

Автор
Б 33

МОСКОВСКИЙ ОРДЕНА ЛЕНИНА,
ОРДЕНА ОКТЯБРЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ
И ОРДЕНА ТРУДОВОГО КРАСНОГО ЗНАМЕНИ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ имени М. В. ЛОМОНОСОВА

Юридический факультет

На правах рукописи

УДК 65.012.4.07: 34: 353.008.3 (048.1)

БАШИРОВ Чингиз Адиль-оглы

**РОЛЬ ОТДЕЛОВ ЮСТИЦИИ
ИСПОЛКОМОВ КРАЕВЫХ, ОБЛАСТНЫХ
СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ
В ОРГАНИЗАЦИОННОМ
РУКОВОДСТВЕ СУДАМИ**

Специальность 12.00.09 — уголовный процесс, судоустройство,
прокурорский надзор; криминалистика

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва
1985

Работа выполнена на юридическом факультете Московского ордена Ленина, ордена Октябрьской Революции и ордена Трудового Красного Знамени государственного университета имени М. В. Ломоносова.

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор Б. А. Галкин.

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор В. Б. Алексеев,
кандидат юридических наук Н. В. Радутная.

Ведущая организация — Министерство юстиции РСФСР.

Защита состоится «24» января 1986 г. в 14 час.
00 мин. на заседании специализированного уголовно-правового совета МГУ (К.053.05.33) по адресу: 119899, Москва, Ленинские горы, МГУ, 1-й корпус гуманитарных факультетов, юридический факультет, аудитория 750.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке юридического факультета МГУ.

Автореферат разослан «23» декабря 1985 г.



Ученый секретарь
специализированного совета
кандидат юридических наук,
доцент

Д. П. Поташник

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

В проекте Программы КПСС огромное значение придается развитию социалистической демократии, характерной чертой которой является возрастание роли социалистической законности.

Социалистическая законность, выступая в качестве конституционного принципа деятельности всех органов советского государства, является стержнем всей работы правоохранительных учреждений.

«Предметом постоянной заботы партии было и остается укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, неуклонное соблюдение социалистической законности и правопорядка, улучшение работы народных судов и других органов правосудия, прокурорского надзора, юстиции и милиции»¹.

5000
Дальнейшее укрепление социалистической законности самым тесным образом связано с механизмом функционирования всех звеньев судебной системы в обеспечении четкого и отлаженного взаимодействия которых важную роль играет организационное руководство судами. Проблема совершенствования государственного управления включает в себя различные аспекты управления, в том числе и связанные с совершенствованием судебной деятельности, повышением ее эффективности и качества. В этой связи следует отметить положение проекта Программы КПСС, где говорится, что «КПСС придает большое значение совершенствованию работы государственного аппарата, всех органов управления»². Очевидно, что исследование этих вопросов является одной из насущных проблем юридической науки.

Суд, являясь органом государственной власти, осуществляет свою деятельность в строгом соответствии с законом, охраняя законные права и интересы граждан, государственных и общественных организаций. Эффективному претворению в жизнь задач, которые возложены на него в связи с осуществлением правосудия по уголовным и гражданским делам, способствует организационное руководство судами, осуществ-

¹ Программа КПСС (новая редакция). Проект. Коммунист, 1985, № 16, с. 35.

² Программа КПСС (новая редакция). Проект. Коммунист, 1985, № 16, с. 34.



ляемое на различных уровнях государственного руководства судебной системой.

Успешное осуществление правосудия вряд ли было бы возможным без постоянного совершенствования работы не только всех звеньев судебной системы, но и организационного руководства судами со стороны системы органов Министерства юстиции СССР. Организация есть функция управления, поэтому организационное руководство судами представляет собой одно из специфических проявлений социальной функции управления, реализуемого в связи с деятельностью судов.

Актуальность исследования определяется тем, что проблема организационного руководства судами тесно переплетается с важнейшими политическими и государственными задачами настоящего времени.

Конституция СССР, высоко подняв роль и значение социалистического правосудия, тем самым повышает и значение организационного руководства судами — как одного из ключевых факторов подъема эффективности и качества судебной деятельности. Повышение роли правосудия на современном этапе развития общества потребовало коренного улучшения всех направлений работы по организационному руководству судами.

