

Univerzita Palackého v Olomouci
Filozofická fakulta
Katedra politologie a evropských studií

Michal Matěna

**Rusko: analýza vztahů mezi federálním centrem
a subjekty federace**

Bakalářská diplomová práce

Vedoucí práce
Mgr. Markéta Žídková, Ph.D., M.A.

Olomouc 2017

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou diplomovou práci na téma "*Rusko: analýza vztahů mezi federálním centrem a subjekty federace*" vypracoval samostatně na základě uvedených pramenů a literatury.

V Olomouci dne 3. května 2017

.....

Podpis

Rád bych poděkoval vedoucí mé bakalářské diplomové práce Mgr. Markétě Žídkové, Ph.D., M.A. za pomoc, odborné vedení, cenné připomínky a poskytnutí potřebných informací k vypracování bakalářské diplomové práce.

Obsah

Úvod.....	5
1. Teoretické ukotvení – federalismus	9
2. Jelcinova federální politika – utváření vztahů mezi centrem a subjekty federace.....	14
2.1 Od Federální smlouvy směrem k nové ústavě	14
2.2 Ústava 1993 a bilaterální smlouvy mezi federálním centrem a subjekty federace	16
2.3 Utváření vztahů mezi federálním centrem a subjekty federace	18
2.4 Shrnutí	20
3. Putinova federální politika – vznik vertikály moci.....	21
3.1 Federální reformy v prvním prezidentském období Vladimira Putina	21
3.2 Federální reformy v druhém prezidentském období Vladimira Putina.....	25
3.3 Komparace přístupů federálního centra v éře Borise Jelcina a Vladimira Putina ke klíčovým institucím federalismu.....	27
3.3.1 Ústavní soud a proměna přístupu k otázce vztahů mezi federálním centrem a subjekty federace	27
3.3.2 Představitelé regionálních exekutiv (gubernátoři).....	29
3.3.3 Rada federace	30
4. Vývoj ruského federalismu mezi lety 2008 až 2016.....	32
4.1 Upevňování vlivu federálního centra nad subjekty federace za vlády Dmitrije Medveděva	32
4.2. Stupňování centralizační politiky Vladimira Putina	38
4.3 Představuje Rusko stát s fungujícím federalismem?.....	42
Závěr	44
Použitá literatura	47
Abstrakt.....	54

Úvod

Ruská federace vznikla po rozpadu Sovětského svazu v prosinci 1991. První roky existence Ruské federace byly poznamenány mocenským soupeřením mezi exekutivní a legislativní mocí. Mocenský střet byl vyřešen vojenským zásahem vedeným prezidentem Jelcinem a završený přijetím nové ústavy v prosinci 1993. Ta ustavila dominantní postavení prezidenta Ruské federace, potvrdila demokratické směřování země, a především konstitovala vztahy mezi federálním centrem a subjekty federace. I přes přijetí nové ústavy však vnitřní fungování této země zůstalo těžko čitelné, nejasné a často nepředvídatelné.

Rusko je dle ústavy demokratickým federativním státem, který přijal základní principy federálního uspořádání. Fakticky se však s těmito principy ani politické vedení země, ani regionální elity nejsou schopny plně ztotožnit. Ruské federaci vládli prozatím tři prezidenti. Každý z prezidentů přistupoval ve vztahu k subjektům federace odlišně.

Pro pochopení dynamicky se rozvíjejících vztahů mezi federálním centrem a subjekty federace je třeba provést analýzu vývoje vztahů mezi nimi. Práce se zaměřuje na období od přijetí Ústavy Ruské federace v roce 1993 až po rok 2016. Primárním cílem práce je zkoumání vztahů mezi federálním centrem a subjekty federace. Od počátku vzniku Ruské federace se Kreml snaží vést centralizační politiku vůči periferii. Tato politika se za vlády Vladimira Putina stupňuje, proto je hlavní výzkumnou otázkou bakalářské práce: představuje Rusko stát s fungujícím federalismem? Sekundární cíle práce si autor vytyčil v jednotlivých kapitolách.

Důvod, proč se autor zaměřil na politiku centra vůči regionům, je ten, že tato problematika představuje jeden z nejvýraznějších prvků ovlivňující podobu a fungování ruského státu. Vztah mezi federálním centrem a subjekty federace od počátku 90. let až do současnosti je velmi dynamický, ovlivňován politikou ruských prezidentů, regionálními elitami, absencí demokratické tradice, nerovnoměrně rozloženým socioekonomickým vývojem v jednotlivých subjektech federace a mnoha dalšími faktory. V průběhu sledovaného období došlo k výrazným proměnám vnitřního fungování Ruské federace.

První kapitola se zaměřuje na teorie federalismu. Cílem je přiblížit zásady fungování federalismu a určit, zda Ústava Ruské federace *de iure* zakotvuje principy federalismu. Práce využívá díla několika uznávaných autorů zabývajících se tematikou federalismu. Jedná se o práci americké politoložky Jenny Bednar *The Robust Federation:*

Principles of design, která předkládá obsáhlý vstup do problematiky federalismu a označuje instituce a mechanismy, které pomáhají utvářet "robustní federaci". Dále práce využívá monografie Jeffreyho Kahna *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia* a Camerona Rosse *Federalism and democratisation in Russia*. Tito autoři předkládají teorie federalismu a poté se již věnují specifickému ruskému federalismu ve 20. a 21. století. Poukazují na fakt, že Rusko není schopno naplňovat základní principy federálního uspořádání. Oba autoři také zdůrazňují potřebu přítomnosti demokracie pro kvalitní fungování federativního státu. Kahn, Ross, ale i další odborníci zmínění v první části práce se však vyjadřují skepticky ohledně stavu demokracie v Rusku v konfrontaci s chováním federálního centra a regionálních elit.

Druhá kapitola postihuje vývoj a formování politiky ruského centra vůči subjektům federace za doby prezidentství Borise Jelcina. První podkapitola je věnována prvnímu základnímu dokumentu Ruské federace, Federální smlouvě, upravující vztahy mezi federálním centrem a subjekty federace. Druhá podkapitola se již zabývá Ústavou RF a zároveň bilaterálními smlouvami upravující federální vztahy mezi centrem a periferií. Tyto bilaterální smlouvy podstatným způsobem vedly k prohloubení tzv. asymetrického federalismu. Třetí podkapitola je věnována novým institucím ruského federalismu, včleněných Borisem Jelcinem do Ústavy RF, vytvořených pro řízení vztahů mezi Kremlem a subjekty. Jedná se, kromě bilaterálních smluv, o horní komoru ruského parlamentu, prezidentské představitele a vedoucí regionálních exekutiv (gubernátory). Cílem kapitoly je uvést tyto klíčové instituce ruského federalismu, a to s jakým úspěchem jimi dokázalo centrum manipulovat ve snaze posílit svou moc na úkor subjektů federace. Ve čtvrté podkapitole autor sumarizuje zjištěné poznatky.

Třetí kapitola se zabývá prezidentstvím Vladimira Putina, respektive jím iniciovanými federálními reformami, které podstatným způsobem upevnily vertikálu moci ve prospěch Kremlu. Cílem je zmapovat tyto federální reformy a zodpovědět otázku, zdali bylo možno považovat Rusko za federativní stát po implementování Putinových reforem.

První dvě podkapitoly se věnují změnám iniciovaným Kremlem za cílem upevnění pozic federálního centra nad regiony. Třetí podkapitola je věnována komparaci v přístupu federálního centra k Ústavnímu soudu, horní komoře ruského parlamentu a gubernátorům za vlády Vladimira Putina a Borise Jelcina. Ústavní soud, respektive obecně soudnictví, je důležitým kontrolním mechanismem v řešení federálních vztahů a má vyvažovat moc mezi federálním centrem a subjekty federace. Způsob volby senátorů

a gubernátorů určuje sílu a nezávislost horní komory ruského parlamentu a regionální vlády na federální exekutivě. Tyto instituce federalismu tudíž autor považuje za důležité při utváření vztahů mezi federálním centrem a subjekty federace. Proto si je autor vybral jako proměnné k diachronní komparaci v éře prvních dvou prezidentů RF. Zároveň třetí podkapitola celkově shrnuje třetí část práce a zodpovídá stanovenou dílčí výzkumnou otázku.

Čtvrtá kapitola se zaměřuje na prezidentské období Dmitrije Medveděva a třetí volební období Vladimira Putina, který je v čele země od roku 2012. První podkapitola je věnována Dmitriji Medveděvovi. Ten navázal na federální politiku svého předchůdce, nehodlal zavádět systémové změny, ale vytyčil si za úkol zefektivnit regionální vedení. V rámci první podkapitoly se autor zaměří především na to, jaké důvody vedly prezidenta Medveděva k prosazování obměny regionálního vedení. Výraznější změna ve federálním nastavení země nastala až na sklonku prezidentství Dmitrije Medveděva, a to v znovu zavedení přímé volby gubernátorů. Autor si pokládá dílčí výzkumnou otázku: znamenala rozhodnutí prezidenta Medveděva, vztahující se na federální nastavení státu, oslabení systému vertikálně uspořádaných vztahů mezi federálním centrem a subjekty federace?

Druhá podkapitola je věnována současnému volebnímu období Vladimira Putina. Autor se zaměřuje na pokračující centralizační politiku, například zrušení přímé volby gubernátorů v některých subjektech federace. V rámci druhé podkapitoly si autor klade otázku: jak je možné, že nedochází k vyhlášení suverenity v subjektech federace v důsledku pokračujících centralizačních snah Kremlu, tak jako se to dělo za éry Borise Jelcina?

Třetí podkapitola zodpovídá hlavní výzkumnou otázku této práce, tedy: představuje Rusko stát s fungujícím federalismem?

Na základě těchto dynamicky rozvíjejících se vztahů mezi centrem a regiony, autor předpokládá, že tato problematika je aktuální a je třeba nových analýz. Zároveň, při hledání odborných zdrojů k bakalářské práci autor nenašel dostatečné množství odborné literatury v českém jazyce, proto je většina zdrojů cizojazyčných.

Bakalářská práce je koncipována chronologicky. Kromě první kapitoly, která se věnuje popisu konceptu federalismu, se ostatní kapitoly zaměřují na vývoj vztahů mezi ruským centrem a subjekty federace v rámci působení jednotlivých ruských prezidentů. Autor využívá dvě ústřední metody v bakalářské práci. Jedná se o deskriptivní metodu a metodu diachronní komparace. Deskriptivní metoda je použita v první kapitole při popisu pojmu federalismu. Diachronní komparace byla vybrána k porovnání přístupu

centra v éře Borise Jelcina a Vladimira Putina vůči klíčovým institucím federativně uspořádaného státu. Autor se zaměří na porovnání přístupu Kremlu vůči horní komoře Federálního shromáždění, Ústavnímu soudu a vedoucím představitelům regionálních exekutiv (gubernátorům). Tyto instituce federalismu autor považuje za důležité při utváření vztahů mezi federálním centrem a subjekty federace.

Zdroje, z kterých autor čerpá, jsou převážně cizojazyčné. Primárním zdrojem je Ústava Ruské federace, která je klíčovým bodem bakalářské práce. Další odborné práce, jež autorovi pomohly proniknout do problematiky ruského vládnutí a politiky uplatňované na nejvyšší úrovni je *Understanding Russian Politics* Stephena Whita. Za další důležitý zdroj autor považuje *Russian politics and society* Richarda Sakwy, díky kterému lépe pochopil fungování vztahů mezi centrem a regiony. Bakalářská práce využívá i textů ruského odborníka Nikolaje Petrova, který dlouhodobě upozorňuje na úpadek federalismu za vlády Vladimira Putina. Práce čerpá i z textů dalších politických komentátorů a analytiků, jako jsou Paul Goble, William Pomeranz, Valerij Dzutsev, Fjodor Krasheninnikov, Darrell Slider a další.

