могла происходить в таких странах лишь в прошлом, а теперь может иметь место в правовых системах, где нормативный правовой акт не является значимым источником права.

Если рассматривать систематизацию, которая включает в себя редакторскую либо содержательную переработку, перестроение правового материала, отмену устаревших правовых предписаний и включение новелл путем издания нового нормативного акта взамен ранее действовавших, то этот вид систематизации невозможно на практике разделить на консолидацию и кодификацию.

Таким образом, понятие консолидации как формы систематизации российского законодательства является во многом теоретической конструкцией малопригодной для современного правотворчества. Консолидацию в современных развитых правовых системах следует рассматривать как технический прием при подготовке нового нормативного акта, но отнюдь не как самостоятельную форму систематизации законодательства.

По вопросу природы систематизации законодательства в рамках Кодекса законов США, например, А. Н. Пилипенко прямо высказал точку зрения о различном характере систематизации в различных разделах кодекса:

---

<sup>1</sup> Зивс С. Л. Развитие формы права в современных империалистических государствах. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1960. С. 52.

<sup>2</sup> Соминский А. С. Понятие и формы систематизации советского законодательства (тезисы сообщения) // Всесоюзный институт юрид. наук. Научная сессия, посвященная теоретическим вопросам систематизации советского законодательства (Тезисы докладов и сообщений). М., 1961. С. 17.

инкорпорация и, с некоторыми особенностями, кодификация (каждая форма систематизации – для определенной части нормативного материала)<sup>1</sup>. Именно такое понимание, с учетом проведенного анализа механизмов формирования United States Code, представляется правильным.

Делением разделов Кодекса законов США на две большие группы по форме систематизации не исчерпывается сложность построения этого кодекса. Дальнейший анализ его содержания показывает, что в нем присутствуют признаки многоступенчатого нормативного правового акта<sup>2</sup>.

Так, в приложении к титулу 5 Кодекса законов США<sup>3</sup> собраны реорганизационные планы, изданные изначально Президентом США. В приложении к разделу 11 содержатся федеральные общие правила судопроизводства относительно процедуры банкротства<sup>4</sup>, утвержденные приказом Верховного суда США в соответствии с делегированными ему полномочиями<sup>5</sup> и официально направленные судом Конгрессу США для включения в United States Code. Аналогичным образом федеральные общие правила судопроизводства относительно уголовного и гражданского процесса размещены в приложениях к титулам 18 и 28 Кодекса законов США<sup>6</sup>.

Существует точка зрения, что многоступенчатые нормативные правовые акты обеспечивают принцип удобства пользования источниками права<sup>7</sup>. Это было справедливо в прошлом веке. Сегодня компьютеризация доступа к правовой информации позволяет использовать нормативные акты в электронном виде и установить гиперссылки к актам иной юридической силы, актам, изданным другими правотворческими органами без необходимости создания многоступенчатых нормативных актов. Положения актов Президента

---

<sup>1</sup> Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. СПб.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2003. С. 376.

<sup>2</sup> Под многоступенчатым нормативным актом понимается акт, объединяющий в себе нормы права разной юридической силы (нормативные положения, изданные разными органами власти). См. подробнее: Соминский А. С. Указ. соч. С. 88.

<sup>3</sup> 5 U.S.C. App. Reorganization plans (2012).

<sup>4</sup> 11 U.S.C. App. Federal rules of bankruptcy procedure (2012).

<sup>5</sup> 28 U.S.C. § 2075 (2012).

<sup>6</sup> 18 U.S.C. App. Federal rules of criminal procedure (2012); 28 U.S.C. App. Federal rules of civil procedure (2012).

<sup>7</sup> Соминский А. С. Указ. соч. С. 95.

США, актов судебных органов, встречающиеся в тексте United States Code являются, скорее всего, наследием печатной (книжной) версии этого кодекса.

Однако если в тексте нормативного акта ссылка на другой нормативный акт сделана не очень конкретно, то составитель электронной справочной правовой системы может установить ссылку на иной документ, не относящийся к вопросу. С этим приходится сталкиваться современным юристам и другим пользователям электронных правовых систем. Следовательно, проблема удобства пользования нормативным материалом, которая привела к идее многоступенчатого акта, не утратила полностью своей актуальности.

Несмотря на это обстоятельство, думается, что проблема может быть преодолена без создания многоступенчатых нормативных актов, хотя преодоление ее осложнено рядом обстоятельств. Так, в юридико-технических традициях российского правотворчества не принято в нормативном акте более высокой юридической силы делать прямые ссылки (с указанием номеров пунктов или наименований) на акты более низкой юридической ссылки. Возможно, что целесообразно закреплять хотя бы наименование актов более низкой юридической силы в актах более высокой юридической силы, из которых на них делаются ссылки, а при ссылках на структурные единицы того же самого нормативного акта или акта равной юридической силы всегда приводить прямые ссылки (перечни положений, на которые имеется ссылка можно располагать в примечаниях или подпунктах). Безусловно, это существенно усложнит работу законодателя, но упростит понимание кодексов и других нормативных актов их читателем.

В этой связи применительно к содержанию изданий United States Code следует отметить, что каждая статья кодекса снабжена достаточно подробными примечаниями, содержащими сведения о законах, которыми она сформирована, которыми в нее были внесены поправки, о некоторых формулировках из предыдущих редакций, выдержки из актов Президента США. Включение в текст кодекса исполнительных приказов или прокламаций Президента США не

означает, что они санкционируются Конгрессом США и становятся статутным правом. Это делается для удобства пользования статьями<sup>1</sup>.

Существуют также специальные коммерческие версии United States Code. Самые известные из них – United States Code Annotated и United States Code Service<sup>2</sup>, поддерживаемые в актуальном состоянии частными компаниями. Эти версии снабжены еще более подробными примечаниями к статьям, которые содержат ссылки на судебную практику, статьи из юридической прессы, другие сопутствующие дополнительные материалы, которые могут понадобиться в связи с обращением к соответствующей статье. В электронных системах для практикующих юристов аннотированные версии United States Code снабжены гиперссылками для перехода к соответствующим дополнительным материалам.

Оценивая значение Кодекса законов США, В. И. Лафитский указывал, с одной стороны, на несоответствие его структуры современному развитию американского права, а с другой – на несомненное удобство и доступность для целей поиска законодательных положений<sup>3</sup>.

Нельзя оставлять без внимания и другие недостатки этого кодекса, такие как позиционирование государством его в качестве достаточно полного и точного собрания законов, что при тщательном анализе не соответствует действительности (множество законов временного характера не включено в кодекс, значительная часть разделов еще не являются результатом кодификации) и может ввести в заблуждение непрофессионального читателя<sup>4</sup>.

В любом случае Кодекс законов США является невероятно масштабным и сложным проектом. Это пример создания свода законов на базе хорошо проработанных юридико-технических механизмов в стране «общего права» и при этом в современных условиях постоянно меняющегося законодательства.

---

<sup>1</sup> Зивс С. Л. Практика систематизации законодательства в капиталистических государствах / Юридическая комиссия при Совете министров СССР. ВНИИ Советского законодательства. Сектор зарубежного законодательства. Отв. ред. канд. юр. наук С. В. Боботов. М., 1964. С. 20.

<sup>2</sup> Петрова Е. А. Особенности систематизации американского законодательства // Вектор науки ТГУ. 2010. № 2 (2). С. 130.

<sup>3</sup> Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М.: Издательство НОРМА. 1998. С. 100; Лафитский В. И. Конституционный строй США. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2011. С. 137.

<sup>4</sup> Tress W. Op. cit. P. 163.

Еще одним сводом нормативных правовых актов на федеральном уровне в США является Code of Federal Regulations (**Кодекс федеральных нормативных актов**).

Формированием Кодекса федеральных нормативных актов занимается Служба (управление) по делам Федерального реестра Национального управления архивов и документации<sup>1</sup>.

Включению в Кодекс федеральных нормативных актов подлежат президентские и ведомственные нормативные акты общего применения и постоянного действия<sup>2</sup>. Структура данного кодекса несколько схожа со структурой United States Code: он состоит из 50 разделов или «титолов» (“titles”), перечень которых приведен в Таблице 7.

**Таблица 7 – Состав разделов Code of Federal Regulations<sup>3</sup>**

№ раздела	Наименование на английском языке	Наименование на русском языке
1	General Provisions	Общие положения
2	Grants and Agreements	Гранты (дотации, субсидии) и соглашения по ним
3	The President	Президент
4	Accounts	Финансовая отчетность
5	Administrative Personnel	Управленческий персонал
6	Domestic Security	Внутренняя безопасность
7	Agriculture	Сельское хозяйство
8	Aliens and Nationality	Иностранцы и гражданство
9	Animals and Animal Products	Животные и животноводческие продукты
10	Energy	Энергетика
11	Federal Elections	Федеральные выборы
12	Banks and Banking	Банки и банковское дело
13	Business Credit and Assistance	Кредиты и помощь бизнесу
14	Aeronautics and Space	Авиация и космос
15	Commerce and Foreign Trade	Коммерция и международная торговля
16	Commercial Practices	Торговые практики
17	Commodity and Securities Exchanges	Товарные и фондовые биржи
18	Conservation of Power and Water	Охрана энергетических и водных

<sup>1</sup> Code of Federal Regulations [The U.S. National Archives and Records Administration]. URL: <http://www.archives.gov/federal-register/cfr/> (дата обращения: 01.10.2015).

<sup>2</sup> About Code of Federal Regulations [Government Printing Office's Federal Digital System]. URL: [http://www.gpo.gov/help/index.html#about\\_code\\_of\\_federal\\_regulations.htm](http://www.gpo.gov/help/index.html#about_code_of_federal_regulations.htm) (дата обращения: 01.10.2015).

<sup>3</sup> Примечания к таблице: Таблица составлена на основании текущей на 1 января 2015 года версии Кодекса федеральных нормативных актов (URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collectionCfr.action?collectionCode=CFR>). Перевод наименований выполнен автором.

	Resources	ресурсов
19	Customs Duties	Таможенные пошлины
20	Employees' Benefits	Гарантии и компенсации работникам
21	Food and Drugs	Продовольствие и медикаменты
22	Foreign Relations	Международные отношения
23	Highways	Автомагистрали
24	Housing and Urban Development	Жилищное строительство и городское развитие
25	Indians	Индейцы
26	Internal Revenue	Внутренние налоги
27	Alcohol, Tobacco Products and Firearms	Алкоголь, табачные продукты и огнестрельное оружие
28	Judicial Administration	Судебная администрация
29	Labor	Труд
30	Mineral Resources	Минеральные ресурсы
31	Money and Finance: Treasury	Деньги и финансы: Казначейство
32	National Defense	Национальная оборона
33	Navigation and Navigable Waters	Навигация и судоходные воды
34	Education	Образование
35	Утратил силу	
36	Parks, Forests, and Public Property	Парки, леса и общественная собственность
37	Patents, Trademarks, and Copyrights	Патенты, торговые марки и авторское право
38	Pensions, Bonuses, and Veterans' Relief	Пенсии, льготы и ветеранские пособия
39	Postal Service	Почтовая служба
40	Protection of Environment	Защита окружающей среды
41	Public Contracts and Property Management	Государственные контракты и управления собственностью
42	Public Health	Общественное здравоохранение
43	Public Lands: Interior	Общественные земли: внутренние районы
44	Emergency Management and Assistance	Управление и помощь в чрезвычайных ситуациях
45	Public Welfare	Общественное благосостояние
46	Shipping	Судоходство
47	Telecommunication	Связь
48	Federal Acquisition Regulations System	Система регулирования федеральных закупок
49	Transportation	Транспорт
50	Wildlife and Fisheries	Дикие животные и рыболовство

Пулянов В. З. отмечает, что, как и в Кодексе законов США, ведомственные нормативные правовые акты здесь размещаются по сферам управления<sup>1</sup>. Однако систематизация в Code of Federal Regulations несколько

<sup>1</sup> Пулянов В. З. Государственная регистрация и публикация правительственных и ведомственных нормативных актов в США. М.: Министерство юстиции СССР. ВНИИ советского законодательства, 1977. С. 14.

сложнее – она не исчерпывается просто предметным характером. Вышеприведенные разделы состоят из подразделов и глав. Практически все эти подразделы и главы, как правило, носят название соответствующего федерального ведомства и состоят из более мелких частей по областям регулирования. Это, в частности, позволило О. В. Михайлову сделать вывод о том, что критерий систематизации в Кодексе федеральных нормативных актов – ведомственный<sup>1</sup>. Поскольку каждому ведомству отведена определенная область правового регулирования, то предметный характер систематизации при использовании ведомственного критерия систематизации сохраняется. Таким образом, объединив рассмотренные позиции, следует заключить, что принцип систематизации в Code of Federal Regulations – предметно-ведомственный.

Характеризуя наименование и содержание разделов Кодекса федеральных нормативных актов, а равно Кодекса законов США (Таблицы 6 и 7), можно заметить, что прослеживается их взаимосвязь с положениями раздела 8 статьи I Конституции США, определяющего полномочия федерального законодателя<sup>2</sup>. Таким образом, области регулирования, указанные в качестве наименования разделов, выбраны не произвольно, а в связи с необходимостью урегулировать ту или иную сферу правоотношений.

Основная структурная единица – статья (section). Статьи могут объединяться в части и подчасти, которые охватывают собой регулирование в определенной сфере или применительно к реализации отдельной функции соответствующего ведомства. Статьи могут иметь достаточно сложную структуру параграфов и подпараграфов (до 6 уровней иерархии). При этом Службой (управлением) по делам Федерального реестра Национального управления архивов и документации рекомендуется использовать не более трех уровней иерархии внутри статьи<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Михайлов О. В. Систематизация нормативно-правовых актов как способ их совершенствования. М.: Изд-во РГТЭУ, 2003. С. 94.

<sup>2</sup> The Constitution of the United States of America, with the Bill of Rights and all of the Amendments; The Declaration of Independence; and the Articles of Confederation. Lexington, KY: Tribeca Books, 2011. P. 18.

<sup>3</sup> Federal Register Document Drafting Handbook, October 1998 Revision; Chapters 5 and 6, 2011 Revision. [The U.S. National Archives and Records Administration]. URL: <http://www.archives.gov/federal-register/write/handbook/ddh.pdf> (retrieved 10.01.2015). P. 2-27, 2-28.

Подробнее структура Code of Federal Regulations представлена ниже на Схеме 3.

**Схема 3. Иерархия структурных единиц Code of Federal Regulations.**

Title I – Name of the Title

SUBTITLE A – NAME OF THE SUBTITLE

CHAPTER I – NAME OF THE CHAPTER

SUBCHAPTER A – NAME OF THE SUBCHAPTER

PART I – NAME OF THE PART

Subpart A – Name Of The Subpart

§ 1.1 Name of the Section.

