

ПРОБЛЕМЫ  
ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

*Выпуск 1*

## НОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О МЕСТНЫХ СОВЕТАХ КАК БОЛЬШАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И НАУЧНАЯ ЦЕННОСТЬ<sup>1</sup>

А. И. КИМ

Одной из основных функций советского права, обуславливающих его особую социальную ценность, является организация государственной власти, обеспечивающая ее эффективное осуществление в интересах народа. Только при помощи права определяются система и порядок формирования органов Советского государства, лишь в определенных правовых формах каждый из них наделяется необходимой компетенцией, которая выражает научно обоснованное разделение труда между ними, предотвращается параллелизм и дублирование их деятельности, а также выполнение ими взаимоисключающих задач<sup>2</sup>.

В системе советского права особая роль в организации власти принадлежит государственному праву. Как и в Парижской коммуне<sup>3</sup>, еще в дооктябрьский период правотворчеством революционных масс, заложившим правовые основы будущего государственного строя и социалистической правовой системы, была придана Советам, находившимся в то время в эмбриональном состоянии, необходимая степень организованности и революционной деловитости. После Великой Октябрьской социалистической революции, превратившей многие нормы народного правотворчества дооктябрьских Советов в советское

<sup>1</sup> В данной статье речь идет об Указах Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» (8 апреля 1968 г.), «Об основных правах и обязанностях районных Советов депутатов трудящихся» (19 марта 1971 г.), «Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся» (19 марта 1971 г.) и одобренных Президиумом Верховного Совета СССР «Примерном положении о сельском, поселковом Совете депутатов трудящихся» (8 апреля 1968 г.), «Примерном положении о районном Совете депутатов трудящихся» (19 марта 1971 г.) и «Примерном положении о городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся» (19 марта 1971 г.) («Ведомости Верховного Совета СССР», 1968, № 16, ст. ст. 131 и 132; 1971, № 132, 133 и 134). На основании этих актов в союзных республиках в 1968—1971 гг. приняты законы об указанных выше органах государственной власти на местах. В РСФСР закон о сельском, поселковом Совете депутатов трудящихся принят 19 июля 1968 года, закон о районном Совете депутатов трудящихся — 29 июля 1971 года и закон о городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся — 29 июля 1971 года (См.: «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1968, № 16, ст. ст. 131 и 132; 1971, № 31, ст. ст. 653 и 654).

<sup>2</sup> См.: Радько Т. Н. Функции советского права. Волгоград. 1970, с. 61 и далее; Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971, с. 178 и далее.

<sup>3</sup> См.: Ким А. И. Организация власти в Парижской Коммуне. Доклады научной конференции, посвященной 100-летию Парижской Коммуны. (Март, 1971). Томск, ТГУ 1971, с. 7—13; Барнашов А. М. Парижская Коммуна и вопрос о единстве государственной власти. Там же, с. 14—35.

государственное право, еще более возросла ценность и значение последнего в организации власти, ибо уже шла речь о ее использовании для охраны завоеваний пролетарской революции и переустройства общества на социалистических началах. Самим формированием в качестве самостоятельной отрасли государственное право обязано прежде всего этим потребностям революции в государственной власти.

Советское государственно-правовое законодательство об организации власти в СССР имеет своим объектом всю систему Советов. Однако особенно богато по своим источникам и содержанию законодательство о местных Советах<sup>4</sup>. До 1928 года оно осуществлялось союзными республиками без какого бы то ни было участия Союза ССР, ибо, как известно, Конституция СССР 1924 года и текущее законодательство СССР в то время не содержали норм, которые бы регулировали организацию власти на местах в союзных республиках. Однако объективная необходимость подчинения деятельности органов Советского государства политике индустриализации и социалистической реконструкции, а затем коллективизации и ликвидации кулачества как класса потребовала с необходимостью единообразного для всего Союза ССР решения основных вопросов организации власти на местах. Это и обусловило руководящее участие Союза ССР в осуществлении законодательства в данной сфере государственного строительства. И в течение 1928 — 1930 гг. ЦИК СССР утвердил основные положения об организации в СССР сельских и городских Советов, о районных съездах Советов и райисполкомах<sup>5</sup>. На основании этих актов и в соответствии с принципом приоритета союзного права перед республиканским в союзных республиках было обновлено законодательство о местных органах государственной власти<sup>6</sup>.