Nelze však opomenout ani české odborníky na složitou problematiku vztahů mezi Moskvou a subjekty federace, jakými jsou například Jan Holzer, Václav Kotyk či Markéta Žídková. Václav Kotyk se zabývá ruskou politikou 90. let, kdy upozorňuje na problematické vztahy Borise Jelcina se subjekty federace. Markéta Žídková se zaměřuje na oblast Severního Kavkazu, jeho obtížnou integraci do ruského státu a na problematické vztahy tamních regionálních elit s federálním centrem.

1. Teoretické ukotvení – federalismus

První kapitola představuje teoretickou část věnující se pojmu federalismu. Autor využívá práce několika odborníků zabývajících se obecně federalismem, případně přímo ruským federalismem. Cílem je přiblížit zásady fungování federalismu a určit, zda Ústava Ruské federace *de iure* zakotvuje principy federalismu. Další kapitoly bakalářské práce se zaměřují na ruský federalismus v praxi v éře jednotlivých ruských prezidentů.

Rusko se ve své Ústavě definuje jako demokratický federativní stát založený na právu a republikánské formě vlády. Vzhledem ke kontroverznímu jednání federálního centra vůči subjektům federace je však nutné se nejdříve zaměřit na pojem federalismus, a zda ruský stát zakotvuje základní principy federalismu a demokracie.

Ve světě v nedávné době existovalo 33¹ zemí s federálním státním zřízením. Každá federace má svá specifika, ať již institucionální, geografická, etnická či historická, kvůli kterým fungují odlišně. Neexistuje jednotný klíč k tomu, jak by mělo fungovat ideální federální státní zřízení, ani jeden univerzální recept na úspěšnou robustní federaci. (Bednar 2009: 3) Jiří Grospič uvádí, že existuje téměř 500 literárních a vzorcových interpretací federalismu, i když se celá řada z nich určitým způsobem překrývá nebo je analogických, případně identických. (Grospič 1992: 70)

Nicméně existují charakteristiky, které jsou pro federální uspořádání typické, a to multi-národnostní stát, s ním spojená diverzita obyvatelstva v kulturní, etnické či jazykové oblasti a rozlehlost země². Federace napomáhá udržet soudržnost rozsáhlého území prostřednictvím federální vlády a parlamentu, ve kterém jsou zastoupeni reprezentanti jednotlivých regionů.

Faktická moc centrálních orgánů závisí na rozdělení pravomocí mezi jednotlivými úrovněmi moci. Federace tak buď může vést k centralizaci moci a nižší autonomii jednotlivých regionů, nebo ke snížení kontroly centra nad regiony. Takový proces může vést v extrémním případě k vytvoření autonomních oblastí nezávislých na centru či k odtržení regionu od zbytku země. (Bednar 2009: 2)

Jenna Bednar považuje stát za federaci, pokud splňuje tři základní podmínky:

¹ V období mezi lety 1990–2000, mělo 33 zemí federální nebo kvazi-federální státní zřízení (Bednar 2009: 2)

² Federací je např. i Belgie, nicméně po Rusku je šest ze sedmi nejrozlehlejších zemí světa federací. (Kahn 2002:18)

1. *Geopolitické rozdělení: Území je rozděleno do navzájem oddělených států. Existence každého státu je uznána ústavou a nesmí být jednostranně zrušena.*

2. *Nezávislost: Stát a národní vlády mají nezávislá správní centra. V podstatě je tato nezávislost nastavena ústavně prostřednictvím volební nezávislosti, kde každá vláda je odpovědná svým voličům, ačkoli nejsou vyloučeny nedemokratické formy nezávislosti.*

3. *Přímá vláda: moc je rozdělena mezi stát a národní vlády: každý vládne svým občanům přímo, takže každému občanu je vládnuto minimálně dvěma instancemi. Každá úroveň vlády je suverénní v minimálně jedné oblasti politiky. Tato suverenita je dána ústavou.* (Bednar 2009: 18–19)

Jeffrey Kahn podobně nabízí tři nutné požadavky pro federálně uspořádané státy: 1. *rozdělená vláda*, 2. *psaná ústava* a 3. *jasná formulace výlučných a sdílených pravomocí*. Ve federaci je vláda rozdělena, tedy že je sice "utvořen jeden stát, nikoliv jedna vláda." Federální vláda tak musí převést část svých pravomocí na subjekty federace, aby měly možnost jednat autonomně v určitých oblastech jim udělených ve federální ústavě. Případné omezení těchto pravomocí federální vládou může výrazně ovlivnit dynamiku vztahů mezi regiony a centrem. (Kahn 2002: 20–21) Jeffrey Kahn dále považuje za důležité, aby jednotlivé subjekty federace vedly politiku, která posílí celkový federální systém, a nesnažily se prosazovat pouze svůj vlastní zájem na úkor celku. (Tamtéž 2002: 24)

J. Kahn vytvořil škálu míry suverenity subjektu federace na úkor federálního centra, kdy na jednom konci je podřízení regionu vůči centru a na opačném konci je nezávislost regionu na centru. Podle Kahna by suverenita regionů měla být nastavena uprostřed mezi dvěma extrémními póly. Oblast mezi těmito póly nazval subsidiarita. Tedy vztah centra a regionů by měl být založen na subsidiaritě. (Kahn 2002: 24–28) Princip subsidiarity jako nezbytný znak federalismu považuje i Jiří Grospič, podle kterého: „*užší společenství mohou sama obstarávat vlastní záležitosti a přenechávají větším jednotkám nebo celku jen záležitosti přesahující možnosti jejich přímého působení*“, jako je obrana či zahraniční politika. (Grospič 1992: 71)

V rámci suverenity se jednotlivé subjekty sice vzdávají nezávislosti ve prospěch federace jako celku, ale v určitých oblastech daných ústavou, si subjekty federace zachovávají autonomii. Pokud by subjekty federace byly pouze podřízené centru ve všech oblastech, pak už by se nedalo hovořit o přítomnosti suverenity na nižších úrovních moci. V takovém případě by se jednalo o čistě administrativní jednotku, která by pozbyla jednu ze základních charakteristik teorie federalismu.

J. Kahn klade velký důraz na rys suverenity, s kterým jsou spjaty i dvě další charakteristiky: demokracie a vláda zákona. Nad federálním centrem a regiony by měla stát nadřazená autorita v podobě Ústavního soudu, který má být nezávislý, řešit spory mezi centrem a regiony, mezi regiony navzájem a vyjasňovat pravomoci jednotlivých subjektů. Zároveň změna ústavních a federálních zákonů by měla podléhat souhlasu kvalifikované většiny v parlamentu, svoláním zvláštních shromáždění nebo lidovému referendu. Ústavní dodatky by měly být potvrzeny i regionálními vládami. Jeffrey Kahn tak dodává, že tyto požadavky pro funkční federalismus mohou být přítomny pouze v demokratickém systému. Tudíž pro fungující federalismus je důležitou podmínkou i přítomnost demokracie. (Kahn 2002: 22 a 41)

(Ross 2002: 6) Cameron Ross klasifikuje federalismus v několika bodech, které jsou podobné s těmi Jeffreyho Kahna. Cameron Ross předkládá pět podmínek nutných pro to, aby mohl být stát pokládán za federaci:

1. *Existence alespoň dvou-úrovňové vlády, přičemž obě úrovně mají formální ústavní rozdělení zákonodárné, výkonné a soudní moci a fiskální autonomii*

2. *Určitá forma smlouvy uzavřená dobrovolně mezi jednotlivými subjekty - nejlépe v podobě psané ústavy, jež nemůže být unilaterálně měněna*

3. *Přítomnost mechanismu, který by umožňoval účast federálních subjektů v procesu rozhodování na federální úrovni. Takovýto mechanismus představuje obvykle bikamerální zákonodárny sbor, v němž jedna komora reprezentuje lid jako celek, a druhá jednotlivé subjekty federace*

4. *Institucionální arbitr v podobě Nejvyššího či Ústavního soudu, který by řešil rozpory mezi různými úrovněmi vlád*

5. *Mechanismus usnadňující mezivládní spolupráci v oblastech, kde jsou vládní pravomoci sdílené nebo se nevyhnutelně překrývají*

Cameron Ross také pracuje s pojmem ne-centralizace (non-centralisation). Ne-centralizace znamená, že neexistují „vyšší nebo nižší mocenská střediska, ale jenom větší nebo menší arény rozhodování.“ (Ross 2002: 6) Jinými slovy, že jsou si centrum i regiony rovnocennými partnery, jelikož regionální autonomie je garantována ústavou. Ne-centralizace se objevuje ve federálních režimech, naopak decentralizace, která je s pojmem ne-centralizace zaměňována, se vyskytuje v unitárních režimech. Decentralizace totiž implikuje hierarchii, pyramidu vlád, na jejímž vrcholu je centrální

vláda nejsilnější. (Tamtéž: 7) Subjekty federace by si také měly být rovny populací a bohatstvím, aby byla ne-centralizace zachována. (Elazar 1987: 170)

Ross zdůrazňuje, stejně jako Jeffrey Kahn, že si federální vláda nemůže libovolně uzurpovat pravomoci subjektů federace, které byly subjektům uděleny ústavou. (Ross 2002: 7) To znamená, podle R. Wattse, že ani federální, ani regionální vlády nejsou ústavně vůči sobě podřízené. Watts zároveň dodává, že ve federaci je každá z těchto úrovní moci volena přímo občany. (Watts 1996: 7) Jak poznamenává Grospič, federalismus se zakládá na zásadě společenství, zásadě koordinace a kooperace, nikoli na základě nadřízenosti a podřízenosti. (Grospič 1992: 71)

Federace také může být asymetrická, tedy že jednotlivé subjekty federace si nejsou rovnocenné v oblasti socioekonomické, politické a ústavní. Podle Rosse se prakticky ve všech federacích³ objevuje asymetrie u prvních dvou prvků. Nicméně v případě Ruska je ve výrazné míře asymetrie přítomna i v ústavní oblasti.

Socioekonomická asymetrie se projevuje v rozlehlosti území subjektů federace, ve velikosti populace, ekonomickém statusu a bohatství. V tomto směru je Ruská federace výrazně asymetrická.⁴ Politická asymetrie se projevuje ve statusu, který subjekty federace získají. Federální subjekty, které jsou ekonomicky významnější, mají význačnější politický status. Ústavní asymetrie se v případě Ruska projevuje ve výsadách, které mají některé subjekty federace nad ostatními. Jedná se především o republiky, které mají federální ústavou dovoleno mít své vlastní ústavy a možnost ustavit si vlastní oficiální jazyk, který bude na stejné úrovni jako státní jazyk Ruské federace (čl. 68.2 Ústava RF), zatímco ostatní subjekty federace, které nejsou republikami, mají pouze charty. Důležitým prvkem asymetrie jsou také bilaterální smlouvy uzavřené mezi subjektem federace a federální vládou. (Ross 2002: 8–10)

I Ross neopomíjí zmínit pozitivní vztah mezi federalismem a demokracií. Federace musí být postavena na systému kontrol a vah, které omezují federální centrum, aby se nevměšovalo do oblastí, které autonomně spravují subjekty federace. Přidává se tak k teoretikům federalismu jako jsou Elazar, King či Watts, podle kterých *"pouze ty státy, jejichž vlády jsou podřízené ústavním zákonům, vyznávají demokracii, jsou posuzovány jako pravé federace."* (Ross 2002: 12)

³ Ve federacích, které nejsou obývané jedním národem.