Структура статьи (section):

(a) *Name* and/or text of the paragraph

(1) *Name* and/or text of the subparagraph

(i) *Name* and/or text of the subparagraph

(A) *Name* and/or text of the subparagraph

(1) *Name* and/or text of the subparagraph

(i) *Name* and/or text of the subparagraph

Безусловно, что все эти уровни иерархии присутствуют не в каждом разделе Кодекса федеральных нормативных актов.

В Кодексе федеральных нормативных актов нумерация структурных единиц более унифицирована, чем в Кодексе законов США. Поэтому можно сказать о некоторых плюсах такой нумерации и иерархичности построения нормативного материала. Если не злоупотреблять большим количеством уровней разбивки статьи на подпараграфы, то нумерованные части или параграфы статей лучше, чем параграфы, не имеющие нумерации. Отсутствие нумерации неудобно для ссылок на законодательство, так как приходится считать абзацы вручную при том, что иногда «абзацы» являются и должны

именоваться в одних случаях «частями», а в других – просто «абзацами», с точки зрения автора нормативного акта<sup>1</sup>.

Что касается вида систематизации, то весь Кодекс федеральных нормативных актов является кодификацией федерального ведомственного законодательства, так как построен из ведомственных актов, конструирующих данный кодекс, вносящих изменения в текст этого кодекса, и является единым сложно структурированным документом. Однако эта кодификация имеет ряд особенностей.

Так, Кодекс федеральных нормативных актов – это лишь достаточное при отсутствии опровержения доказательство текста документов, включенных в этот кодекс. Оригинальной считается публикация в «Федеральном реестре»<sup>2</sup>.

Кроме того, каждая глава и часть кодекса обладает некоторой обособленностью, своим внутренним набором терминов.

В разделе 3 Кодекса федеральных нормативных актов (в отдельном подразделе этого раздела) сосредоточены акты Президента США, которые издаются не как части этого кодекса, а как самостоятельные акты. Они упорядочены здесь лишь в хронологическом порядке. То есть эта небольшая часть сборника является инкорпорацией президентских документов.

Рассматривая Кодекс федеральных нормативных актов с точки зрения вида систематизации, С. Л. Зивс отметил, что, хотя данный свод в готовом виде не утвержден, по типу издания он приближается к кодификации: «нормативные положения расположены в виде статей органически переработанных предметных разделов без сохранения указаний на наименование акта, который первоначально закрепил соответствующую норму»<sup>3</sup>. Однако утверждение о том, что издание приближается к кодификации, не отвечает на вопрос о виде систематизации однозначно, в связи с чем следует сделать более четкий вывод в отношении сущности рассматриваемого свода.

---

<sup>1</sup> Такая структура статей, без нумерации частей или абзацев, присутствует в Трудовом кодексе Российской Федерации // Российская газета. 2001. 31 декабря.

<sup>2</sup> 44 U.S.C. § 1510 (e) (2012).

<sup>3</sup> Зивс С. Л. Практика систематизации законодательства в капиталистических государствах / Юридическая комиссия при Совете министров СССР. ВНИИ Советского законодательства. Сектор зарубежного законодательства. Отв. ред. канд. юр. наук С. В. Боботов. М., 1964. С. 23.

Изложенное выше описание Кодекса федеральных нормативных актов позволяет заключить, что этот кодекс есть упорядоченный на предметно-ведомственной основе практически полностью кодифицированный свод федеральных ведомственных нормативных актов с включением в него отдельного блока инкорпорированных в этот свод актов Президента США.

Систематизация законодательства не ограничивается в США федеральным уровнем. Это обусловлено той ролью, которую право штатов играет в американском праве.

Как отмечает, например, проф. Дж. П. Флетчер, американское право – это во многом право штатов, так как сфера регулирования федерального права достаточно ограничена. Право штатов, в том числе статутное, содержит в себе договорное, деликтное, вещное, семейное, торговое, корпоративное, уголовное право<sup>1</sup>. Лишь в ограниченном числе случаев эти вопросы решаются на уровне федерального законодательства.

По мнению российских и американских исследователей, как в конце XX века, так и сегодня, сложность и быстрое развитие американского общества обусловили возрастание роли статутного права, увеличение массы законов и их запутанность, сложность поиска норм права<sup>2</sup>. Эти тенденции обусловили создание сводов законов штатов. При этом порядок формирования, структура этих сводов неодинакова для разных штатов. Так, проф. К. Ф. Гуценко отмечал, что своды законов в штатах могли приниматься либо в целом легислатурами, либо одобряться (утверждаться) каким-то иным должностным лицом или органом (комиссией). При принятии свода законодательным органом он становился официальным источником норм права, включенных в него, а противном случае – лишь презумпцией наличия и содержания законов<sup>3</sup>.

Исполнение законов в американских штатах предполагает внимательную работу над деталями, в связи с чем, как и на федеральном уровне, исполнение

---

<sup>1</sup> Fletcher G. P., Sheppard S. *American Law in a Global Context: The Basics*. NY: Oxford University Press, 2005. P. 5.

<sup>2</sup> Лафитский В. И. *Основы конституционного строя США*. М.: Издательство НОРМА, 1998. С. 107; Лафитский В. И. *Конституционный строй США*. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2011. С. 144; Nyberg C. R., Voast C. *Subject compilations of state laws, 1979-1983*. Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1984. P. 3, 11.

<sup>3</sup> Гуценко К. Ф. *Указ. соч.* С. 9–10.

этих законов поручается ведомствам штатов. Эти ведомства уполномочиваются на издание ведомственных нормативных актов (regulations). При этом во многих штатах сложились механизмы пересмотра и систематизации этих нормативных актов<sup>1</sup>.

В штатах существуют специальные издания, наподобие «Федерального реестра», где публикуются планируемые к изданию и уже окончательные ведомственные нормативные акты, а также иные документы ведомств штатов: извещения о проведении слушаний, государственные контракты, исполнительные приказы губернаторов. Такие издания штатов публикуются или ежедневно, или еженедельно, или ежемесячно. Они доступны по подписке, а также в электронном виде. Так как ведомственные нормативные акты располагаются в этих изданиях в хронологическом порядке, для упорядочения этого нормативного материала на предметной основе (часто это достигается при использовании ведомственного критерия классификации – когда крупная структурная единица свода посвящена определенному ведомству) в штатах созданы своды (кодексы) ведомственных нормативных актов. Терминология, оформление, средства обновления, частота публикаций и доступность этих сводов различаются в зависимости от штата<sup>2</sup>.

Чтобы оценить распространенность на уровне штатов систематизации статутов и ведомственных нормативных актов, подобной той, которая представлена на федеральном уровне, следует проанализировать наличие сводов законодательства в каждом штате и затем кратко охарактеризовать их.

**Таблица 8 – Своды статутного права и ведомственных нормативных актов в североамериканских штатах, имеющиеся в свободном доступе<sup>3</sup>**

Штат	Наличие свода законов штата (наименование, перевод, электронный адрес)	Наличие свода ведомственных нормативных актов штата (наименование, перевод, электронный адрес)
Айдахо	Idaho Code	Idaho Administrative Code

<sup>1</sup> Fletcher G. P., Sheppard S. Op. cit. P. 11.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Примечания к таблице: Таблица составлена на основании анализа всех официальных сайтов законодательных и исполнительных органов штатов. Перевод наименований выполнен автором. Все ссылки и наименования приведены по состоянию на 01.02.2015.

	Кодекс Айдахо <a href="http://legislature.idaho.gov/idstat/TOC/IDStatutesTOC.htm">http://legislature.idaho.gov/idstat/TOC/IDStatutesTOC.htm</a>	Административный кодекс Айдахо <a href="http://adminrules.idaho.gov/rules/current/">http://adminrules.idaho.gov/rules/current/</a>
Айова	Iowa Code Кодекс Айовы <a href="https://www.legis.iowa.gov/law/iowaCode">https://www.legis.iowa.gov/law/iowaCode</a>	Iowa Administrative Code Административный кодекс Айовы <a href="https://www.legis.iowa.gov/law/administrativeRules/agencies">https://www.legis.iowa.gov/law/administrativeRules/agencies</a>
Алабама	Code of Alabama Кодекс Алабамы <a href="http://alisondb.legislature.state.al.us/acas/codeofalabama/1975/coatoc.htm">http://alisondb.legislature.state.al.us/acas/codeofalabama/1975/coatoc.htm</a>	Alabama Administrative Code Административный кодекс Алабамы <a href="http://www.alabamaadministrativecode.state.al.us/">http://www.alabamaadministrativecode.state.al.us/</a>
Аляска	Alaska Statutes Статуты Аляски <a href="http://www.legis.state.ak.us/basis/statutes.asp">http://www.legis.state.ak.us/basis/statutes.asp</a>	Alaska Administrative Code Административный кодекс Аляски <a href="http://www.legis.state.ak.us/cgi-bin/folioisa.dll/aac?">http://www.legis.state.ak.us/cgi-bin/folioisa.dll/aac?</a>
Аризона	Arizona Revised Statutes Пересмотренные статуты Аризоны <a href="http://www.azleg.gov/ArizonaRevisedStatutes.asp">http://www.azleg.gov/ArizonaRevisedStatutes.asp</a>	Arizona Administrative Code Административный кодекс Аризоны <a href="http://www.azsos.gov/public_services/Table_of_Contents.htm">http://www.azsos.gov/public_services/Table_of_Contents.htm</a>
Арканзас	Arkansas Code Кодекс Арканзаса <a href="http://www.lexisnexis.com/hottopics/arkcode/Default.asp">http://www.lexisnexis.com/hottopics/arkcode/Default.asp</a>	—
Вайоминг	Wyoming Statutes Статуты Вайоминга <a href="http://legisweb.state.wy.us/statutes/statutes.aspx">http://legisweb.state.wy.us/statutes/statutes.aspx</a>	—
Вашингтон	Revised Code of Washington Пересмотренный кодекс Вашингтона <a href="http://app.leg.wa.gov/rcw/">http://app.leg.wa.gov/rcw/</a>	Washington Administrative Code Административный кодекс Вашингтона <a href="http://app.leg.wa.gov/wac/">http://app.leg.wa.gov/wac/</a>
Вермонт	Vermont Statutes Статуты Вермонта <a href="http://legislature.vermont.gov/statutes/">http://legislature.vermont.gov/statutes/</a>	Code of Vermont Rules Кодекс нормативных актов Вермонта <a href="http://www.lexisnexis.com/hottopics/codeofvtrules/">http://www.lexisnexis.com/hottopics/codeofvtrules/</a>
Виргиния	Code of Virginia Кодекс Виргинии <a href="http://law.lis.virginia.gov/vacode">http://law.lis.virginia.gov/vacode</a>	Virginia Administrative Code Административный кодекс Виргинии <a href="http://law.lis.virginia.gov/admincode">http://law.lis.virginia.gov/admincode</a>
Висконсин	Wisconsin Statutes & Annotations Статуты Висконсина и аннотации <a href="https://docs.legis.wisconsin.gov/statutes/prefaces/toc">https://docs.legis.wisconsin.gov/statutes/prefaces/toc</a>	Wisconsin Administrative Code Административный кодекс Висконсина <a href="http://docs.legis.wisconsin.gov/code/admin_code">http://docs.legis.wisconsin.gov/code/admin_code</a>
Гавайи	Hawaii Revised Statutes Пересмотренные статуты Гавайев <a href="http://www.capitol.hawaii.gov/docs/HR/RS.htm">http://www.capitol.hawaii.gov/docs/HR/RS.htm</a>	Administrative Rules Административные нормативные акты <a href="http://ltgov.hawaii.gov/the-office/administrative-rules/">http://ltgov.hawaii.gov/the-office/administrative-rules/</a>
Делавэр	Delaware Code Кодекс Делавэра <a href="http://delcode.delaware.gov/">http://delcode.delaware.gov/</a>	Delaware's Administrative Code Административный кодекс Делавэра <a href="http://regulations.delaware.gov/AdminCode/">http://regulations.delaware.gov/AdminCode/</a>
Джорджия	Official Code of Georgia Государственный кодекс Джорджии <a href="http://www.lexisnexis.com/hottopics/g">http://www.lexisnexis.com/hottopics/g</a>	Rules and Regulations of the State of Georgia Правила и нормативные акты штата

	acode/default.asp	Джорджии <a href="http://rules.sos.state.ga.us/cgi-bin/page.cgi?g=index.html&amp;d=1">http://rules.sos.state.ga.us/cgi-bin/page.cgi?g=index.html&amp;d=1</a>
Западная Виргиния	West Virginia Code Кодекс Западной Виргинии <a href="http://www.legis.state.wv.us/WVCODE/Code.cfm">http://www.legis.state.wv.us/WVCODE/Code.cfm</a>	Code Of State Rules Кодекс нормативных актов штата <a href="http://apps.sos.wv.gov/adlaw/csr/">http://apps.sos.wv.gov/adlaw/csr/</a>
Иллинойс	Illinois Compiled Statutes Собрание статутов Иллинойса <a href="http://www.ilga.gov/legislation/ilcs/ilcs.asp">http://www.ilga.gov/legislation/ilcs/ilcs.asp</a>	Illinois Administrative Code Административный кодекс Иллинойса <a href="http://www.ilga.gov/commission/jcar/admincode/titles.html">http://www.ilga.gov/commission/jcar/admincode/titles.html</a>
Индиана	Indiana Code Кодекс Индианы <a href="http://iga.in.gov/legislative/laws/2014/ic/">http://iga.in.gov/legislative/laws/2014/ic/</a>	Indiana Administrative Code Административный кодекс Индианы <a href="http://www.in.gov/legislative/iac/">http://www.in.gov/legislative/iac/</a>
Калифорния	California Law <sup>1</sup> Законы Калифорнии <a href="http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes.xhtml">http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes.xhtml</a>	California Code of Regulations Кодекс нормативных актов Калифорнии <a href="https://govt.westlaw.com/calregs/Index">https://govt.westlaw.com/calregs/Index</a>
Канзас	Kansas Statutes Статуты Канзаса <a href="http://www.kslegislature.org/li/statute/">http://www.kslegislature.org/li/statute/</a>	Kansas Administrative Regulations Административные нормативные акты Канзаса <a href="http://www.sos.ks.gov/Pubs/pubs_kar.aspx">http://www.sos.ks.gov/Pubs/pubs_kar.aspx</a>
Кентукки	Kentucky revised Statutes Пересмотренные статуты Кентукки <a href="http://www.lrc.ky.gov/statutes/">http://www.lrc.ky.gov/statutes/</a>	Kentucky Administrative Regulations Административные нормативные акты Кентукки <a href="http://www.lrc.ky.gov/kar/titles.htm">http://www.lrc.ky.gov/kar/titles.htm</a>
Колорадо	Colorado Revised Statutes Пересмотренные статуты Колорадо <a href="http://www.lexisnexis.com/hottopic/colorado/sendSearch.asp?source=4900&amp;tocdisplay=on">http://www.lexisnexis.com/hottopic/colorado/sendSearch.asp?source=4900&amp;tocdisplay=on</a>	Code of Colorado Regulations Кодекс нормативных актов Колорадо <a href="http://www.sos.state.co.us/CCR/NumericalDeptList.do">http://www.sos.state.co.us/CCR/NumericalDeptList.do</a>
Коннектикут	General Statutes of Connecticut Общие статуты Коннектикута <a href="http://www.cga.ct.gov/current/pub/titles.htm">http://www.cga.ct.gov/current/pub/titles.htm</a>	Regulations of Connecticut State Agencies (State Administrative Code) Нормативные акты ведомств штата Коннектикут (Административный кодекс штата) <a href="http://www.sots.ct.gov/sots/cwp/view.asp?a=4431&amp;q=520270">http://www.sots.ct.gov/sots/cwp/view.asp?a=4431&amp;q=520270</a>
Луизиана	Louisiana Revised Statutes <sup>2</sup> Пересмотренные статуты Луизианы <a href="http://www.legis.state.la.us/lss/lss.asp?folder=75">http://www.legis.state.la.us/lss/lss.asp?folder=75</a>	Louisiana Administrative Code Административный кодекс Луизианы <a href="http://www.doa.louisiana.gov/osr/lac/books.htm">http://www.doa.louisiana.gov/osr/lac/books.htm</a>

<sup>1</sup> В Калифорнии основной объем статутного права сосредоточен в отдельных кодексах: гражданском, торговом, корпоративном, финансовом, трудовом, семейном, водном, образовательном и т. п. Причины создания такого рода кодексов связаны не только с колониальным прошлым этого штата, но и с деятельностью отдельных правозащитников, судей, юристов.

