

ZVYŠOVÁNÍ EFEKTIVNOSTI SPRÁVNÍ KONTROLY

DOC. N. I. POBEŽIMOVÁ, CSc.

Zvláštní pozornosti si zaslouží problémy, které jsou spjaty s obsahem a prováděním kontroly v SSSR v současných podmínkách, kdy strana vytyčila orientaci na urychlení sociálně ekonomického rozvoje sovětské společnosti. Splnění rozsáhlých a složitých úkolů v nynějších konkrétních historických podmínkách vyžaduje, aby byly posilovány vědecké metody stranického vedení ekonomického i sociálně politického života země, zdokonalován hospodářský mechanismus, všeobecně upevňován leninský styl práce a dále zvyšována úloha i význam socialistické kontroly. Socialistická kontrola je důležitým sociálním institutem společnosti rozvinutého socialismu. V celkovém systému politických, organizačních a výchovných opatření, uskutečňovaných stranou, se kontrola stává stále účinnějším prostředkem k zabezpečení úspěšného fungování všech článků stranického, státního a hospodářského vedení, je nástrojem prohlubování reálného demokratismu našeho zřízení.

Strana i stát se systematicky zabývají zdokonalováním systému kontroly a zvyšováním její efektivity na základě důsledného uskutečňování idejí V. I. Lenina o socialistické kontrole a o zásadách její organizace.

Všestranná, systematická a účinná kontrola je neoddelitelnou a podstatnou součástí organizační práce, jejímž prostřednictvím jsou plněna stranická a vládní usnesení, zaměřená na zdokonalování řízení národního hospodářství a sociální výstavby. Závěry XXVII. sjezdu KSSS ukládají „...kontrolu nad mírou práce a mírou spotřeby...“, „...napomáhat zvyšování účinnosti státní a společenské kontroly...“.¹⁾

Zdokonalování systému socialistické kontroly a zvyšování její efektivity předpokládá mj. vyřešení některých organizačních otázek.

1. Ve stranických a vládních usneseních, které se týkají kontroly do držování zákonnosti, je stanoven úkol dosáhnout mezi všemi orgány a organizacemi, které provádějí kontrolu, těsné věcné součinnosti a odstranit překrývání kontrolních prověrek.

¹⁾ XXVII. sjezd KSSS. Svoboda, Praha 1986, s. 104 a s. 157.

Rozptýlení kontroly do řady státních a společenských systémů samo o sobě obsahuje potenciální odloučenost a izolovanost těchto částí, a proto zabezpečení jednoty v činnosti kontroly mělo vždy rozhodující význam pro posilování socialistické zákonnosti. „... Organizovanost, ...“ konstatoval V. I. Lenin, „... je jednotou akce, jednotou praktického uskutečňování...“²⁾

Taková jednota je zvláště aktuální nyní. Dosahuje se jí v zásadě cestou sladování veškerého úsilí vzájemně nepodřízených orgánů a organizací, které mají za cíl vyřešit co nejefektivněji společné úkoly.

V současném období je činnost kontrolních a jiných orgánů, které se zabývají kontrolou (jak o tom svědčí praxe), stále větší měrou budována na principu součinnosti. Kontakty, které vznikají při provádění kontrol, jsou četné a různorodé. Na jedné straně jsou vlastní každému samostatnému systému kontroly, jehož součástí vzájemně spolupracují, dále různým kontrolním systémům a funkčním kontrolním orgánům, a na druhé straně všem ostatním státním a společenským orgánům, které jsou vybaveny kontrolními pravomocemi. Kontakty se také vytvářejí mezi orgány, pro které je kontrola pouze částí jejich širší činnosti. Pracovní kontakty neustále vznikají a rozvíjejí se mezi součástmi jednotného mechanismu státní, lidové a společenské kontroly. Orgány lidové kontroly spolupracují s orgány prokuratury, soudů, státní arbitráže, s ministerstvem vnitra, s orgány vnější i vnitřní kontroly, s finančními orgány a peněžními ústavy. Toto pojetí bylo zakotveno i v zákoně o lidové kontrole. V souladu s ním orgány lidové kontroly vyvíjejí svou činnost ve spolupráci se stálými a jinými komisemi sovětů lidových poslanců, v kontaktu s orgány střežícími zákonnost a udržují spojení s příslušnými státními orgány. Společnými akcemi a prostřednictvím svých zástupců se jejich práce účastní i společenské organizace — odbory, Komsomol a jiné.