В Конституции СССР 1936 года, законодательно обобщившей громадный опыт государственного строительства в период строительства основ социализма, был сделан существенный шаг вперед в правовом регулировании организации власти на местах в СССР. Она содержит специальную главу (гл. VIII, ст. ст. 94—101) о местных органах государственной власти, нормами которой обеспечивается ныне единообразное решение основных вопросов, касающихся организации этих органов власти по всему СССР. Указы Президиума Верховного Совета СССР об основных правах и обязанностях сельских, поселковых, городских, районных в городах и районных Советов депутатов трудящихся, а также Примерные положения об этих органах власти, утвержденные Президиумом Верховного Совета СССР в 1968—1971 гг.<sup>7</sup>, являются дальнейшей конкретизацией норм и институтов этой главы Конституции СССР 1936 года.

Нормативные акты Президиума Верховного Совета СССР, о которых речь идет в настоящей работе, по природе своей являются таки-

<sup>4</sup> Так, в одной только РСФСР с 1920 по 1968 год принято шесть специальных нормативных актов об организации сельских Советов, в период с 1922 по 1971 год — четыре акта о городских Советах. Кроме того, принято большое число нормативных актов об организации власти в других звеньях местных Советов.

<sup>5</sup> См.: СЗ СССР. 1928, № 10, ст. 86; 1930, № 16, ст. 172; 1930, № 52, ст. 545.

<sup>6</sup> В РСФСР новое положение о сельских Советах было утверждено ВЦИК 1 января 1931 года. (СУ РСФСР, 1931, № 11, ст. 142), Положение о районных съездах Советов и райисполкомах — 1 января 1931 года. (СУ, 1931, № 11, ст. 143) и положение о городских Советах — 20 января 1933 года. (СУ, 1933, № 29 ст. 103). До этого действовало Положение о городских Советах 1925 года с дополнениями и изменениями, внесенными в 1925, 1927 и 1929 гг. (См.: СУ, 1925, № 91, ст. ст. 661 и 662; 1927, № 4, ст. 26; 1929, № 11, ст. 119, № 31, ст. 321).

<sup>7</sup> См.: «Ведомости Верховного Совета СССР». 1968, № 16, ст. 131 и ст. 132; 1971, № 12, ст. ст. 132—134.

ми же «Основами законодательства», как Основы законодательства о труде, судостроительстве и судопроизводстве, Основы гражданского, уголовного и исправительно-трудового законодательства, а также основы законодательства о браке и семье, предусмотренные п.п. «ф», «х», и «ч» ст. 14 Конституции СССР. Однако они не являются актами самого Верховного Совета СССР, как это предусмотрено и сделано, например, в отношении судостроительства, хотя никто не станет, видимо, оспаривать, что законодательство о местных Советах имеет своим объектом по крайней мере не менее важную область государственного строительства, чем судостроительство. Тем более это необъяснимо, что Президиум Верховного Совета СССР, одобряя своими постановлениями Примерные положения о местных Советах, тем не менее нашел возможным рекомендовать Президиумам Верховных Советов союзных республик разработать проекты законов о сельских, городских и районных Советах и представить их на рассмотрение Верховных Советов республик<sup>8</sup>. С учетом значимости общественных отношений и исходя из опыта законодательной деятельности прошлого следовало бы записать в новом Основном законе Советского государства, что к ведению Союза ССР относится также установление основ законодательства СССР и союзных республик об организации органов государственной власти на местах.