⁴ Ruská federace se skládá z 85 subjektů federace (ke konci roku 2016). Z toho ji tvoří 22 republik, 9 krajů, 46 oblastí, 3 města federálního významu, 1 autonomní oblast a 4 autonomní okruhy.

Americký politolog Brian D. Taylor se ale zamýšlí nad tím, jak fungují státy, které se považují za federativní, ale přitom v nich není přítomna rozvinutá liberální demokracie. Za jeden z takových států považuje Rusko, respektive ho definuje jako "hybridní" režim, jenž kombinuje prvky volební demokracie a soutěživého autoritářského režimu. Podle Taylora ve federativních státech hrají důležitou úlohu při řízení federálních vztahů tři instituce: politické strany, ústava a soudy. V případě hybridního režimu jsou kontrolní mechanismy, jako jsou soudy a ústava, slabé a nerespektované. V takovém případě nejsou tyto instituce schopny nezávisle řešit federální spory a vyvažovat moc mezi federálním centrem a subjekty federace. Místo toho se ústředním motivem při vyjednávání a řešení sporů stává pozice síly a využívání nátlaku. (Taylor 2011: 113–116) Ten dokázaly v 90. letech využít bohaté regiony na úkor slabého centra, ale později v opačném případě i Vladimir Putin skrz tajné služby při budování vertikály moci. Zajištěním právě demokratických principů, jakými jsou právní stát a občanská společnost, se kontrolní mechanismy federalismu stanou dostatečně silnými a nezávislými, aby dokázaly urovnávat politické spory a řídit federální vztahy.

Ústava Ruské federace si osvojila základní principy federalismu a demokracie. V Rusku existuje federální vláda a vlády jednotlivých subjektů federace s vlastními legislativními, exekutivními a soudními orgány. Je zde přítomen bikamerální zákonodárny sbor na federální úrovni, přičemž jedna z komor je volena lidem jako celkem, a druhá komora zastupuje zájmy subjektů federace. V Rusku působí Ústavní soud a jsou zajištěny mechanismy ulehčující komunikaci a spolupráci mezi subjekty federace a federálním centrem (možnost vytvoření bilaterálních smluv). Nicméně v praxi se ani federální vláda, ani subjekty federace nesnaží plně s těmito principy sžít a federální centrum se nadále snaží ovlivňováním průběhu voleb, prezidentskými vyslanci a dalšími mechanismy zasahovat do záležitostí subjektů federace. Další kapitoly se proto zaměřují na fungování ruského federalismu v praxi.

2. Jelcinova federální politika – utváření vztahů mezi centrem a subjekty federace

2.1 Od Federální smlouvy směrem k nové ústavě

Rozpad Sovětského svazu, stvrzený Bělověžskými dohodami na sklonku roku 1991, umožnil vznik samostatné Ruské federace. Prezidentem zůstal Boris Jelcin, který úřad zastával od června 1991, kdy byl přímo zvolen v rámci tehdejší RSFSR. (White 2011: 72) Období do přijetí nové ústavy v prosinci 1993, je poznamenáno mocenským střetem ruské exekutivy a legislativy, na kterém se snažily profitovat subjekty federace.

Ruské subjekty federace⁵ se začaly dožadovat revize vztahů s federálním centrem vyhlášením suverenity⁶. Tyto emancipační procesy se nakonec rozvíjely s menší či větší intenzitou, prakticky ve všech subjektech federace. O získání větší autonomie se aktivně ucházely především republiky, které mají buď bohaté naleziště nerostných surovin (jako Karélie, Dagestán, Republika Sacha, Republika Burjatsko, Baškortostán), či regiony toužící po úplné samostatnosti (Tatarstán, Čečensko). (Sakwa 2008: 247) Mezi další projevy "suverenizace" republik patřila volba prezidenta, vytváření vlastních sítí bank, zakládání zastupitelských úřadů v zahraničí či přijímání zákonů neshodných s federálními a ústavou.

Rozpory mezi federálním centrem a ruskými regiony měly vyřešit tři federální smlouvy, které se spojily ve Federální smlouvu podepsanou v březnu 1992. Tu podepsaly všechny regiony kromě Čečenska a Tatarstánu⁷. (Kotyk 1998: 3). Smlouva přinášela velkou míru decentralizace, poskytující společnou pravomoc nad vzděláním, zdravotní péčí, životním prostředím, přírodními zdroji a přidělila některé další výsady příslušející pouze do pravomocí subjektů. (Sakwa 2008: 250)

Jelcin se při utváření "nového" federalismu rozhodl ustoupit od etnicko-federálního principu, kdy měly být rozdíly mezi etnickými a teritoriálními oblastmi zrušeny. Republiky se však začaly bouřit proti Jelcinově nové federální politice a dožadovaly se naopak navýšení vlastních pravomocí a udržení hierarchického federalismu, s etnicko-federálními subjekty na vrcholu. Federální smlouva pak

⁵ Jako první vyhlásil suverenitu Tatarstán, následován Baškortostánem a Čečenskem na počátku 90. let ještě za existence SSSR.

⁶ Jelcin nabádal v roce 1990 regiony, aby si vzaly "*tolik suverenity, kolik unesou*". (Sakwa 2008: 246)

⁷ Tatarstán svůj podpis k Federální smlouvě připojil později. (Kotyk 1998: 3)

představovala kompromis, kdy byla zachována statusová nadřazenost republik, ale i ostatním ruským regionům byly pravomoci navýšeny. Na oplátku se subjekty federace zavázaly k zachování jednoty ruského státu. (Tamtéž: 250)

Federální smlouva ustavila třístupňovou hierarchii: národně-státní subjekty (republiky), administrativně-teritoriální subjekty (kraje, oblasti, města) a národně-teritoriální subjekty (autonomní oblasti a autonomní okruhy). (Žídková 2012: 75) Federální smlouva měla představovat počátek transformace celé federace, tudíž se s ní nepočítalo jako s konečnou smlouvou pevně zakotvující vztahy mezi centrem a periferií. Smlouva nejednoznačně vymezovala vztahy a pravomoci subjektů, byla nedokonalým kompromisem, jehož účelem bylo udržet alespoň částečnou kontrolu nad republikami a zachovat pro přechodnou dobu územní integritu, než bude vytvořena nová ústava s pevně danými vztahy mezi federálním centrem a subjekty federace. (Kahn 2002: 124–129)

Od počátku platnosti však byla Federální smlouva porušována. Republika Sacha přijala novou ústavu, která odporovala smlouvě, Republice Komi byla povolena řada výjimek v oblasti bankovníctví a daní v rozporu se smlouvou, republiky Baškortostán, Tatarstán a Republika Sacha odmítly platit daně centru. Rozpory se vyostřily do té podoby, že v létě 1993, vznikla např. Uralská republika na území Sverdlovské oblasti, dožadující se rovnocenných vztahů s federálním centrem. (Kotyk 1998: 3) Uralská republika téhož roku ještě zanikla, nicméně vyostřující se situace dokládá, že Federální smlouva nedokázala uspokojit republiky po získání větší nezávislosti na centru.

Federální smlouva měla přinést oslabení etnického federalismu, avšak na nátlak regionálních republikových elit byla zachována nadřazenost etnických republik nad ostatními subjekty federace. Tím došlo k nerovnoměrnému ustavení vztahů mezi subjekty federace a centrem, byl tak potvrzen tzv. asymetrický federalismus. Podoba federace nastavená Federální smlouvou byla neudržitelná a tlak na přijetí nové federální ústavy rostl. Ta byla, po ozbrojeném vyřešení mocenského konfliktu mezi prezidentem Jelcinem a parlamentem, konečně přijata referendem v prosinci 1993.

2.2 Ústava 1993 a bilaterální smlouvy mezi federálním centrem a subjekty federace

Prezident Boris Jelcin při utváření nové ústavy nebral v úvahu požadavky parlamentu ani etnických republik. Rozhodl se vytvořit "super-prezidentský" systém a získat zpět pravomoci, kterých se centrum vzdalo ve prospěch subjektů podepsáním Federální smlouvy. Nová ústava měla garantovat politickou a ekonomickou rovnost mezi všemi subjekty federace, zrušit výsadní práva etnickým republikám a prohlášení o suverenitě republik měla být smazána. Federální smlouva již nefigurovala v návrhu nové ústavy, která byla konečně v prosinci 1993 ratifikována. (Ross 2002: 26)

I přesto, že prezident prosadil ústavně symetrický federalismus, kdy ústava považuje všechny subjekty federace za rovnocenné (čl. 5), uzavřelo federální centrum bilaterální smlouvy se 47 subjekty federace, což znamenalo pokračování v tzv. institucionálním asymetrickém federalismu. (Kahn 2002: 142) Ústava představovala formální stvrzení existence ruského federalismu, avšak Moskva nebyla dostatečně silná k tomu, aby prosazovala svou vizi federalismu. Centrum muselo v mnoha případech přistoupit na bilaterální vyjednávání o rozdělení kompetencí se subjekty.

Pozici pro vyjednávání o bilaterálních smlouvách či míru loajality daného subjektu z velké části ovlivňovaly osobní vztahy prezidenta Jelcina s regionálními elitami. Boris Jelcin se často rozhodoval o jmenování nových gubernátorů⁸ jednotlivých subjektů federace na základě klientelistických vazeb, (Holzer, Kuchyňková 2005: 435) což akorát prohlubovalo netransparentnost na různých úrovních moci. S netransparentností spojená rostoucí korupce a snižující se výkonnost hospodářství vedla k poklesu Jelcinovi prestiže a dalšímu porušování ústavy.

První vyjednaná bilaterální dohoda o rozdělení kompetencí byla podepsána 15. února 1994 s Tatarstánem. Tatarstán představoval nejbohatší a osmý nejlidnatější subjekt federace, zároveň byl vedle Čečenska nejvíce rezistentní republikou vůči centru. Pro Moskvu tak představovalo vyřešení konfliktu s touto republikou důležitý milník pro stabilizaci ruského federalismu po přijetí ústavy v předešlém roce. Podepsáním první

⁸ Přímé volby gubernátorů celonárodně byly vyhlášeny od roku 1996. Republiky si však mohly od roku 1991 rozhodnout samy, zda budou svého vedoucího představitele volit přímo či nepřímo. (Hahn 1997: 139–140)

bilaterální smlouvy vznikl tzv. Tatarský model, jakýsi návod pro další subjekty federace vyjednáující s centrem speciální smlouvy nad rámec ústavy.