<sup>2</sup> Помимо Пересмотренных статутов Луизианы в данном штате действуют отдельные кодексы, напоминающие таковые в странах континентального права. Так, Гражданский кодекс Луизианы по своей структуре в целом построен как Французский гражданский кодекс. Луизиана в отдельные периоды своей истории была французской, а также испанской колонией, что и обусловило эти особенности. Однако анализ кодексов европейского типа не входит в предмет настоящего исследования, так как это не типичные своды законов, рассматриваемые в настоящем параграфе.

Массачусетс	General Laws of Massachusetts Общие законы Массачусетса <a href="https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/Search">https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/Search</a>	Code of Massachusetts Regulations Кодекс нормативных актов Массачусетса <a href="http://www.mass.gov/courts/case-legal-res/law-lib/laws-by-source/cmr/">http://www.mass.gov/courts/case-legal-res/law-lib/laws-by-source/cmr/</a>
Миннесота	Minnesota Statutes Статуты Миннесоты <a href="https://www.revisor.mn.gov/statutes/">https://www.revisor.mn.gov/statutes/</a>	Minnesota Administrative Rules Административные акты Миннесоты <a href="https://www.revisor.leg.state.mn.us/rules/?view=list">https://www.revisor.leg.state.mn.us/rules/?view=list</a>
Миссисипи	Mississippi Code of 1972 Кодекс Миссисипи 1972 года <a href="http://www.lexisnexis.com/hottopics/mscode/">http://www.lexisnexis.com/hottopics/mscode/</a>	Mississippi Administrative Code Административный кодекс Миссисипи <a href="http://www.sos.ms.gov/admincodesearch/">http://www.sos.ms.gov/admincodesearch/</a>
Миссури	Missouri Revised Statutes Пересмотренные статуты Миссури <a href="http://moga.mo.gov/mostatutes/statutesAna.html">http://moga.mo.gov/mostatutes/statutesAna.html</a>	Code of State Regulations Кодекс нормативных актов штата <a href="http://www.sos.mo.gov/adrules/csr/csr.asp">http://www.sos.mo.gov/adrules/csr/csr.asp</a>
Мичиган	Michigan Compiled Laws Собрание законов Мичигана <a href="http://legislature.mi.gov/doc.aspx?chapterindex">http://legislature.mi.gov/doc.aspx?chapterindex</a>	Michigan Administrative Code Административный кодекс Мичигана <a href="http://www.michigan.gov/lara/0,4601,7-154-35738_5698---,00.html">http://www.michigan.gov/lara/0,4601,7-154-35738_5698---,00.html</a>
Монтана	Montana Code Annotated Кодекс Монтаны аннотированный <a href="http://leg.mt.gov/bills/mca_toc/">http://leg.mt.gov/bills/mca_toc/</a>	Administrative Rules of Montana Административные акты Монтаны <a href="http://www.mtrules.org">http://www.mtrules.org</a>
Мэн	Maine Revised Statutes Пересмотренные статуты Мэна <a href="http://legislature.maine.gov/statutes/">http://legislature.maine.gov/statutes/</a>	Code of Maine Rules Кодекс нормативных актов Мэна <a href="http://maine.gov/sos/cec/rules/rules.html">http://maine.gov/sos/cec/rules/rules.html</a>
Мэриленд	Code of Maryland (Statutes) Кодекс Мэриленда (Статуты) <a href="http://mgaleg.maryland.gov/webmgafirmStatutes.aspx">http://mgaleg.maryland.gov/webmgafirmStatutes.aspx</a>	Code of Maryland Regulations Кодекс нормативных актов Мэриленда <a href="http://www.dsd.state.md.us/comar/">http://www.dsd.state.md.us/comar/</a>
Небраска	Nebraska Revised Statutes Пересмотренные статуты Небраски <a href="http://nebraskalegislature.gov/laws/browse-statutes.php">http://nebraskalegislature.gov/laws/browse-statutes.php</a>	Nebraska Administrative Code Административный кодекс Небраски <a href="http://www.sos.ne.gov/rules-and-regs/regsearch/Rules/index.cgi">http://www.sos.ne.gov/rules-and-regs/regsearch/Rules/index.cgi</a>
Невада	Nevada Revised Statutes Пересмотренные статуты Невады <a href="https://www.leg.state.nv.us/NRS/Index.cfm">https://www.leg.state.nv.us/NRS/Index.cfm</a>	Nevada Administrative Code Административный кодекс Невады <a href="https://www.leg.state.nv.us/NAC/CHAPTERS.HTM">https://www.leg.state.nv.us/NAC/CHAPTERS.HTM</a>
Нью-Гэмпшир	New Hampshire Statutes (Revised Statutes) Статуты Нью-Гэмпшира (Пересмотренные статуты) <a href="http://www.gencourt.state.nh.us/rsa/html/nhtoc.htm">http://www.gencourt.state.nh.us/rsa/html/nhtoc.htm</a>	New Hampshire Code of Administrative Rules Кодекс административных актов Нью-Гэмпшира <a href="http://www.gencourt.state.nh.us/rules/about_rules/listagencies.htm">http://www.gencourt.state.nh.us/rules/about_rules/listagencies.htm</a>
Нью-Джерси	New Jersey Permanent Statutes Постоянные статуты Нью-Джерси <a href="http://lis.njleg.state.nj.us/cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=597227&amp;depth=2&amp;expandheadings=off&amp;headingswithhits=on&amp;infobase=statutes.nfo&amp;softpage=ТОС_Frame_Pg42">http://lis.njleg.state.nj.us/cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=597227&amp;depth=2&amp;expandheadings=off&amp;headingswithhits=on&amp;infobase=statutes.nfo&amp;softpage=ТОС_Frame_Pg42</a>	New Jersey Administrative Code Административный кодекс Нью-Джерси <a href="http://www.lexisnexis.com/hottopics/njcode/">http://www.lexisnexis.com/hottopics/njcode/</a>
Нью-Йорк	Consolidated Laws of the State of	New York Codes, Rules and Regulations

	New York Собрание законов Штата Нью-Йорк <a href="http://public.leginfo.state.ny.us/lawsrch.cgi?NVLWO:">http://public.leginfo.state.ny.us/lawsrch.cgi?NVLWO:</a>	Кодексы, правила и нормативные акты Нью-Йорка <a href="http://government.westlaw.com/linkedslice/default.asp?SP=nycrr-1000">http://government.westlaw.com/linkedslice/default.asp?SP=nycrr-1000</a>
Нью-Мексико	New Mexico Statutes Annotated Статуты Нью-Мексико аннотированные <a href="http://public.nmcompcomm.us/nmpublic/gateway.dll/nmsa1978/stat?f=templates\$fn=document-frameset.htm">http://public.nmcompcomm.us/nmpublic/gateway.dll/nmsa1978/stat?f=templates\$fn=document-frameset.htm</a>	New Mexico Administrative Code Административный кодекс Нью-Мексико <a href="http://www.nmcpr.state.nm.us/nmac/">http://www.nmcpr.state.nm.us/nmac/</a>
Огайо	Ohio Revised Code Пересмотренный кодекс Огайо <a href="http://codes.ohio.gov/orc/">http://codes.ohio.gov/orc/</a>	Ohio Administrative Code Административный кодекс Огайо <a href="http://codes.ohio.gov/oac/">http://codes.ohio.gov/oac/</a>
Оклахома	Oklahoma Statutes Статуты Оклахомы <a href="http://www.oklegislature.gov/osStatuesTitle.aspx">http://www.oklegislature.gov/osStatuesTitle.aspx</a>	Oklahoma Administrative Code Административный кодекс Оклахомы <a href="http://www.oar.state.ok.us/">http://www.oar.state.ok.us/</a>
Орегон	Oregon Revised Statutes Пересмотренные статуты Орегона <a href="http://www.oregonlaws.org/oregon_revised_statutes">http://www.oregonlaws.org/oregon_revised_statutes</a>	Oregon Administrative Rules Административные акты Орегона <a href="http://sos.oregon.gov/archives/Pages/about_rules.aspx">http://sos.oregon.gov/archives/Pages/about_rules.aspx</a>
Пенсильвания	Consolidated Statutes of Pennsylvania Собрание статутов Пенсильвании <a href="http://www.legis.state.pa.us/cfdocs/legis/LI/Public/cons_index.cfm">http://www.legis.state.pa.us/cfdocs/legis/LI/Public/cons_index.cfm</a>	Pennsylvania Code Кодекс Пенсильвании <a href="http://www.pacode.com">http://www.pacode.com</a>
Род-Айленд	State of Rhode Island General Laws Общие законы штата Род-Айленд <a href="http://webserver.rilin.state.ri.us/Statutes/">http://webserver.rilin.state.ri.us/Statutes/</a>	—
Северная Дакота	North Dakota Century Code Столетний Кодекс Северной Дакоты <sup>1</sup> <a href="http://www.legis.nd.gov/general-information/north-dakota-century-code">http://www.legis.nd.gov/general-information/north-dakota-century-code</a>	North Dakota Administrative Code Административный кодекс Северной Дакоты <a href="http://www.legis.nd.gov/agency-rules/north-dakota-administrative-code">http://www.legis.nd.gov/agency-rules/north-dakota-administrative-code</a>
Северная Каролина	North Carolina General Statutes Общие статуты Северной Каролины <a href="http://www.ncga.state.nc.us/gascripts/Statutes/StatutesTOC.pl">http://www.ncga.state.nc.us/gascripts/Statutes/StatutesTOC.pl</a>	North Carolina Administrative Code Административный кодекс Северной Каролины <a href="http://reports.oah.state.nc.us/ncac.asp">http://reports.oah.state.nc.us/ncac.asp</a>
Теннесси	Tennessee Code Кодекс Теннесси <a href="http://www.lexisnexis.com/hottopics/tncode/">http://www.lexisnexis.com/hottopics/tncode/</a>	Effective Rule Chapters Действующие разделы нормативных актов <a href="http://state.tn.us/sos/rules/rules2.htm">http://state.tn.us/sos/rules/rules2.htm</a>
Техас	Texas Statutes <sup>2</sup> Статуты Техаса <a href="http://www.statutes.legis.state.tx.us/Download.aspx">http://www.statutes.legis.state.tx.us/Download.aspx</a>	Texas Administrative Code Административный кодекс Техаса <a href="http://texreg.sos.state.tx.us/public/readtac\$ext.viewtac">http://texreg.sos.state.tx.us/public/readtac\$ext.viewtac</a>

<sup>1</sup> Необычное наименование выбрано в ознаменование столетия образования Территории Дакоты. См. подробнее: A Brief History of Codification of North Dakota Law [North Dakota Legislative Council]. URL: <http://www.legis.nd.gov/research-center/library/a-brief-history-codification-north-dakota-law> (retrieved 01.02.2015).

<sup>2</sup> В Техасе, как и в Калифорнии, свод законов как единое собрание статутного права не существует. Вместо этого в штате есть отдельные кодексы: предпринимательский и коммерческий, образовательный, трудовой, финансовый, водный и т. п.

Флорида	Florida Statutes Статуты Флориды <a href="http://www.leg.state.fl.us/Statutes/index.cfm?App_mode=Display_Index">http://www.leg.state.fl.us/Statutes/index.cfm?App_mode=Display_Index</a>	Florida Administrative Code Административный кодекс Флориды <a href="https://www.flrules.org/gateway/Browse.asp?toType=r&amp;Sort=ID">https://www.flrules.org/gateway/Browse.asp?toType=r&amp;Sort=ID</a>
Южная Дакота	South Dakota Codified Laws Кодифицированные законы Южной Дакоты <a href="http://legis.sd.gov/statutes/Codified_Laws/">http://legis.sd.gov/statutes/Codified_Laws/</a>	—
Южная Каролина	South Carolina Code of Laws Кодекс законов Южной Каролины <a href="http://www.scstatehouse.gov/code/statmast.php">http://www.scstatehouse.gov/code/statmast.php</a>	South Carolina Code of Regulations Кодекс нормативных актов Южной Каролины <a href="http://www.scstatehouse.gov/coderegs/statmast.php">http://www.scstatehouse.gov/coderegs/statmast.php</a>
Юта	Utah Code Кодекс Юты <a href="http://le.utah.gov/xcode/code.html">http://le.utah.gov/xcode/code.html</a>	Utah Administrative Code Административный кодекс Юты <a href="http://www.rules.utah.gov/publicat/code.htm">http://www.rules.utah.gov/publicat/code.htm</a>

Как показывает вышеприведенная Таблица 8, своды (кодексы) законов созданы во всех 50 штатах, а кодексы ведомственных нормативных актов – почти во всех штатах. Неаннотированные версии (без комментариев, прецедентной практики) этих сводов доступны для граждан, в том числе в электронном виде. Что касается кодексов ведомственных нормативных актов, то в тех штатах, где они недоступны через сеть Интернет (4 штата), в любом случае существуют систематизированные издания (свод) ведомственных нормативных актов, поддержкой и продажей которых занимаются частные издатели – систематизация законодательства в некоторых штатах проводилась и проводится частными лицами (компаниями)<sup>1</sup>.

