

ÚČAST OBČANŮ V ČINNOSTI MÍSTNÍCH SOVĚTŮ LIDOVÝCH POSLANCŮ

PROF. O. E. KUTAFIN, DrSc.

Základním kamenem socialistické demokracie, hlavním kritériem úrovně jejího rozvoje, určujícím principem je účast občanů na řízení státních a společenských záležitostí. Její neustálé rozšiřování je hlavním směrem rozvoje politického systému socialistické společnosti, dalšího prohlubování socialistické demokracie v podmínkách rozvinutého socialismu, právně zakotveného v čl. 9 Ústavy SSSR.

Rozvinutá socialistická společnost je charakterizována postupným zvyšováním společenské aktivity občanů, rozhodným úsilím o zvyšování účasti na řízení věcí státních i společenských. Růst společenské aktivity sovětských občanů je podmíněn především trvalým zlepšováním materiálních podmínek jejich života, stanovením týdenní pracovní doby, která je jednou z nejkratších na světě, vytvořením nejpríznivějších podmínek racionálního využívání volného času pracujících. To vše vytváří nutné materiální předpoklady pro uskutečňování ústavního práva sovětských občanů účastnit se na řízení státních a společenských záležitostí.

Nejdůležitější podmínkou růstu společenské aktivity sovětských občanů je trvalé zlepšování forem jejich účasti na státním a společenském životě, zabezpečující co nejširší podíl na této práci.

V etapě rozvinutého socialismu trvale roste úloha a význam zastupitelských orgánů státní moci — sovětů lidových poslanců — jako hlavní organizační formy zapojení nejširších lidových mas do státního života. Této tendenci se dostalo i právního zakotvení v Ústavě SSSR, v právních aktech Svazu SSR, svazových a autonomních republik týkajících se sovětů, v praktické činnosti sovětských zastupitelských orgánů.

Sověty lidových poslanců jsou skutečně demokratickými orgány státní moci sovětského lidu. Jejich hluboký demokratismus spočívá nejen v rozmanité činnosti sloužící zájmům sovětského lidu, ale také v tom, že celý proces vytváření i činnosti sovětů probíhá za aktivní, trvalé a rozhodující účasti širokých vrstev sovětského lidu. Právě proto jsou sověty schopny akumulovat v sobě aktivitu lidu a usměrňovat ji v zájmu všech pracujících.

Trvalé a prohlubující se zapojování občanů do organizace a činnosti sovětů je názorným ztělesněním velké leninské ideje o tom, „... aby současně se zaváděním postupných a obezřetně volených, ale důsledně prováděných opatření bylo všechno pracující obyvatelstvo bez výjimky přibíráno k samostatné účasti na správě státu...“¹⁾

Mimořádně důležitá úloha pro zapojování nejširších lidových vrstev do státního života přísluší místním sovětům lidových poslanců, které díky své masovosti, početnosti, blízkosti obyvatelstvu, disponují nevyčerpatelnými možnostmi pro získání občanů a jejich zapojení do státní činnosti, do správy věcí společných. Jsou to sověty, které jsou na svém území skutečnými organizačními centry formování počátků společenské komunistické samosprávy.

Podíl občanů na práci místních sovětů má v současnosti i právní oporu v ústavních normách a zákonodárství o místních sovětech. Ústava SSSR v čl. 94 stanoví, že činnost sovětů lidových poslanců je založena na širokém zapojování občanů do jejich práce. V zákonech o místních sovětech, přijatých Nejvyšším sovětem SSSR a nejvyššími sověty svazových a autonomních republik jsou zakotveny základní principy a formy zapojování občanů do práce těchto orgánů státní moci. Např. zákon SSSR o základních pravomocích krajských, oblastních sovětů lidových poslanců, sovětů lidových poslanců autonomních oblastí a autonomních okruhů stanoví v čl. 4, že činnost krajských, oblastních, okružních sovětů lidových poslanců se zakládá na kolektivním, svobodném a věcném projednávání a řešení otázek, na zásadě veřejnosti, na pravidelném skládání účtů výkonným výborem a ostatními, sovětem vytvářenými orgány sovětu a obyvatelstvu a na širokém zapojování občanů do jejich práce. Krajské, oblastní, okružní sověty uskutečňují svoji činnost v plném souladu se socialistickou zákoností, státním plánem ekonomického a sociálního rozvoje, v úzké spolupráci se společenskými organizacemi a pracovními kolektivy, předkládají nejdůležitější otázky k posouzení občanům, usměrňují činnost místních dobrovolných sdružení, napomáhají jejich práci, rozvíjejí společenskou aktivitu obyvatelstva. Krajské, oblastní, okružní sověty a jimi vytvářené orgány informují systematicky obyvatelstvo o své činnosti a přijatých opatřeních.²⁾

Široká a aktivní účast na práci místních sovětů je zajištěna především masovostí těchto zastupitelských orgánů sovětského státu. Sověty nejsou skupinkou profesionálních politiků, ale širokými lidovými kolektivy, nejmasovější politickou organizací lidu. Záhy po vítězství VRSR vytyčil

¹⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 29. Praha 1955, str. 101.

²⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1980, č. 27, čl. 526.