Americký politický analytik Paul Goble vidí v "tatarském modelu" směnný obchod mezi regionem a centrem. Představitelé subjektu demonstrují svou loajalitu Moskvě výměnou za získání finanční podpory pro výstavbu tamní infrastruktury, daňových úlev, kontroly nad přírodními zdroji, možnosti podílet se na odvolání či jmenování vedoucích představitelů federálních orgánů v regionu, ale i podpory v rozvíjení původní kultury a jazyka. Bilaterální smlouvy tak představují pro subjekty možnost získat výhodnější postavení nejen vůči centru, ale třeba i v regionálním soupeření. (Goble 2010)

Bilaterální smlouva s Tatarstánem znamenala počátek vyjednávání s desítkami dalších subjektů, nicméně důvody pro otevření rozhovorů se v čase měnily, stejně tak velkorysost centra při převádění pravomocí na regionální instituce. Prvních sedm bilaterálních smluv bylo podepsáno pouze s republikami⁹ patřící mezi bohatší subjekty federace. Moskva potřebovala vyřešit vztahy s těmito republikami, alespoň do té podoby, že nebudou bojkotovat federální daně, vzdají se prohlášení o suverenitě a přijmou závazek územní nedělitelnosti Ruské federace¹⁰, jelikož pravidelné výnosy z nejbohatších regionů Ruska byly pro centrum životně důležité. (Kahn 2002: 142–154)

První subjekty, bez republikového statusu,¹¹ podepsaly bilaterální smlouvy v roce 1996 před prezidentskými volbami. Uzavírání bilaterálních smluv i s ostatními subjekty federace v tomto období není náhodné. V roce 1996 se konaly prezidentské volby, Jelcin se potýkal s velmi nízkou popularitou a potřeboval tak získat loajalitu regionálních elit, které by mu dokázaly zajistit dostatek hlasů. (Tamtéž: 161–164) Dojednání speciálních smluv s méně mocnými subjekty bylo jednodušší, jelikož jak Jelcin, tak i regionální gubernátoři se potřebovali navzájem. Jelcin je potřeboval pro zajištění podpory

⁹ V roce 1994 podepsaly smlouvu s Moskvou republiky: Tatarstán, Kabardsko-Balkarská republika, Baškortostán. V roce 1995: Severní Osetie, Republika Sacha, Republika Burjatsko a Udmurtská republika

¹⁰ V tomto případě nejdále zašel Tatarstán, který si na centru vymohl, že nebude považován pouze jako subjekt federace, ale jako suverénní aktér, společně s Ruskou federací, tvořící jednotný územní celek. Nicméně prosazování nezávislosti se Tatarstán zřekl, podrobněji viz Kahn (2002: kap. 6).

¹¹ Například se jednalo o oblasti: Kaliningradská, Sverdlovská, Orenburgská, Omská a kraje: Krasnodarský a Chabarovský. V roce konání prezidentských voleb bylo podepsáno 18 bilaterálních smluv.

ve volbách, gubernátoři naopak věděli, že pokud by Jelcin nevyhrál, tak by výhody plynoucí z dohod mohly být s novým prezidentem zrušeny. (Ross 2002: 42)

Podnětem pro uzavření bilaterálních smluv tak byly především ekonomické a politické důvody. Nicméně se všemi subjekty uzavřena bilaterální smlouva nebyla. Federální centrum nemělo zájem o uzavírání bilaterálních smluv s nejhudšími subjekty (včetně republik), které byly závislé na federální podpoře, bez které by se neobešly, subjekty vnitřně rozpolcené, neschopné vytvořit silný blok pro vyjednání kvalitní smlouvy¹², anebo subjekty, kterým vládli gubernátoři věrní Jelcinovi.

Ústava Ruské federace zmiňuje v čl. 5, že jsou si všechny subjekty ústavně sobě rovní. Nicméně v člancích 11 a 78 Ústavy RF, konstituce dává možnost federálnímu centru převést na základě dohody, část svých pravomocí na subjekty federace a vice versa. Článek 78 dodává, že ujednaná dohoda nesmí být v rozporu s Ústavou RF a federálními zákony. Ústava je tak ohledně vztahů mezi centrem a subjekty federace v rozporu, jelikož na jednu stranu potvrzuje rovnost subjektů, ale na druhou stranu dává příležitost převést více pravomocí na určitý subjekt, a tím ho zvýhodnit nad ostatními. Bilaterální smlouvy, samy o sobě povolené ústavou, vedly k dalšímu posílení tzv. institucionálního asymetrického federalismu, ale zároveň přidělené pravomoci některým subjektům byly nad rámec ústavy, a tudíž vedly k porušování ústavy a oslabení vlády zákona v Rusku.¹³ (Ústava RF)

2.3 Utváření vztahů mezi federálním centrem a subjekty federace

V rámci utváření vztahů mezi federálním centrem a periferií ustavila nová ústava bikamerální parlament Federální shromáždění. Horní komora parlamentu, Rada federace, má reprezentovat zájmy regionů. Každý region zde má dva zástupce, tzv. senátory, kdy jeden zástupce reprezentuje regionální exekutivu a druhý legislativu. Mezi lety 1995–2001¹⁴ se stali automaticky senátory regionální gubernátor a předseda regionálního parlamentu za každý subjekt federace. (Hale 2005: 31–34) Členové Rady federace

¹² Za prezidentství Borise Jelcina uzavřelo centrum 47 speciálních smluv, z toho bylo: 11 republik, 26 oblastí, 8 krajů a autonomních oblastí, a 2 federální města.

¹³ Blíže k porušování Ústavy RF v rámci bilaterálních smluv mezi Moskvou a periferií viz Ross (2002: 40–48)

¹⁴ V prosinci 1993 se uskutečnily první a poslední přímé volby do horní komory Federálního shromáždění.

si udrželi své pozice do té doby, do kdy vykonávali příslušné regionální funkce. (Ross 2002: 32) Horní komora měla představovat pro Borise Jelcina pojistku před Státní dumou. Ta představovala po celá 90. léta opozici¹⁵ vůči prezidentovi, respektive Kremlu jako mocenskému centru.

Pozice regionálních gubernátorů byla vytvořena po nezdařeném puči v roce 1991, kdy se většina regionálních legislativ, tzv. sovětů postavila proti ruskému prezidentovi. Jelcin potřeboval posílit exekutivu a tím získat kontrolu jak nad národním parlamentem, tak i nad regionálními, kterým dominovali komunisté.¹⁶ Proto mezi lety 1991–1993 gubernátory sám jmenoval. Na základě prezidentských dekretů z let 1993–94 Jelcin ani nepotřeboval při jmenování gubernátorů souhlas regionálních parlamentů. Ty již ani nemohly vyjádřit gubernátorovi nedůvěru. (Ross: 2002: 123–124) Poté, kdy se uskutečnilo v roce 1995 několik přímých gubernátorských voleb, v nichž ve většině případů zvítězili Jelcinovi spojenci, se prezident rozhodl od roku 1996 pořádat přímé volby gubernátorů celonárodně. (Hahn 1997: 139–140)

Ustavení regionálních gubernátorů nebyla jedinou změnou v Jelcinově snaze upevnit pozici centra a exekutivy. Po srpnových událostech v roce 1991 byl ustanoven i systém prezidentských představitelů. Prezidentští vyslanci měli působit jako prostředníci mezi prezidentem a regiony. Měli dohlížet na implementaci federálních zákonů a navrhnout případná odvolání vedoucích představitelů regionu, pokud porušili federální zákon. Na prezidenta byl vyvíjen tlak ze strany legislativy, aby tuto funkci zrušil. Nicméně po rozpuštění národního parlamentu v říjnu 1993 a zavedení pozice prezidentských vyslanců do nové ústavy, byla funkce zajištěna a s tím i znovu formálně posílena exekutivní moc. (Hahn 1997: 138–139) Loajalita prezidentských vyslanců však kolísala s jejich upevňováním vztahů s regionálními elitami. V roce 1997 byl Kreml nucen vyměnit šedesát procent vyslanců z obavy o ztrátu jejich loajality vůči centru. (Ross 2002: 137–138) Boris Jelcin tak ke konci svého prezidentství ztrácel kontrolu nejen nad subjekty federace, horní komorou Radou federace, ale i nad vlastními vyslanci.

¹⁵ Silné postavení ve Státní dumě po celá 90. léta drželi komunisté (KSRLF) a liberálové (LDPR). Boris Jelcin tak nebyl schopen získat plnou kontrolu nad dolní komorou, více viz Horemuž (2009: 132–144).

¹⁶ Pozice regionálních gubernátorů však nebyla ustavena v republikách, tam byla ponechána republikovým parlamentům větší volnost při rozhodování. Republikové legislativy si mohly vybrat, zda bude prezident volen přímo či nepřímo, podrobněji (Hahn 1997: 138–146) a (Hale 2005: 35)

2.4 Shrnutí

Boris Jelcin od počátku svého prezidentství čelil nefunkčnímu federalismu a reálné hrozbě rozpadu teritoriální jednoty ruského státu. Roku 1992 se pokusil reagovat Federální smlouvou na vyhlášení suverenity mnoha subjekty. Regiony sice získaly větší pravomoci a bohaté republiky přestaly požadovat nezávislost, ale institucionální asymetrie přetrvávala. Nová konstituce z roku 1993, již zakotvila rovnost subjektů vůči centru, ale Kreml nebyl schopen prosadit svou vizi nového federalismu. Byl nucen uzavírat bilaterální smlouvy s jednotlivými regiony, čímž se asymetrický federalismus prohloubil.

Centrum bylo oslabeno tím, že muselo přistupovat na podmínky bohatých regionů, ale naopak posílilo v exekutivní moci po přijetí nové ústavy. Ústava zakotvila nové exekutivní posty, díky kterým mohl získat Kreml kontrolu nad přijímanou legislativou na regionální úrovni. Nicméně loajalita prezidentských vyslanců a regionálních gubernátorů kolísala, především poté, co prezident Jelcin ztratil možnost jmenovat nové gubernátory. Z toho důvodu nebyla Moskva schopna efektivně zabránit porušování federálních zákonů a vzhledem k bilaterálním smlouvám, které potvrzovaly přesun pravomocí z centra na regiony, Kreml i porušování ústavy účelně toleroval.

Cílem této kapitoly bylo uvést instituce ruského federalismu za vlády Borise Jelcina, které měly v původním záměru zvýšit moc centra nad regiony. Jednalo se o zavedení horní komory ruského parlamentu, možnosti uzavření bilaterálních smluv, ustavení prezidentských představitelů a gubernátorů. Tento záměr se však míjel účinkem. Prostřednictvím bilaterálních smluv si některé subjekty uzurpovaly více pravomocí, než co povolovala Ústava RF, většinu prezidentských představitelů zkorumpovaly regionální elity a poté, co gubernátoři byli voleni v přímých volbách, tak centrum nad nimi ztratilo kontrolu, čímž si zároveň snížilo vliv i v horní komoře ruského parlamentu. Z těchto a mnoha dalších důvodů, za vlády Borise Jelcina, došlo k nucené decentralizaci moci ve prospěch regionů. Kremlu se tak nepodařilo zrealizovat původní záměr, zvýšit kontrolu nad subjekty federace.

Nastupující prezident Vladimir Putin, kterému bude věnována následující kapitola, přebíral Rusko na počátku roku 2000. Zemi nacházející se v hospodářské a institucionální krizi, ve válce s jednou ze svých republik a nadále čelící latentní hrozbě teritoriální dezintegrace.

3. Putinova federální politika – vznik vertikály moci

3.1 Federální reformy v prvním prezidentském období Vladimira Putina

Na konci Jelcinova prezidentství se Rusko potýkalo s dysfunkčním federalismem postaveným na bilaterálních smlouvách, klientelistických vazbách a masivní korupci. Ústava byla dále porušována rozsáhlým nadřazováním regionálních zákonů nad federální legislativu, nejednotným trhem a daňovým systémem, a mnoha dalšími faktory oslabující moc federálního centra. Boris Jelcin se rozhodl v takovémto stavu své země se předčasně vzdát funkce prezidenta 31. prosince 1999. Vedení země se ujal tehdejší premiér Vladimir Putin jako dočasně úřadující prezident.¹⁷

Vladimir Putin si ve svém manifestu *"Rusko na prahu milénia"* (Putin 1999) vytkl za cíl mimo jiné napravení právního prostoru a zesílení struktur federace prostřednictvím "diktátu" zákona, posílením státní moci a sjednocením etnicky heterogenní společnosti důrazem na tradiční ruské hodnoty. *„Pro Rusy, silný stát není anomálie, které by se měli zbavit. Právě naopak, oni ho vidí jako zdroj a garanta pořádku, a iniciátora a hlavní řídící sílu jakékoliv změny. Lidé jsou vyděšeni očividným slábnutím státní moci (...) a hledí vpřed, v obnovu vůdčí role státu. (...) Rusko potřebuje silnou moc státu, musí ji mít.“* (Putin 1999)

Putin se od počátku své vlády snaží prezentovat jako silný, nemilosrdný, úctu budící vládce snažící se posílit moc a prestiž státu. (Oversloot 2007: 45) Nový prezident musel podložit svá slova o nastolení bezpečnosti a pořádku především reálnými činy. První příležitostí, jak ukázat nemilosrdnou tvář komukoliv, kdo bude odporovat jemu a federálnímu centru, byl odstrašující příklad vyřešení čečenského problému.