Специфику систематизации в каждом штате невозможно охватить в одном исследовании. Отметим только, что по технике построения своды (кодексы) законов штатов и ведомственных нормативных актов штатов в большинстве случаев имеют общие черты с федеральными кодексами.

В связи с изложенным, в настоящем параграфе представляется необходимым ответить на вопросы о целесообразности или нецелесообразности, о возможности или невозможности, создания сводов

<sup>1</sup> Гуценко К. Ф. Указ. соч. С. 9.

законов и прочих нормативных актов, которые бы объединяли все нормативные акты постоянного действия.

Интересный вывод делает Р. Кабрияк, указывая, что для любой кодификации характерно стремление к полноте, к идее всеобщего кодекса<sup>1</sup>. На примере сводов законов и ведомственных нормативных актов прослеживается, что в США эта тенденция с присущей ей спецификой, какая была рассмотрена в настоящей работе, воплощается в жизнь. Приводя пример из французского опыта, Р. Кабрияк далее отмечает, что ныне во Франции вошли в моду «систематические кодификации», которые предполагают, что вся совокупность норм французского права должна быть распределена примерно на 60 кодексов. Эта идея признается им утопичной<sup>2</sup>.

Говоря о сводах законодательных актов штатов, В. И. Лафитский отметил, что огромный объем этих сводов снижает эффективность работы с законодательным материалом (лишь развитие компьютерных технологий сглаживает или устраняет трудности обращения с нормативным материалом)<sup>3</sup>. Думается, что данная точка зрения является не вполне верной по следующим причинам.

Наличие крупных сводных нормативных актов ведет к сокращению раздробленности массы нормативного материала. Издание же множества мелких законов ведет к дублированию актов, противоречиям, усложняет поиск норм права, делает законодательство громоздким. Громоздкость следует понимать не в объеме отдельного акта, который может быть и качественно выстроенным, но большим кодексом, а в чрезмерном объеме и запутанности отдельных формулировок. Чтобы найти нужный нормативный акт, затем найти в нем требуемую норму и понять механизм ее реализации, требуется

---

<sup>1</sup> Кабрияк Р. Кодификации / Пер. с фр. Л. В. Головки. М.: Статут, 2007. С. 388.

<sup>2</sup> Кабрияк Р. Указ. соч. С. 389.

<sup>3</sup> Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М.: Издательство НОРМА, 1998. С. 99; Лафитский В. И. Конституционный строй США. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2011. С. 145.

оптимизировать количество нормативных актов. Чем крупнее нормативные акты и чем меньше их количество, тем проще выполнить указанные действия<sup>1</sup>.

В связи с этим уместно привести мнение проф. Т. Я. Хабриевой о том, что увеличение числа законов не способствует росту уровня законности, противоречия и несогласованности в результате хаотичного нарастания законодательства снижают авторитет законодательства и его эффективность<sup>2</sup>.

По мнению Т. Н. Рахманиной, отпозкование от базовых кодифицированных актов более мелких нормативных актов, регулирующих отдельные институты, может нанести ущерб единству системы права<sup>3</sup>.

Как считает проф. В. Б. Исаков, развитие правотворчества предполагает постоянную систематизацию и кодификацию. Так как бумажная форма юридических текстов исчерпала себя и сегодня создает препятствия для систематизации, электронное опубликование нормативных актов решает эту проблему<sup>4</sup>. Безусловно, что кроме самого электронного опубликования необходимы также системы электронного редактирования, управления редакциями, внесения изменений в нормативные документы и другой автоматизированной правотворческой деятельности. Особенно эффективным является использование справочно-информационных систем для унификации терминологии в нормативных актах<sup>5</sup>. Разумеется, что большие по объему статуты, кодексы или своды законов не являются проблемой с точки зрения электронной обработки информации.

---

<sup>1</sup> Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. д. ю. н., проф. Н. А. Власенко. М.: ИД «Юриспруденция», 2010. С. 281–282; Михайлов О. В. Систематизация нормативно-правовых актов как способ их совершенствования. М.: Изд-во РГТЭУ, 2003. С. 21; Сивицкий В. А. Проблемы систематизации правовых норм в Российской Федерации. М.: «Формула права», 2007. С. 17.

<sup>2</sup> Хабриева Т. Я. Кодификация российского законодательства в условиях федеративного государства // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 25-26 сентября 2008 года) / Под. ред. д. ю. н., проф., заслуженного деятеля науки РФ В. М. Баранова, к. ю. н., доцента Д. Г. Краснова. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, ТПП Нижегородской области, 2009. С. 26.

<sup>3</sup> Рахманина Т. Н. Кодификация законодательства. М.: Юрист, 2005. С. 130.

<sup>4</sup> Исаков В. Б. Официальное электронное опубликование как необходимая предпосылка для перехода к системе непрерывной кодификации // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 25-26 сентября 2008 года) / Под. ред. д. ю. н., проф., заслуженного деятеля науки РФ В. М. Баранова, к. ю. н., доцента Д. Г. Краснова. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, ТПП Нижегородской области, 2009. С. 259.

<sup>5</sup> Рахманина Т. Н. Указ. соч. С. 18.

Американский опыт показывает, что технически создать свод нормативных актов, охватывающий все законы или подзаконные нормативные акты государства (федерации) или отдельного субъекта федерации, принципиально возможно. Однако кодификация не цель, а средство построения целостной системы правовых актов<sup>1</sup>. В связи с этим, например, понятно, что создание всеобщего свода федеральных законов в нынешних условиях в России требует значительного объема затрат различных видов ресурсов (временных, финансовых, кадровых) и представляется весьма затруднительным<sup>2</sup>.

Дело в том, что сплошную кодификацию, то есть кодификацию основной массы нормативного материала, или создание свода нормативных правовых актов целесообразно осуществлять при условии стабилизации законодательства<sup>3</sup>, чего в данный момент не наблюдается.

Изложенное позволяет заключить, что в России на федеральном уровне создание свода законов является делом будущего. Это возможно при качественном улучшении юридической техники, использовании новейших информационных технологий и опыта других государств, в том числе США. Целесообразной на сегодня является кодификация в привычном виде, путем издания кодексов, основ законодательства, крупных нормативных актов, отменяющих ранее действовавшие раздробленные и противоречащие друг другу нормативные акты. Такая работа не только заложит основу для последующей всеобщей систематизации, но и сама по себе является ценной.

Тем не менее о возможности создания сводов законов сегодня можно говорить на уровне субъектов Российской Федерации, так как объем законодательства на региональном уровне не столь велик, как на федеральном.

---

<sup>1</sup> Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 33.

<sup>2</sup> По данному вопросу существуют и другие точки зрения. Так, проф. А. С. Пиголкин предлагал принять специальный закон о подготовке полного и официального свода законов Российской Федерации, разработать государственную программу и методические документы. См. подробнее: Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. СПб.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2003. С. 51–53.

<sup>3</sup> Кудешкина О. Б. Систематизация отечественного законодательства: дис... канд. юрид. наук. Казань, 2002. С. 129; Рахманина Т. Н. Указ. соч. С. 135.

### **§ 3. Сравнительный анализ юридической природы сводов законодательства США и различных видов систематизации в рамках семьи континентального права**

Представляется, что сопоставление сущности и механизмов формирования сводов законов и ведомственных нормативных актов, созданных и поддерживаемых в США, с систематизацией законодательства и кодексами стран континентального права, позволяет уточнить смысл таких понятий как «кодекс» и «кодификация», уяснить как они соотносятся, более точно уяснить какой нормативный акт можно назвать кодексом, например, в российской правотворческой практике.

Прежде всего, рассмотрим что есть «кодекс» в американской юриспруденции и соотнесем исследованные американские кодексы и европейские, а также российские кодексы.

Сам термин “code” в переводе на русский язык может обозначать не только собственно «кодекс» как законодательный акт, содержащий правовые нормы какой-либо отрасли права и систематизированный путем переработки действующего законодательства, но и простой набор (свод) правил или принципов поведения, норм морали<sup>1</sup>.

Как пишет проф. У. Тресс, термин “code” в американской трактовке применим почти к любому упорядоченному собранию законодательных или ведомственных актов. При этом в отличие от европейских кодексов, Кодекс законов США, Кодекс нормативных актов США и аналогичные им своды законодательства штатов во многом являются результатом очень длительного процесса систематизации, состоящего в переработке множества статутов или в принятии этих кодексов разными по величине частями в разное время<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Мюллер В. К. Англо-русский словарь. 53 000 слов. Издание 23-е, стереотипное. М.: «Русский язык», 1992. С. 139; Пивовар А. Г., Осипов В. И. Англо-русский юридический словарь: право и экономика. М.: Экзамен, 2006. С. 162.

<sup>2</sup> Tress W. Lost Laws: What We Can't Find in the United States Code // Golden Gate University Law Review, Vol. 40, Issue #2, 2010. P. 131–132 .

Проф. Дж. П. Флетчер, заметил, что слово “code” часто используется для обозначения больших статутов, таких как Внутренний налоговый кодекс (раздел 26 United States Code). Многие разделы Кодекса законов США на первый взгляд представляют собой как бы кодексы внутри кодекса, однако, по мнению этого же ученого, это не кодексы в «европейском смысле», а своего рода усложненные статуты<sup>1</sup>.

Эта точка зрения, однако, слишком категорична. Так, проф. А. Т. Фон Мерен, упоминая тот же Внутренний налоговый кодекс, выделяет его в качестве исключения, в том смысле, что большинство американских кодексов не обладают той последовательностью и полнотой, какую имеют европейские кодексы, и не дают отправной точки для решения какого-либо юридического вопроса, тогда как в федеральном налоговом праве США закон является первичным (по отношению к прецедентам) источником права<sup>2</sup>.

Отсутствие отправной точки для решения какого-либо юридического вопроса в американском кодексе можно представить тем обстоятельством, что по общему правилу юрист континентального права начнет изучение юридического вопроса с обращения к кодексу, а юрист общего права – к базе прецедентов по аналогичным делам<sup>3</sup>.

Говоря о характере систематизации в рамках американских кодексов, В. И. Лафитский отметил, что они отличаются от европейских образцов, так как в большей части закрепляют уже действующие правовые нормы, для них характерна казуистичность, «структура этих кодексов в меньшей степени подчинена задачам и логике нормативного обобщения». Однако в данном случае речь шла о попытках создания отдельных кодексов (гражданских, уголовных, торговых, и т. п.). Поэтому здесь же, В. И. Лафитский отдельно выделяет «пересмотренные своды законодательства» как иную форму систематизации законодательства, в рамках которой законодательные акты

---

<sup>1</sup> Fletcher G. P., Sheppard S. American Law in a Global Context: The Basics. NY: Oxford University Press, 2005. P. 33.

<sup>2</sup> Von Mehren A. T. Law in the United States: a general and comparative view. Deventer–Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1989. P. 21.

<sup>3</sup> Fletcher G. P., Sheppard S. Op. cit. P. 33.

включаются в своды без изменений и располагаются по разделам. Таким образом, в данном случае речь уже идет о рассмотренных в предыдущем параграфе сводах статутов штатов<sup>1</sup>.

Однако, как показывает настоящее исследование, выделять какую-то иную форму систематизации законодательства в данном случае не имеет смысла. Если нормативный правовой акт включается в свод (кодекс) без изменения его текста или подвергается редакционной обработке не уполномоченным для издания данного нормативного акта органом, то это охватывается инкорпорацией. Если при включении нормативного акта в свод (кодекс) переработка такого акта осуществляется уполномоченным для его издания органом, то это есть кодификация. Кроме того, из Таблицы 8, приведенной в предыдущем параграфе, также видно, что лишь в некоторых штатах своды имеют наименование «пересмотренных статутов».

Французская правовая доктрина в лице Р. Давида и Р. Кабриака рассматривает United States Code и другие своды законодательства как «не кодексы во французском смысле слова»<sup>2</sup>. Кодекс законов США, равно как и все прочие своды законодательства, рассматриваются данными правоведомы как выстраиваемые в алфавитном порядке компиляции, классифицирующие и упорядочивающие источники американского права, регулирующие определенные сферы<sup>3</sup>.

Представляется, что в этой точке зрения имеется чрезмерное упрощение юридической природы сводов законодательных и ведомственных нормативных актов в США.

Во-первых, как было рассмотрено в предыдущем параграфе, процесс принятия разделов United States Code в виде *positive law titles* предполагает не только изменение формулировок, но и существенную переработку содержания законоположений, построение новой структуры кодифицируемых нормативных

---

<sup>1</sup> Лафитский В. И. США: Конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. М.: Известия, 1993. С. 98-99, 107; Лафитский В. И. Конституционный строй США 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2011. С. 145.

<sup>2</sup> Давид Р., Жоффре-Спинози К. Указ. соч. С. 342.

<sup>3</sup> Давид Р., Жоффре-Спинози К. Указ. соч. С. 342; Кабриак Р. Указ. соч. С. 84.

актов, перестроение (перемещение) структурных единиц, включение новых структурных единиц, удаление устаревших и т. п. Такая правотворческая деятельность имеет все признаки кодификации, понимаемой в том же смысле, в каком она существует в отечественной правовой науке применительно к кодексам европейского типа.

Во-вторых, структура United States Code не носит преимущественно алфавитный характер. Действительно, многие базовые разделы сводов законодательства расположены в алфавитном порядке (Таблицы 6 и 7). В то же время, как в United States Code, так и в Code of Federal Regulations, имеется раздел I – «Общие положения», следующие пять разделов касаются наиболее важных государственных вопросов, а последовательность этих первых разделов (с учетом наименований) дана не в алфавитном порядке.

Более того, каждый раздел содержит множество структурных единиц, которые устроены весьма сложным образом: имеются структурные единицы (разного уровня), называемые «Общие положения» (применительно к разделам, главам, частям и т. п.), нормативный материал внутри структурных единиц может располагаться как в алфавитном порядке<sup>1</sup> (если не требуется иной порядок), так и в ином, обусловленном логикой изложения, порядке (например, структурные единицы выстроены как описание этапов процедуры)<sup>2</sup>.