V. I. Lenin úkol přeměnit sověty v takové orgány státního řízení, které budou „... orgány správy vykonávané pracujícími ... pro pracující“.³⁾

Nyní můžeme plným právem říci — podtrhl ve svém vystoupení na dubnovém plénu ÚV KSSS v roce 1984 K. U. Černěnko — že tento úkol byl v zásadě splněn. „Státní záležitosti jsou u nás v rukou 2 300 000 poslanců, zástupců dělníků, rolníků a inteligence, pracujících všech národů a národností, a desítek miliónů aktivistů.“⁴⁾

Podstatnou část sovětských poslanců tvoří poslanci místních sovětů. Ve volbách do místních sovětů v roce 1982 bylo zvoleno 2 288 885 poslanců.⁵⁾ Rozšiřování počtu občanů podílejících se na řízení a správě státu, obměnu sovětských zastupitelských orgánů, má na mysli i čl. 101 Ústavy SSSR, který zakotvuje, že občan SSSR nemůže být zpravidla zvolen do více než dvou sovětů lidových poslanců. Praxi obměny složení místních sovětů, která se pohybuje okolo 50 %, dokumentuje statistický přehled o volbách do místních sovětů za období posledních deseti let.⁶⁾

Rok voleb	1975	1977	1980	1982
Obměna v %	44,8	44,1	46,7	45,8

Společně s poslanci se podílí na praktické činnosti místních sovětů neustále rostoucí počet aktivistů. V roce 1971 armádu dobrovolných pomocníků sovětů tvořilo 25 miliónů aktivistů,⁷⁾ v současnosti jich je již více než 30 miliónů,⁸⁾ přičemž rozhodující většina z nich pracuje při místních sovětech. Tento růst je podmíněn dalším zdokonalováním a rozvojem nej-různějších forem zapojování veřejnosti do činnosti místních sovětů, především pak organizačních forem činnosti sovětů.

Důležitou formou zapojení občanů do práce místních sovětů jsou nej-masovější poslanecké organizace sovětů — *stálé komise* — které si vytváří každý sověť k uskutečňování svých úkolů a funkcí. V těchto stálých komisích je zapojena většina poslanců i obrovský aktiv zahrnující poslance nižších sovětů, pracovníky stranických, sovětských, odborových i komso-molských orgánů a organizací, představitelé orgánů společenské aktivity obyvatelstva, odborníky a další zástupce veřejnosti.

Zapojení zástupců veřejnosti je jedním z charakteristických rysů činnosti stálých komisí místních sovětů. Zabezpečuje stálou a nevyčerpatelnou možnost dbát mínění nejširších vrstev obyvatelstva, využívat jejich bo-hatých životních zkušeností. Zároveň podíl nejširších vrstev na práci

³⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 29. Praha 1955, str. 176.

⁴⁾ Rudé právo z 11. 4. 1984.

⁵⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1982, č. 26, str. 433.

⁶⁾ Srov. Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1975, č. 27, str. 411; 1977, č. 26, str. 486; 1980, č. 10, str. 159; 1982, č. 26, str. 433.

⁷⁾ XXIV. sjezd KSSS. Praha 1971, str. 63.

⁸⁾ Srov. V. Kuzněcov: Někotoryje voprosy raboty Sovětov narodnyh děputatov

komisí významně rozšiřuje jejich organizační možnosti, umožňuje zintenzívnit práci těchto orgánů místních sovětů.

Zvláštní význam v práci stálých komisí má účast specialistů z řad vědeckých pracovníků a odborníků praxe. Kvalifikované rozhodování ve všech otázkách svěřených stálým komisím je nemyslitelné bez přihlédnutí k nejnovějším poznatkům současné vědy, bez využití praktických zkušeností. Přínos mnohých návrhů stálých komisí je dán tím, že komise ve své práci využívají výsledků vědy a také praktických zkušeností.

Formy účasti občanů v činnosti stálých komisí jsou různorodé. Aktivisté jsou pověřováni řadou úkolů, jsou přibíráni ke konzultacím i k přípravám návrhů, jsou členy kontrolních brigád a skupin, podílejí se na poslaneckých průzkumech a napomáhají plnit závěry sovětů a jejich výkonných výborů, jsou přizváni na zasedání komisí k projednání řady otázek.

Pozornost vyvolala praxe vytváření subkomisí nebo sekcí stálých komisí místních sovětů, složených z poslanců a aktivistů. Jim jsou svěřovány jednotlivé dílčí úseky. Např. v bytových komisích městských sovětů se vytvářejí subkomise pro otázky využívání a oprav bytového fondu, výstavbu bytů apod. Mnohé stálé komise pro mládež místních sovětů člení svoji práci do jednotlivých sekcí: průmyslové, ideologické, pro zvyšování úrovně všeobecné vzdělanosti, sportovní, masové branné práce apod.

Charakter účasti aktivistů na činnosti stálých komisí místních sovětů závisí na úrovni jejich přípravy. Nejzkušenější jsou pověřováni složitými, samostatnými úkoly, jiní pracují pod vedením zkušených aktivistů či poslanců. Zákonné omezení účasti aktivistů na práci stálých komisí prakticky neexistuje. Aktivisté na zasedáních komisí nemají hlas rozhodující, stejně jako řadu jiných oprávnění poskytovaných pouze poslancům. Bez pověření se nemohou účastnit práce v zasedáních sovětů apod. Zároveň však při konkrétním pověření komisí aktivisté mají k plnění úkolů i odpovídající pravomoce. Např. při provádění kontroly práce některého závodu či zařízení mají aktivisté právo seznamovat se s dokumenty, zúčastnit se schůzí hospodářského aktivu i kolektivu pracujících daného závodu, zařízení apod.

Systematická práce ve stálých komisích a dobře organizovaná příprava poskytují aktivistům možnost zvládnout metodiku práce, stát se skutečnými kvalifikovanými pomocníky komisí, způsobilými vykonat i nejsložitější úkoly. Společně se stálým aktivem pracují v komisích místních sovětů tisíce dobrovolných pracovníků, kteří se zúčastňují jednotlivých akcí, prověrek, průzkumů apod. Tito dobrovolní pracovníci komisí jsou nevyčerpatelnou rezervou stálého aktivu.

⁸⁾ Srov. V. Kuzněcov: Někotoryje voprosy raboty Sovetov narodnych deputatov na sovremennom etape. Kommunist, 1984, č. 1, str. 26.