Потребности развития теории и практики организационного руководства судами в соответствии с возросшими требованиями к качеству работы судов, необходимость научного анализа данной проблемы с точки зрения современных научных теорий делают исследование ее одной из центральных в науке судостроительства. В настоящее время ощущается недостаточность научного обоснования ряда положений, как в теории, так и в практике организационного руководства судами, в частности, с позиций науки управления.

Цель настоящего диссертационного исследования состоит в формулировании концепции организационного руководства судами и определении его места в государственном управлении, а также в научном обосновании функционирующей модели судебного управления на уровне отделов юстиции исполкомов краевых, областных Советов народных депутатов, в разработке рекомендаций и предложений по дальнейшему совершенствованию этой управленческой деятельности.

Методологическую и методическую основу диссертации составляют труды классиков марксизма-ленинизма, проект Программы КПСС (новая редакция), руководящие документы Пленумов ЦК КПСС и съездов партии, Конституция СССР, законодательные акты. В работе широко использованы специальная литература, материалы судебной практики, данные судебной статистики и материалы деятельности органов юстиции. Автором изучена практика работы отделов юстиции исполкомов Владимирского, Воронежского, Иванов-

ского, Калининского, Калужского, Костромского, Московского, Тульского областных Советов народных депутатов и отдела юстиции исполкома Московского городского Совета народных депутатов, а также использован личный опыт работы в Министерстве юстиции Азербайджанской ССР, Верховном Суде РСФСР. Кроме того, автором был проведен экспертный опрос руководителей отделов юстиции исполкомов Советов народных депутатов ряда областей РСФСР.

При работе над диссертацией была изучена и обширная научная литература по судоустройству и уголовному процессу, посвященная вопросам организационного руководства судами (работы В. Б. Алексеева, Г. Н. Агеевой, Г. З. Анашкина, Г. П. Батунова, В. П. Божьева, Н. В. Блиновой, А. Д. Бойкова, Б. А. Галкина, А. А. Гравиной, Т. Н. Добровольской, В. М. Зуева, Д. С. Карева, В. И. Кашепова, М. В. Кожевникова, А. А. Мельникова, Т. Г. Моршаковой, И. Д. Перлова, И. Л. Петрухина, Н. В. Радутной, В. М. Савицкого, М. С. Строговича, Л. С. Симкина, В. М. Семенова, Л. В. Филатовой и др.).

В юридической литературе вопросы организационного руководства ранее рассматривались преимущественно в отвлеченно-теоретическом или сугубо прикладном планах. Из поля зрения исследователей выпадал такой важнейший участок судебного управления как организационное руководство судами, осуществляемое отделами юстиции краевых, областных исполкомов Советов народных депутатов. В связи с этим диссертантом была поставлена задача исследования актуальных теоретических и практических вопросов проблемы организационного руководства судами с точки зрения теории управления, с учетом исторического опыта судебного управления в стране, а также современных форм и методов организационного руководства судами, осуществляемого отделами юстиции.

В работе широко использованы труды видных ученых в области теории управления (В. Г. Афанасьев, Г. В. Атаманчука, Ю. А. Тихомирова, И. Л. Бачило, М. И. Пискотина и др.). Для решения вопросов, поставленных в диссертации были изучены нормативные материалы Министерства юстиции СССР, РСФСР и других союзных республик, а также постановления Пленумов Верховного Суда СССР.

Научная новизма работы заключается в том, что впервые в науке судоустройства в диссертационном исследовании освещены вопросы организационного руководства судами на уровне отделов юстиции исполкомов краевых, областных Советов народных депутатов, обстоятельно рассмотрен правовой статус отделов юстиции в его соотношении с принципом независимости судей и на этой основе сделаны необходимые практические выводы, направленные на дальнейшее совершенствование этого важного вида государственной деятельности.

Также впервые исследованы проблемы организационного руководства судами с позиций теории управления, что имеет важное значение для развития и выявления научных обоснований форм и методов организационного руководства судами, совершенствования организационной структуры судебного управления.

