

Государственное

право

С С С Р

и советское

строительство



· Юридическая
литература ·

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО СССР И СОВЕТСКОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО

Под редакцией
Заслуженного деятеля науки РСФСР,
профессора
Н. П. ФАРБЕРОВА

Учебник
для специальных средних учебных заведений
МВД СССР

(издание второе, дополненное)

Москва
«Юридическая литература»
1986

Авторский коллектив:

Г. С. Меркуров — кандидат юрид. наук, доцент — § 1, 2, 3 гл. I; гл. гл. III, VI—X, XXIII; § 1 гл. XXV; § 1 гл. XXVI

Р. С. Мулукаев — доктор юрид. наук, профессор — гл. гл. XVI, XVIII, XIX

А. В. Таланов — кандидат юрид. наук, доцент — гл. XXIV; § 2 гл. XXV; § 2 гл. XXVI; гл. гл. XXIX, XXX

Н. П. Фарберов — доктор юрид. наук, профессор — руководитель авторского коллектива — введение; § 4, 5, 6 гл. I; гл. гл. II, IV, V, XIII—XV, XVII

Б. В. Чернов — кандидат юрид. наук, доцент — гл. гл. XI, XII, XX, XXI, XXII, XXVII, XXVIII

Рецензенты:

кафедра государственно-правовых дисциплин
Рязанской высшей школы МВД СССР;
доктор юридических наук, профессор *М. А. Шафир*

Государственное право СССР и советское строи-
Г 72 тельство: Учебник. Изд. 2-е/Под ред. Н. П. Фарбе-
рова. — М.: Юрид. лит., 1986. — 528 с.

Учебник написан в свете решений КПСС, на основе положений Конституции СССР, конституций союзных и автономных республик, советского законодательства, а также с учетом новейших достижений советской юридической науки. В нем рассматриваются основы общественного строя и политики СССР, государство и личность, национально-государственное устройство СССР и др.

Для слушателей специальных средних учебных заведений МВД СССР, а также для практических работников органов внутренних дел.

Г $\frac{1203020000-001}{12(01)-86}$ 26-86

67.99(2)0

ВВЕДЕНИЕ

Учебный план специальных средних учебных заведений МВД СССР объединяет в одном учебном курсе два предмета: «Государственное право СССР» и «Советское строительство». Хотя эти предметы очень тесно между собой связаны, тем не менее каждый из них имеет самостоятельное значение. В связи с этим курс и соответствующий ему учебник именуются: «Государственное право СССР и советское строительство».

Государственное право СССР и советское строительство являются важнейшими составными частями советского государствоведения. Связь государственного права и советского строительства проявляется в том, что вся организаторская деятельность Советов народных депутатов строится в соответствии с нормами Конституции СССР и изданных на ее основе законов, закрепляющих важнейшие принципы, формы и методы работы Советов, а наука государственного права формулирует важнейшие начала всей работы Советов.

Вместе с тем государственное право является правовой наукой, а советское строительство не носит чисто правового характера и имеет свой собственный предмет, отличный от предмета государственного права в целом. Но настоящий учебный курс из методических соображений строится по системе науки государственного права. Вопросы советского строительства включаются в главы и параграфы, посвященные полномочию народа, Советам народных депутатов, общественным организациям, а также и в некоторые другие. Организационные формы работы Советов наиболее подробно характеризуются при рассмотрении деятельности местных органов власти.

Учитывая специфику специальных средних учебных заведений МВД СССР, в учебнике значительное внимание уделяется тем сторонам деятельности органов государственной власти, которые связаны с обе-

спечением социалистической законности, охраной прав и законных интересов граждан, укреплением общественного порядка и руководством органами внутренних дел со стороны Советов.