Praxe ukazuje početní růst stálých komisí, a tím také růst počtu poslanců a aktivistů, kteří v nich pracují. V roce 1959 existovalo 233 000 stálých komisí místních sovětů a v nich pracovalo 1 300 000 (72,9 %) poslanců a 1 600 000 aktivistů.⁹⁾ K 1. lednu 1984 již počet stálých komisí dosáhl 336 927 a na jejich práci se podílelo 1 844 123 poslanců, tj. 80,5 %, a 2 572 000 aktivistů.¹⁰⁾

Stále se rozšiřuje účast občanů na práci *výkonných výborů místních sovětů, v jejich odborech a správách.*

Členové výkonných výborů nejsou pro výkon svých funkcí uvolněni, v sídlištních a vesnických sovětech zpravidla ani místopředsedové. V ostatních sovětech je část místopředsedů k výkonu svých funkcí uvolněna. K 1. lednu 1984 pracovalo ve výkonných výborech ve funkci místopředsedy 43 097 neuvolněných poslanců, z toho 92 ve výkonných výborech okresních sovětů, 653 ve výkonných výborech městských sovětů, 64 ve výkonných výborech obvodních sovětů, 2738 ve výkonných výborech sídlištních a 39 550 ve výkonných výborech vesnických sovětů.¹¹⁾

Při výkonných výborech městských sovětů působí rovněž celá řada stálých i dočasných komisí, jejichž členové nejsou většinou k výkonu této funkce uvolněni. Nejčastěji se jedná o správní komise pro projednávání přestupků, komise pro dohled nad nápravně výchovnými zařízeními, pro věci nezletilých, pro boj s alkoholismem, pro přidělování bytů (obytných místností), pro vyměřování státních důchodů, pro občanské obřady, pro organizování letní dětské rekreace, komise pro dodržování zákonodárství o kultech. Podle místních podmínek se vytvářejí i další komise. V praxi není výjimkou, že při výkonných výborech velkých sovětů pracuje 30 i více stálých a dočasných komisí.¹²⁾ Všechny tyto komise jsou důležitou formou zapojení občanů do činnosti místních sovětů. Pro dokreslení stačí uvést, že ve 150 000 komisích výkonných výborů pracuje v současnosti 1 137 000 poslanců a aktivistů.¹³⁾

Podíl občanů na práci *odborů a správ výkonných výborů místních sovětů* je zajišťován především pomocí dobrovolných instruktorů a inspektorů systemizovaných odborů a správ; společenských rad a kolegií v těchto orgánech; sektorů a odborů působících na společenských zásadách v systemizovaných odborech a správách a také odborů, které pracují na společenských zásadách (tzv. nesystemizované odbory). K 1. lednu 1984 působilo při výkonných výborech místních sovětů 9255 nesystemizova-

⁹⁾ Srov. G. V. Kulikova: *Демократические основы деятельности местных Советов в развитом социалистическом обществе*. Moskva 1978, str. 21.

¹⁰⁾ *Sovety narodnyh deputatov*, 1984, č. 5, str. 81.

¹¹⁾ *Sovety narodnyh deputatov*, 1984, č. 5, str. 81.

¹²⁾ V podrobnostech srov. A. K. Pumputis: *Komisii pri ispolkomach mestnyh Sovetov*. Moskva 1981.

¹³⁾ Srov. *Sovety narodnyh deputatov*, 1984, č. 5, str. 81.

ných odborů, v kterých pracovalo více než 76 000 dobrovolných pracovníků. Z výše uvedeného počtu nesystemizovaných odborů bylo 1786 organizačních a 1844 právních. 415 000 dobrovolných instruktorů a inspektorů a dalších pracovníků se podílelo na práci výkonných výborů, jejich odborů a správ.¹⁴⁾

Dobrovolní instruktoři a inspektoři se sdružují podle specializace, vytvářejí zvláštní nesystemizované útvary odborů a správ. Např. na správě kultury výkonného výboru oblastního sovětu v Penze již začátkem šedesátých let byl vytvořen nesystemizovaný odbor umění, řídící repertoár divadel, organizací umělecké tvořivosti, výstav obrazů místních umělců apod.¹⁵⁾ V některých případech systemizované odbory a správy vytvářejí svou síť nižších orgánů, které nejsou systemizované. Např. pododborní mají ve vzdálených sídlištích mnohé odbory sociálního zabezpečení výkonných výborů okresních sovětů.

V činnosti odborů a správ, především výkonných výborů městských a okresních sovětů, je již od začátku šedesátých let zavedena praxe vytváření společenských rad, jejichž právní postavení je analogické statutu kolegií ministerstev a resortů. Společenské rady, v jejichž čele stojí vedoucí odborů a správ, jsou složeny z odborníků příslušného odvětví hospodářství či kultury i ze zástupců veřejnosti, včetně obyvatelstva, které využívá služeb daného odvětví. Zde jsou posuzovány nejdůležitější otázky patřící do kompetence příslušných odborů a správ. Přijímaná opatření se realizují prostřednictvím příkazů vedoucích odborů a náčelníků správ. Členové společenských rad neposuzují příslušné otázky pouze na zasedání rad, ale seznamují se s faktickým stavem věcí, prověřují plnění usnesení, sami provádějí jednotlivá opatření.

V některých případech je v odborech a správách zřizováno více společenských rad, které působí na nejdůležitějších úsecích práce odboru či správy. Např. na odboru kultury může zároveň působit hospodářská rada, rada pro ochranu kulturních památek a další.¹⁶⁾

Na rozdíl od odborů a správ výkonných výborů městských a okresních sovětů se na odborech a správách výkonných výborů oblastních a krajských sovětů zřizují kolegia. V čele tohoto kolegia stojí vedoucí příslušného odboru či správy, členy jsou pak vedoucí pracovníci odborů a správ, představitelé nadřízených institucí, zařízení a organizací, nejlepší pracovníci výroby, představitelé stranických, odborových, komsomolských a dalších společenských organizací. Na rozdíl od nesystemizovaných odborů

¹⁴⁾ Srov. tamtéž.

¹⁵⁾ Ispolnitelnyj komitet mestnogo Soveta narodnych deputatov. Moskva 1983, str. 166.