Наиболее существенными положениями диссертации, выносимыми на защиту являются:

1. На основе критического осмысления существующих научных точек зрения, анализа истории вопроса и практической деятельности органов юстиции, диссертантом определяется более адекватное действительности понятие организационного руководства судами, как средства, при помощи которого достигается большая оптимизация функционирования судебной деятельности.

2. В работе рассматривается правовой статус отделов юстиции с учетом тех существенных изменений, которые произошли в регламентации правового положения отделов юстиции в последнее время, дается правовой анализ новаций, нашедших место в положениях об отделах юстиции исполкомов краевых, областных Советов народных депутатов различных регионов страны. Кроме того, впервые выделяются и обосновываются элементы, образующие правовой статус отдела юстиции и подробно исследуется каждый из них.

3. Обосновывается классификация функций по организационному руководству судами, среди которых выделяются функции прогнозирования, организации, координации, контроля. Данная классификация отличается от других классификаций функций, имеющих в литературе по судостроительству.

4. Исследование принципа независимости судей и подчинения их только закону в его соотношении с организационным руководством, осуществляемым органами юстиции, раскрыло новую грань в механизме обеспечения и реализации принципа независимости судей.

Организационное руководство судами, тем эффективнее способствует постоянному повышению уровня работы судебной системы, чем больше оно опирается на принцип независимости судей и подчинения их только закону.

5. В диссертации делаются предложения по совершенствованию законодательного регулирования взаимоотношений, складывающихся между субъектами организационного руководства. В частности, предлагается внести изменения в ст. 34 Основ законодательства о судостроительстве Союза ССР, ст. 26 Закона о судостроительстве РСФСР, а также создать нормативный акт, регламентирующий права и обязанности председателя народного суда, в части организационного руководства, его взаимоотношений с отделом юстиции.

6. Руководствуясь программным положением, что «Повышение уровня руководства государственным, хозяйственным и культурным строительством партия неразрывно связывает с дальнейшим улучшением работы с кадрами»¹, диссертант на основе анализа практики работы отделов юстиции с кадрами вносит ряд предложений по дальнейшему совершенствованию этой работы. В частности, предлагается внести изменения в п. 8 ст. 37 Закона о районном Совете народных депутатов РСФСР, п. 8 ст. 45 Закона о городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР, подпункт «а» п. 8 Положения об отделе юстиции исполнительного комитета краевого, областного Совета народных депутатов РСФСР.

В диссертации подчеркивается роль такой эффективной формы организационного руководства, как целевые и комплексные проверки организации работы народных судов. С точки зрения современных социологических теорий анализируются наиболее распространенные методы проверок (метод анализа документов, метод наблюдений, метод опроса), дается классификация этапов реализации этих методов.

Практическая значимость и апробация результатов исследования. Теоретические выводы и практические рекомендации, сформулированные в диссертации могут быть использованы в работе по совершенствованию законодательства по судостроительству, в практике деятельности отделов юстиции исполкомов краевых, областных Советов народных депутатов. Теоретическая разработка этих вопросов и использованная в диссертации обширная практика могут быть реализованы в научной разработке проблем социалистического правосудия, при чтении лекций и проведении учебных занятий по курсу «Суд и правосудие в СССР».

Основные положения диссертации нашли отражение в двух опубликованных статьях по теме исследования, а также в тезисах доклада на теоретической конференции аспирантов Института государства и права АН СССР и юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова.

Структура диссертации определяется целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, и списка использованной литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность проведенного исследования, раскрываются его цели и задачи, определяется методологическая основа и методика работы, показывается

¹ Программа КПСС (новая редакция). Проект. Коммунист, 1985, № 16, с. 54.

научная новизна и практическая значимость диссертации, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Глава первая — «Общее понятие и развитие института организационного руководства судами в советском законодательстве» — состоит из двух параграфов.