Ozbrojený konflikt mezi federálním centrem a čečenskými separatisty znovu propukl v polovině roku 1999, v době, kdy se premiérem Ruské federace stal Vladimir Putin. Premiérova odhodlaná rétorika byla signálem pro federální vojenské vedení k nekompromisnímu poražení nepřítele a spravení reputace po prohrané první čečenské válce z let 1996–99. Hlavní město Čečenska, Groznyj, byl nakonec po urputných bojích dobyt v únoru 2000. V červnu 2000 byl poté dosazen do čela kavkazské republiky

¹⁷ Řádné prezidentské volby se konaly v březnu 2000. Vladimir Putin zvítězil již v 1. kole se ziskem 52 % hlasů. S odstupem na druhém místě skončil kandidát komunistické strany G. Zjuganov (29 %) a třetí G. Javlinskij (6 %) za stranu Jabloko. (White 2011: 95)

Putinem kontrolovaný Achmad Kadyrov. Kadyrov za podpory Kremlu položil základy dnešního autoritářského režimu, (Žídková 2012: 98–99 a 108–109) který se stal za výrazné ústupky klanu Kadyrovým loajálním subjektem vůči centru.

Vladimir Putin se kromě rázného vyřešení čečenského problému rozhodl od základů změnit dysfunkční federalismus, který mu přenechal jeho předchůdce. Putin pro záchranu federace musel prosadit řadu federálních reformních zákonů, které měly centralizovat moc v rukou Kremlu. Ještě v druhé polovině roku 1999 byly přijaty klíčové zákony, jež měly za cíl napravení právního prostoru. Putin již z pozice prezidenta a díky úspěchu pro-prezidentských stran, Jednoty a Otčiny, v parlamentních volbách v prosinci 1999 se mohl opřít i o silnější podporu dolní komory parlamentu při prosazování federálních reforem.

V červenci 1999 byl přijat federální zákon¹⁸, který nařizoval, aby byly všechny bilaterální smlouvy ve shodě s ním nejpozději do července 2002. Tento zákon požadoval, aby i všechny regionální ústavy, zákony a další právní dokumenty vešly ve shodu s federální legislativou. Putin již jako prezident v létě 2000 rozhodl posílit pravomoci ministerstvu spravedlnosti, které začalo odmítat evidovat nové regionální zákony, které nejsou ve shodě s federálními. (Hahn 2001: 502–503) V roce 2001 vznikla komise, zabývající se přezkumem federálních vztahů, konkrétně bilaterálních smluv. Komise shledala většinu smluv proti-ústavních a nařídila jejich přepracování, případně zneplatnění. Po dlouhém jednání a velice rezistentnímu postoji ze strany etnických republik však byly téměř všechny bilaterální smlouvy odporující federální legislativě k 8. červenci 2005 zrušeny¹⁹. (Sakwa 2008: 272)

Pravomoci byly také navýšeny generálnímu prokurátorovi. Na základě zákona z roku 2000 *"On the Procuracy"* se mohl generální prokurátor obrátit, nikoliv jen na Ústavní soud, ale od této doby i na obecné soudy pro posouzení ústavnosti daného

¹⁸ Zákon z července 1999 již navazoval na zákon z roku 1997 *"On the Principles and Procedure for Differentiating the Areas of Jurisdiction and Authority between the Organs of State Power of the Russian Federation and the Organs of State Power of the Subjects of the Russian Federation."* Tento zákon mimo jiné nařizoval uvedení bilaterálních smluv ve shodu s tímto novým zákonem do šesti měsíců. K žádnému napravení však nedošlo.

¹⁹ Byly tu však dvě výjimky. Tatarstán, kterému byla ponechána platnost bilaterální smlouvy zajišťující určitá privilegia po dobu, kdy tatarský prezident bude podporovat politiku strany Jednotného Ruska. Druhou výjimku představovalo Čečensko, vzhledem k tamní obtížné situaci po skončené válce a snahy federálního centra si udržet loajalitu regionálních klanů. (Sakwa 2008: 272)

právního dokumentu. (Hahn 2001: 505) V rámci upevňování "diktátu" zákona Putin nařídil, aby se financování soudů vrátilo pouze do kompetence federálního centra. Do počátku nástupu Putina k moci byla zavedena praxe, že se na financování fungování regionálních soudů a platů soudců podílely i samy regiony, což vedlo ke zpochybnění nezávislosti soudnictví. (Sakwa 2008: 272)

Posílením pravomocí ministerstva spravedlnosti a generálního prokurátora z roku 2000 ruský prezident získal při řešení problematických federálních vztahů dominantnější pozici. Prokuratura se zaměřila na stíhání regionálních politických oponentů Kremlu, ale také například na nepoddajné oligarchy vlastníci přírodní zdroje či média. Zatímco na pro-kremelské příznivce se prokuratura tak důsledně nezaměřovala. (Burger, Holland 2008: 169) Prezident Putin ve snaze centralizovat moc ve prospěch Kremlu provedl další výrazné změny ve vztahu k periferii.

13. května 2000 vydal prezidentský dekret rozdělující RF na sedm federálních okruhů,²⁰ které odpovídaly původnímu vojenskému rozdělení země. Ke každému okruhu je přidělen jeden prezidentský představitel. Ti měli dohlížet na implementování federálních zákonů, podávat informace prezidentovi o sociální, ekonomické, politické situaci a znovu získali kontrolu při jmenování federálních úředníků v regionech. (Orttung 2001: 343) Cílem této reformy bylo získat kontrolu nad gubernátory a koncentrovat moc v rukou jednotlivců a institucí, kteří jsou přímo podřízeni prezidentovi federace.

Na případu prezidentských představitelů je také vidět Putinova snaha o "militarizaci" státních struktur, kdy prvních pět ze sedmi prezidentských vyslanců mají minulost spjatou s bezpečnostními či vojenskými institucemi. (Šimov 2003: 4) Šimov předpokládá, že je upřednostňování tzv. silovíků důsledkem nejen Putinova působení v KGB a pozdější FSB, ale i ve specifické ruské politické kultuře, jejímž jádrem je autoritářská tradice. Občané tak mají vyšší důvěru v představitele s minulostí v silových složkách, kteří podle nich spíše dokáží nastolit pořádek.

Ve snaze dále centralizovat moc v rukou Kremlu schválila Duma a Rada federace v roce 2001 Putinův dodatek k federálnímu zákonu. Ten umožňuje "*federální intervenci*" vedoucí až k odvolání přímo zvoleného gubernátora nebo regionální legislativy v případě, že neuposlechnou nařízení federálního centra k odstranění právních dokumentů, které

²⁰ Jednalo se o okruhy Centrální, Severozápadní, Jižní, Povolžský, Uralský, Sibiřský a Dálnovýchodní. V roce 2010 přibyl osmý okruh Severokavkazský a po anexi Krymu v roce 2014 devátý, tzv. Krymský federální okruh. Ten však byl v červenci 2016 zrušen a Krym byl zařazen pod Jižní federální okruh.

nejsou ve shodě s federální legislativou. (Hahn 2001: 506) Jedná se tak o další nařízení upevňující vertikálu moci a zároveň dochází k oslabení struktury federálního uspořádání.²¹

Poslední reformou z počátku Putinova prezidentství měnící federální nastavení se týká složení Rady federace. Do konce roku 2001 se museli regionální představitelé exekutivní a legislativní moci vzdát svých pozic v Radě federace. Na jejich místa v horní komoře byli dosazeni jimi jmenovaní zástupci. (Kahn 2002: 252) Tímto krokem prezident Putin oslabil vliv vedoucích představitelů subjektů federace²² na vytvářenou legislativu a zároveň je připravil o senátorskou imunitu.

Vladimir Putin v první "vlně" reforem reagoval na Jelcinův federální odkaz slabých federálních institucí. Provedl výrazné změny federálního nastavení, které vedly k posílení federálního centra skrz rušení bilaterálních smluv a napravení právního prostoru. V tomto případě bychom mohli považovat Putinovy kroky za pokus o odstranění tzv. asymetrického federalismu a "zpevnění" federace. Nicméně prezident Putin zašel dále, a to v instruování soudnictví, které jednalo ve prospěch Kremlu. Především získal možnost odvolat přímo zvolené gubernátory či regionální legislativy, čímž nejen posílil federální centrum nad periferii, ale zároveň narušil jedno ze základních pravidel federalismu o separaci moci mezi federálními a regionálními orgány moci.

Prezident Putin v rámci reforem prosadil také nové teritoriálně-politické nastavení v podobě sedmi federálních okruhů vedených nevolenými prezidentskými představiteli a jejich administrativou, kteří stojí nad přímo zvolenými gubernátory. Ti získali značný vliv na fungování subjektů, čímž vznikl další nástroj federálního centra k "vměšování" se do záležitostí regionů, které dle ústavy a principu federalismu mají požívat vlastní autonomie na základě tzv. ne-centralizace²³. (Ross 2002: 6) Těmito kroky došlo k narušení základu federalismu, jehož existence byla dále zpochybněna druhou "vlnou" federálních reforem Vladimira Putina po krvavých atentátech v Beslanu ze září 2004.

²¹ Zároveň však gubernátoři získali právo odvolat vedoucí místních samospráv v jejich regionu, kromě starostů hlavních měst. Tato pravomoc měla posloužit jako kompenzace gubernátorům za to, že je mohl prezident odvolat. (Ross 2002: 148–149) Paradoxně, později po druhé "vlně" reforem za doby druhého prezidentského období V. Putina, získal prezident federace vliv i nad vedením lokálních administrativ skrz jmenované gubernátory a utužil tak vertikální strukturu moci.

²² Kompenzací gubernátorům bylo zřízení Státní rady. Tato instituce umožňovala gubernátorům přímý přístup k prezidentovi, ale setkání mohl iniciovat pouze prezident. (Oversloot 2007: 46)

²³ Jinými slovy, že jsou si centrum i regiony rovnocennými partnery. (Ross 2002: 6)

3.2 Federální reformy v druhém prezidentském období Vladimira Putina

Druhá "vlna" reformem byla uvedena v pohyb po teroristickém útoku v Beslanu v roce 2004. Vladimir Putin využil tohoto atentátu ke kritice regionálních leaderů za nedostatečná opatření pro předcházení podobných teroristických útoků. (Žídková 2012: 92) Ve svém projevu z 13. září 2004 prohlásil, že nejdůležitějším faktorem při upevňování bezpečnosti státu je sjednocení exekutivní moci v zemi, odkazujíc na čl. 77 Ústavy RF²⁴. (Sakwa 2008: 275)

Nejzásadnější reforma se týkala zrušení přímé volby gubernátorů. Federální zákon z 11. prosince 2004 ustavil volbu gubernátora regionálním parlamentem, který rozhoduje o kandidátovi navrženém prezidentem federace. Pokud regionální parlament dvakrát odmítne návrh prezidenta, pak má prezident pravomoc rozpustit regionální legislativu a jmenovat dočasně úřadujícího gubernátora. (Ross 2005: 359–360) Prezident Putin tímto krokem výrazně upevnil vertikální strukturu moci. Gubernátoři od této doby již neodvozovali svou legitimitu od lidu, ale od prezidenta.