\*\*\*

Законодательство о местных Советах, как в целом советское законодательство, представляет и большую научную ценность. Оно в своих нормах и институтах воплощает марксистско-ленинское учение о социалистическом государстве и праве, научно обоснованную политику КПСС в области государственного строительства и развития социалистической демократии. «В обобщенной, концентрированной форме, — указывает Л. И. Брежнев, — советские законы выражают волю народа, основные направления политики партии и государства, обеспечивают движение общества по заданному курсу»<sup>9</sup>. И новое законодательство о местных Советах, будучи порождением прямых директивных указаний КПСС<sup>10</sup>, вместе с тем является выражением тех больших достижений, которые достигла советская государственно-правовая наука в исследовании проблем строительства местных органов Советского государства в современный период. Опираясь на эти достижения, оно глубоко и всесторонне обобщает богатейшие данные законодательства и практики организации власти на местах, выражает неуклонное возрастание роли местных Советов в современный период, настоятельную необходимость внедрения более широким фронтом научных основ в организацию и деятельность местных Советов в условиях научно-технического прогресса. Можно смело утверждать, что советская государственно-правовая наука, несмотря на наличие все еще многих нерешенных проблем, выдвигаемых практикой государственно-строительства в современный период, в целом оказалась подготовленной для выполнения ответственной задачи по совершенствованию

<sup>8</sup> См.: Постановления Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1968 года («Ведомости Верховного Совета СССР», 1968, № 16, ст. 132) и от 19 марта 1971 года («Ведомости Верховного Совета СССР», 1971, № 134, ст. 12, ст. 134).

<sup>9</sup> Брежнев Л. И. Ленинским курсом, т. 3. М. 1972, с. 48.

<sup>10</sup> См.: Постановления ЦК КПСС «Об улучшении работы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» («Советы депутатов трудящихся», 1967, № 4) и «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся» (там же, 1971, № 4).

организации и деятельности местных Советов, вытекающих из решений XXIV съезда КПСС.

Вместе с тем новое законодательство о местных Советах, в свою очередь, вносит значительный вклад в развитие и науки советского государственного права, оно содержит богатый правовой материал для ответов на многие вопросы нашей науки. Рассмотрим в этом плане решение в нем лишь вопросов, касающихся государственно-правовой природы местных Советов, соотношения компетенции Советов и их исполнительно-распорядительных органов.

К. Маркс впервые в истории политической мысли выдвинул и обосновал идеи «сращивания» государственной власти и местного самоуправления, превращения выборных органов местного населения в полноправные органы государственной власти, выражающие суверенную государственную волю народных масс<sup>11</sup>. Эти идеи дальше были развиты В. И. Лениным<sup>12</sup> и стали воплощаться в государственно-правовом законодательстве с самого начала Советской власти<sup>13</sup>. Уже во второй Программе партии с полным основанием было записано: «Советское государство осуществило, между прочим, в несравненно более широком виде, чем где бы то ни было, местное и областное самоуправление без каких бы то ни было сверху назначаемых властей»<sup>14</sup>.

Типичным для законодательства первого этапа развития Советского государства было закрепление природы местных Советов в Положении о городском Совете РСФСР, утвержденном ВЦИК в 1933 году: «Городские Советы являются органами пролетарской диктатуры. Объединяя и вовлекая все трудящееся население в социалистическое строительство и управление государством, городские Советы, как высшие органы власти на своей территории, разрешают все местные вопросы, руководят подчиненными им учреждениями и предприятиями, а также обсуждают деятельность правительства и вышестоящих исполкомов. Городские Советы оказывают содействие неподчиненным городскому Совету государственным и кооперативным предприятиям и учреждениям, контролируют их деятельность без вмешательства в оперативную работу»<sup>15</sup>.

В новом законодательстве о местных Советах еще полнее выражены идеи К. Маркса и В. И. Ленина о местных органах власти, дальнейшее расширение прав и возможностей местных Советов, неуклонное возрастание их роли в условиях Советского общенародного государства. Оно отражает не только функции объединения и руководства местных Советов, но и функции координации и контроля, получающие особенно широкое развитие в современный период.

В новом законодательстве государственно-правовая природа местных Советов характеризуется их следующими функциями:

местные Советы являются органами государственной власти на объединяемой ими территории;

<sup>11</sup> Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., т. 17, с. 343—345; т. 22, с. 240.