Глубокое знание и понимание каждым сотрудником законодательства, определяющего компетенцию органов государства в указанных сферах деятельности, их взаимоотношения с органами внутренних дел, конкретных обязанностей этих органов по отношению к Советам, постоянным комиссиям, депутатам является важнейшим условием четкого функционирования органов внутренних дел. Успех их работы в целом, а также отдельных подразделений и служб во многом зависит от правильного и квалифицированного руководства со стороны Советов народных депутатов. Органы внутренних дел, как и все другие государственные органы, подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов. Однако специфика деятельности органов внутренних дел обуславливает особый характер их подотчетности и подконтрольности Советам. Это вызывает необходимость углубленного изучения форм и методов руководства органами внутренних дел со стороны Советов.

В соответствии с учебным планом в учебнике излагаются основы организации суда, прокуратуры и арбитража. В связи с отсутствием в этом плане предмета «История государства и права СССР» в данном курсе кратко освещается история Советской Конституции, показывается сохранение преемственности идей и принципов прежних Советских Конституций в Конституции СССР 1977 года и Конституциях союзных республик 1978 года. Рассматриваются некоторые другие вопросы истории государственного права СССР.

Изучение данного курса поможет учащимся хорошо разобраться в том, что представляют собой Советское общенародное государство, его политическая и экономическая системы, как управляется наше общество при помощи разветвленной системы государственных органов, а также массовых общественных организаций и трудовых коллективов, какими основными правами и свободами в их неразрывной связи с добросовестным выполнением своих обязанностей обладают советские граждане. Специальный раздел кур-

са, посвященный Советской Конституции и ее развитию, дает знание сущности и главных черт содержания Основного Закона нашей страны, его социального назначения, исторической роли на разных этапах развития советского общества в становлении и развитии всех форм социалистического самоуправления, его международного значения.

Для усвоения курса помимо работы над учебником необходимо самостоятельное изучение трудов основоположников марксизма-ленинизма, материалов партийных съездов и Пленумов ЦК КПСС, докладов и выступлений руководителей КПСС и Советского государства.

Важно также и изучение рекомендованной по программе специальной юридической литературы.

Раздел первый

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО СССР КАК ОТРАСЛЬ СОВЕТСКОГО ПРАВА И ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА

СОВЕТСКОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО

Глава I

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО СССР — ОТРАСЛЬ СОВЕТСКОГО ПРАВА

§ 1. Понятие и предмет государственного права СССР

Понятие государственного права СССР. Термин «Государственное право СССР» употребляется в трех значениях: 1) как отрасль права (отрасль законодательства); 2) как отрасль правовой науки; 3) как учебная дисциплина, или учебный курс. Каждая из этих категорий имеет свою функцию, свой объект.

Государственное право СССР как отрасль права представляет собой совокупность государственно-правовых норм, которые закрепляют основы общественного строя и политики СССР, основы правового положения личности (права, свободы и обязанности граждан), принципы организации Советского государства, его цели.

Предмет государственного права СССР. Нормы государственного права СССР определяют основы политической и экономической системы СССР, руководящую роль КПСС как ядра политической системы, государственных и общественных организаций, основы деятельности государства в области социального развития и культуры, внешней политики и защиты социалистиче-

ского Отечества; устанавливают единое союзное советское гражданство, равноправие граждан, взаимоотношения государства и личности, национально-государственное устройство СССР, систему и принципы образования, организации и деятельности органов Советского государства; закрепляют символы государственного суверенитета — гербы, флаги, гимны и столицы СССР, союзных и автономных республик, регулируют действие Советских Конституций и порядок их изменения. Взятые в их единстве, эти нормы выражают полновластие советского народа.

Предметом регулирования государственного права СССР являются, таким образом, общественные отношения, выражающие суверенитет советского народа и советских наций.

Ряд общественных отношений государственное право СССР регулирует в полном объеме. К ним следует отнести прежде всего отношения, возникающие в связи с образованием и деятельностью представительных органов государства и осуществлением трудящимися народовластия, например: отношения, связанные с выборами в Советы народных депутатов; отношения между представительными органами власти и иными государственными органами, между депутатами и избирателями и т. п.