Конечно, содержание сводов законов и ведомственных правовых актов соответствует высказанной выше позиции о том, что эти своды обычно не служат отправной точкой для поиска решения правового вопроса. Однако юридико-технически они представляют собой результаты инкорпорации и кодификации в таком же смысле, как европейские или российские кодексы.

Можно сказать, что результат кодификации в США обладает спецификой, состоящей в том, что этому результату в большей части не присущи завершенность (полнота), и первичность (в соотношении с прецедентом) как источника права. В большей части потому, что, как было рассмотрено выше,

---

<sup>1</sup> См., например: 18 U.S.C. Part I (2012).

<sup>2</sup> См., например: 5 U.S.C. Chapter 5, Subchapter III; 26 U.S.C. Chapter 1, Subchapter B (2012).

есть сферы регулирования, где закон все же занимает приоритетное место среди источников права.

Однако более важные аспекты в сопоставлении сводов нормативных правовых актов США с европейскими или российскими кодексами состоят не в том, насколько данные источники права не похожи, а в том, что есть общее между анализируемыми системами и что из американского опыта может быть использовано, в частности, в российской правотворческой практике.

Так, весьма интересны с этой точки зрения официально устанавливаемые краткие наименования нормативных правовых актов, встречающиеся в американском законодательстве. Достаточно представить себе, что официальное закрепление аббревиатур наименований кодексов (АПК РФ, ГК РФ, ТК РФ и т. п.) и других федеральных законов позволило бы юристам и иным пользователям более свободно использовать эти краткие наименования во всех официальных документах и не вызывало бы неясностей или искажений наименований в устной речи.

Включение в нормативный правовой акт содержания (оглавления) в первой или второй статье, как это делается в американских статутах, предоставило бы возможность более удобным образом использовать официальные источники опубликования, такие как «Официальный интернет-портал правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru))<sup>1</sup>, а также бумажные (распечатанные) тексты больших по объему (кодифицированных) нормативных актов.

Как уже было сказано, в United States Code (в общих положениях этого свода законов) можно обнаружить закрепление отдельных юридико-технических правил, касающихся законодательской техники, а также дефиниций, распространяющих свое действие на все законы. Применительно к этому можно сказать следующее.

---

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения 26.04.2015).

Закрепление дефиниций и правил употребления терминов, распространяющих свое действие на все законодательство, позволяет достичь качественного единообразия в реализации норм права<sup>1</sup>. Важность правильного выбора места для размещения дефиниций в тексте нормативного правового акта, как представляется, очевидна<sup>2</sup>. Само по себе вынесение дефиниций в отдельные статьи упрощает текст кодекса или иного нормативного акта по сравнению с изложением дефиниции внутри какой-либо статьи. Подобный подход соответствует идее российских правоведов о том, что в системе законодательства должно быть единообразие понятий, не должно принижаться юридическое значение дефиницией, а выбор места для дефиниций в нормативном акте не должен вызывать сложностей при их обнаружении и толковании<sup>3</sup>.

Многие правоведы отмечают, что в России необходимо урегулировать правотворческую деятельность, в частности посредством принятия закона о нормативных правовых актах<sup>4</sup>. Отклоненный Государственной Думой проект Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» нормативных положений, аналогичных рассмотренным в настоящей работе

---

<sup>1</sup> Как считает проф. В. Б. Исаков одной из проблем современного законодательства являются расхождения в определении одних и тех же понятий в разных законах. См.: Исаков В. Б. Правовые словари и терминосистемы // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: Материалы Международного «круглого стола» (Черновцы, 21—23 сентября 2006 года) / Под ред. д. ю. н., проф., заслуженного деятеля науки РФ В. М. Баранова, д. ю. н., проф., заслуженного юриста Украины П. С. Пацуркивского, к. ю. н. Г. О. Матюшкина. Нижний Новгород: Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр «Юридическая техника», 2007. С. 87—89.

<sup>2</sup> По мнению проф. В. М. Баранова «в законодательстве абсолютно все имеет значение и определенное функциональное предназначение», в том числе и определение места дефиниций в законодательном тексте. См. подробнее: Баранов В. М. Законодательная дефиниция как общеправовой феномен // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: Материалы Международного «круглого стола» (Черновцы, 21—23 сентября 2006 года) / Под ред. д. ю. н., проф., заслуженного деятеля науки РФ В. М. Баранова, д. ю. н., проф., заслуженного юриста Украины П. С. Пацуркивского, к. ю. н. Г. О. Матюшкина. Нижний Новгород: Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр «Юридическая техника», 2007. С. 40.

<sup>3</sup> Вопленко Н. Н., Давыдова М. Л. Правовые дефиниции в современном российском законодательстве // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского. Серия право. 2001. № 1. С. 64—71.

<sup>4</sup> См., например: Савченко Л. В. Юридическая техника в правотворчестве субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 147; Сивицкий В. А. Проблемы систематизации правовых норм в Российской Федерации. М.: «Формула права», 2007. С. 14; Чигидин Б. В. Юридическая техника российского законодательства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 40.

(каково должно быть содержание статьи закона, как должны пониматься те или иные термины во всех законах и т. п.), не содержал<sup>1</sup>.

Кроме того, для нормального развития законодательства необходима его систематизация, а для налаживания систематизации важнейшим условием является нормативное закрепление правил юридической техники, в которые можно включить регулирование самого процесса систематизации (принципы, порядок, характеристики систематизированных актов, права и обязанности участников процесса систематизации), в частности посредством принятия закона о нормативных правовых актах<sup>2</sup>.

Следовательно, при подготовке нового проекта федерального закона о нормативных правовых актах в него целесообразно включить статьи с дефинициями, применяемыми в других законах, правила о том, как те или иные обороты речи должны пониматься в нормативных актах, дополнительные нормы о действии нормативных актов во времени и по кругу лиц, а также иные рассмотренные в настоящей работе требования к оформлению законов и других нормативных правовых актов.

Использовать те или иные приемы из перечисленных выше можно также при разработке любых других нормативных правовых актов и при закреплении правил юридической техники в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации.

Безусловно, что при этом нужно исходить из разумного употребления зарубежных образцов. Так, думается, что не стоит перенимать из рассмотренного выше зарубежного опыта структурирование законов и нумерацию статей, так как в российском законодательстве сложились иные подходы к данному вопросу, и американский аналог в данном случае не лучше российского. Однако важно обеспечить унификацию нумерации и исключить случаи наличия в нормативных актах нумерованных абзацев.

---

<sup>1</sup> Законопроект № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации» [Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности]. URL: <http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=96700088-2> (дата обращения 26.09.2014).

<sup>2</sup> Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. д. ю. н., проф. Н. А. Власенко. М.: ИД «Юриспруденция», 2010. С. 283, 298–299; Рахманина Т. Н. Указ. соч. С. 40; Сивицкий В. А. Указ. соч. С. 20.

Также для отечественного законодательства предпочтительно использование дефиниций только по отношению к понятиям, имеющим ключевой характер или особую потребность в разъяснении<sup>1</sup>, а не к абсолютно всем терминам, встречающимся в том или ином нормативном правовом акте; требуются компактность, лаконичность изложения<sup>2</sup>. Кроме того, как уже было сказано, пока что весьма отдаленной от настоящего времени представляется возможность создания «кодекса кодексов»<sup>3</sup>, объединяющего большинство законов в единый документ со сложной структурой.

Что касается детализации законов, то более разумной в этом отношении представляется идея проф. В. В. Лазарева о необходимости соблюдения меры в построении законодательных предписаний, не нагромождении текста там, где этого не требуется<sup>4</sup>. При этом ошибочным будет не только громоздкая казуистика, но и чрезмерное обобщение<sup>5</sup>.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о систематизации, а точнее о кодификации, ведомственных нормативных правовых актов. В обеспечении стабильности социально-экономической ситуации в Российской Федерации ведомственные нормативные акты играют не меньшую роль, чем законодательные акты<sup>6</sup>. Если в США проводится кодификация ведомственных нормативных актов путем создания единого «кодекса кодексов» этих актов, то

<sup>1</sup> См., например: Апт Л. Ф., Дорофеева Т. А. Методические рекомендации по формированию понятийного аппарата законопроекта // Юридический вестник. Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации. 2009. № 3–4. С. 64–67; Вопленко Н. Н., Давыдова М. Л. Указ. соч. С. 67–68; Туранин В. Ю. Теория и практика использования законодательных дефиниций. Монография. М.: МЭСИ, 2009 [Электронный ресурс]. URL: <http://sp.bfmes.ru/nir/DocLib10/B Ю Туранин Теория и практика использования законодательных дефиниций.pdf> (дата обращения 29.09.2014). С. 36.

<sup>2</sup> См., например: Кашанина Т. В. Указ. соч. С. 262, 265; Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Российской Федерации; под. ред. член-корр. Т. Я. Хабриевой, проф. Н. А. Власенко. М.: Эксмо, 2010. С. 49, 92–93.

<sup>3</sup> Термином «кодекс кодексов» обозначается всеобщая систематизация нормативных правовых актов (все отрасли и институты права собраны в одном кодексе). См.: Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. СПб.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2003. С. 46.

<sup>4</sup> См., например: Лазарев В. В. Избранные труды. [В 3т]. Т. I: Закон. Законность. Применение закона / В. В. Лазарев; Федеральная палата адвокатов РФ; Юрид. фирма «ЮСТ». М.: Новая юстиция, 2010. С. 449–455.

<sup>5</sup> Баранов П. П., Иванов И. Г., Лупандина О. А. О возможности использования информационной избыточности в законодательной технике // Законотворческая техника в современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. Т. 1. / под ред. доктора юрид. наук, проф. В. М. Баранова. Нижний Новгород, 2001. С. 219.

<sup>6</sup> Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Российской Федерации; под. ред. член-корр. Т. Я. Хабриевой, проф. Н. А. Власенко. М.: Эксмо, 2010. С. 5.

что можно использовать из этого американского опыта в кодификации подзаконных актов в России?

В учебной юридической литературе, как правило, когда речь идет о кодификации, основное внимание уделяется кодификации законодательных актов<sup>1</sup>. Существует и такая позиция, которая отвергает кодификацию ведомственных нормативных актов. В частности, проф. В. В. Оксамытный, отметил спорный характер такого «расширительного подхода» к кодификации, высказал мнение о том, что распространение понятия кодификации на подзаконные акты весьма условно<sup>2</sup>. Нередко сам кодекс определяется исключительно как закон, занимающий особое место среди других актов<sup>3</sup>. Однако на примере американского опыта видно, что понятие кодификации охватывает собой не только систематизацию законов, но и других нормативных правовых актов.

Единых сводов подзаконных актов, наподобие американских, в России не существует и, как думается, возможности их создания в ближайшей перспективе не предвидится. Тем не менее кодификация подзаконных нормативных актов осуществляется (как на федеральном, так и на региональном уровнях) посредством принятия развернутых и больших по объему документов: инструкций, положений, порядков, правил, регламентов, уставов<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: Сырых В. М. Теория государства и права: Учебник для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО Юстицинформ, 2012. С. 232–234; Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. С. 423.

<sup>2</sup> Оксамытный В. В. Общая теория государства и права: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 340.

<sup>3</sup> Тихомиров Ю. А. Теория кодекса // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 25-26 сентября 2008 года) / Под. ред. д. ю. н., проф., заслуженного деятеля науки РФ В. М. Баранова, к. ю. н., доцента Д. Г. Краснова. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, ТПП Нижегородской области, 2009. С. 38.

<sup>4</sup> Арзамасов Ю. Г. Ведомственные кодифицированные акты: ценность, виды, дефекты, проблемы повышения эффективности // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 25-26 сентября 2008 года) / Под. ред. д. ю. н., проф., заслуженного деятеля науки РФ В. М. Баранова, к. ю. н., доцента Д. Г. Краснова. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, ТПП Нижегородской области, 2009. С. 223–228; Рахманина Т. В. Указ. соч. С. 45.

Характерно, что некоторые ведомственные нормативные правовые акты именуется в последнее время «кодексами»<sup>1</sup>. Эти акты в основном связаны с регулированием правил поведения (этики) государственных служащих и иных категорий работников. Работа по утверждению кодексов этики во всех федеральных органах государственной власти, а также во всех органах государственной власти субъектов РФ была начата в 2011 году. К основным вопросам, которые регулируются данными кодексами, относятся: служебное поведение, соблюдение служащими ограничений и запретов, предотвращение конфликта интересов.

Однако термин «кодекс» применительно к наименованию данного рода документа, утвержденного приказом того или иного министерства (ведомства), используется (с точки зрения «европейского» понимания) весьма условно, так как кодекс этики по своей сути не является результатом кодификации. В этих кодексах правила поведения сформулированы слишком абстрактно, в большинстве своем скопированы из федеральных законов, и, таким образом, не формулируют понятные и служащие повседневным руководством к действию правила поведения с той степенью завершенности и целостности, которая присуща кодифицированным актам.

В этой связи необходимо отметить некоторую тенденцию в правотворчестве и в использовании терминологии в наименованиях документов. Поскольку речь идет о нормативных правовых актах, государство, посредством издания кодексов, утверждаемых ведомственными приказами (с учетом отсутствия закона о нормативных правовых актах), несколько модифицирует понятие «кодекса», приводя его к американскому аналогу, то есть называя «кодексом» документ, не являющийся результатом кодификации.

---

<sup>1</sup> См., например: Приказ Минфина России от 17.04.2014 № 115 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства финансов Российской Федерации» [Минфин России. Официальный сайт. Ведомственные нормативные правовые акты]. URL: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/prik115\\_ot\\_170414.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/prik115_ot_170414.pdf) (дата обращения 13.09.2014); Приказ Минтруда России от 31.12.2013 № 792 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения работников органов управления социальной защиты населения и учреждений социального обслуживания» [Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации]. URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/orders/0171> (дата обращения 13.09.2014).

В самой этой тенденции, вероятно, не усматривается особых негативных последствий. При этом с точки зрения теории права, судя по всему, необходимо будет через какое-то время уточнять понятие «кодекса». Если такая тенденция будет продолжена, то в будущем под «кодексом» действительно будет пониматься не кодекс европейского образца, а почти любой нормативный акт, который либо имеет значительный объем, либо (независимо от объема) содержит свод правил поведения для определенной категории лиц, вне зависимости от того кодифицированным или инкорпорированным данный нормативный акт является.

Следовательно, рассмотренный американский опыт кодификации ведомственных актов позволяет с уверенностью говорить о возможности кодификации нормативных правовых актов, не являющихся законами, что позволяет уточнить понятие «кодификации». С учетом изложенного, кодификация включает в себя не только создание законодательного акта, кодекса (как было рассмотрено выше кодекс – не всегда результат кодификации), но и осуществляемый уполномоченным на издание нормативного акта органом процесс «сборки» сложного или объемного нормативного правового акта любого уровня (закона, подзаконного акта) с переработкой положений создаваемого акта, созданием новых нормативных положений, перестроением или построением его новой структуры.