<sup>12</sup> См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 12, с. 262—263; т. 13, с. 11—13; т. 16, с. 312—313; т. 34, с. 94—95.

<sup>13</sup> См.: Обращение 2-го Всероссийского съезда Советов — Рабочим, солдатам и крестьянам!; Декрет того же съезда «О полноте власти Советов» (СУ, 1917, № 1, ст. 5). Обращение НКВД «Об организации местного самоуправления» (СУ, 1917, № 12, ст. 179), Инструкция НКВД «О правах и обязанностях Советов» (СУ 1917, № 13, ст. 180).

<sup>14</sup> КПСС в резолюциях... ч. 1. М., 1954, с. 413.

<sup>15</sup> СУ РСФСР. 1933, № 29, ст. 103. Подчеркнуто нами. — А. К.

они решают все вопросы местного значения<sup>16</sup>, исходя из общегосударственных интересов местного населения; руководят государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством на своей территории; координируют (в определенных сферах) и контролируют (в пределах своих прав) работу всех предприятий, учреждений и организаций на своей территории; участвуют в обсуждении вопросов, значение которых выходит за пределы данной административной единицы, вплоть до вопросов общесоюзного значения<sup>17</sup>.

Такая характеристика функций местных Советов, выражающих их государственно-правовую природу, полностью соответствует роли Советов в современный период, их месту в политической системе Советского общенародного государства.

Законодательное закрепление развернутой характеристики природы местных Советов имеет важное теоретическое и большое практическое значение.

Оно правильно ориентирует теорию государственного права на исследование современных процессов в строительстве местных органов власти в СССР, проявление более зрелых и совершенных отношений в природе местных Советов, механизме сращивания в них государственной власти и местного самоуправления. Оно ориентирует исследователей на недопустимость даже в научной абстракции разрыва этих, органически связанных между собой сторон в местных Советах. Эти стороны неразрывно сочетаются в Советах и, следовательно, последние, пока общество нуждается в государственности, не должны рассматриваться либо только в качестве органов государственной власти, либо только в качестве органов местного самоуправления. «Коммунистическая партия, — указывает М. А. Сулов, — рассматривает развитие всех сторон работы Советов — полномочных органов власти в качестве магистральной линии дальнейшего укрепления Советского общенародного государства»<sup>18</sup>.

С другой стороны, новое законодательство о местных Советах, будучи порожденным потребностями и нуждами общественного развития<sup>19</sup>, правильно ориентирует и практическую деятельность местных Советов. Думается, что в течение некоторого периода отдельные местные Советы порою недостаточно проявляли себя в культурно-политическом и хозяйственном строительстве в определенной мере вследствие того, что выход на практику получило не совсем правильное понимание природы местных Советов, толкование их как органов, призванных заниматься главным образом вопросами, имеющими сугубо местное значение, в первую очередь — вопросами бытового обслуживания населения. Меры, принятые партией и правительством, полностью восстановили права и обязанности местных Советов как подлинных органов государственной власти (местного самоуправления), которые руководят культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории, устанавливают местный бюджет, руководят деятельностью подчиненных им органов управления, обес-

<sup>16</sup> «Они (местные Советы. — А. К.) будут окончательно решать все вопросы местного значения» (Программа КПСС. М., 1961, с. 104).

<sup>17</sup> См.: ст. ст. 1,3 и 4 Примерного положения о районном Совете и ст. ст. 1,3 и 4 Примерного положения о городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся.

<sup>18</sup> Сельские и поселковые Советы РСФСР на современном этапе. Сб. материалов Всероссийского совещания председателей исполкомов сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся. М., 1971, с. 48.

<sup>19</sup> См.: там же, с. 42 и 43.

печивают охрану государственного порядка, содействуют усилению обороноспособности страны, обеспечивают соблюдение законов и охрану прав граждан.

Новое законодательство о местных Советах дает юридическую основу для более обоснованного решения вопроса о соотношении компетенции Совета и его исполнительно-распорядительных органов.