Государственное право СССР вместе с тем устанавливает основные политические, экономические и организационные принципы социалистического государства, например: построение бесклассового коммунистического общества как высшая цель Советского государства; социалистическая собственность на средства производства; всеобщая обязательность труда; полновластие народа и свобода личности; равноправие рас и наций; равноправие женщин и мужчин; равенство прав и обязанностей граждан; социалистическая законность; советский федерализм и др. Государственное право СССР на основе Конституции СССР определяет высшую цель и главные задачи Советского государства. Принципы и цели, закрепленные в Конституции, образуют фундамент, на котором строится вся совокупность институтов и учреждений, обеспечивающих полновластие советского народа. Они являются исходными и определяющими также и для общественных отношений, регулируемых другими отраслями права.

§ 2. Государственно-правовые нормы и их реализация

Государственно-правовые нормы. Государственно-правовые нормы есть установленные или санкционированные государством правила поведения в сферах отношений, составляющих предмет советского государственного права. Их исполнение обеспечивается сознательностью граждан, авторитетом государства, его организаторской работой, методом убеждения, а в случае необходимости и государственным принуждением.

Государственно-правовые нормы имеют ряд особенностей, отличающих их от норм других отраслей права. Эти особенности определяются предметом регулирования. Правила, сформулированные в данных нормах, адресуются особому кругу субъектов, к которым относятся прежде всего советский народ, Союз ССР, советские республики, автономные образования, органы государства, граждане.

Многие государственно-правовые нормы формулируют правила в самом общем виде как конституционные принципы и цели, являющиеся обобщенным выражением общественных отношений, характеризующих социалистический строй. Так, ст. 2 Конституции СССР устанавливает политическую основу СССР в лице Советов народных депутатов; ст. 3 закрепляет принцип демократического централизма; ст. 4 — принцип социалистической законности. Другая же часть норм регулирует общественные отношения методом, свойственным всем иным отраслям советского права. Например, норма ст. 121 Конституции СССР, предусматривающая отмену постановлений и распоряжений Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик Президиумом Верховного Совета СССР в случае несоответствия их закону, регулирует данные отношения методом, характерным и для других отраслей права (отмена противозаконного акта).

Реализация государственно-правовых норм. Реализация правовой нормы есть достижение ее цели. Нормы советского государственного права могут быть реализованы в двух основных формах: 1) вне и помимо правоотношений и 2) через правоотношения.

Вне и помимо правоотношений реализация правовых норм заключается в воздержании от определенных

действий. В этой форме реализуются все запретительные нормы государственного права. Так, ст. 101 Конституции СССР устанавливает, что гражданин СССР не может, как правило, быть избран более чем в два Совета народных депутатов. Реализация данной нормы заключается в том, что граждане СССР, как правило, не избираются более чем в два Совета.

Многие нормы, в том числе и важнейшие конституционные положения, определяя статус государственных органов и общественных организаций, граждан, трудовых коллективов и т. д., не реализуются непосредственно в правоотношениях, а лишь создают возможность возникновения последних при определенных условиях. Однако правоотношения, являясь лишь одним из средств воздействия права на общественные отношения, выполняют важнейшую функцию непосредственной реализации правовой нормы, придают определенным видам общественных отношений новое качество.

Реализация государственно-правовых норм через правоотношения предполагает наличие двух или нескольких участников этих правоотношений (субъектов), связанных между собой правомочиями и юридическими обязанностями, а также активные действия хотя бы одного из субъектов. Это наиболее распространенная форма реализации правовых норм, и в ней наглядно проявляется регулирующая роль права.

§ 3. Государственно-правовые отношения

Государственно-правовые отношения — это реальные (фактические) общественные отношения, урегулированные нормами государственного права. В отличие от других правоотношений они имеют: 1) особое содержание, обусловленное характером предмета советского государственного права, и 2) особый круг участников (субъектов) государственно-правовых отношений, наделенных правоспособностью, отличающейся от правоспособности субъектов других видов правоотношений.

Субъектами правоотношений являются их участники, осуществляющие свои права, несущие обязанности и выступающие в качестве сторон.