В первом параграфе на основе исследования трудов по судоустройству (М. В. Кожевникова, В. Б. Алексеева, Г. З. Анашкина, А. А. Гравиной, И. Л. Петрухина, Т. Г. Морщаковой, Т. Н. Добровольской и др.) показано, что практика органов юстиции заметно опередила теоретические разработки в области организационного руководства судами. С целью исследования современного состояния и эффективности организационного руководства судами, его значимости для судебной практики был осуществлен экспертный опрос начальников отделов юстиции некоторых областных Советов народных депутатов РСФСР. Было опрошено около 16% руководителей отделов юстиции, что обеспечило репрезентативность полученных результатов. Среди заданных вопросов был и такой: «Способствует ли повышению эффективности судебной деятельности организационное руководство судами?». 80% опрошенных ответили утвердительно, 20%, отметив необходимость организационного руководства судами, считают, что оно еще недостаточно эффективно и нуждается в совершенствовании.

В современных условиях особенно явственно проявляется усиление управленческих, контрольных аспектов деятельности местных Советов в самых различных сферах общественной жизни, в частности, это заметно и в отношении отделов юстиции исполкомов краевых, областных Советов народных депутатов. Посредством этих органов, оказывающих через организационное руководство непосредственное управленческое воздействие на судебные органы, Советы народных депутатов оказывают самую разнообразную помощь судам в подборе и расстановке судебных кадров, строительстве и техническом оснащении зданий судов, их дислокации и т. д.

Очевидно, что в связи с большим влиянием, которое оказывает организационное руководство на качество судебной деятельности, проблема исследования сущности и значения его приобретает исключительную актуальность в судоустройстве и уголовном процессе.

Юридическая наука с некоторым опозданием откликнулась на потребность в использовании теории управления в развитии соответствующих отраслей права.

По мнению диссертанта, развитие теоретической мысли в сфере государственного управления самым непосредственным образом отражается на организационном руководстве (судебном управлении). Поэтому широкое использование фундаментальных положений государственного управления требует соответствующей интерпретации их применительно к области судебного управления.

Анализ существующих точек зрения о содержании организационного руководства, по мнению диссертанта, показал, что некоторые авторы необоснованно расширяют рамки организационного руководства, включая в него не свойственные ему элементы, например, управление адвокатурой, нотариатом, экспертными учреждениями (Д. С. Карев, Ф. Г. Тарасенко). По мнению Г. Н. Агеевой и И. Д. Перлова, неотъемлемым элементом организационного руководства судами является надзор за законностью и обоснованностью судебных решений.

Представляется, что такое чрезмерно широкое понимание содержания организационного руководства ведет к неправильной оценке и неверному представлению о характере и круге полномочий, осуществляемых при реализации данной функции, стирает границы двух различных сфер — надзора за судебной деятельностью и организационного руководства судами. Организационное руководство помогает осуществлению правосудия тем, что оно обеспечивает эффективное государственное руководство судами. По структурным и функциональным аспектам организационное руководство не совпадает с надзором за судебной деятельностью со стороны вышестоящих судов. В. М. Семенов, по нашему мнению, дает чрезмерно узкое определение организационного руководства судами, ограничивая его разрешением организационно-административных вопросов и проведением проверок деятельности судов. Очевидно, что такое понимание организационного руководства далеко не исчерпывает его богатого содержания.

Поэтому диссертант избрал такой подход к определению организационного руководства судами, который включает элементы наиболее полно характеризующие его конечные цели, т. е. качество и эффективность работы судебной системы. На этой основе дается следующее определение.

Организационное руководство судами — это осуществляемая на основе законов и подзаконных актов организация и реализация исполнительно-распорядительной деятельности органов юстиции, которая при строгом соблюдении принципа независимости судей и подчинения их только закону направлена на обеспечение оптимальных условий организации работы судов, способствующих наиболее эффективному осуществлению ими задач социалистического правосудия.

Во втором параграфе ретроспективно рассматриваются вопросы развития законодательства об организационном руководстве судами.

Исторический подход является характерным для марксистско-диалектического метода, рассматривающего все события и факты в их возникновении и связи с конкретными историческими условиями. Следовательно, решая актуальные проблемы организационного руководства судами необходимо видеть динамику развития этого института советского право-

судия. Поэтому, на наш взгляд, значительный интерес для советских процессуалистов представляет история и эволюция организационного руководства судами (судебного управления).