Под компетенцией мы также понимаем государственно-правовое явление, характеризующее совокупность предметов ведения и полномочий, включающих, как известно, права и обязанности. «...В слове полномочия, — указывает Л. И. Брежнев, — соединены два понятия — права и обязанности»<sup>20</sup>. Такое понимание вопроса<sup>21</sup> весьма плодотворно, ибо позволяет точнее разграничивать компетенцию Совета и его исполнительно-распорядительных органов.

Так, Совет отличается от его исполкома не вообще компетенцией, а главным образом полномочиями, ибо предметы их ведения, лишь за некоторыми исключениями, совпадают<sup>22</sup>. Это та основа, на которой зиждется институт совместной компетенции. Она является совместной в той степени, в какой субъекты в принципе имеют одну и ту же сферу деятельности, отличаясь друг от друга, главным образом, полномочиями. Об этом говорится, в частности, в ч. 2 ст. 42 Примерного положения о городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся: «Исполнительный комитет городского, районного в городе Совета депутатов трудящихся рассматривает и решает вопросы, отнесенные к ведению Совета, за исключением тех вопросов, которые должны рассматриваться и решаться только на сессиях Совета»<sup>23</sup>. Именно различие в полномочиях Совета и его исполкома (так же, как Союза ССР и союзных республик, союзных республик и состоящих в них автономных республик) обуславливает их соподчиненность, их субординацию, разделение труда между ними, их различное правовое положение.

Такая постановка вопроса о соотношении компетенции Совета и его исполкома позволяет правильно решить и дискуссионный вопрос о том, вправе ли Совет принимать к своему производству вопросы, отнесенные к предметам ведения его исполкома. Из сказанного выше принципиально вытекает такое право Совета, предметно выражающее идею функционирования Советов как работающих корпораций<sup>24</sup>. Для исполкома Совет — источник его власти, опосредствующий суверенную волю народа, вышестоящий руководящий и контролирующий орган, которому он подчинен и перед которым он ответственен. Совет наделен правом отмены актов исполкома как в случае нарушений закона или его, Совета, решений, так и в интересах более целесообразного решения того или иного вопроса, отнесенного к его (исполкома) ведению. В противном случае был бы нарушен конституционный принцип единства советской государственной власти на местах, полновластия Советов на объединяемой ими территории, верховенства представительных

<sup>20</sup> Брежнев Л. И. Ленинским курсом, т. 3. М., 1972, с. 50.

<sup>21</sup> См.: Шеремет К. Ф., Кутафин О. Е. Компетенция местных Советов депутатов трудящихся. М., 1973, с. 9—14.

<sup>22</sup> Более того, «из единства природы и системы местных Советов вытекает и общность основных предметов ведения всех местных Советов». (Шеремет К. Ф., Кутафин О. Е. Указ. соч., с. 10). См. также: Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа. Автореф. на соиск. учен. степени докт. юридическ. наук.

<sup>23</sup> Об этом же говорится в Примерном положении о сельском, поселковом Совете (ст. 34) и в Примерном положении о районном Совете (ст. 41).

<sup>24</sup> См.: Шеремет К. Ф., Кутафин О. Е. Указ. соч., с. 21; Пертцк В. А., Козлова В. Иркутский вариант. «Советы депутатов трудящихся», 1973, № 2, с. 57.

органов как прямого выражения суверенной воли народа над исполнительно-распорядительными органами, принцип, имеющий конституционный характер в нашем государстве.

В таком же духе решается и вопрос о соотношении компетенции исполкома и его отделов (управлений): в новом законодательстве о местных Советах впервые исполкомы наделены правом принятия к своему рассмотрению и решению вопросов, отнесенных к ведению его отделов и управлений. «Исполнительный комитет районного Совета, — говорится в ст. 47 Примерного положения о районном Совете, — может принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к ведению его отделов и управлений»<sup>25</sup>.

В свете сказанного следовало бы еще раз вернуться к вопросу об исключительных полномочиях Советов и их исполнительно-распорядительных органов (исполкомов, их отделов и управлений).