Субъекты государственно-правовых отношений. Субъектами советских государственно-правовых отно-

шений выступают: 1) советский народ как совокупность граждан, объединенных в социалистическое государство, как носитель всей государственной власти; 2) граждане СССР, лица без гражданства и иностранцы; 3) трудовые коллективы; 4) советские государства: Союз ССР, союзные и автономные республики; 5) национально-государственные образования: автономные области, автономные округа; 6) административно-территориальные единицы (область, город, район и т. д.); 7) органы Советского государства; 8) депутаты Советов; 9) общественные организации трудящихся, добровольные общества, творческие союзы.

Советский народ в качестве субъекта государственно-правовых отношений осуществляет свои права, как правило, через государство и его органы. Так, 7 октября 1977 г. Верховный Совет СССР, действуя от имени советского народа и выражая его суверенную волю, принял Конституцию СССР и объявил о ее введении в действие. Народ обладает в СССР всей полнотой государственной власти, он является носителем суверенитета, ему принадлежат все общественные богатства. Конституция СССР (ст. 11) характеризует государственную собственность как общее достояние всего советского народа. В отношениях, связанных с этой формой собственности, советский народ выступает также через государство.

В некоторых государственно-правовых отношениях советский народ как первоисточник государственной власти выступает непосредственно, например в правоотношениях, связанных с избранием органов власти, с проведением всенародного голосования (референдума), всенародных обсуждений проектов законов.

Граждане СССР, лица без гражданства и иностранцы как субъекты государственно-правовых отношений выступают главным образом в связи с реализацией их основных прав и обязанностей, а также в отношениях, связанных с гражданством.

Субъектами основных прав и обязанностей в полном объеме являются только советские граждане. Так, согласно ст. 39 Конституции СССР, граждане СССР обладают всей полнотой социально-экономических, политических и личных прав и свобод, провозглашенных и гарантируемых Конституцией СССР и советскими законами. В то же время осуществление прав и свобод неотде-

лимо от исполнения гражданином своих обязанностей (ст. 59 Конституции СССР).

Иностранцам и лицам без гражданства в СССР гарантируются предусмотренные законом права и свободы, в том числе право на обращение в суд и иные государственные органы для защиты принадлежащих им личных, имущественных, семейных и иных прав.

Находящиеся на территории СССР иностранные граждане и лица без гражданства обязаны уважать Конституцию СССР и соблюдать советские законы. Однако они имеют ограниченную правосубъектность (например, не пользуются избирательным правом, не несут воинской обязанности).

Правосубъектность по советскому государственному праву может определяться возрастом и состоянием здоровья. Так, право избирать и быть избранным советские граждане получают с 18 лет, а право быть избранным в Верховный Совет СССР — с 21 года, народным судьей — с 25 лет. Лица, признанные в установленном законом порядке умалишенными, не могут избирать и быть избранными.

Трудовые коллективы выступают как субъекты государственно-правовых отношений, например в связи с проведением выборов и отзывом депутатов. Так, трудовые коллективы на общих собраниях выдвигают представителей в избирательные комиссии, а также кандидатов в депутаты, возбуждают вопрос об отзыве депутата.

Советские государства как субъекты государственно-правовых отношений реализуют свои права и обязанности через соответствующие государственные органы, действующие от имени и по поручению государства. Их права и обязанности устанавливаются конституциями (например, право союзной республики на представительство в органах СССР). Советские государства имеют права и несут обязанности по отношению к своим гражданам (например, право устанавливать в законах и других нормативных актах обязательные для всех правила поведения).

Автономные области и автономные округа реализуют свои права в качестве субъектов государственно-правовых отношений главным образом через местные органы государственной власти и управления. Они имеют своих представителей в высших органах государственной власти СССР, пользуются гарантиями автономии.