Zvýšení celkové efektivnosti kontroly nelze dosáhnout roztržštěným a nejednotným úsilím, i kdyby snaha ze strany každého jednotlivého státního nebo společenského orgánu byla značná. Konečný optimální výsledek je podmíněn kvalitní spoluprací.

2. Početnost kontrolních instancí, která je způsobena složitostí a rozvětveností systému státní správy a společenských organizací, nejen nevylučuje, ale naopak vyžaduje, aby se hledaly možnosti racionálnějšího uspořádání kontroly. Zesiluje tendence ke zlepšování *koordinace* činnosti všech součástí socialistické kontroly, především stranické, lidové a resortní a ke zvyšování jejich role při upevňování disciplíny, zákonnosti a právního řádu. Ve vědecké právní literatuře se již dlouho věnuje velká pozornost koordinaci, která se pojímá jako sladování činností k do-

²⁾ Lenin, V. I.: Poln. sobr. soč., sv. 14, s. 126.

sažení určitých společných cílů.³⁾ Koordinace kontroly, která nyní nabývá stále většího významu, znamená sladit činnost různých kontrolních orgánů, jejich strukturálních částí a pracovníků tak, aby bylo dosaženo společných cílů s co nejmenšími ztrátami sil a prostředků.

K nejdůležitějším organizačním formám koordinace kontrolní činnosti patří: určování směrů společné činnosti a sladování plánů, včetně vypracování a sladování dlouhodobých komplexních plánů prověrek a revizí (například v měřítku města nebo okresu), organizování společných kontrol (například činnosti dopravních podniků, podniků spojů, obchodu, komunálního a bytového hospodářství), vzájemné informování o chystaných i uskutečněných kontrolách, vzájemné výměny plánů, začleňování vedoucích pracovníků kontroly do orgánů jiných kontrolních systémů, informace a zprávy o výsledcích kontroly na zasedáních sovětů, rady ministrů, výkonných výborů místních sovětů, kolegií ministerstev a jiných centrálních orgánů státní správy atd.

Před orgány, které v SSSR provádějí kontrolní činnost, stojí rozsáhlé úkoly, což vyžaduje podchytit široký okruh otázek, spojených se zabezpečením plnění stranických a vládních usnesení, s efektivním využíváním vědeckovýrobního potenciálu a všech faktorů intenzifikace společenské výroby, se zdokonalováním forem a metod plánovitého řízení národního hospodářství a jeho jednotlivých součástí a zlepšováním stylu práce stranických a státních orgánů.

Ke sjednocení úsilí kontrolních orgánů při řešení výše zmíněných otázek a zvýšení efektivnosti jejich práce byly v Moskvě, Celinogradu a některých jiných městech vytvořeny koordinační rady, které jsou složeny z představitelů nejdůležitějších organizací, uskutečňujících kontrolní funkce. Koordinační rady napomáhají ke zlepšování plánování kontrolní činnosti a rozložení sil, k výběru co nejracionálnějších prostředků a metod sledování podstatných otázek hospodářského a sociálního rozvoje. S pomocí těchto rad jsou prováděny stanovené úkoly, které jsou zaměřeny na zavedení pořádku a zvyšování efektivnosti v kontrolní činnosti, dále na sjednocení úsilí kontrolních organizací a na odstraňování duplicit.

V literatuře již dlouho probíhá diskuse na téma koordinace kontroly v oblasti dodržování zákonnosti. V oblasti zákonodárství i v praxi probíhá v posledních letech proces vytváření koordinačních středisek kontroly dodržování zákonnosti. Tento proces se ubírá několika směry. Za

³⁾ Naučnaja organizacija truda i upravlenije, Moskva 1965; Těreščenko, V. I.: Organizacija i upravlenije, Moskva 1965; Godunov, A. A.: Vvedenije v teoriju upravlenija, Moskva 1967; Luněv, D. E.: Demokratizm sovetskogo gosudarstvennogo upravlenija, Moskva 1967; Keržencev, P. M.: Principy organizacij, Moskva 1968; Afanasjev, V. G.: Naučnoje upravlenije obščestvom, Moskva 1968; Kozlov, Ju. M.: Koordinacija v upravlenii narodnym chozjajstvom SSSR, Moskva 1974 a jiné.

prvé existence řady koordinačních středisek je podmíněna zvláštnostmi předmětu kontroly; specifická těchto středisek spočívá v tom, že nekoordinují veškerou kontrolní činnost orgánů a organizací, ale pouze tu její část, která je spojena s daným předmětem kontroly. Za druhé jsou zřizována střediska pro koordinaci kontrolní činnosti orgánů a organizací s podobnou kompetencí. Za třetí jsou vytvářena střediska, která koordinují kontrolu dodržování zákonnosti v místních a pracovních kolektivech.⁴⁾ Střediska, jež koordinují kontrolu realizace zákonnosti, stojí jakoby mezi orgány a organizacemi, které se přímo touto činností zabývají, a sověty lidových poslanců, které vykonávají prostřednictvím výše zmíněných středisek roli koordinátorů.