Местные органы управления судами, а также методы и формы их руководства изменялись по мере развития и укрепления советской судебной системы, в соответствии с теми задачами, которые выдвигались Коммунистической партией и Советским государством. Диссертант выделяет в развитии института организационного руководства судами пять основных этапов.

Первый (1917—1922 гг.) этап — это создание такой отрасли государственного управления, как судебное управление, основной задачей которой стала ликвидация старого буржуазно-помещичьего суда и создание нового подлинно народного суда.

Второй этап (1922—1936 гг.) — сосредоточение функций судебного надзора и организационного руководства преимущественно в вышестоящих судах.

Третий этап (1936—1956 гг.) — четкое разделение функций судебного надзора и организационного руководства судами. Функция судебного надзора осуществляется вышестоящими судами, а судебное управление повсеместно перешло к органам юстиции.

Четвертый этап 1956—1970 гг. является одним из самых сложных периодов развития судебного управления, когда основная часть функций судебного управления, в связи с ликвидацией Министерства юстиции и его органов, была передана краевым, областным судам. Это был шаг в сторону децентрализации судебного управления. В свою очередь это конечно не могло не привести к отрицательным явлениям в практической деятельности судов по рассмотрению уголовных и гражданских дел.

По данным социологического исследования, проведенного в 1967—1968 гг., каждый десятый из 2400 опрошенных судей подвергался незаконным влияниям, в том числе со стороны выше стоящих судов, осуществляющих руководство и контроль за их работой¹. Практика показала, что необходимо возвратиться к существующему до 1956 г. положению, внося, конечно, некоторые изменения, которые были продиктованы временем. И в 1970 г. вновь было создано Министерство юстиции СССР, министерства юстиции союзных республик и их органы на местах. С этого времени собственно и начинается пятый этап развития организационного руководства судами, продолжающийся по настоящее время.

Вторая глава — «Правовое положение отделов юстиции и принцип независимости судей» — состоит из трех параграфов.

¹ Социалистическая законность, 1969, № 9, с. 79.

В первом параграфе анализируется правовой статус отделов юстиции исполкомов краевых, областных Советов народных депутатов. Организационное руководство судами со стороны отделов юстиции обеспечивает эффективность правосудия, осуществляемого основным звеном советской судебной системы районными (городскими) народными судами.

Роль и место отделов юстиции в аппарате Советского государства находится под влиянием большого числа общественно-политических, социально-экономических и других факторов.

Статус отделов юстиции (задачи, компетенция, организационная структура, состав функций) регулируется положениями об этих органах управления.

В настоящее время Советами Министров всех союзных республик, имеющих краевое, областное деление, приняты Положения об отделах юстиции исполкомов краевых, областных Советов народных депутатов. Эти акты наиболее полно определяют правовой статус местных органов судебного управления. Анализ имеющихся Положений об отделах юстиции показывает, что они регулируют не только компетенцию отделов юстиции (а это один из самых важных элементов правового статуса), но и задачи, функции, а также организационные стороны их деятельности. Все это определяет особое место Положений об отделах юстиции в системе актов, закрепляющих его правовой статус.

По мнению диссертанта, можно выделить следующие элементы, характеризующие правовое положение отдела юстиции: государственно-правовая характеристика и основные принципы организации и деятельности отделов юстиции; задачи, функции и полномочия; ответственность, порядок и методы работы отделов юстиции.

Государственно-правовая характеристика заключается в том, что отделы юстиции Советов народных депутатов имеют двойственную правовую природу: они представляют собой органы двойного подчинения — краевому, областному Совету и органу государственного управления — министерству юстиции. Это и определяет сложность и своеобразие регламентации их правового статуса. Отделы юстиции решают специфические задачи по укреплению правопорядка и социалистической законности. Коренные, основополагающие начала, определяющие сущностную характеристику советского государственного управления являются основными принципами организации и деятельности отделов юстиции.