Административно-территориальные единицы как субъекты государственно-правовых отношений также осуществляют свои права в основном через местные органы государственной власти. Все административно-территориальные единицы имеют свою материальную базу и бюджет; более крупные административно-территориальные единицы пользуются определенными правами по отношению к входящим в них административным единицам (например, область по отношению к району).

Органы Советского государства как субъекты государственно-правовых отношений имеют свою компетенцию, установленную Конституцией, законом или другим актом. Вышестоящие органы руководят деятельностью нижестоящих подчиненных им органов, контролируют их работу. Различные виды органов имеют неодинаковую правосубъектность, что зависит от их места в системе органов Советского государства.

Депутаты как субъекты государственно-правовых отношений имеют определенные права и обязанности. Они участвуют с правом решающего голоса в работе Совета, в который избраны, пользуются правом запроса, обладают депутатской неприкосновенностью, обязаны отчитываться перед избирателями в своей работе и работе Совета народных депутатов и т. д.

Общественные организации трудящихся, добровольные общества, творческие союзы в государственно-правовых отношениях выступают главным образом через свои органы. Они, например, выдвигают представителей в избирательные комиссии, кандидатов в депутаты, имеют право возбудить вопрос об отзыве депутата, делегируют своих представителей в различные группы, комиссии и т. п.

Государственно-правовой правосубъектностью обладает Коммунистическая партия Советского Союза как высшая форма общественно-политической организации, руководящая и направляющая сила советского общества, ядро его политической системы, государственных и общественных организаций.

Объекты государственно-правовых отношений. Объектами государственно-правовых отношений являются предметы или явления, с которыми нормы государственного права связывают поведение участников правоотношений. Ими могут быть: 1) государственная

территория; 2) материальные ценности; 3) действия субъектов государственно-правовых отношений; 4) личные неимущественные блага.

Государственная территория как объект государственно-правовых отношений выступает в правоотношениях между Союзом ССР, союзными и автономными республиками. Так, территория союзных и автономных республик не может быть изменена без согласия этих республик.

Материальные ценности как объекты государственно-правовых отношений в общей массе этих отношений занимают сравнительно небольшое место. Однако роль таких объектов (средств производства) чрезвычайно важна, ибо отношения собственности являются определяющими для других общественных отношений. Так, социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной представляет собой основу экономической системы СССР.

Действия субъектов государственно-правовых отношений являются объектами правомочий и обязанностей в большинстве государственно-правовых отношений. Например, в правоотношении, возникающем в связи с подотчетностью Совета Министров союзной республики соответствующему Верховному Совету, объектом может быть отчет Совета Министров на сессии Верховного Совета.

Личные неимущественные блага, как правило, не являются объектами государственно-правовых отношений и могут быть ими только в отдельных случаях. Так, в правоотношениях, возникающих в связи с депутатской неприкосновенностью, объектом могут стать честь и достоинство депутата как представителя народа в органе государственной власти.

Содержание государственно-правовых отношений. Юридическое содержание государственно-правовых отношений составляют права и обязанности их участников, установленные нормами советского государственного права. Отличительными чертами этих прав и обязанностей является то, что они наиболее полно выражают суверенитет советского народа и советских наций и органически связаны с образованием и деятельностью советских представительных учреждений.

Виды государственно-правовых отношений. По субъектам правомочий и обязанностей государственно-правовые отношения подразделяются на следующие группы.

1. Правоотношения, в которых одной из сторон является советский народ, а другой — органы государства. Например, правоотношения, связанные с проведением референдума.

2. Правоотношения, в которых одной из сторон выступает гражданин СССР, либо лицо без гражданства, или иностранец, а другой — орган государства. Например, отношения гражданина с участковой избирательной комиссией, отношения, связанные со вступлением в советское гражданство иностранца или лица без гражданства.

3. Правоотношения, в которых одной из сторон является коллектив трудящихся, а другой — депутат. Например, отношения, возникающие при возбуждении вопроса об отзыве депутата общим собранием рабочих и служащих предприятия.

4. Правоотношения, в которых сторонами являются советские государства. Например, федеративные отношения СССР и союзных республик, отношения союзных и автономных республик.