Podstatné je vyřešit otázku kdo, v jakém rozsahu a jakým způsobem by se měl zabývat celkovou koordinací kontroly v celostátním, republikovém i místním měřítku.

„Jednou z možných cest při řešení problému koordinace kontrolní činnosti v měřítku Sovětského svazu a svazových republik...“ je podle mínění E. V. Šorinové „...uspořádat koordinaci podle určitých sfér kontrolní činnosti, zahrnujících úkoly stejného typu.“⁵⁾ Mohla by to být například koordinace kontroly v oblasti zajišťování náležité kvality výroby, v oblasti ochrany přírody, ochrany práce, ochrany veřejného pořádku atd.

Jiným způsobem řešení problému koordinace kontrolní činnosti v SSSR je vytvoření jednoho společného kontrolního orgánu, který by reguloval činnost všech skupin orgánů zabývajících se kontrolou.

Ve stranickém tisku a v právnických publikacích se již dlouho vyzvedává otázka účelnosti celostátní koordinace činnosti orgánů kontroly a předání řešení kontrolních problémů jedinému orgánu.⁶⁾

V literatuře vyjadřované návrhy na vytvoření dalších kontrolních orgánů nejsou podle našeho názoru dostatečně odůvodněné a také rozšíření soustavy kontrolních orgánů se nejeví účelné; stěží lze rovněž spojovat otázku unifikace oprávnění kontrolních orgánů s problémem rozšíření jejich kompetence.

⁴⁾ Politiko-pravovye problemy razvito go socializma. Mysl, Moskva 1984, s. 221 až 222.

⁵⁾ Šorina, E. V.: Kontrol za dejatel'nost'ju organov gosudarstvennogo upravlenija v SSSR. Nauka, Moskva 1981, s. 289—290.

⁶⁾ Byl učiněn návrh rozdělit kontrolu na nadresortní (podřídit všechny meziodvětvové inspekce například Státnímu úřadu pro normalizaci) a na vnitřní resortní kontrolu (s technicky vybaveným a silným aparátem v ministerstvech a jiných ústředních orgánech státní správy). Rovněž byl učiněn návrh odejmout vedení inspekcí ministerstvům a zřídit Průmyslový výbor při radě ministrů SSSR, který by uskutečňoval celostátní dozor nad hospodářskou činností. Další návrhy se týkaly reorganizace kontrolních orgánů, například předání funkce správy systemizace zaměstnanců ministerstva financí orgánům lidové kontroly.

V současné době v souladu se zákonem o lidové kontrole SSSR⁷⁾ jsou orgány lidové kontroly povoleny k tomu, aby napomáhaly ke zdokonalování práce státního aparátu a ke zlepšení kontroly realizace opatření přijatých orgány státní správy, dále aby prověřovaly organizování vnitřní kontroly a uskutečňovaly kontrolu toho, jak funkcionáři a pracovníci dodržují sovětské zákony při projednávání návrhů a stížností občanů apod.

Bylo by vhodné se ještě jednou vrátit k prozkoumání otázky, zda lze přiznat roli koordinačního centra, které by se zabývalo organizací a uskutečňováním veškeré socialistické kontroly v SSSR orgánům lidové kontroly, zakotvit jejich postavení celostátního koordinátora v zákoně a vybavit je pro tuto funkci náležitou pravomocí.

3. V současné době věnují sovětské právníky stále větší pozornost problematice efektivnosti činnosti kontrolních orgánů, která není samozřejmě spojena pouze s vyřešením organizačních otázek zdokonalování systému socialistické kontroly. Pro sovětský stát je důležité, jak každá součást systému kontroly plní svoji funkci a nakolik jsou výsledky efektivní vzhledem ke stanoveným cílům. Avšak efektivnost systému kontroly a jeho jednotlivých článků není zatím dostatečně prozkoumána. Problém zvyšování efektivnosti a kvality je tedy strategickým úkolem nejen v oblasti ekonomiky, ale i ve sféře politické.

Zvyšování efektivnosti kontroly předpokládá všestranný rozbor obsahu dané kategorie.