Институт исключительной компетенции в Советском государственном праве, возникший одновременно с появлением Советов в политической жизни России, имеет своим социальным назначением безусловное обеспечение руководящего, ведущего положения представительных учреждений как прямого выражения суверенной воли народных масс в советской государственной системе. Он выражает то принципиальное положение, о котором говорил В. И. Ленин: «Без представительных учреждений мы не можем себе представить демократии, даже и пролетарской демократии...»<sup>26</sup>. Поэтому в советском государственном праве рассматриваемый институт неуклонно совершенствуется и укрепляется по мере дальнейшего развития советской социалистической демократии, повышения роли Советов в решении задач коммунистического строительства.

Наряду с этим в последние годы в нашей научной литературе высказана мысль о наличии исключительных полномочий и у подчиненных Советам органов Советского государства. Так, по мнению В. М. Лазарева, они имеются и у исполкомов («у исполкомов их мало»<sup>27</sup>), и у их отделов и управлений («у отделов, управлений и комиссий — довольно много»<sup>28</sup>).

Нам представляется, что эта мысль, привлекательная и убедительная на первый взгляд, в действительности вряд ли имеет основу для своего гражданства в условиях советской социалистической государственности, какую имеет институт исключительных полномочий Советов. «Сама постановка вопроса об исключительных полномочиях какого-либо исполнительного органа, образуемого Советом и действующего под его руководством и контролем, — справедливо отмечает К. Ф. Шеремет, — юридически не состоятельна»<sup>29</sup>. Полномочия органов управления, которые авторами квалифицируются как исключительные, характеризуются своеобразием, обусловленным либо системой, организационной структурой органов государства на местах (например, созыв сессии Совета исполкомом, когда нет иного органа власти общей компетенции между сессиями), либо спецификой общественных отношений, правовое регулирование которых неизменно требует профессионального, техноло-

<sup>25</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» (1971, № 12, ст. 134). То же самое содержится в ст. 48 Примерного положения о городском, районном в городе Совете. (См.: «Ведомости Верховного Совета СССР», 1971, № 12, ст. 134.)

<sup>26</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 48.

<sup>27</sup> Лазарев В. М. Компетенция органов управления. М., 1972, с. 142.

<sup>28</sup> Лазарев В. М. Там же.

<sup>29</sup> Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. Изд-во МГУ, 1969, с. 62.



гического подхода. Именно поэтому государственно нецелесообразно, чтобы Совет и его исполком всегда принимали к своему производству все вопросы, отнесенные к ведению исполкома (Советом) или к ведению его отделов и управлений (исполкомом), хотя это и не исключается. Более того, в ряде случаев подобного рода вопросы не могут быть самостоятельно, без учета мнений специалистов, а иногда и без участия общественности, решены не только местными Советами и их исполнительными комитетами, но и высшими органами государственной власти и государственного управления. Поэтому, высказываясь против квалификации таких полномочий как исключительных, мы считаем, что их правильнее было бы рассматривать в качестве специальных, для выполнения которых организационно более приспособлены исполнительно-распорядительные органы, формируемые по профессиональному или технологическому признаку. Однако право Совета принимать в необходимых случаях к своему производству вопросы, отнесенные к ведению подчиненного ему исполкома, так же как оговоренное в законе право исполкома принимать к своему производству вопросы, отнесенные к ведению его отделов и управлений, как нам представляется, не подлежит оспариванию.

Вместе с тем следует отметить, что в нашем законодательстве нет прямого указания относительно того, вправе ли местный Совет принять к своему производству вопросы, отнесенные к ведению подчиненного ему исполнительного комитета. Представляется, что это не случайно, ибо такое право Совета объективно обусловлено самим характером общественных отношений, возникающих в этой сфере, оно презюмируется. Законодательное закрепление права исполкома принимать к своему решению вопросы, отнесенные к ведению его отделов и управлений, является, видимо, шагом на пути к закреплению такого же права Совета в отношении предметов ведения его исполнительного комитета.

\*\*\*

Мы рассмотрели лишь некоторые вопросы теории советского государственного права в связи с новым законодательством о местных Советах. Они предметно иллюстрируют, что советское государственно-правовое законодательство представляет собой большую социальную и научную ценность.