Prosazený zákon navíc umožňoval gubernátorům působit v úřadu neomezený počet volebních období. Vedoucí činitelé tak byli posuzováni především podle své loajality vůči centru, a pokud se osvědčili, mohli teoreticky vykonávat svůj mandát po desetiletí. (Sakwa 2008: 278)

Tato "reforma" znamenala bezprecedentní zásah do federální struktury státu. Podle Petrova (2004: 3), Sakwy (2008: 278), Rosse (2005: 367), Bednar (2009: 21) či Taylora (2011: 113) došlo k zásadnímu snížení autonomie regionů, porušení principu separace moci mezi dvěma úrovněmi exekutiv, které by měly být vůči sobě v nezávislém vztahu. Nezávislost regionálních exekutiv byla narušena a v takovém případě se již nedá de facto hovořit o Rusku jako federálním státním zřízení.²⁵

Centralizace moci v rukou Kremlu měla dopad i na Radu federace. Rada federace tak byla z poloviny obsazena lidmi, na jejichž výběr má zásadní vliv prezident federace. Jelikož prezident prakticky rozhodoval o jmenování gubernátorů a ti poté jmenovali i svého zástupce v Radě federace. Zároveň na základě restriktivních zákonů z roku 2001 a 2005 výrazně zvýhodňující celostátní strany, především pro-prezidentskou Jednotné

²⁴ Článek 77 Ústavy RF hovoří o "*jednotném systému exekutivní moci Ruské federace*". (Ústava RF)

²⁵ Jedná se však o ruský federalismus v praxi, jelikož *de iure*, podle Ústavy RF, Rusko stále splňovalo zásady federalismu. Putin tyto reformy nepromítl do Ústavy, ale byly prosazeny pouze skrze federální zákony či prezidentské dekrety.

Rusko, tak centrum získalo vliv i mezi regionálními parlamenty. (Sakwa 2008: 278–279) Dokonce mezi lety 2005-07 každý kandidát na gubernátora byl potvrzen regionálními parlamenty většinou 85-90 % hlasů. (Taylor 2011: 148) Tyto regionální parlamenty s většinovým zastoupením Jednotného Ruska hlasovali o vlastním reprezentantovi v horní komoře parlamentu. Kreml tímto sofistikovaným způsobem získal kontrolu nad Radou federace. Vladimir Putin "reformami" cílil na homogenizaci politického prostoru, což je znovu v rozporu s duchem federalismu, jehož principem je i rozmanitost.

Posledním podstatným rysem, který je třeba s vývojem ruského federalismu zmínit v éře Vladimira Putina je proces slučování regionů. Tento proces umožňuje zákon z roku 2001. Ke sloučení může dojít pouze, pokud si to dotyčné regiony přejí. Občané obou regionů se vyjádří k navrženému sloučení v referendu a v obou referendech se musí vyjádřit občané kladně, aby proces sloučení mohl být zahájen. Ruská federace byla původně rozdělena do 89 subjektů, nicméně od roku 2005 se jejich počet začal snižovat²⁶. Hlavním cílem je snížit administrativní náročnost správy federace takového rozsahu. (Ross 2005: 362)

Prezident Putin předával moc v roce 2008 do rukou Dmitrije Medveděva, kterého si vybral za svého nástupce. Dmitrij Medveděv s podporou Vladimira Putina a Jednotného Ruska zvítězil v prezidentských volbách s pohodlnou většinou. Rusko se na konci druhého volebního období Vladimira Putina zdálo být v prosperujícím stavu. Nicméně jak upozorňoval Nikolaj Petrov již v roce 2004: *"Hlavní vadou v tomto rigidním, centralizovaném systému je nedostatek flexibility, jeho neschopnost adaptovat se na měnící se situace a reagovat na krize. Systém, který je ve všem odpovědný pouze jedné osobě, prezidentovi, je potenciálně extrémně nestabilní."* (Petrov 2004: 3) Tato teze se ukázala být pravdivá, jelikož prezident Putin během svého prezidentství upřednostňoval loajalitu před kvalitou. V době prezidentství Dmitrije Medveděva a prohlubující se ekonomické krize v důsledku celosvětové špatné hospodářské situace, se tento deficit v kvalitě začal projevovat až ve vyústění v masové demonstrace v roce 2011–12.

²⁶ Dnes se skládá Rusko z 85 subjektů federace, včetně města federálního významu Sevastopolu a Republiky Krym.

3.3 Komparace přístupů federálního centra v éře Borise Jelcina a Vladimira Putina ke klíčovým institucím federalismu

3.3.1 Ústavní soud a proměna přístupu k otázce vztahů mezi federálním centrem a subjekty federace

Ústavní soud představuje důležitou instituci při vyvažování moci mezi federálním centrem a subjekty federace. V souvislosti řešení federálních vztahů je třeba v rámci diachronní komparace poukázat na odlišný přístup Borise Jelcina a Vladimira Putina k této instituci.

Ústavní soud se v letech 1991–1993 snažil chovat asertivně a v rámci možností nezávisle jak na vůli centra, tak i na vůli subjektů federace. Důkazem jsou jeho nevyzpytatelná řešení vzniklých sporů mezi centrem a periferií. V roce 1992 Ústavní soud zakázal konání tatarského referenda o Tatarské deklaraci suverenity. Ústavní soud viděl v tomto referendu snahu Tatarstánu vyčlenit se z ruského státu, což by mohlo spustit počátek "balkanizace" Ruské federace. Referendum, se i přesto konalo. Následně byl Ústavní soud odbojnými republikami prohlášen za nástroj federálního centra a prezident Jelcin byl donucen uzavřít bilaterální smlouvu s Tatarstánem. V případě dalších dvou rozhodnutí Ústavního soudu z roku 1993 ve věci sporu mezi prezidentem Jelcinem a Mordvinskou republikou a Čeljabinskou oblastí,²⁷ rozhodl v obou případech Ústavní soud v neprospěch prezidenta Jelcina. V případě Čeljabinského sporu Jelcin naprosto ignoroval rozhodnutí soudu. Přílišná asertivnost a zároveň nedostatečná autorita Ústavního soudu v konečném důsledku v roce 1993 znamenala, že si proti sobě popudil mocné republiky, které na protest vytvářely vlastní soudní systémy ignorující Ústavní soud a soudce, jež postrádali jmenovací pověření prezidenta Jelcina. Zároveň došla trpělivost s nepoddajným soudem i vládnoucí skupině v čele s Jelcinem. Předseda

²⁷ V případě Mordvinské republiky Jelcin vydal dekret, kterým rušil rozhodnutí tamního parlamentu zrušit post prezidenta, jelikož v té době byl prezidentem Jelcinův spojenec. Ústavní soud však Jelcinův dekret zneplatnil argumentem, že Jelcin k tomuto jednání nemá dostatečnou pravomoc. Ten se rozhodnutí soudu podřídil. Avšak v druhém případě již Boris Jelcin odmítl rozhodnutí Ústavního soudu, který zrušil jeho jmenování kandidáta na post Čeljabinského gubernátora. V Čeljabinské oblasti tak post gubernátora po určitou dobu vykonávali dva lidé, jeden zvolený v přímých volbách vypsáných místním parlamentem a druhý jmenovaný Jelcinem. Podrobněji k těmto případům viz. (Trochev 2008: 197–198)

Ústavního soudu Zorkin byl z funkce odstraněn a Ústavní soud téměř rozpuštěn. (Trochev 2008: 196–206)

Ústavní soud se po znovuzavedení v roce 1995 a s novým předsedou již choval vůči federálnímu centru mírněji. Svou pozornost zaměřil na nastolení symetrického federalismu se silnou federální nadvládou. V roce 1996 Ústavní soud vytvořil precedenční rozhodnutí, kdy zamítl rozhodnutí Altajského zákonodárského shromáždění volit svými členy gubernátora. Ústavní soud nařídil ponechat přímou volbu lídra exekutivy, aby byl zachován mandát daný lidem a posílen tak princip federalismu. (Pomeranz 2009: 184)

Ústavní soud se jinak do sporů federálního centra a subjektů federace zapojoval mnohem v menší intenzitě, než tomu bylo v předchozích letech. Prezident Jelcin ve druhé polovině devadesátých let přehlížel Ústavní soud, který na Jelcina apeloval, aby neponechával regionální soudnictví pod vlivem regionálních elit. Jelcin však Ústavní soud ignoroval a ponechával regionálním elitám volnou ruku v dosazování soudců podle jejich vůle, byť tomu odporuje Ústava. Ústavní soud znovu začal být aktivnější ve vztahu k subjektům federace až s příchodem Vladimira Putina, který přislíbil navrácení jednotného právního prostoru a regionální soudnictví pod vliv federálního centra a Ústavního soudu. (Trochev 2008: 221–228) Prezidentu Putinovi se tak prostřednictvím společného cíle a působením neformálního nátlaku v podobě čerstvé vzpomínky Ústavního soudu na paralýzu v roce 1993, podařilo naklonit tuto instituci na svou stranu.

Díky ekonomickému růstu na počátku 21. století, bylo centrum schopno začít navyšovat financování soudů a platů soudců, díky čemuž federální centrum začínalo získávat vliv na regionální soudnictví. Tím se posilovala pozice nejen Kremlu vůči subjektům federace, ale i Ústavního soudu, jehož rozhodnutí již regiony měly tendenci přijímat ze strachu z potrestání federálním centrem. Vzájemná podpora Ústavního soudu a prezidenta Putina se ukázkově projevila v roce 2005, kdy Ústavní soud potvrdil zákon o zrušení přímé volby gubernátorů, argumentováním velmi vágního čl. 77.2 Ústavy RF, který hovoří o "*jednotném systému exekutivní moci Ruské federace*". (Pomeranz 2009: 183) Nicméně jeden z ústavních soudců Kononov ostře kritizoval toto rozhodnutí. Podle něj jmenovací procedura nemůže být v souladu s principy federalismu, jelikož je tak porušena nezávislost subjektů federace utvářet si vlastní orgány moci. Také toto rozhodnutí znamená schválení porušení rozdělení moci, kdy se z nezávislých regionálních vlád staly podřízené jednotky federálního centra. (Tamtéž: 184–185) Ústavní soud tak porušil svůj vlastní precedent z roku 1996, kdy naopak obhajoval

nutnost zachování přímé volby gubernátora a zároveň začal právně krýt Putinovu snahu re-centralizovat stát.

Od počátku 90. let do konce druhého volebního období Vladimira Putina je viditelná znatelná proměna vztahů Ústavního soudu k řešení sporů mezi centrem a regiony. Zatímco Ústavní soud byl do roku 1993 ve sporu jak s prezidentem Jelcinem, tak i se vzpurnými republikami, od roku 1995 jednal již mnohem obezřetněji. Ústavní soud se zaměřil na podporu federálního centra, ale ve druhé polovině 90. let Boris Jelcin už neměl sílu soupeřit s regiony, a tudíž přehlížel výzvy Ústavního soudu, který tak byl upozaděn ve prospěch bilaterálních smluv a neformálních dohod mezi centrem a regiony. Autoritu Ústavnímu soudu zvýšil až prezident Putin, který využil snahy této instituce obnovit jednotný právní prostor v upevnění vlastní moci nad regiony. Značný vliv prezidenta Putina, ale i snaha Ústavního soudu zkrotit především etnické republiky, znamenalo ve výsledku soudní potvrzení platnosti zákona o zrušení přímých gubernátorských voleb. Z nepřátelského vztahu Kremlu a Ústavního soudu na počátku 90. let, se tak stal vzájemně prospěšný vztah během Putinova prezidentství.