¹⁶⁾ Srov. Ispolnitelnyj komitet mestnogo Soveta narodnych deputatov. Moskva 1983, str. 167.

je v kolegiích více profesionálních pracovníků odborů a správ. K řešení otázek přijímá kolegium opatření, která jsou realizována prostřednictvím příkazů vedoucích odborů a správ.

Nejvyšší organizačně právní formou účasti občanů v činnosti odborů a správ výkonných výborů místních sovětů jsou nesystemizované odbory výkonných výborů. Nejčastěji jsou vytvářeny ve výkonných výborech okresních a městských sovětů, které nemají stejnojmenné systemizované odbory. Tyto odbory vytvářejí také sídlištní a vesnické sověty, jejichž výkonné výbory nemají vůbec systemizované odbory. Členy jsou aktivisté sovětů, kteří jsou dobře seznámeni s problematikou jednotlivých odvětví hospodářství a správy.

Část těchto odborů má stejná práva jako odbory systemizované. Ostatním je svěřena příprava návrhů opatření sovětu a výkonného výboru, kontrola plnění těchto opatření a opatření nadřízených orgánů, příprava doporučení podřízeným závodům, zařízením a organizacím, provádění koordinačních porad jejich představitelů apod. Některé odbory mají kromě toho právo vydávat akty ve všech otázkách, s výjimkou otázek finančních a kádrových.

Výsledkem využívání všech těchto forem zapojení veřejnosti je rozšíření okruhu osob, které v místech plní funkce státních zaměstnanců, vzrůst vlivu veřejnosti na situaci v jednotlivých odvětvích hospodářské a sociálně kulturní výstavby, zvýšení úlohy výkonných a nařizovacích orgánů místních sovětů, posílení jejich organizační schopnosti.

Mimořádnou úlohu při rozšiřování účasti občanů na práci místních sovětů mají *společenské organizace*. V souladu s Ústavou SSSR a se zákony o volbách do místních sovětů mají právo navrhopvat a svobodně a všestranně posuzovat kandidáty na poslance sovětů, navrhopvat své zástupce do volebních komisí, navrhopvat důvěrníky, vést předvolební agitaci, kontrolují prostřednictvím svých zástupců ve volebních místnostech správnost sčítání hlasů. Rovněž jim skládají účty ti poslanci, kteří byli společenskou organizací navrženi za kandidáty na poslance, případně společenské organizace navrhopují odvolání poslanců.

Společenské organizace dávají podnět k přijetí jednotlivých aktů místních sovětů a zároveň se podílejí na jejich přípravě. Zákony o místních sovětech zakotvují právo společenských organizací a jejich orgánů navrhopvat doplnění programu zasedání sovětů. Společenské organizace plní široké a různorodé funkce v organizačtorské, výkonné, nařizovací a kontrolní činnosti místních sovětů. Normativní akty stanoví celou řadu případů, které nelze řešit bez předchozího vyjádření nebo dokonce bez přímé účasti společenských organizací. Např. výkonné výbory místních sovětů přijímají rozhodnutí o přidělení podnikových bytů po vyjádření vedení závodu či zařízení a společenských organizací.

Častá jsou společná opatření sovětů a společenských organizací. Nejčastěji jsou taková opatření přijímána místními sověty a odborovými organizacemi v otázkách socialistického soutěžení a vyhodnocení jeho výsledků, organizování soutěžních přehlídek práce závodů a zařízení, přehlídek techniky bezpečnosti a hygieny výroby. Formou účasti společenských organizací v práci sovětů je i společné provádění masových kampaní za plnění hospodářských plánů, úsporu materiálu, energie, snížení výrobních nákladů, zlepšení sociálně kulturních služeb obyvatelstvu. K plnění těchto úkolů jsou zřizovány společné komise za účasti představitelů odborových, komsomolských a dalších organizací.

V praxi se osvědčila společná kontrola práce správních orgánů, závodů a zařízení a také samostatné uskutečňování kontrolních funkcí společenskými organizacemi. Společné akce s místními sověty slouží především k zapojení společenských organizací do kontroly plnění zákonů a rozhodnutí nadřízených orgánů. Rozsáhlá je spolupráce představitelů společenských organizací ve výborech lidové kontroly.

Významu nabývá zapojení občanů do činnosti místních sovětů vzhledem k přenášení některých úkolů státních orgánů na společenské organizace. Např. odborům je svěřeno rozhodování pracovních sporů mezi pracovníkem a vedením. Tato práce je jednou ze sfér činnosti místních sovětů a v řadě případů je prováděna pod jejich bezprostředním vedením.

V SSSR jsou široce zavedeny *orgány společenské aktivity obyvatelstva*, které se vytvářejí při místních sovětech a podílejí se na uskutečňování jejich funkcí. Jsou to uliční výbory ve městech, sídlištích a na vesnicích; domovní výbory ve městech a na vesnicích; výbory rodičů při školách a dětských zařízeních; rady klubů, knihoven, zdravotnických zařízení, rady důchodců, rady žen a pečovatelské rady, spotřebitelské a stravovací komise, dobrovolné lidové družiny, soudružské soudy a jiné organizace. V SSSR nyní působí 2 083 000 těchto orgánů, ve kterých se sdružuje více než 30 miliónů občanů.¹⁷⁾

Orgány společenské aktivity obyvatelstva jsou projevem politické a pracovní iniciativy sovětských občanů, jejich hlubokého zájmu o řešení konkrétních úkolů hospodářské a sociálně kulturní výstavby. Zapojují občany do zlepšování občanské vybavenosti, bytového fondu apod., rozpracovávají a předkládají návrhy na zlepšení organizace a zvýšení efektivnosti práce, uplatňování moderní technologie výroby, šetření materiálem i finančními prostředky, plní výchovné funkce, napomáhají zvyšování kulturní úrovně lidu, vyjadřují názory veřejnosti a seznamují s nimi státní orgány. Práce orgánů společenské aktivity má velký význam pro

¹⁷⁾ Někotoryje voprosy organizacii raboty mestnyh Sovetov narodnyh deputatov v 1983 godu (Statističeskij sbornik). Moskva 1984, str. 51

realizaci opatření KSSS a sovětského státu, pro upevnění socialistické zákonnosti a veřejného pořádku.