Základní poučky o směrech, podstatě a efektivnosti kontroly jsou obsaženy v díle V. I. Lenina. V práci „Revoluční dny“ napsal „...při co nejmenším výdaji sil dojít k největším a nejtrvalejším výsledkům...“.⁸⁾ Vedení leninskými zásadami soudíme, že efektivnost kontroly je třeba vymezit pomocí vzájemného poměru mezi cílem, který stojí před orgánem kontroly a mezi výsledkem, jehož bylo dosaženo s minimálním vynaložením času, sil a prostředků. Tedy rozlišujeme tři kritéria efektivnosti kontroly, která vytváří osobitý řetězec: „cíl — výsledek — vynaložené prostředky“. Zkoumání vztahu prvních dvou součástí řetězce umožňuje odpovědět na otázku, nakolik se dosažený výsledek blíží záměru. Ze srovnání výsledků a vynaložených prostředků vyplývá stupeň hospodárnosti.

Efektivnost kontroly je složitý pojem, který je konečným výsledkem působení mnoha faktorů.⁹⁾ Efektivnost kontroly závisí na řadě podmínek. Jestliže jsou tyto podmínky dodržovány, je zabezpečen úspěch činnosti kontrolních orgánů. Jednou ze základních podmínek, které mají vliv na

⁷⁾ Viz Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1979, č. 49, čl. 840.

⁸⁾ Lenin, V. I.: Poln. sobr. soč., sv. 9, s. 208.

⁹⁾ Pojem efektivnosti kontroly viz Šorina, E. V.: cit. práce, s. 235—245.

efektivnost kontroly, je režim socialistické zákonnosti, v němž je promítnuto platné zákonodárství i jeho náležitá aplikace a realizace kontrolními orgány.

Efektivnost kontroly je obtížné měřit a vyjádřit pomocí určité číselné veličiny, protože kritéria nejsou vždy vyjádřena ve shodných jednotkách. Avšak jsou dostatečně známy závislosti mezi kritérii efektivnosti; ty odrážejí její úroveň. Efektivnost kontroly je při zachování (neměnnosti) cíle tím vyšší, čím je větší výsledek a čím jsou menší výdaje. Z toho vyplývá, že pokud kontrolní orgány chtějí zvýšit efektivnost kontroly, musí usilovat o posílení jejich výsledků a zároveň o zmenšování vynaložených prostředků.

Nejdůležitějším úkolem kontroly je dosažení pozitivních a konkrétních změn v práci kontrolovaných ministerstev a jiných orgánů státní správy, podniků, zařízení a organizací. Proto je při uskutečňování kontrolní činnosti nutné co nejdůkladněji zkoumat příčiny nedostatků, zevšeobecňovat ty, které způsobují porušování socialistické zákonnosti, státní a finanční disciplíny, stanovit opatření, jimiž lze těmto nedostatkům předcházet. V. I. Lenin zdůrazňoval, že posláním kontroly „... není dokonce a ani ne hlavně ‚přistihovat‘, ‚usvědčovat‘ ... , nýbrž umět napravovat, včas provést nezbytné praktické změny, konkrétně je uskutečňovat“.¹⁰⁾

Rezultativnost kontrolní činnosti je rozhodující měrou podmíněna plánovitostí a důkladností prověrek, opodstatněností závěrů a konkrétností návrhů. Tímto se ovšem na pořad dne dostává problém vědecky zdůvodněného přístupu k plánování a organizování kontroly.

Efektivnost kontroly je značně závislá na správném řešení otázek přípravy, výběru a rozmísťování kádrů. Velký význam se přikládá otázkám kvalifikace pracovníků kontrolního aparátu. Prozatím lze pozorovat nedostatečnou odbornou způsobilost u některých pracovníků kontroly, jakož i nedostatky v počtu těchto kádrů a jejich fluktuaci. Proto je zapotřebí, aby byla organizována v celostátním měřítku příprava kádrů pro kontrolní a revizní aparát.

Základní podmínkou pro dosažení vyšších výsledků v kontrolní činnosti je dodržování principů její organizace a provádění. K těmto principům patří: demokratický centralismus, masovost, objektivnost, systematickosti, veřejnost, náročnost, důvěra a citlivý přístup k lidem.

Efektivnost kontroly ovlivňuje množství dalších podmínek: stav evidence kontrolovaných objektů, právní úpravy, technické prostředky, součinnost stranických, lidových, státních a společenských kontrolních orgánů atd.

¹⁰⁾ Lenin, V. I.: Poln. sobr. soč., sv. 44, s. 127.