5. Правоотношения, в которых одной из сторон выступают национально-государственные образования, а другой — государства. Например, отношения между союзной республикой и автономной областью или автономным округом.

6. Правоотношения, в которых одной из сторон выступает административно-территориальная единица, а другой — национально-государственное образование. Например, отношения края с входящей в него автономной областью.

7. Правоотношения, в которых сторонами являются органы Советского государства. Например, отношения между Верховным Советом и его Президиумом.

8. Правоотношения, в которых одной из сторон является депутат, а другой — орган государства. Например, отношения, возникающие при депутатском запросе.

9. Правоотношения, в которых одной из сторон выступает общественная организация или ее орган, а другой — орган государства. Например, отношения, возникающие в ходе осуществления общественной организа-

цией в лице ее общесоюзного органа права законодательной инициативы.

Условия возникновения, изменения и прекращения государственно-правовых отношений. Возникновение, изменение и прекращение государственно-правовых отношений связываются с определенными условиями, предусмотренными нормами государственного права, т. е. с юридическими фактами, которые, как известно, подразделяются на: 1) юридические события — факты, не зависящие от воли людей, для которых они порождают правоотношения, и 2) юридические действия — факты, связанные с проявлением воли участников правоотношения.

Юридические события (например, с рождением ребенка возникают правоотношения гражданства) занимают в общем объеме государственно-правовых юридических фактов сравнительно небольшое место.

Юридические действия делятся на две группы: а) правомерные действия и б) правонарушения.

Правомерные действия подразделяются в свою очередь на юридические поступки и юридические акты. Юридические поступки — это действия отдельных лиц, с которыми нормы государственного права связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Например: подача заявления с просьбой принять в советское гражданство; депутатский запрос. В форму юридических актов облекаются обычно действия государственных органов, общественных организаций и коллективов трудящихся. Например: Указ Президиума Верховного Совета СССР о проведении выборов в Верховный Совет СССР; решение общественной организации о выдвижении кого-либо кандидатом в депутаты; решение общего собрания рабочих и служащих об отзыве депутата.

Правонарушения подразделяются на: а) неправомерные действия и б) неправомерное воздержание от действий. Примером неправомерных действий может служить принятие местным Советом противозаконного решения. В этом случае вышестоящий Совет отменяет данное решение. Примером неправомерного воздержания от действий может быть необоснованный отказ окружной избирательной комиссии в регистрации кандидата в депутаты. Такое воздержание от действия влечет

возникновение отношений окружной избирательной комиссии с вышестоящей избирательной комиссией.

§ 4. Источники государственного права СССР

Право — часть надстройки. Оно порождается экономическим строем общества (базисом) и в свою очередь служит ему, оказывая воздействие на его развитие.

В силу этого *материальным источником* советского государственного права (как и любой другой отрасли социалистического права и всего права в целом) являются социально-экономические отношения (социалистическая собственность как основа экономической системы, труд людей в соответствии с принципами социализма и др.), или другими словами — материальные условия жизни общества. Эти материальные источники играют определяющую роль в жизни общества и государства и выступают как объективные условия возникновения и развития норм государственного права. Ф. Энгельс прямо указывал, что «государство и государственное право определяются экономическими отношениями»¹. В. И. Ленин также отмечал, что «политические учреждения являются надстройкой над экономическим основанием»².

Источниками государственного права *в юридическом смысле* являются те правовые акты, в которых содержатся государственно-правовые нормы. К ним относятся:

1. Советские Конституции. Конституция СССР, а также Конституции союзных и автономных республик являются главными источниками государственного права СССР. Все Советские Конституции являются составной частью единой советской конституционной системы. Конституция СССР и разработанные на ее основе Конституции союзных и автономных республик определяют принципы организации и цели государства, его политическую и экономическую системы, основы социального развития и культуры, внешней политики и защиты Отечества, устанавливают систему прав и обязан-

¹ Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., т. 21, с. 311.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 23, с. 44.