V praxi se vytvořily nejrůznější metody zapojení orgánů společenské aktivity do práce místních sovětů. Orgány společenské aktivity obyvatelstva mají oprávnění předkládat sovětům k řešení aktuální otázky. Výkonné výbory, stálé komise, odbory a správy zapojují příslušné orgány společenské aktivity do přípravy zasedání, schůzí výkonných výborů, návrhů opatření a zároveň zapojují jejich zástupce do přípravných komisí, skupin, brigád nebo jim případně svěřují samostatné úkoly při prověrce podniků a zařízení, shromáždění a zobecnění materiálů. Představitelé orgánů veřejnosti jsou zváni na zasedání sovětu a na schůze výkonných výborů. Často jsou členy komisí výkonného výboru, např. komise pro věci nezletilých apod. Orgány společenské aktivity, zvláště pak výbory ve čtvrtích, uliční a domovní výbory se podílejí na organizátorské práci spojené se skládáním účtů poslanci a účastní se předvolební kampaně.

Rada těchto orgánů má konkrétní oprávnění umožňující jim účastnit se výkonné a nařizovací činnosti místních sovětů, ochrany veřejného pořádku a práv občanů. Oprávnění, která těmto orgánům jsou svěřena, tvoří právní základ pro kontrolu práce podniků, zařízení i funkcionářů, pro samostatné nebo společné rozhodování otázek správy, předcházení a odstraňování porušení právního řádu. Tak např. domovní a uliční výbory disponují rozsáhlými kontrolními pravomocemi v oblasti bytové komunálních zařízení, výbory rodičů — ve vztahu ke správě škol, mateřských škol apod. Orgány společenské aktivity obyvatelstva se podílejí na řešení řady otázek společně s příslušnými státními orgány. Lidové družiny a soudružské soudy mají právo v nutných případech použít prostředků donucení vůči narušitelům veřejného pořádku (např. zadržení pachatele, uložení pokuty soudružským soudem). Zároveň však hlavním směrem činnosti těchto orgánů, které mají vymezenou působnost, je organizátorská, výchovná práce, společné působení s poslanci i orgány sovětu, se společenskými organizacemi.

Orgány společenské aktivity jsou článkem široce rozvětveného systému socialistické samosprávy, jasným odrazem společenské angažovanosti sovětských občanů.¹⁸⁾ Je však třeba podtrhnout, že bouřlivý rozvoj této aktivity sebou nese určité problémy, které je třeba řešit. Hlavním je využití této aktivity. Setkáváme se ještě s honbou za počtem nejrůznějších orgánů společenské aktivity bez ohledu na kvalitu jejich práce, přesné vymezení funkcí, což vede k nesmyslným ztrátám volného času pracujících, času, který by jinak mohl být využíván ke společensky prospěšným cílům.

¹⁸⁾ Srov. podrobněji C. A. Jampolskaja: Vážnaja forma svjazej s massami. Sovety narodnych deputatov, 1984, č. 7, str. 14—20.

Sověty lidových poslanců jako zastupitelská forma vlády lidu jsou zároveň organicky spojeny s mnohostrannými formami přímého vyjádření vůle lidu. Také tyto formy slouží jako mohutný a efektivní prostředek zapojení občanů do činnosti sovětů.

Široká a aktivní účast občanů je zabezpečována především volbami těchto orgánů. Díky skutečně demokratickému volebnímu systému se voleb poslanců místních sovětů účastní prakticky veškeré dospělé obyvatelstvo země. O tom svědčí i statistická tabulka o volbách do místních sovětů v posledních deseti letech.¹⁹⁾

Rok voleb	Účast voličů v %	Hlasy pro kandidáty v %
1975	99,98	více než 99
1977	99,98	99
1980	99,98	99
1982	99,98	99

V podmínkách socialistické demokracie je organizace a provádění voleb záležitostí lidu. Navrhování kandidátů, předvolební agitace, předvolební shromáždění, volební komise, důvěrníci, sčítání hlasů a kontrola celého průběhu voleb jsou formy, s jejichž pomocí jsou milióny sovětských občanů zapojovány do organizace voleb. Např. při volbách místních sovětů lidových poslanců v červnu 1982 pracovalo v 938 274 vytvořených volebních komisích 8 608 011 aktivistů, z nich 3 899 274 dělníků (45,3 %), 1 086 550 kolchozníků (12,6 %), 3 513 241 členů a kandidátů KSSS (40,8 %) a 5 094 770 bezpartijních (59,2 %).²⁰⁾

Jinou významnou formou projevu vůle lidu, jež je skutečným prostředkem zapojení širokých mas do činnosti místních sovětů, jsou *pokyny voličů poslancům*.

Podle výnosu prezidia Nejvyššího sovětu SSSR z 1. září 1980 „O organizaci práce s pokyny voličů“ jsou pokyny takové požadavky voličů svým poslancům, jež mají celospolečenský charakter a byly schváleny předvolebními shromážděními.²¹⁾ Jedná se o jednu z forem projevu vůle a zájmů obyvatelstva, upevnění vztahu sovětů a poslanců s lidem, jež napomáhá realizaci předvolební platformy komunistů a bezpartijních. Pokyny voličů jsou odrazem úsilí sovětských lidí o úspěšné splnění plánů hospodářského a sociálního rozvoje, o zdokonalování práce státních a společenských orgánů, upevnění socialistické zákonnosti a právního pořádku, o zvyšování úrovně komunistické výchovy. Jsou zaměřeny ke zlepšování

¹⁹⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1975, č. 27, str. 411; 1977, č. 26, str. 484; 1980, č. 10, str. 159; 1982, č. 26, str. 432—433.