3.3.2 Představitelé regionálních exekutiv (gubernátoři)

Mezi lety 1991–1995 ve většině subjektů prezident Jelcin jmenoval přímo hlavy regionálních exekutiv. Počínaje rokem 1996 od tohoto procesu ustoupil, gubernátoři se stali přímo voleným exekutivním orgánem. Tím došlo k decentralizaci moci ve prospěch zvýšení autonomie regionů na úkor Kremlu. Přímé zvolení gubernátoři zároveň zasedali v Radě federaci a mohli se tak podílet na prosazování legislativy. Centrum si prostřednictvím prezidentských představitelů chtělo uchovat kontrolu nad jednáním gubernátorů, nicméně tento mechanismus se ukázal být neúčinný.

Prezident Putin, poté co získal kontrolu nad agenturami prosazujícími a kontrolujícími zákony, zaměřil svou pozornost na gubernátory. Nicméně, ti na počátku Putinova prezidentství byli mocní, i díky tomu, že odvozovali svou legitimitu od lidu. Centrum také bylo závislé na gubernátorech, kteří zajišťovali regionální podporu Kremlu při federálních volbách. Ve chvíli, kdy se však pro-prezidentská strana Jednotné Rusko po roce 2003, stala dominantním aktérem na národní i regionální úrovni a prezident federace byl mezi obyvateli Ruska velmi populární, se závislost Kremlu na gubernátorech změnila v závislost gubernátorů na Kremlu.

Putin této situace využil a pozval gubernátory do strany Jednotného Ruska. Ti gubernátoři, kteří tuto nabídku využili, se mohli těšit podpoře Kremlu a zároveň těžit z vysoké popularity prezidenta Putina. I díky tomu prošel rychle zákon o zrušení přímých gubernátorských voleb v roce 2004 po útoku v Beslanu. Tímto zákonem se ruský federalismus vrátil na počátek 90. let, kdy vybírání regionálních představitelů exekutiv bylo nepřímé. Prezident Jelcin, pravděpodobně nechtěně, směřoval federální politiku od dominance centra směrem k decentralizaci, prezident Putin však provedl pravý opak, kdy navracel zemi zpět k tradičnímu ruskému centralismu.

3.3.3 Rada federace

Rada federace vznikla v roce 1993 na základě nové ústavy. Je složena ze členů reprezentujících zájmy jednotlivých regionů. Za éry Borise Jelcina se konala jedna přímá volba do této komory parlamentu, a to hned v prosinci 1993. Mezi lety 1996–2001 byly členy Rady federace za každý region dva reprezentanti, a to gubernátor a vedoucí představitel regionálního parlamentu. Vzhledem k tomu, že byly od roku 1996 zavedeny celonárodně přímé volby gubernátorů, je možno považovat Radu federace za instituci, jež byla složena z lidí, kteří získali důvěru občanů. Takto zvolení kandidáti, tak alespoň formálně mohli být považováni za nejlepší reprezentanty jednotlivých regionů. Rada federace se tak stala fórem pro reprezentaci regionálních zájmů. Ačkoliv v mnoha regionech byly volby manipulovány a volební komise korumpovány, možnost volby učila občany zajímat se o politiku a zároveň kandidující učit zodpovědnosti ke svým voličům.

Počínaje rokem 2002 přišla zásadní transformace, kdy přímo zvolení reprezentanti měli jmenovat do Rady federace svého zástupce. Cílem Putinova plánu bylo vzít imunitu gubernátorům, ale také snížit vliv vedoucích představitelů regionů na chod federální politiky. Po této reformě se stala horní komora pasivním orgánem, který se choval spíše jako zastávce federálního centra v regionech než reprezentant regionů. Další změna přišla na podzim 2004 zrušením přímé volby gubernátorů. Gubernátoři již nebyli primárně reprezentanti regionálních zájmů, ale spíše zájmů federálního centra. Díky tomu, že prezident získal prakticky kontrolu nad jmenováním gubernátorů, tak získal i vliv na jmenování jejich zástupců, co by senátorů tvořících polovinu členů Rady federace.

Regionálním parlamentům, po zavedení restriktivních zákonů o politických stranách z let 2001 a 2005 dominovala pro-prezidentská strana Jednotné Rusko. Jelikož regionální parlamenty hlasovaly o druhé polovině senátorů, měla na jejím výběru hlavní

slovo pro-kremelská strana. Z Rady federace se tak stala prodloužená ruka Kremlu, jejíž jednu polovinu členů prakticky jmenoval sám prezident. Alespoň zdání demokratického výběru členů horní komory v éře Borise Jelcina, vystřídal sofistikovaný centralizovaný způsob Vladimira Putina. Potlačováním demokratických principů a nezávislosti regionů byl dán jasný signál k tomu, že prezident Putin před federalismem a demokracií upřednostňuje jednotu a vertikální strukturu moci drženou v rukou jednoho muže neboli: „*Vláda Ruska má pouze jednoho opravdového politika, Vladimira Putina*“. (Petrov, McFaul 2004)

Cílem této kapitoly zaměřující se na éru Vladimira Putina bylo zmapování důležitých federálních reforem iniciovaných prezidentem Putinem ve snaze navrátit pravomoci do rukou centra a posílit jeho moc na úkor subjektů federace. Této problematice se věnovaly první dvě podkapitoly. Třetí podkapitola sloužila k porovnání přístupu ke třem institucím federalismu v éře Borise Jelcina a Vladimira Putina, které autor považuje za důležité při utváření vztahů mezi centrem a periferií. V rámci kapitoly si autor stanovil i dílčí výzkumnou otázku, zda prezident Putin svými reformami potlačil federativní stát. Odpovědí je, že *de iure* nikoliv, v Ústavě RF zůstaly zachovány principy federalismu, *de facto* však federalismus v praxi selhal. Z Ruska se stal kvazi-unitární stát, jehož federální subjekty se změnilly v pouhé administrativně-územní celky.

4. Vývoj ruského federalismu mezi lety 2008 až 2016

4.1 Upevňování vlivu federálního centra nad subjekty federace za vlády Dmitrije Medveděva

Vítězství Dmitrije Medveděva v prezidentských volbách na jaře 2008 někteří považovali za triumf pro liberály, jelikož byl považován ve vládních kruzích za liberálně smýšlejícího člověka. (Black 2014: 12) Nový prezident si vytkl v proslovu k Federálnímu shromáždění na podzim téhož roku několik cílů, na které se během svého mandátu zaměřil. Uvědomoval si nastupující hospodářskou krizi, která zasáhne i Rusko, proto kladl velký důraz na nutnou a neodkladnou modernizaci státu. Přimo řekl: „*Musíme radikálně reformovat náš ekonomický a politický systém*“. (Medveděv 2008) Vyzdvihoval nutnost diverzifikovat ekonomiku, aby stát nebyl příliš závislý pouze na vývozu nerostných surovin. Vyzýval k boji proti zakořeněné korupci, k napravení nezávislosti soudnictví a k výchově kvalifikovaných a nezávislých pracovníků, kteří by zefektivnili správu regionů.

Jedním ze způsobů, jak čelit problému zkomatělé státní správy utužené vertikálně uspořádanou strukturou moci, Medveděv navrhl mírnou decentralizaci moci ve prospěch regionů. Ve svém prohlášení Federálnímu shromáždění uvedl, že změní proceduru jmenování gubernátorů. Prezident již bude vybírat z kandidátů navržených nejsilnější stranou v regionu.²⁸ (Medveděv 2008) Tento zákon také později v roce 2009 vešel v platnost. Prezident již musel brát v potaz názor představitelů stran, kteří byli přímo zvoleni lidem, nicméně stále měl ve jmenování vedoucího regionální exekutivy hlavní slovo prezident federace. Spíše než o reformu ve federálním nastavení země, se jednalo o upravení stávajícího systému silně omezujícího autonomii subjektů federace.

Dále prezident Medveděv navrhl snížení počtu nutných členů k tomu, aby mohla být zaregistrována nová politická strana a podpořil svobodu slova důrazem na rozvoj moderních technologií, jako je internet, ve kterém mohou lidé vyjadřovat své názory. Prezident Medveděv předpokládal, že „*čím svobodnější a diverzifikovanější veřejný život bude, tím dynamičtější bude naše ekonomika, a tím stabilnější a pevnější bude naše demokracie.*“ (Medveděv 2008)

²⁸ Podle nového nařízení, nejsilnější strana v regionu měla navrhnout prezidentovi tři kandidáty na post gubernátora. Prezident však mohl všechny navrhované kandidáty zamítnout. Pokud by se tak stalo, strana by navrhla další tři kandidáty. (Black: 2014: 45)

Dmitrij Medveděv se snažil vytvářet image liberála a reformátora, nicméně v praxi tomu nedokázal plně dostát. Ještě v roce 2008 byl schválen zákon prodlužující mandát prezidenta ze čtyř na šest let a volební období Státní dumy ze čtyř na pět let. (Pomeranz 2009: 179) Tento ústavní dodatek lze považovat za ústupek Putinovi, ten byl totiž jmenován v květnu 2008 premiérem, sestavil si tzv. vnitřní kabinet (Prezidium), skládající se výhradně z Putinem prověřených lidí. Prezidium se setkávalo častěji než regulární vládní kabinet, což značilo, že si Vladimir Putin snaží zachovat silný vliv na dění v zemi a zároveň prodloužení prezidentského období značilo možnou šanci, že by se nově designovaný premiér mohl chtít v budoucnu vrátit do prezidentského úřadu. (Black 2014: 16) Společné vládnutí prezidenta Medveděva a premiéra Putina je nazýváno "tandemocracií"²⁹, kde je nejasné rozvržení pravomocí mezi prezidentem a premiérem.

Nicméně zodpovědnost za jmenování lídrů v regionech měl plně pod kontrolou prezident. V průběhu Medveděvova prezidentství zahrnovala výměna hlav regionálních exekutiv podstatnou část politiky federálního centra ve vztahu k subjektům federace. V Medveděvově zásadním projevu z roku 2009 *Rusko, vpřed!* znovu vyzval k většímu otevření politického systému země běžným občanům, nicméně znovuzavedení přímé volby gubernátorů, tedy skutečnou změnu, nepřímo zamítl. (Medveděv 2009) V roce 2008 dokonce řekl: „*Změnit gubernátorský volební systém je neakceptovatelné, a pokud nějaký gubernátor současný volební systém považuje za neadekvátní, (...) tak očekávám jeho nabídnutí rezignace.*“ (sputniknews.com)

Prezident se zpočátku zaměřil na výměnu "starých" gubernátorů, kteří získali poprvé svůj gubernátorský mandát³⁰ ještě v 90. letech za vlády Borise Jelcina. Medveděv potřeboval ukázat sílu a schopnost působit nezávisle na premiérovi Putinovi. První změna na gubernátorském postu přišla v únoru 2009, kdy byl odvolán jeden z nejstarších a nejuznávanějších gubernátorů, Jegor Stroev z Orelské oblasti, který se stal prvním tajemníkem tohoto regionu již v roce 1985. Následovali mocní gubernátoři ze Sverdlovské oblasti, Tatarstánu a Baškortostánu, nakonec v září 2010 byl odvolán Jurij Lužkov, moskevský starosta, zároveň jeden z nejmocnějších gubernátorů a blízký spojenec Vladimira Putina. (Slider 2010: 2–3)

²⁹ Podrobněji rozebírá vládu "Tandemu" J. L. Black (2009: 1. kap.)