Как утверждает проф. М. Н. Марченко, в США понятие «кодификации» мало чем отличается от ее понимания, принятого в других правовых семьях<sup>1</sup>. Думается, что данное утверждение более подходит для характеристики не понимания или понятия «кодификации», а самой практики систематизации законодательства в США. Сопоставление практики систематизации в США и в странах континентального права позволило привлечь широкий пласт нормативного материала и сделать обобщения для теории права с учетом этого зарубежного опыта.

---

<sup>1</sup> Марченко М. Н. Курс сравнительного правоведения. М.: ООО «Городец-издат», 2002. С. 682.

## Заключение

Нормативные правовые акты всех уровней и видов в системе источников права США позволяют эффективно регулировать общественные отношения, выступая в отдельных сферах регулирования первичным по отношению к прецедентам источником права. Несмотря на те факты, что американское право является во много правом штатов и относится к правовой семье «общего права», статуты, президентские и ведомственные нормативные акты широко используются в механизме правового регулирования, как в области административного права, так и в ряде других областей.

Исследование статутного права позволило не только выделить первичность статутов по отношению к прецедентам в некоторых отраслях регулирования, но и разграничить нормативные (публичные) статуты и статуты, являющиеся ненормативными актами (частные).

Федеральный закон как в США, так и в России, является результатом законодательного процесса: хотя большая часть этого процесса протекает в парламенте, законопроект для того, чтобы превратиться в закон, нуждается в президентском одобрении и подписании (преодолении президентского вето или ином конституционно закреплённом основании) и не может в связи с этим считаться исключительно актом парламента.

Акты Президента США характеризуются плюрализмом обозначения их видов. По предметам регулирования, проистекающим из конституционных полномочий Президента США, его акты следует признать равными по юридической силе статутам. По остальным вопросам, эти акты должны соответствовать статутному праву. На практике Президент США использует свою указную власть для решения различных противоречивых общественно-значимых вопросов, что в некоторых случаях влечет судебное оспаривание и признание недействующими его актов.

Сравнение указанной правотворческой деятельности Президента США с практикой правотворчества Президента Российской Федерации позволяет

говорить о плюрализме обозначения видов президентских актов. В частности, поручения Президента России правильнее всего относить к ненормативным правовым актам.

Ведомственные нормативные правовые акты издаются в США во исполнение законов и не могут противоречить статутному праву. Тем не менее ведомства могут регулировать вопросы прямо не делегированные им законом, а вытекающие из цели деятельности ведомства и предмета регулирования того законодательного акта, которым учреждено ведомство.

Широкое использование дефиниций с вынесением их в отдельные статьи, наличие дефиниций для целей всех законодательных актов, законодательное закрепление правил юридической техники, официально закрепляемые краткие наименования нормативных актов и их разделов, включение в официальные тексты актов содержания с перечнем статей, качественная детализация ведомственных актов – эти и иные особенности американской юридической техники могут быть взяты на вооружение в российском правотворчестве.

При подготовке нового проекта закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации в него можно включить выявленные настоящим исследованием юридико-технические требования.

В США выработаны весьма необычные для страны «общего права» механизмы систематизации законодательства. На федеральном уровне и на уровне штатов существуют своды законодательных и ведомственных нормативных актов, часть материала которых включена в своды посредством инкорпорации, а часть – посредством кодификации. Для этих сводов не характерна консолидация (как в английском праве).

Консолидация в целом может выступать лишь как технический прием при подготовке нового нормативного акта, и не должна считаться самостоятельной формой систематизации законодательства.

Кодексам (сводам) нормативных правовых актов в США не присуща та полнота и завершенность, которой характеризуются кодексы европейского типа. Это своего рода «кодексы кодексов», в которых правотворческие органы

стремятся объединить почти все нормативные правовые акты соответствующего уровня.

Механизмы систематизации законодательства в США сформировались с привлечением частных организаций к данному процессу. Следовательно, организации, занимающиеся систематизацией законодательства на коммерческой основе (например, разработчики справочных правовых систем), могут оказать значительную помощь правотворческим органам в создании кодифицированных или иных массивных нормативных актов, так как обладают отлаженными технологиями, специалистами и опытом обработки массивов правовой информации.

В России наименование «кодекс» начинает официально пониматься государством более широко, чем это принято в теории, охватывая нормативные акты, не являющиеся результатом кодификации, что сближает его с американским пониманием термина “code”. Американский опыт кодификации ведомственных актов позволяет с уверенностью говорить о возможности кодификации подзаконных нормативных актов, о том, что понятие «кодификации» не сводится к кодификации законодательных актов.

Таким образом, проведенное исследование представляет собой образец и закладывает основу для детального анализа источников «писаного права» правовых систем других государств, через характеристику видов этих источников, определение их места в системе источников права, анализ процесса принятия (издания), выявление юридико-технических особенностей, особенностей систематизации, определяющих качество и удобство пользования нормативными документами. Это позволяет сопоставлять найденные закономерности и особенности с уже известными исследователю, заимствовать пригодные и оптимизирующие образцы из зарубежных подходов. Безусловно, такое заимствование требует разумного использования зарубежных образцов, принятия во внимание сложившихся традиций правотворчества, что требует от исследователя хорошего понимания практики нормотворческого процесса и реализации права.

## Список использованных источников

### Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. – 2009. – 21 января.
2. Водный кодекс Российской Федерации от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4471.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 31 декабря.
4. «О ветеранах», Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 3. – Ст. 168.
5. «Об обороне», Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2750.
6. «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 28 марта 2011 г. № 352 // Российская газета. – 2011. – 30 марта.
7. «О введении в действие Руководства по экспертизе заявок на изобретения», Приказ Роспатента от 25.07.2011 № 87 [Федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральный институт промышленной собственности»]. URL: [http://www1.fips.ru/wps/wcm/connect/content\\_ru/ru/inventions\\_utility\\_models/ruk\\_ezp\\_iz\\_4#6](http://www1.fips.ru/wps/wcm/connect/content_ru/ru/inventions_utility_models/ruk_ezp_iz_4#6) (дата обращения 13.09.2014).
8. «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения работников органов управления социальной защиты населения и учреждений социального обслуживания», Приказ Минтруда России от 31.12.2013 № 792 [Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации]. URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/orders/0171> (дата обращения 13.09.2014).
9. «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства финансов

Российской Федерации», Приказ Минфина России от 17.04.2014 № 115 [Минфин России. Официальный сайт. Ведомственные нормативные правовые акты]. URL:

[http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/prik115\\_ot\\_170414.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/prik115_ot_170414.pdf)

(дата обращения 13.09.2014).

10. «Об утверждении федеральных стандартов аудиторской деятельности и внесении изменения в федеральный стандарт аудиторской деятельности (ФСАД 5/2010) «Обязанности аудитора по рассмотрению недобросовестных действий в ходе аудита», утвержденный Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 17 августа 2010 г. № 90н», Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 16.08.2011 № 99н // Российская газета. – 2011. – 19 октября.

### **Судебные акты Российской Федерации**

11. Постановление Конституционного суда РФ от 17.11.1997 № 17-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. № 1090-1 ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 г. № 682-П ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. – 1997. – 22 ноября.

12. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Российская газета. – 2007. – 8 декабря.

13. Решение Высшего арбитражного суда РФ от 29.11.2012 № ВАС-13840/12 [Картотека арбитражных дел]. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card?number=ВАС-13048/2013> дата обращения: 07.09.2014).

14. Решение Высшего арбитражного суда РФ от 04.12.2013 № ВАС-13048/13 [Картотека арбитражных дел]. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card?number=ВАС-13840/2012> (дата обращения: 07.09.2014).

### **Зарубежные нормативные и ненормативные правовые акты**

15. The Constitution of the United States of America, with the Bill of Rights and all of the Amendments; The Declaration of Independence; and the Articles of Confederation. Lexington, KY: Tribeca Books, – 2011. – 94 p.

16. United States Code [The U.S. Government Printing Office]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collectionUScode.action?collectionCode=USCODE> (retrieved 11.06.2015).

17. Administrative Procedure Act // 5 U.S.C. §§ 551-559 (2012).

18. An Act to amend the Federal Register Act [LegisWorks]. URL: <http://www.legisworks.org/congress/75/publaw-158.pdf> (retrieved 06.10.2014).

19. Congressional Review Act // 5 U.S.C. §§ 801-808 (2012).

20. Digital Millennium Copyright Act [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-105publ304/pdf/PLAW-105publ304.pdf> (retrieved 07.10.2013).

21. Energy Policy Act of 2005 [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-119/pdf/STATUTE-119-Pg594.pdf> (retrieved 11.05.2014).

22. Federal Accountability Act [Parliament of Canada]. URL: <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&DocId=3294507> (дата обращения 07.10.2013).

23. Federal Register Act [LegisWorks]. URL: <http://www.legisworks.org/congress/74/publaw-220.pdf> (retrieved 06.10.2014).

24. Homeland Security Act of 2002 [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ296/pdf/PLAW-107publ296.pdf> (retrieved 18.05.2014).

25. Jumpstart Our Business Startups Act [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ106/pdf/PLAW-112publ106.pdf> (retrieved 07.10.2013).
26. La Pine Land Conveyance Act [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ164/pdf/PLAW-112publ164.pdf> (retrieved 21.10.2013).
27. Museum and Library Services Act of 2010 [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ340/pdf/PLAW-111publ340.pdf> (retrieved 07.10.2013).
28. Paperwork reduction act of 1995 // 44 U.S.C. §§ 3501-3521 (2012).
29. Utah Valley Electric Conveyance Act [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-113publ19/pdf/PLAW-113publ19.pdf> (retrieved 21.10.2013).
30. Private Law 112-1 of Dec. 28, 2012. An Act For the relief of Sopuruchi Chukwueke [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112pvtl1/pdf/PLAW-112pvtl1.pdf> (retrieved 19.10.2013).
31. Private Law 109-1 of May 12, 2006. Betty Dick Residence Protection Act [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-109pvtl1/pdf/PLAW-109pvtl1.pdf> (retrieved 19.10.2013).
32. Code of Federal regulations [The U.S. Government Printing Office]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collectionCfr.action?collectionCode=CFR> (дата обращения 11.06.2015).
33. Executive Order 12889—Implementation of the North American Free Trade Agreement [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1994-01-03/pdf/WCPD-1994-01-03-Pg2639.pdf> (retrieved 11.05.2014).
34. Executive Order 12951—Release of Imagery Acquired by Space-Based National Intelligence Reconnaissance Systems [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1995-02-27/pdf/WCPD-1995-02-27-Pg304.pdf> (retrieved 11.05.2014).

35. Executive Order 12989—Economy and Efficiency in Government Procurement Through Compliance With Certain Immigration and Naturalization Act Provisions [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1996-02-19/pdf/WCPD-1996-02-19-Pg281.pdf> (retrieved 11.05.2014).

36. Executive Order 13059—Prohibiting Certain Transactions With Respect to Iran [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1997-08-25/pdf/WCPD-1997-08-25-Pg1259.pdf> (retrieved 11.05.2014).

37. Executive Order 13083—Federalism [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1998-05-18/pdf/WCPD-1998-05-18-Pg866-3.pdf> (retrieved 11.05.2014).

38. Executive Order 13119—Designation of Federal Republic of Yugoslavia (Serbia/Montenegro), Albania, the Airspace Above, and Adjacent Waters as a Combat Zone [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1999-04-19/pdf/WCPD-1999-04-19-Pg639-2.pdf> (retrieved 11.05.2014).

39. Executive Order 13563—Improving Regulation and Regulatory Review. January 18, 2011 [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/DCPD-201100031/pdf/DCPD-201100031.pdf> (retrieved 12.05.2014).

40. Executive Order 13579—Regulation and Independent Regulatory Agencies. July 11, 2011 [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/DCPD-201100499/pdf/DCPD-201100499.pdf> (retrieved 12.05.2014).

41. Executive Order 13658—Establishing a Minimum Wage for Contractors. February 12, 2014 [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/DCPD-201400087/pdf/DCPD-201400087.pdf> (retrieved 04.05.2014).

42. George Washington. Proclamation - Day of National Thanksgiving. October 3, 1789. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. The American Presidency Project [University of California, Santa Barbara]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65502> (retrieved 09.05.2014).

43. George Washington. Proclamation 4 - Neutrality of the United States in the War Involving Austria, Prussia, Sardinia, Great Britain, and the United Netherlands Against France. April 22, 1793. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. The American Presidency Project [University of California, Santa Barbara]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65475> (retrieved 09.05.2014).

44. John Quincy Adams. Executive Order. July 11, 1826. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. The American Presidency Project [University of California, Santa Barbara]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=66658> (retrieved 09.05.2014).

45. Memorandum on Updating and Modernizing Overtime Regulations. March 13, 2014 [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/DCPD-201400165/pdf/DCPD-201400165.pdf> (retrieved 04.05.2014).

46. National Cybersecurity Awareness Month, 2012. Proclamation 8875 of October 1, 2012 // Federal Register /Vol. 77, No. 193 /Thursday, October 4, 2012 / Presidential Documents [the Government Printing Office's Federal Digital System]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-10-04/pdf/2012-24668.pdf> (retrieved 13.10.2013).

47. Proclamation 9089—Boundary Enlargement of the California Coastal National Monument [The Compilation of Presidential Documents]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/DCPD-201400157/pdf/DCPD-201400157.pdf> (retrieved 10.05.2014).

48. Read Across America Day, 2011. Proclamation 8633 of March 1, 2011 // 3 CFR (2012) [the Government Printing Office's Federal Digital System]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2012-title3-vol1/pdf/CFR-2012-title3-vol1-proc8633.pdf> (retrieved 13.10.2013).

49. Reorganization Plan No. 1 of 1980 // 5 U.S.C. Appendix [the Government Printing Office's Federal Digital System]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2012-title5/pdf/USCODE-2012-title5-app-reorganiz-other-dup106.pdf> (retrieved 07.09.2014).