²⁰⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1982, č. 26, str. 431.

²¹⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1980, č. 36, čl. 736.

řídící činnosti sovětů při státní, hospodářské a sociálně kulturní výstavbě, při uspokojování rostoucích materiálních a duchovních potřeb sovětských občanů.

Institut pokynů je sovětskými voliči široce využíván. Uvedme, že v tomto volebním období bylo postoupeno místním sovětům více než 760 000 pokynů voličů, z toho krajským a oblastním 34 020, sovětům autonomních oblastí 1103, autonomních okruhů 700, okresním 158 425, městským 74 482, obvodním 20 424, sídlištním 55 074 a vesnickým 461 001 pokynů.²²⁾

Odpovědnost za realizaci pokynů ukládají sověty obvykle svým orgánům, jim podřízeným podnikům, zařízením a organizacím. Praxe však ukazuje, že mnohé pokyny týkající se zeleně, občanské vybavenosti, výstavby některých bytových, kulturně osvětových a jiných zařízení jsou uskutečňovány pod vedením poslanců samotným obyvatelstvem.

Na základě pokynů voličů se řeší mnohé otázky týkající se zlepšování práce podniků služeb, výstavby nových škol, nemocnic, jídelen, obchodů, obytných budov, kulturně osvětových zařízení.²³⁾

Důležitým nástrojem bezprostřední kontroly činnosti místních orgánů a poslanců lidem je *skládání účtů* poslanců místních sovětů voličům, společenským organizacím a pracovním kolektivům, jež poslance navrhly, stejně jako skládání účtů výkonných výborů místních sovětů, jejich odborů a správ obyvatelstvu. Rozvoj socialistického demokratismu vede ke stále úplnějšímu uskutečňování leninských myšlenek o povinnosti všech odpovědných funkcionářů skládat účty bezprostředně masám pracujících. „Zprávy,“ upozorňoval V. I. Lenin, „musí podávat... všichni funkcionáři na všech odpovědných místech...“²⁴⁾

Skládat účty ze své práce a z práce sovětu voličům a dále pracovním kolektivům a společenským organizacím, jež navrhly kandidáta na poslance, je ústavní povinnost poslanců místních sovětů (čl. 107). Při konkretizaci této povinnosti zákon SSSR o statusu lidových poslanců v SSSR (čl. 20) stanoví, že poslanci místních sovětů jsou povinni skládat účty ze své práce nejméně dvakrát za rok. Poslanec skládá účty vždy, požádají-li o to kolektivy či společenské organizace, které jej navrhly na poslance, nebo shromáždění voličů v místě bydliště.

Ústava SSSR (čl. 94) stanovila také princip pravidelného skládání účtů obyvatelstvu výkonnými a nařizovacími a ostatními orgány vytvářenými sověty. V souladu s tímto principem zákony o krajských, oblastních, okresních, městských a obvodních sovětech předpokládají povinnost výkonných výborů těchto sovětů odpovídat se ze své práce nejméně jeden-

²²⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1983, č. 5, str. 68.

²³⁾ Sovety narodnyh deputatov, 1984, č. 5, str. 80.

²⁴⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 42. Praha 1968, str. 289.

krát ročně na shromážděních pracujících v kolchozech, sovchozech, v podnicích, zařízeních a v dalších organizacích i v místě bydliště občanů. Tato povinnost se vztahuje i na odbory a správy výkonných výborů.

Při skládání účtů nejde o jednostrannou informaci poslanců a výkonných a nařizovacích orgánů místních sovětů o jejich práci, ale o společné posuzování problémů a potřeb dané vesnice, sídliště, města, okresu atd. Občané upozorňují na menší i větší nedostatky, radí, co je v první řadě třeba udělat k jejich odstranění.

V roce 1983 před voliče dvakrát předstoupili 2 235 352 poslanci, to je 97,6 % z celkového počtu. Uskutečnilo se přitom 3 952 000 schůzí. Na shromážděních pracovních kolektivů a občanů v místě bydliště se odpovídalo 51 627 výkonných výborů místních sovětů, tj. 99,7 %. Proto se sešlo 368 847 schůzí, kterých se zúčastnilo více než 56 miliónů lidí. Kromě toho se konalo 122 000 shromáždění, na nichž skládalo účty 58 700 (97,3 %) odborů a správ výkonných výborů krajských a oblastních sovětů, sovětů lidových poslanců autonomních oblastí a autonomních okruhů, okresních a městských sovětů. Těchto shromáždění se zúčastnilo více než 20 miliónů lidí.²⁵⁾

Poslanci jako zplnomocnění zástupci svých voličů se těší jejich stálé podpoře a důvěře. Zklame-li však poslanec místního sovětu důvěru voličů, v souladu s Ústavou SSSR (čl. 107) a se zákony svazových a autonomních republik o způsobu odvolání poslanců příslušných místních sovětů může být z rozhodnutí většiny voličů kdykoli odvolán. Právo odvolat poslance je výrazem skutečné moci lidu a zárukou odpovědnosti poslanců voličům. „Jakýkoli volený orgán nebo shromáždění zástupců,“ poukazoval V. I. Lenin, „může být pokládán za skutečně demokratický a skutečně vyjadřující vůli lidu jen tehdy, jestliže je uznáváno a užíváno právo voličů odvolávat své volené zástupce.“²⁶⁾

V souladu se zákonodárstvím o způsobu odvolání poslanců je uskutečňování tohoto práva v rukou voličů. Právo podat návrh na odvolání poslance místního sovětu mají společenské organizace pracujících, představované svými příslušnými orgány, pracovní kolektivy a dále shromáždění vojáků ve vojenských útvech. Návrh je posuzován a řešen na shromážděních voličů svolávaných společenskými organizacemi. Společenské organizace, pracovní kolektivy a každý sovětský občan mají, poté co sovět lidových poslanců rozhodl, že se bude konat hlasování o odvolání poslance, právo nerušené agitace pro nebo proti odvolání poslance. Dozor nad správným prováděním hlasování o odvolání poslance a nad určováním výsledků hlasování v daném volebním obvodu je svěřen okrskové volební

²⁵⁾ Sovety narodnyh děputatov, 1984, č. 5, str. 80.