Неотъемлемым элементом правового статуса отдела юстиции являются его задачи и функции. Среди других задач отдела юстиции в качестве центральной выделяется задача организационного руководства судами. Реализация ее находится в тесной зависимости от правильного определения функций организационного руководства. По мнению диссер-

танта, анализ практики организационного руководства (судебного управления) позволяет классифицировать сложившиеся функции организационного руководства следующим образом: функция прогнозирования; функция организации; функция координации и функция контроля.

Следующим важным элементом правового статуса отдела юстиции являются его полномочия, которые очерчены рамками задач и функций отдела юстиции. Реализуются полномочия конкретными исполнителями в отделах юстиции. Каждая функция дробится на ряд операций. На долю каждого консультанта в отделе юстиции приходится только часть определенной функции отдела юстиции. Эта часть функции и составляет его полномочия. Таким образом, отдел юстиции, его коллегия в целом занимаются реализацией функций по организационному руководству, а консультанты и начальник отдела обеспечивают жизнедеятельность этих функций.

По мнению диссертанта, недостаточно регламентирована деятельность консультантов и поэтому большое значение приобретает установление прав и обязанностей консультантов отделов юстиции, осуществляющих предметную деятельность. Однако, «Положением об отделе юстиции исполнительного комитета краевого, областного Совета народных депутатов РСФСР»¹ не устанавливаются права и обязанности консультантов. За небольшими исключениями, нет и должностных инструкций, которые помимо Положения регламентировали бы обязанности консультантов. На наш взгляд, это серьезный пробел в законодательном закреплении правового статуса отдела юстиции, который следует восполнить. Такого же мнения придерживаются 100% опрошенных диссертантом начальников отделов юстиции. Создание должностных инструкций для консультантов по всем функциональным направлениям деятельности отделов юстиции остается актуальной проблемой для практики. Самостоятельным элементом правового статуса отдела юстиции является его ответственность, которой соответствует право краевых, областных Советов народных депутатов и их исполкомов, а также вышестоящих органов юстиции применять в соответствующих случаях установленные санкции (например, отменять приказы начальника отдела).

Во втором параграфе рассматриваются вопросы организационного руководства судами в соотношении с принципом независимости судей.

Одним из фундаментальных принципов, определяющих основу организационного руководства судами является принцип независимости судей и подчинение их только закону.

Диссертант, рассматривая различные концепции, в которых делаются попытки разграничить принципы правосудия

¹ СП РСФСР, 1983, № 9, с. 158.

на судоустройственные и процессуальные (Давыдов П. М., Строгович М. С.), не согласен с ними, поскольку принципы, на которых строится и функционирует вся судебная система едины. Диссертант присоединяется к мнению В. Б. Алексеева, А. П. Сливко о том, что все принципы как судоустройственные, так и процессуальные должны рассматриваться как элементы общей и единой системы принципов.

Нам представляется, что организационную деятельность органов юстиции определяет вся совокупность принципов советского социалистического правосудия, независимо от того, какой аспект процессуальный или организационный превалирует в действии конкретного принципа. Все они, в конечном счете, содействуют осуществлению целей правосудия и с этой точки зрения, оно нуждается в организационном обеспечении.

В третьем параграфе рассматриваются проблемы взаимоотношений отделов юстиции с председателями народных судов и Президиумами краевых, областных судов.

Наряду с другими важнейшими элементами, исследование которых позволяет раскрыть механизм действия судебного управления, значительное место в познании этого механизма приобретает определение взаимоотношений отделов юстиции с председателями народных судов и президиумами краевых, областных судов.

Такие взаимоотношения должны носить характер делового сотрудничества и быть конструктивными.

Исходя из этой посылки, здесь можно определить и те взаимоотношения, которые складываются между руководством судов и отделами юстиции. В системе суд — отдел юстиции, мы различаем независимую с точки зрения отправления правосудия, систему судебных органов, а также систему органов юстиции, которая обеспечивает надлежащие организационно-практические условия для отправления правосудия.

Согласно статье 26 Закона о судоустройстве РСФСР председатель (районного) городского народного суда осуществляет общее организационное руководство работой суда.

Отношения, возникшие в связи с реализацией председателем народного суда организационных полномочий являются также и объектами организационного руководства отделов юстиции.