### Судебные акты США

50. *American Bank & Trust v. Dallas County*, 463 U.S. 855 (1983).
51. *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954).
52. *Chamber of Commerce v. Reich*, 57 F.3d 1099 (D.C.Cir.1995).
53. *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984).
54. *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120 (2000).
55. *Little v. Barreme*, 6 U.S. 170 (1804).
56. *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*, 549 U.S. 497 (2007).
57. *National Broadcasting Co. v. United States*, 319 U.S. 190 (1943).
58. *Olson v. Mellon*, 4 F. Supp. 947 (W.D. Pa. 1933)
59. *Preston v. Heckler*, 734 F.2d 1359 (9th Cir. 1984).
60. *Royer's, Inc. v. United States*, 265 F.2d 615 (3d Cir. 1959).
61. *The Pocket Veto Case*, 279 U.S. 655, 680-85 (1929).
62. *Train v. City of New York*, 420 U.S. 35 (1975).
63. *U.S. National Bank of Oregon v. Independent Insurance Agents of America*, 508 U.S. 439 (1993).
64. *United States v. Florida East Coast Railway Co.*, 410 U.S. 224 (1973).
65. *United States v. Southwestern Cable Co.*, 392 U.S. 157 (1968).
66. *United States v. Zuger*, 602 F. Supp. 889 (D. Conn. 1984).
67. *United States. v. Welden*, 377 U.S. 95 (1964).
68. *Wright v. United States*, 302 U.S. 583, 590 (1938).
69. *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952).

**Монографии, научные статьи, специальная литература на русском языке**

70. Алексеев С. С. Собрание сочинений. В 10 т. – Т. 3: Проблемы теории права: Курс лекций. – М.: Статут, 2010. – 781 с.

71. Апт Л. Ф., Дорофеева Т. А. Методические рекомендации по формированию понятийного аппарата законопроекта // Юридический вестник. Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации. – 2009. – № 3–4. – С. 64–67.

72. Арзамасов Ю. Г. Ведомственные кодифицированные акты: ценность, виды, дефекты, проблемы повышения эффективности // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 25-26 сентября 2008 года) / Под. ред. д. ю. н., проф., заслуженного деятеля науки РФ В. М. Баранова, к. ю. н., доцента Д. Г. Краснова. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, ТПП Нижегородской области, 2009. – С. 215–234.

73. Баранов В. М. Законодательная дефиниция как общеправовой феномен // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: Материалы Международного «круглого стола» (Черновцы, 21—23 сентября 2006 года) / Под ред. д. ю. н., проф., заслуженного деятеля науки РФ В. М. Баранова, д. ю. н., проф., заслуженного юриста Украины П. С. Пацуркивского, к. ю. н. Г. О. Матюшкина. – Нижний Новгород: Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр «Юридическая техника», 2007. – С. 24–66.

74. Баранов В. М. Идея законопроекта // Юридическая техника [Ежегодник Нижегородского исследовательского научно-прикладного центра «Юридическая техника»]. – 2007. – № 1. – С. 35.

75. Баранов П. П., Иванов И. Г., Лупандина О. А. О возможности использования информационной избыточности в законодательной технике // Законотворческая техника в современной России: состояние, проблемы,

совершенствование: Сборник статей: В 2 т. – Т. 1. / под ред. доктора юрид. наук, проф. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001. – С. 211–220.

76. Бахвалов С. В. О развитии справочных правовых систем и перспективах кодификации // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 25-26 сентября 2008 года) / Под. ред. д. ю. н., проф., заслуженного деятеля науки РФ В. М. Баранова, к. ю. н., доцента Д. Г. Краснова. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, ТПП Нижегородской области, 2009. – С. 278–282.

77. Бернам У. Правовая система США. 3-й выпуск. – М.: «Новая Юстиция», – 2006. – 1216 с.

78. Богдановская И. Ю. Особенность систематизации в странах общего права // Право и политика. – 2007. – № 7. – С. 48–51.

79. Васькова Е. П., Храмова Т. М. Соотношение публичных и частных интересов при разрешении споров экономического характера: сравнительно-правовое исследование опыта судебного правотворчества РФ и США // Арбитражные споры. – 2013. – № 2. – С. 115–154.

80. Вопленко Н. Н. Виды и акты официального толкования права // Ленинградский юридический журнал. Научно-теоретический и информационно-практический межрегиональный журнал. – 2008. – № 2 (12). – С. 29–54.

81. Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права: Монография. – Волгоград: изд-во ВолГУ, 2009. – 898 с.

82. Вопленко Н. Н., Давыдова М. Л. Правовые дефиниции в современном российском законодательстве // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского. Серия Право. – 2001. – № 1. – С. 64–71.

83. Вудро В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. / Перевод под редакцией А. С. Яценко с предисловием

М. М. Ковалевского. С приложением текста важнейших конституций. – М.: издание В. М. Саблина, 1905. – 800 с.

84. Гуценко К. Ф. Систематизация законодательства в США // Информация о законодательстве зарубежных стран. Выпуск 63. – М.: ВНИИ Советского законодательства, 1971. – 103 с.

85. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / Пер. с фр. В. А. Туманова. – М.: Междунар. отношения, 2009. – 456 с.

86. Давыдова М. Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии: монография. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. – 318 с.

87. Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. д. ю. н., проф. Н. А. Власенко. – М.: ИД «Юриспруденция», 2010. – 368 с.

88. Зивс С. Л. Практика систематизации законодательства в капиталистических государствах / Юридическая комиссия при Совете министров СССР. ВНИИ Советского законодательства. Сектор зарубежного законодательства. Отв. ред. канд. юр. наук С. В. Боботов. – М., 1964. – 68 с.

89. Зивс С. Л. Развитие формы права в современных империалистических государствах. – М.: Изд-во Академии наук СССР, 1960. – 215 с.

90. Иностранное конституционное право / Под редакцией проф. В. В. Маклакова. – М.: Юристъ, 1997. – 512 с.

91. Исаков В. Б. Официальное электронное опубликование как необходимая предпосылка для перехода к системе непрерывной кодификации // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 25-26 сентября 2008 года) / Под. ред. д. ю. н., проф., заслуженного деятеля науки РФ В. М. Баранова, к. ю. н., доцента Д. Г. Краснова. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, ТПП Нижегородской области, 2009. – С. 254–262.

92. Исаков В. Б. Правовые словари и терминосистемы // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические,

морально-психологические и практические проблемы: Материалы Международного «круглого стола» (Черновцы, 21—23 сентября 2006 года) / Под ред. д. ю. н., проф., заслуженного деятеля науки РФ В. М. Баранова, д. ю. н., проф., заслуженного юриста Украины П. С. Пацуркивского, к. ю. н. Г. О. Матюшкина. – Нижний Новгород: Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр «Юридическая техника», 2007. – С. 86–101.

93. Кабрияк Р. Кодификации / Пер. с фр. Л. В. Головки. – М.: Статут, 2007. – 476 с.

94. Как создаются американские законы. Издание, исправленное и дополненное советником по пересмотру законодательства Э. Ф. Уиллетом мл. эскв. Палата представителей Конгресса США. – Вена. Без года издания. – 86 с.

95. Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 496 с.

96. Керимов Д. А. Кодификация и законодательная техника. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1962. – 104 с.

97. Клочкова Ю. А. Конвергенционные правовые системы как результат современной глобализации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 4. – С. 6–10.

98. Контурсы государственной власти США / вед. ред. Р. Таргонски. – Вена: Отдел международных информационных программ, Государственный департамент США, 2000. – 140 с.

99. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. – СПб.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2003. – 430 с.

100. Курицын В. М., Шалягин Д. Д. Конституционный строй США: Учебное пособие. – М.: Московская академия МВД России, 2000. – 78 с.

101. Лазарев В. В. Избранные труды. [В 3т]. – Т. I: Закон. Законность. Применение закона / В. В. Лазарев; Федеральная палата адвокатов РФ; Юрид. фирма «ЮСТ». – М.: Новая юстиция, 2010. – 648 с.

102. Лафитский В. И. Конституционный строй США. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2011. – 351 с.

103. Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. – М.: Издательство НОРМА, 1998. – 272 с.
104. Лафитский В. И. Сравнительное правоведение в образах права. Том первый. – М.: Статут, 2010. – 429 с.
105. Лафитский В. И. США: Конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. – М.: Известия, 1993. – 161 с.
106. Мазуренко А. П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. – М.: Юрист, 2010. – 392 с.
107. Марченко М. Н. Источники права: учеб. пособие. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 760 с.
108. Марченко М. Н. Курс сравнительного правоведения. – М.: ООО «Городец-издат», 2002. – 1068 с.
109. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Юристъ, 2009. – 541 с.
110. Михайлов А. Е. Актуальные проблемы организации работы по систематизации действующего законодательства России // Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Сборник научных статей: Материалы научно-практической конференции, состоявшейся 13-16 апреля 2009 г. в Российской академии правосудия / Отв. ред. В. М. Сырых, М. А. Занина. – М.: Российская академия правосудия, 2010. – С. 331–348.
111. Михайлов О. В. Систематизация нормативно-правовых актов как способ их совершенствования. – М.: Изд-во РГТЭУ, 2003. – 112 с.
112. Мусаев Н. М. Определение критериев качества нормативных актов // Законотворческая техника в современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. – Т. 1. / под ред. доктора юрид. наук, проф. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001. – С. 291–298.
113. Мюллер В. К. Англо-русский словарь. 53 000 слов. Издание 23-е, стереотипное. – М.: «Русский язык», 1992. – 848 с.

114. Оксамытный В. В. Общая теория государства и права: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция». – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 511 с.

115. Окуньков Л. А. Указы Президента РФ и проблемы их совершенствования // Законодательство. – 2000. – № 12. – С. 59–67.

116. Опальский А. П. О новых терминах в российском законодательстве // Юридическая техника [Ежегодник Нижегородского исследовательского научно-прикладного центра «Юридическая техника»]. – 2015. – № 9. – С. 527–529.

117. Отчет о научно-исследовательской работе: «Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: к 20-летию деятельности, как представительного и законодательного органа Российской Федерации» (заключительный). – М., 2012. [База данных Информационно-аналитических материалов Государственной Думы]. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/10/4965/19960?download=&type=PDF> (дата обращения 31.01.2017).

118. Петрова Е. А. Особенности систематизации американского законодательства // Вектор науки ТГУ. – 2010. – № 2 (2). – С. 129–131.

119. Петрова Е. А. Системное строение права: опыт России и США (теоретико-сравнительный аспект) // Система права в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Сборник научных статей. Материалы V ежегодной международной научной конференции, 19-22 апреля 2010 г. / Отв. ред. В. М. Сырых, С. А. Рубаник. – М.: РАП, 2011. – С. 638–647.

120. Пивовар А. Г., Осипов В. И. Англо-русский юридический словарь: право и экономика. – М.: Экзамен, 2006. – 864 с.

121. Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. – М.: Юрид. лит., 1994. – 128 с.

122. Придворов Н. А., Трофимов В. В. Правообразование и правообразующие факторы в праве: монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 400 с.

123. Прохоров П. В. Мониторинг законодательных ошибок: юридико-технические аспекты // Юридический вестник. Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации. – 2009. – № 3–4. – С. 58–63.

124. Пулянов В. З. Государственная регистрация и публикация правительственных и ведомственных нормативных актов в США. – М.: Министерство юстиции СССР. ВНИИ советского законодательства, 1977. – 15 с.

125. Рабец А. М. Проблемы законодательного закрепления юридических дефиниций // Законотворческая техника в современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. – Т. 1. / под ред. доктора юрид. наук, проф. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001. – С. 233–238.

126. Рахманина Т. Н. Кодификация законодательства. – М.: Юристъ, 2005. – 141 с.

127. Реутов В. П. Типы правопонимания и проблема источников и форм права // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2010. – № 2 (8) – С. 59–62.

128. Сергеева Л. Н. Административное нормотворчество в Соединенных Штатах Америки // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 12. – С. 78–86.

129. Сивицкий В. А. Проблемы систематизации правовых норм в Российской Федерации. – М.: «Формула права», 2007. – 140 с.

130. Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. – СПб.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2003. – 382 с.

131. Скидмор М. Д, Трипп М. К. Американская система государственного управления: Пер. с англ. – М., СП «КВАДРАТ», 1993. – 384 с.

132. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты: Пер. с англ. / Сост. В. И. Лафитский, под ред. и со вступ. ст. О. А. Жидкова. – М.: Прогресс, Универс, 1993. – 768 с.

133. Соминский А. С. Понятие и формы систематизации советского законодательства (тезисы сообщения) // Всесоюзный институт юрид. наук. Научная сессия, посвященная теоретическим вопросам систематизации советского законодательства (Тезисы докладов и сообщений). – М., 1961. – С. 12–18.
134. Сырых В. М. Теория государства и права: Учебник для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2012. – 704 с.
135. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С. Н. Братуся и И. С. Самощенко. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1962. – 575 с.
136. Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.
137. Тихомиров Ю. А. Теория кодекса // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 25-26 сентября 2008 года) / Под. ред. д. ю. н., проф., заслуженного деятеля науки РФ В. М. Баранова, к. ю. н., доцента Д. Г. Краснова. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, ТПП Нижегородской области, 2009. – С. 38–45.
138. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. – СПб.: Издательство «Лань», 1998. – 224 с.
139. Турагин В. Ю. Проблема выбора оптимального способа закрепления дефиниции в законодательном тексте // Законотворческая техника в современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. – Т. 1. / под ред. доктора юрид. наук, проф. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001. – С. 246–254.
140. Турагин В. Ю. Теория и практика использования законодательных дефиниций. Монография. – М.: МЭСИ, 2009 [Электронный ресурс]. URL: <http://sp.bfmes.ru/nir/DocLib10/В Ю Турагин Теория и практика использования законодательных дефиниций.pdf> (дата обращения 29.09.2014). 108 с.

141. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея: Пер. с англ. / Под общ. ред. Н. Н. Яковлева. – М.: Прогресс – Литера, 1994. – 592 с.

142. Фридмэн Л. Введение в американское право: Пер. с англ. / под. ред. М. Калантаровой. – М.: Прогресс, 1992. – 286 с.

143. Хабриева Т. Я. Кодификация российского законодательства в условиях федеративного государства // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Материалы Международной научно-практической конференции (Нижегород, 25-26 сентября 2008 года) / Под. ред. д. ю. н., проф., заслуженного деятеля науки РФ В. М. Баранова, к. ю. н., доцента Д. Г. Краснова. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, ТПП Нижегородской области, 2009. – С. 26–37.

144. Харт Г. Л. А. Понятие права / Пер. с англ.; под общ. ред. Е. В. Афонасина и С. В. Моисеева. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2007. – 302 с.

145. Хвостов В. М. Общая теория права. Элементарный очерк. – М.: Типография Вильде, 1914. – 148 с.

146. Чиркин В. Е. Конкретизация конституционной терминологии о принятии федеральных законов в Российской Федерации // Конкретизация права: теоретические и практические проблемы: Материалы IX Международной научно-практической конференции. – М.: РГУП, 2015. – С. 153–156.

147. Чиркин В. Е. О точности терминологии по вопросу принятия закона // Журнал российского права. – 2014. – № 4. – С. 29–33.