²⁶⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 26. Praha 1956, str. 325.

komisi složené ze zástupců společenských organizací, pracovních kolektivů a shromáždění příslušníků ozbrojených sil a ozbrojených sborů.

V praxi je právo voličů odvolat poslance využíváno poměrně zřídka, neboť poslanci místních sovětů zpravidla plní své povinnosti čestně a svědomitě. Avšak sama skutečnost, že jen v roce 1983 byli odvoláni 394 poslanci místních sovětů, kteří zklamali důvěru voličů, svědčí o efektivnosti kontroly činnosti zvolených zástupců ze strany voličů.

Jednou z forem skutečně masové účasti občanů na činnosti místních sovětů je *posuzování návrhů rozhodnutí místních sovětů občany*. Tato praxe je přesvědčivým výrazem sovětského demokratismu, který, jak poznamenal M. I. Kalinin, se projevuje „... ne v oficiálních zprávách, ne v oficiálních nařízeních, ale ... v široké aktivitě, kdy každé usnesení je masami propracováno, promyšleno, stokrát podrobeno kritice.“²⁷⁾ Diskuse umožňuje lidu maximálně projevit svou vůli, upevňuje v občanech pocit spoluodpovědnosti za celospolečenské záležitosti, vede k jasnému uvědomění si souvislosti mezi každodenními úkoly a nejširšími perspektivami společenského rozvoje.

V SSSR existuje pevná právní základna pro široké rozšíření praxe posuzování obyvatelstvem návrhů rozhodnutí místních sovětů. Jejím jádrem jsou následující ustanovení obsažena v Ústavě SSSR z roku 1977: „... nejdůležitější otázky života státu se posuzují ve všelidové diskusi ...“ (čl. 5), „... pracovní kolektivy se podílejí na projednávání a rozhodování státních a společenských záležitostí ...“ (čl. 8), „občané SSSR mají právo účastnit se ... projednávání a schvalování ... rozhodnutí místního významu“ (čl. 48).

Právní mechanismus projednávání návrhů rozhodnutí místních sovětů vede k tomu, že právo občanů SSSR účastnit se posuzování a přijetí rozhodnutí místního významu je v SSSR ústavním principem realizace lidovlády i činnosti zastupitelských orgánů moci; ke všelidové diskusi jsou předkládány nejdůležitější otázky života státu v oblasti státní, hospodářské a sociálně kulturní výstavby; iniciátorem a organizátorem diskusí jsou sověty lidových poslanců a jejich orgány; návrhy aktů místních sovětů jsou předkládány k diskusi jak pracovním kolektivům, tak i občanům. Úlohou místních sovětů je učinit diskuse o přijímaných aktech každodenním pravidlem a neustále je využívat jako jednu z nejdůležitějších metod své práce.

V současné době předběžné posuzování rozhodnutí místních sovětů v praxi není dosud dostatečně časté, ani všude prováděné.²⁸⁾ Avšak další

²⁷⁾ M. I. Kalinin: Izbrannyje proizvedenija, sv. 3. Moskva 1962, str. 70.

²⁸⁾ Srov. blíže V. Štulin: Učastije graždan v obsuždenii projektov dokumentov. Sovety narodnych deputatov, 1980, č. 9, str. 72—76; dále V. A. Krjažkov: Obsuždenije graždanami projektov rešenij mestnych sovetov. Sovetskoje gosudarstvo i pravo, 1983, č. 8, str. 55—63.

zdokonalování forem a metod činnosti sovětů na základě vědeckých poznatků a praxe při hledání právních a organizačních opatření zaměřených na stimulování nepochybně v tomto směru kladně ovlivní aktivní činnost sovětů.

K nejmasovějším a nejdostupnějším prostředkům zapojení obyvatelstva do činnosti místních sovětů patří *lidová shromáždění*, jež jsou v SSSR široce rozšířenou organizační formou přímé demokracie, která je stálým faktorem lidovlády. Konání lidových shromáždění je nedílně spjato s využíváním všech ostatních, výše uvedených forem přímé demokracie (volby, pokyny atd.). Lidová shromáždění však nejsou pouze institutem realizace ostatních forem lidovlády. Jsou široce využívána jako samostatná forma zapojení občanů do činnosti místních sovětů. Přesvědčivým dokladem toho mohou být zejména shromáždění občanů v místě bydliště. Např. v souladu s Řádem o shromážděních občanů v místě bydliště, o společenských vesnických, uličních, domovních výborech, o výborech čtvrtí v Běloruské SSR, schváleným výnosem prezidia Nejvyššího sovětu BSSR dne 9. dubna 1981,²⁹⁾ jsou shromáždění občanů v místě bydliště formou přímé účasti obyvatelstva na řízení státních a společenských záležitostí a při rozhodování otázek místního a celostátního významu.

Shromáždění občanů v místě bydliště navrhuji kandidáty na poslance sídlištních a vesnických sovětů lidových poslanců a podávají podněty k odvolání poslanců těchto sovětů, volí lidové přisedící okresního lidového soudu a odvolávají je; zapojují obyvatelstvo do plnění pokynů voličů; zřizují řadu orgánů společenské samosprávy obyvatelstva (společenské vesnické, uliční a domovní výbory, výbory čtvrtí, soudružské soudy apod.). Projednávají zprávy o činnosti výkonných výborů místních sovětů, jejich odborů a správ, kulturně výchovných a zdravotnických zařízení, škol, obchodních organizací, organizací veřejného stravování, bytového hospodářství, orgánů společenské aktivity. Kromě toho posuzují otázky:

- plánování výstavby, občanské vybavenosti a zeleně sídlišť, mikrorajónů, čtvrtí, ulic a bloků;
- komunálně bytových a kulturních služeb obyvatelstva;
- účasti obyvatelstva při poskytování pomoci kolchozům, sovchozům, podnikům a organizacím při řešení výrobních a sociálně kulturních úkolů;
- účasti obyvatelstva při výstavbě a údržbě budov, v nichž jsou umístěna vzdělávací, kulturní, zdravotnická, sportovní zařízení, organizace obchodní a veřejného stravování, komunálního hospodářství;
- zemědělské výroby v osobním pomocném hospodářství občanů k uspokojování jejich potřeb a prodeje přebytků státu;

²⁹⁾ Svod zakonov BSSR, 1981/II, str. 201.