Поэтому положение об отделе юстиции предусматривает отчеты председателей народных судов на коллегиях отделов юстиции с докладами по вопросам организации работы судов. Результаты обсуждения на коллегии отражаются в соответствующем приказе или решении.

Представляется, что в целом проблема взаимоотношений отдела юстиции и председателей народных судов не достаточно урегулирована.

Диссертант считает, что назрела необходимость в разработке специального нормативного акта, который бы регла-

Ментировал права и обязанности председателя народного суда, в части организационного руководства, его взаимоотношений с отделом юстиции. Отсутствие такого акта затрудняет четкое разграничение функций организационного руководства между отделами юстиции и председателями народных судов, а также приводит к дублированию их деятельности и даже смешению компетенции в осуществлении организационного руководства. Как следствие такого положения, происходит снижение организационного уровня и эффективности судебного управления. Такой нормативный акт, утвержденный Министерством юстиции СССР мог бы содержать следующие разделы: общие положения; функции организационного руководства; полномочия председателя по организации работы суда; ответственность председателя суда.

В действующем законодательстве не решен также вопрос об освобождении от должности председателей районных (городских) народных судов.

Конечно, в соответствии со ст.ст. 72, 73 Закона о судостроительстве РСФСР они как и другие народные судьи могут быть отозваны или досрочно освобождены.

Однако, в связи с тем, что председатели народных судов утверждаются на сессиях местных Советов народных депутатов по представлению начальника отдела юстиции, по мнению диссертанта, необходимо предварительное решение вопроса об освобождении его от должности председателя народного суда по представлению начальника отдела юстиции на сессии районного, городского (районного в городе) Совета народных депутатов.

Практике известны случаи, когда председатели народных судов не справлялись со своими функциями из-за слабых организаторских способностей, недостаточности опыта, отсутствия контакта с коллективом суда. В таких случаях они также могут быть освобождены от должности с применением к ним описанной выше процедуры. Однако, являясь квалифицированными судебными работниками бывшие председатели народных судов могут продолжить работу в качестве народных судей.

Этот вопрос имеет большое значение и в связи с организационным руководством, осуществляемым отделами юстиции, поэтому он должен найти свое законодательное отражение в п. 8 ст. 37 Закона о районном Совете народных депутатов РСФСР, который следует изложить в следующей редакции: «утверждение и освобождение от должности председателя районного народного суда» и в п. 8 ст. 45 Закона о городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР¹, который необходимо дополнить словами: «и осво-

¹ Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1979, № 32, ст.ст. 785, 786.

бождение его от должности». Соответствующее дополнение необходимо внести и в подпункт «а» п. 8 Положения об отделе юстиции исполнительного комитета краевого, областного Совета народных депутатов РСФСР.

Глава третья — «Формы организационного руководства судами, осуществляемые отделами юстиции исполкомов краевых, областных Советов народных депутатов» — состоит из трех параграфов.

В первом параграфе рассматривается роль отделов юстиции исполкомов краевых, областных Советов народных депутатов в организации выборов народных судей. Успешное выполнение задач, стоящих перед органами юстиции, прежде всего зависит от правильного подбора, расстановки и воспитания судебных кадров, их идейно-политического воспитания и уровня организаторской работы.

Стабильность кадров судей, их качественный состав зависят от многих факторов и, в первую очередь, от формирования резерва кадров.

Мероприятия по работе с резервом должны включаться в квартальные и перспективные планы работы органов юстиции. Представляется, что на коллегиях отдела юстиции могут рассматриваться отчеты председателей народных судов по этим вопросам. В настоящее время получает распространение и такая форма работы с резервом, когда резерв создается благодаря деловым контактам с юридическими факультетами вузов.

Важным участком деятельности отделов юстиции исполкомов краевых, областных Советов народных депутатов по подготовке и проведению выборов народных судей является организация отчетов народных судей перед избирателями и коллективами трудящихся. Например, в период подготовки к выборам судей в 1981—1982 гг. избирателями было обсуждено более 120 тысяч отчетов судей¹.

Во втором параграфе рассматриваются вопросы проверки организации работы народных судов.