148. Чиркин В. Е. Слово о конституционной терминологии // Журнал российского права. – 2013. – № 12. – С. 13–19.

149. Шебанов А. Ф. Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства // Советское государство и право. 1960. – № 7. – С. 139–151.

150. Шумилов В. М. Правовая система США: Учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Междунар. отношения, 2006. – 408 с.

151. Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Российской Федерации; под. ред. член-корр. Т. Я. Хабриевой, проф. Н. А. Власенко. – М.: Эксмо, 2010. – 272 с.

152. Юртаева Е. А. Системность и систематизация в законотворчестве: теория и опыт // Российская юстиция. – 2010. – № 4. – С. 11–13.

### **Монографии, научные статьи, специальная литература на иностранных языках**

153. A Brief History Commemorating the 70th Anniversary of the Publication of the First Issue of the Federal Register [the Office of the Federal Register]. URL: <http://www.ofr.gov/documents/FR-History.pdf> (retrieved 06.10.2014).

154. A Citizen's Guide to Influencing Agency Action [Administrative Law Review]. URL: <http://www.administrativelawreview.org/publicresources/CitizensGuide.pdf> (retrieved 18.05.2014).

155. Burrows V. K. Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation. December 13, 2011 [Electronic resource]. URL: <http://www.hsdl.org/?view&did=719425> (retrieved 05.05.2015).

156. Burrows V. K., Garvey T. A. Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review. Congressional Research Service Report. January 4, 2011 [Electronic resource]. URL: [http://www.thecrs.com/pdf/20120910\\_CRerulemakingCB.pdf](http://www.thecrs.com/pdf/20120910_CRerulemakingCB.pdf) (retrieved 18.05.2014).

157. Carey M. P. Counting Regulations: An Overview of Rulemaking, Types of Federal Regulations, and Pages in the Federal Register. Congressional Research Service Report. July 14, 2015 [Federation of American Scientists]. URL: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43056.pdf> (retrieved 13.11.2015).

158. Chu V. S., Garvey T. Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation. Congressional Research Service Report. April 16, 2014 [Federation of American Scientists]. URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS20846.pdf> (retrieved 03.05.2014).
159. Dorsey T. A. Legislative Drafter's Deskbook: A Practical Guide. Alexandria, – VA: TheCapitol.Net, 2006. – 640 p.
160. Dove R. B. Enactment of a Law. 1997 [Electronic resource]. URL: <http://thomas.loc.gov/home/enactment/enactlaw.pdf> (retrieved 27.05.2013).
161. Farnsworth. E. A. An introduction to the legal system of the United States. 4-th ed. – New York: Oxford University Press, 2010. – 227 p.
162. Feldblum C. R., Appleberry R. Legislatures, Agencies, Courts and Advocates: How Laws are Made, Interpreted and Modified // Georgetown Law Faculty Publications and Other Works. Paper 1086. – 2006. [Electronic resource]. URL: <http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2092&context=facpub> (retrieved 27.05.2013).
163. Feldman S. M. American Legal Thought from Premodernism to Postmodernism: An Intellectual Voyage. – N.Y.: Oxford University Press, 2000. – 272 p.
164. Fisher L. The Pocket Veto: Its Current Status [the United States Senate]. URL: <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RL30909.pdf> (retrieved 19.10.2013).
165. Fletcher G. P., Sheppard S. American Law in a Global Context: The Basics. – NY: Oxford University Press. – 682 p.
166. Fontana D. Executive Branch Legalisms. Public Law and Legal Theory Paper No. 2012-140. Harvard Law Review Forum [Vol. 126:21 2012]. URL: <http://ssrn.com/abstract=2178646> (retrieved 06.10.2013).
167. Griswold E. N. Government in Ignorance of the Law – a Plea for Better Publication of Executive Legislation // Harvard Law Review. 1934. – Vol. 48. – P. 198–215.

168. Hirsch D. *Drafting Federal Law*. Second Edition. [Law Librarians' Society of Washington, D.C.]. URL: <http://www.llsdc.org/assets/sourcebook/drafting-fed-law.pdf> (retrieved 06.20.2013).

169. *Hybrid Rulemaking Procedures of the Federal Trade Commission. Recommendation 79-1* [Administrative Conference of the United States]. URL: <http://www.acus.gov/sites/default/files/documents/79-1-with-table.pdf> (retrieved 17.05.2014).

170. Katzmann R. A. *Statutes* // *New York University Law Review*. – Vol. 89. – 2012. – No. 3. – 637–703.

171. LaForge W. N. *Testifying Before Congress*. Alexandria, VA: TheCapitol.Net, 2010. – 450 p.

172. Mayer K. R. *Executive Orders and Presidential Power* // *The Journal of Politics*. – Vol. 61. – No. 2. – 1999. – P. 445–466.

173. McKinney R. J. *A Research Guide to the Federal Register and the Code of Federal Regulations* [Law Librarians' Society of Washington, D.C.]. URL: <http://www.llsdc.org/fr-cfr-research-guide#H-CFR> (retrieved 30.09.2014).

174. McKinney R.J. *Basic Overview on How Federal Laws Are Published, Organized and Cited*. FLICC Program on Federal Legislative Research. 2006 [Law Librarians' Society of Washington, D.C.]. URL: <http://www.llsdc.org/assets/sourcebook/federal-laws.pdf> (retrieved 18.05.2014).

175. McKinney R. J. *United States Code: Historical Outline and Explanatory Notes* [Law Librarians' Society of Washington, D.C.]. URL: <http://www.llsdc.org/assets/sourcebook/us-code-outline.pdf> (retrieved 30.09.2014).

176. Mellinkoff D. *Legal Writing: Sense and Nonsense*. – N.Y.: Charles Scriber's Sons, 1982. – 242 p.

177. Nyberg C. R., Boast C. *Subject compilations of state laws, 1979-1983*. – Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1984. – 556 p.

178. Olson W. J., Woll A. *Executive Orders and National Emergencies* // *Cato Institute Policy Analysis No. 358*, October 28, 1999. – P. 1–29.

179. Rudalevige A. The Birds and the Bees and the Black Boxes: Presidential Power and the Formulation of Executive Orders [Electronic resource]. URL: <http://ssrn.com/abstract=1669668> (retrieved 05.01.2014).

180. Seidenfeld M. A Table of Requirements for Federal Administrative Rulemaking // Florida State University Law Review. Vol. 27:2 1999, 27:533 2000. P. 533–545.

181. Solan L. M. The Language of Statutes: Laws and their Interpretation // Brooklyn Law School Legal Studies. Research Paper No. 216. 2010. [Electronic resource]. URL: <http://ssrn.com/abstract=1728754> (retrieved 14.10.2014).

182. Startsev I. Les instructions du Président de la Russie. Analyse d'un instrument d'action discrétionnaire // Revue d'études comparatives Est-Ouest, 2000, – vol. 31, No. 2. – P. 139–158.

183. Sullivan J. V. How Our Laws Are Made. Washington: U.S. Government Printing Office, 2007. [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf> (retrieved 27.05.2013).

184. Tidmarsh J., Murray B. J. A Theory of Federal Common Law // Northwestern University Law Review. – 2006. – Vol. 100, No. 2. – P. 585–654.

185. Tress W. Lost Laws: What We Can't Find in the United States Code // Golden Gate University Law Review, Vol. 40, Issue #2, 2010. – P. 129–164.

186. Von Mehren A. T., Murray P. L. Law in the United States. – New York: Cambridge University Press, 2007. – 342 p.

187. Von Mehren A. T. Law in the United States: a general and comparative view. Deventer–Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1989. – 112 p.

188. Welsh M. An Overview of the Development of U.S. Congressional Committees [Law Librarians' Society of Washington, D.C.]. URL: <http://www.llsdc.org/assets/sourcebook/cong-cmte-overview.pdf> (retrieved 19.10.2013).

189. Wetzel A. C. Beyond the Zone of Twilight: How Congress and the Court can Minimize the Dangers and Maximize the Benefits of Executive Orders, 42 Valparaiso University Law Review 385 (2007). – P. 385–430.

190. Whisner M. The United States Code: Prima Facie Evidence and Positive Law // Law Library Journal, v. 101. – 2009. – P. 545–556.

191. Yoo J. George Washington and the Executive Power, 5 University of St. Thomas Law Review & Pub. Pol'y 1 (2010). – P. 1–35.

### **Диссертации на русском и иностранном языках**

192. Богдановская И. Ю. Источники права на современном этапе развития «общего права»: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01 / Богдановская Ирина Юрьевна. – М., 2007. – 338 с.

193. Кудешкина О. Б. Систематизация отечественного законодательства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Кудешкина Ольга Борисовна. – Казань, 2002. – 147 с.

194. Петрова Е. А. Система источников современного американского права (теоретический и сравнительно-правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Петрова Екатерина Алексеевна. – СПб., 2004. – 205 с.

195. Решетников Г. Л. Указная власть Президента США в современный период: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Решетников Геннадий Леонидович. – Свердловск, 1984. – 195 с.

196. Роман М. Ю. Указы главы Российского государства: теоретико-историческое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, 12.00.02 / Роман Мария Юрьевна. – М., 2014. – 165 с.

197. Савченко Л. В. Юридическая техника в правотворчестве субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Савченко Лариса Васильевна. – М., 2004. – 175 с.

198. Чигидин Б. В. Юридическая техника российского законодательства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, 12.00.02 / Чигидин Борис Викторович. – М., 2002. – 189 с.

199. Hart S. J. Ordinance-Making Powers of the President of the United States. A Dissertation submitted to the Johns Hopkins University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy / Hart Samuel James. – 1923. – 244 p.

### **Интернет-ресурсы (иные) на русском и иностранном языках<sup>1</sup>**

200. Единый портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru> (дата обращения 07.09.2014).

201. «О нормативных правовых актах Российской Федерации», законопроект № 96700088-2. [Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности]. URL: <http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=96700088-2> (дата обращения 26.09.2014).

202. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения 26.04.2015).

203. Статистика законодательного процесса [Федеральное Собрание Российской Федерации. Государственная Дума. Официальный сайт]. URL: <http://old.duma.gov.ru/legislative/statistics/> (дата обращения: 02.04.2018).

204. A Brief History of Codification of North Dakota Law [North Dakota Legislative Council]. URL: <http://www.legis.nd.gov/research-center/library/a-brief-history-codification-north-dakota-law> (retrieved 01.02.2015).

205. A Year of Action [The White House]. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2014/12/22/2014-year-action> (retrieved 31.01.2017).

206. About Code of Federal Regulations [Government Printing Office's Federal Digital System]. URL: [http://www.gpo.gov/help/index.html#about\\_code\\_of\\_federal\\_regulations.htm](http://www.gpo.gov/help/index.html#about_code_of_federal_regulations.htm) (дата обращения: 01.10.2015).

---

<sup>1</sup> Ссылки на своды законов и ведомственных актов штатов, содержащиеся в Таблице 8 (§ 2 главы II настоящей работы), в данном списке повторно не приводятся.

207. About United States Statutes at Large [Government Printing Office's Federal Digital System]. URL: [http://www.gpo.gov/help/index.html#about\\_united\\_states\\_statutes\\_at\\_large.htm](http://www.gpo.gov/help/index.html#about_united_states_statutes_at_large.htm) (retrieved 30.09.2014).

208. Circular A-4. Regulatory Analysis. September 17, 2003 [The White House]. URL: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/circulars/a004/a-4.pdf> (retrieved 18.05.2014).

209. Executive Orders Disposition Tables Index [The U.S. National Archives and Records Administration]. URL: <http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/disposition.html> (retrieved 31.01.2017).

210. Federal Executive Branch [The U.S. Government's official Web Portal]. URL: <http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Executive.shtml> (дата обращения: 18.02.2013).

211. Federal Register & CFR Publication Statistics – Aggregated Charts [Electronic resource]. URL: <https://www.federalregister.gov/uploads/2016/10/docsPublished2015.pdf> (retrieved 31.01.2017).

212. Federal Register Document Drafting Handbook, October 1998 Revision; Chapters 5 and 6, 2011 Revision. [The U.S. National Archives and Records Administration]. URL: <http://www.archives.gov/federal-register/write/handbook/ddh.pdf> (retrieved 10.01.2015).

213. GAO Federal Rules Database Search [U.S. Government Accountability Office]. URL: <http://www.gao.gov/legal/congressact/fedrule.html> (retrieved 18.05.2014).

214. Increasing Openness in the Rulemaking Process – Use of the Regulation Identifier Number (RIN) [Office of Information and Regulatory Affairs | The White House]. URL: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/inforeg/IncreasingOpenness\\_04072010.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/inforeg/IncreasingOpenness_04072010.pdf) (retrieved 14.09.2014).

215. Legislation of the U.S. Congress [Congress.gov | Library of Congress]. URL: <https://www.congress.gov/legislation> (retrieved 31.01.2017).

216. Parliamentary Stages of a Government Bill. 2010. FS No. L1 Ed 3.7 [Electronic resource]. URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/101.pdf> (retrieved 15.04.2013).

217. Peters G. Executive Orders. The American Presidency Project. Ed. John T. Woolley and Gerhard Peters. Santa Barbara, CA. 1999-2017 [University of California, Santa Barbara]. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/data/orders.php> (retrieved 31.01.2017).

218. Positive Law Codification in the United States Code [Electronic resource]. URL: [http://uscode.house.gov/codification/positive\\_law\\_codification.pdf](http://uscode.house.gov/codification/positive_law_codification.pdf) (retrieved 11.06.2015).

219. Presidential Actions [The White House]. URL: <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions> (retrieved 13.10.2013).

220. Presidential Documents Guide [The U.S. National Archives and Records Administration]. URL: <http://www.archives.gov/presidential-libraries/research/guide.html> (retrieved 13.10.2013).

221. Public Papers of the Presidents [The U.S. National Archives and Records Administration]. URL: <http://www.archives.gov/federal-register/publications/presidential-papers.html> (retrieved 11.06.2015)

222. Regulations.gov [Electronic resource]. URL: <http://www.regulations.gov> (retrieved 18.05.2014).

223. Responsibilities of the Legislative Drafter [the Office of the Legislative Counsel. United States Senate]. URL: <http://www.slc.senate.gov/Drafting/drafting.htm> (retrieved 19.10.2013).

224. TheFreeDictionary. Legal dictionary [Электронный ресурс]. URL: <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/> (дата обращения 06.10.2013).

225. U.S. Government Printing Office Style Manual. 2008. [Electronic resource]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-STYLEMANUAL-2008/pdf/GPO-STYLEMANUAL-2008.pdf> (retrieved 11.05.2014).