- organizace pastvin skotu, jenž patří občanům, a zásobování krmivý,
- výchovné práce mezi obyvatelstvem a především mládeží v duchu vlastenectví, neustálého dodržování sovětských zákonů a pracovní kázně, šetrného vztahu k socialistickému vlastnictví, svědomitého plnění společenských povinností, dodržování pravidel socialistického soužití;
- ochrany veřejného pořádku a práv občanů;
- dodržování pravidel požární bezpečnosti a zdravotních předpisů;
- ochrany přírody, historických a kulturních památek.

Na shromážděních v místě bydliště se občané seznamují s platným zákonodárstvím a nejdůležitějšími rozhodnutími místních sovětů a jejich výkonných výborů. Shromáždění občanů v místě bydliště může podávat návrhy k programu zasedání sídlištního a vesnického sovětu, žádat příslušný sověť o povolení změn v názvu a o přejmenování administrativně územních jednotek a dále žádat výkonný výbor o schválení změn názvů ulic, náměstí a jiných součástí obytných čtvrtí.

Shromáždění občanů žijících na venkově (vesnická shromáždění) kromě toho posuzují a rozhodují otázky dobrovolných příspěvků vesnického obyvatelstva, stanovení jejich výše, určení lhůt splácení, úplného nebo částečného osvobození jednotlivých hospodářství od placení, určují, na jaké potřeby a v jaké výši budou rozpočtovány takto získané prostředky a také projednávají a schvalují zprávy o využití dobrovolných příspěvků.

Shromáždění občanů v místě bydliště při projednávání otázek nesprávného chování jednotlivců, kteří porušili veřejný pořádek, pravidla socialistického soužití, nedodržují zásady ochrany přírody, historických a kulturních pomátek, požární bezpečnosti, zdravotní a jiné předpisy, jsou oprávněna uložit provinilci veřejnou výstrahu nebo důtku, předat materiály soudružskému soudu nebo žádat příslušné orgány, aby jej volaly k přísnější odpovědnosti v souladu s platným zákonodárstvím.

Mezi různými formami zapojování občanů do své činnosti zaujímají jedno z nejdůležitějších míst *orgány lidové kontroly* — masový kontrolní aparát spojující ve své činnosti státní kontrolu se společenskou kontrolou pracujících v podnicích, kolchozech, zařízeních a organizacích. Výbory lidové kontroly vytvářené sověty a pracující pod jejich vedením zapojují do kontroly práce výkonného aparátu sovětů, podniků a zařízení široký společenský aktiv, zahrnující kolem 390 000 dobrovolných inspektorů výborů lidové kontroly a 9 500 000 lidových kontrolorů. Masovou formou realizace lidové kontroly jsou skupiny a hlídky lidové kontroly. Dnes v SSSR pracuje více než 650 000 skupin a přibližně stejný počet hlídek lidové kontroly volených pracovními kolektivy v podnicích, kolchozech, sovchozech, zařízeních a v organizacích.

Tak je v praxi prostřednictvím různých a neustále se rozvíjejících a zdokonalovaných forem zapojení občanů do bezprostřední účasti na

organizaci a činnosti sovětů lidových poslanců realizováno historické poučení V. I. Lenina, že „... každému představiteli masy, každému občanu musí být dány takové podmínky, aby se mohl účastnit i projednávání státních zákonů, i volby svých zástupců, i provádění státních zákonů“.³⁰⁾

Dynamika socialismu nutně předpokládá důsledný růst sociálně politické a pracovní aktivity lidí, stále energičtější využití jejich práv a svobod. Proto další rozvoj sovětské společnosti při výstavbě komunismu šel a půjde cestou všestranného rozvoje socialistické demokracie.

Кутафин, О. Е.:

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ

Резюме

Развитое социалистическое общество характеризуется последовательным ростом социальной активности граждан, повышением их роли в управлении государственными и общественными делами.

Большая роль в деле вовлечения граждан в государственную жизнь принадлежит местным Советам народных депутатов, которые используют разные формы привлечения широкого актива населения к своей работе.

Важной формой вовлечения граждан в работу местных Советов служат постоянные комиссии, объединяющие большинство депутатов и огромный актив, включающий партийных, советских, профсоюзных и комсомольских работников, представителей органов общественной самодеятельности населения, специалистов и других представителей общественности.

Все более широкое распространение получает привлечение граждан к работе на общественных началах в исполкомах местных Советов, их отделах и управлениях.

Большую роль в деле вовлечения граждан в работу местных Советов играют общественные организации, которые активно пользуются правом выдвижения кандидатов в депутаты Советов, выполняют разнообразные функции в сфере организаторской, исполнительно-распорядительной и контрольной деятельности местных Советов.

В СССР широкое распространение получили органы общественной самодеятельности населения. Это уличные комитеты в городах, поселках и селах, домовые комитеты; родительские комитеты при школах, детских учреждениях; советы клубов, библиотек, медицинских учреждений; лавочные и столовые комиссии, добровольные народные дружины, товарищеские суды и другие организации, которые объединяют в своем составе более 30 миллионов человек.

Автор в своей статье рассматривает отдельные формы участия граждан в деятельности местных советов и анализирует действующую правовую регламентацию. Выводы автора основаны на богатом статистическом материале.

³⁰⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 27. Praha 1954, str. 206.