Проверка организации работы народных судов, являясь эффективным средством совершенствования деятельности судебных органов, представляет собой одну из основных форм организационного руководства судами. Проведение таких проверок в судах — исключительная компетенция органов юстиции (п. 3, ч. 5 ст. 19 Закона о судостроительстве РСФСР). Проверка подчинена задаче изучения того, как в практике народного суда реализуются принципы организации работы суда, закрепленные в законодательстве о судостроительстве. Проверки организации работы судебных органов выполняют информационную роль, являясь, в конечном счете, инструмен-

¹ Вышинский М. Итоги выборов народных судей и совершенствование работы с судебными кадрами. — Социалистическая законность, 1982, № 8, с. 18.

том для принятия конкретных управленческих решений. В процессе проведения проверок изучается воздействие на судебную деятельность и ее организацию этих решений органов юстиции и их эффективность. Результаты проверок позволяют устранить выявленные отклонения в организации работы судов и наметить конкретные меры по ее улучшению.

В этой связи следует отметить, что методы проверок зависят от следующих обстоятельств: объема, методики, цели и вида проверок.

В практике проверок организации судебной деятельности сложились следующие наиболее распространенные методы проверок: метод анализа документов; метод наблюдения; метод опроса.

Проверка организации судебной работы складывается из нескольких этапов: подготовка к проведению проверки; процедура проверки; систематизация материалов проверки и составление справки; обсуждение и реализация итогов проверки.

Проверка организации судебной деятельности одна из наиболее важных форм организационного руководства, которая имеет большое значение для судебной практики. На это указывается и в литературе (В. Б. Алексеев, Т. Г. Морщакова, Г. П. Батуров и др.).

В третьем параграфе исследуются организационно-методические формы организационного руководства судами.

Одной из действенных форм организационного руководства судами являются обобщения судебной практики. В отличие от обобщений, проводимых Верховными судами союзных республик, являющихся базой для принятия руководящих разъяснений судам действующего законодательства, обобщения проводимые органами юстиции, их выводы служат основой организационного руководства и конкретных управленческих решений по совершенствованию организации работы судов.

Отделы юстиции часто обращаются к проведению обобщений практики деятельности судов по различным вопросам, используя при подготовке к ним имеющиеся статистические материалы.

Обеспечение сопоставимости статистических данных и материалов обобщений практики имеет важное значение, поскольку с помощью обобщений конкретизируются данные судебной статистики, развиваются показатели статистической отчетности, раскрываются основные статистические характеристики судебной деятельности.

Повышению эффективности судебной деятельности способствует и такая форма организационного руководства, как контроль за исполнением судебных решений. Действительно, в борьбе с правонарушениями, их предупреждением большое значение имеет своевременное исполнение судебных решений,

оперативное и полное возмещение ущерба, причиненного преступными посягательствами.

Очевидна в связи с этим необходимость исследования проблемы контроля за исполнением судебных решений, как формы организационного руководства судами со стороны отделов юстиции. Эта форма организационного руководства является важнейшим элементом контрольной функции осуществляемой отделами юстиции. Непосредственно же исполнение решений возложено на судебных исполнителей районных (городских) народных судов.

Анализ изложенных форм организационного руководства судами, по мнению диссертанта, показывает их место и значение в совершенствовании управленческой деятельности. Вместе с тем, он раскрывает еще и не использованные резервы повышения качества работы отделов юстиции. Взаимодействие этих форм организационного руководства и дальнейшая детальная разработка их в научном и методическом планах позволит поднять эффективность организационного руководства судами на новую ступень.

**По теме диссертации автором опубликованы
следующие работы:**

1. У истоков становления местных органов организационного руководства судами — ИНИОН АН СССР, деп. (№ 5713 от 2.07.80 г.) — Новая советская литература по общественным наукам. Государство и право. Библиографический указатель, 1980, № 11, с. 10.

2. Организационное руководство судами и его значение в судебном управлении. — В кн.: Тезисы докладов на теоретической конференции аспирантов института государства и права АН СССР и юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова. М., 1983, с. 134.

3. Понятие и сущность организационного руководства судами. — В кн.: Вопросы государства и права в период развитого социализма. М., 1984, с. 62.