³⁰ Gubernátorský mandát trvá pět let, po zrušení přímých gubernátorských voleb v roce 2004 byl počet mandátů neomezený.

Důvod výměny těchto silných gubernátorů, kteří byli schopni zajistit v regionálních volbách podporu pro pro-kremelskou stranu Jednotné Rusko, nespočíval pouze v jejich dlouhém působení v úřadu a rozsáhlé korupci, ale také v jejich nedostatečné loajalitě vůči Medveděvovi nebo zpochybňování zavedeného systému gubernátorských voleb. (Rogoza 2014: 29-30) Prezident Medveděv tedy nehleděl pouze na efektivnost a schopnosti dotyčného gubernátora, ale hlavně i na jeho loajalitu vůči němu. (Abduallev 2008) Nově dosazovaní gubernátoři³¹ byli především lidé, kteří se osvědčili ve státním managementu, byli to tedy více byrokraté než politici, často neznámí lidé obyvatelům regionů. (Slider 2010: 4)

Se zhoršující se ekonomickou situací státu a zvyšující se nespokojeností obyvatelstva, se začal projevovat v regionech neklid. Kvůli špatné bezpečnostní a ekonomické situaci prezident Medveděv vytvořil Severokavkazský federální okruh.³² Do jeho čela prezident jmenoval gubernátora Krasnojarského kraje, Alexandra Chloponina, který byl považován za spojence Medveděva a jednoho z nejschopnějších a ekonomicky talentovaných gubernátorů. (rferl.org) I v dalších částech země začala růst nespokojenost s ekonomickou a politickou situací. Medveděv se tak snažil upevnit kontrolu nad regiony dosazováním "outsiderů",³³ kteří udrží politiku nastavenou federálním centrem. "Outsideri" představovali 42 % všech jmenovaných gubernátorů prezidentem Medveděvem³⁴. (Collina 2012: 2) Medveděvova politika v případě řešení vztahů centra s regiony představuje paradoxně pokračování v nastaveném směru Vladimira Putina, tedy utužení vertikální struktury moci dosazováním lidí, kteří jsou v první řadě loajálními pracovníky Kremlu, byť Medveděv přenesl část pravomocí na regionální parlamenty v případě jmenování gubernátorů. Nutno však podotknout, že většině subjektů federace dominovalo Jednotné Rusko.

³¹ Během svého prezidentství Dmitrij Medveděv vyměnil polovinu všech gubernátorů (Black: 2014: 50)

³² Severokavkazský federální okruh zahrnoval republiky Dagestán, Ingušsko, Kabarda-Balkarsko, Karačaj-Čerkesko, Severní Osetie, Čečensko a Stavropolský kraj. (Žídková 2012: 104)

³³ Byrokraté ("cizinci"), jenž nemají žádné vazby na místní regionální elity a instituce, ale jsou věrni prezidentovi a prosazují cíle federální vlády.

³⁴ Oproti 23 % jmenovaných gubernátorů "outsiderů" za první dvě volební období Vladimira Putina. (Collina 2012: 2) Putin se spíše zaměřoval na vytvoření vzájemně prospěšných vazeb s regionálními elitami než na dosazování nových "cizích" lidí nezkušených s regionální politikou. Taková politika však byla produktivní v době ekonomického boomu. Ekonomická situace se ale po roce 2008 zhoršila a tím se snížila loajalita jak gubernátorů a regionálních elit, tak i spokojenost obyvatelstva. Medveděv tudíž musel přijmout odlišnou politiku, která by zajistila kontrolu centra nad regiony.

Ruští občané však přestávali podporovat "společenskou" smlouvu s federálním centrem, kdy si Kreml uzurpuje pravomoci na úkor práv občanů za stabilní zvyšování životní úrovně. Jak dokládá průzkum agentury Levada z roku 2009, 60 % občanů si přálo navrácení přímých gubernátorských voleb, zatímco pouze 20 % bylo proti. (Petrov 2009) Zlom nastal po parlamentních volbách na konci roku 2011, kdy Jednotné Rusko sice získalo 52 % mandátů, ale byl to zřetelný úbytek oproti předcházejícímu období. Prezident volby označil za "*spravedlivé, čestné a demokratické*", avšak evropští pozorovatelé je prohlásili za silně zmanipulované. (reuters.com)

V důsledku silných protivládních demonstrací a neobvykle vysoké nespokojenosti obyvatel s vedením země, centrum přistoupilo na znovu zavedení přímých gubernátorských voleb. Federální zákon N 40-FZ byl přijat 2. května 2012, tedy pár dní před inaugurací "nového" prezidenta Vladimira Putina. Nicméně i v případě tohoto federálního zákona si federální centrum ponechává určité "filtry", které znamenají redukci možných opozičních kandidátů.

Jedná se o neoficiální "prezidentský" filtr, kdy prezident konzultuje s vedením opozičních stran jejich nominované kandidáty a zákonnou restrikcí, tzv. místní filtr, kdy kandidát na gubernátorský post musí získat podporu minimálně 5–10 %³⁵ všech zastupitelů a starostů v alespoň 75 % obecních zastupitelstev v daném subjektu federace. (Goode 2013: 9)

Změna gubernátorských voleb nebyla jedinou změnou ve federálním nastavení země. Počínaje rokem 2011 se upravil zákon týkající se jmenování do horní komory ruského parlamentu. O členství v Radě federace se od té doby mohli ucházet pouze zástupci regionálního zákonodárského sboru a zástupci samospráv. (Hahn 2010: 236–237) Podle Medveděva tak měla být Rada federace složena pouze z lidí, kteří už dokázali uspět v přímých volbách. Požadavek trvalého bydliště senátora v daném regionu, který by zastupoval v Radě federace, však byl zrušen. Kandidát na senátora se tak mohl nechat zapsat v libovolném subjektu federace na regionální stranickou listinu. Pokud kandidoval za stranu Jednotné Rusko, tak měl prakticky jisté, že bude zvolen do regionálního parlamentu a z něho pak do Rady federace. (Ross, Turovsky 2013: 67) Tento pozměňovací zákon, který Medveděv vyzdvihoval jako více demokratický

³⁵ Regionální zákon stanoví přesný počet nutných hlasů, většina subjektů federace však stanovila maximální možnou hranici, tedy 10 %.

a reprezentativní, tak ve skutečnosti byl pouze korekturou stávajícího systému,³⁶ který upřednostňoval elity a podporoval ty, kteří jsou loajální centru.

Během Medveděvova prezidentství došlo ke snížení nezávislosti Ústavního soudu, kdy byl přijat v roce 2009 ústavní dodatek, který změnil volbu předsedy a dvou místopředsedů Ústavního soudu. Ti jsou od této doby jmenováni Radou federace na návrh prezidenta federace. Do té doby platilo pravidlo tajného hlasování mezi ústavními soudci. Dva z devatenácti ústavních soudců byli dokonce nuceni vzdát se svého mandátu, poté co tuto procedurální změnu kritizovali. Jeden z těchto soudců, Vladimir Yaroslavtsev, prohlásil, že se soudy staly "*nástrojem exekutivy*", a že jejich rozhodnutí jsou „*vytvářena v prezidentské administrativě.*“ (White 2011: 345) Jak dále podotýká William Pomeranz (2012: 141 a 145) korupce mezi policejními složkami, prokurátory a soudci zůstala na vysoké úrovni a ani po Medveděvově "tažení" v boji proti právnímu nihilismu nešlo považovat Rusko za zemi s vládou zákona, protože stát není podřízen svým vlastním zákonům.

Dmitrij Medveděv na počátku svého mandátu vyzval k zefektivnění státní správy a většímu otevření politického systému občanům. Takováto rétorika značila novou éru v ruském federalismu, který byl rozbit vytvořením vertikály moci a potlačením nezávislosti regionů předchozí vládou prezidenta Putina. Činy federálního centra však značily jiný směr vývoje. Rozhodnutí znamenající snížení nezávislosti Ústavního soudu z roku 2009 vedlo k oslabení klíčové instituce, která má ve federálním systému vládnutí nezávisle dohlížet na řešení vztahů mezi federálním centrem a subjekty federace. Úprava systému jmenování gubernátorů z roku 2008 jen modifikovala nastavení utvořené Vladimírem Putinem z roku 2004. Stále se jednalo pouze o schválení nejvyššího představitele regionálních exekutiv prezidentem federace, což je v rozporu s principem

³⁶ V roce 2013 došlo znovu k obměně procedury formující horní komoru ruského parlamentu. Od ledna 2013 mají probíhat dvoje odlišné volební procedury. Kandidáta na senátora reprezentujícího regionální legislativu, může navrhnout předseda regionálního parlamentu, politická strana zastoupena v regionálním parlamentu anebo 1/5 z celkového počtu členů regionálního parlamentu. Na výběru senátora se musí při hlasování shodnout většina z celkového počtu členů regionální legislativy.

Druhý kandidát na senátora reprezentujícího regionální exekutivu, je vybrán gubernátorem. Kandidát na gubernátorské křeslo před gubernátorskými volbami předloží volební komisi tři své kandidáty na post senátora. Poté, co je gubernátor zvolen, zmocní gubernátor jednoho ze svých kandidátů funkcí senátora. (rg.ru)

federalismu o nezávislém jednání dvou exekutivních mocí.³⁷ Následné rozsáhlé výměny gubernátorů "cizinců", kteří jsou věrní či více závislí na Kremlu než gubernátoři vzeší z regionálních elit, značí naopak větší kontrolu federálního centra nad regiony a utužení tak Putinem utvořené vertikály moci. Podstatnější změna přišla až na samém sklonku Medveděvova prezidentství,³⁸ kdy byla zavedena přímá volba gubernátorů. Ale i přesto si centrum díky zákonným i neformálním pravidlům zachovalo určitou kontrolu nad procesem výběru nových gubernátorů. Slovy Petrova: „*Tak dlouho, dokud filtry Kremlu zůstanou v zákoně – de facto nutnost stran získat souhlas prezidenta skrz "konzultace" a možnost prezidenta vyhodit gubernátora podle své vůle – nová reforma je bezvýznamná.*” (Petrov 2009)

Na dílčí výzkumnou otázku k této podkapitole, tedy zda se prezidentovi Medveděvovi podařilo oslabit Vladimírem Putinem vytvořenou vertikální strukturu moci potlačující federalismus v praxi, se nedá odpovědět jednoznačně. Do roku 2012 prezident Medveděv dokonce upevňoval centralizovaný systém vytvořený Vladimírem Putinem. Změna přišla s novým zákonem o přímých gubernátorských volbách³⁹ v roce 2012. Došlo k rozvolnění vertikální struktury moci a občanům byla znovu umožněna přímá volba gubernátora, avšak centrem kontrolována. Zachování příliš snadného odvolání gubernátora prezidentem federace však zůstalo, hlava regionální exekutivy tak musí být loajální především prezidentovi než vlastnímu elektorátu, tím zůstává zachován vztah nadřízenosti a podřízenosti. Očividná manipulace s hlasy při volbách, zkorumpované soudnictví a snížení nezávislosti Ústavního soudu značí oslabení základních principů demokracie, tudíž prezidentství Medveděva nelze zhodnotit jinak než, že Putinem nastavený systém potlačující federalismus v praxi byl zachován, byť částečně modifikovaný.

³⁷ "Federalismus se zakládá na zásadě společenství, zásadě kooperace a koordinace, nikoli na základě nadřízenosti a podřízenosti." (Grospič 1992: 71)

³⁸ Nutno podotknout, že se jednalo o Medveděvem nezamýšlenou změnu, viz. výroky výše o jeho názorech na přímou volbu gubernátorů.

³⁹ Zároveň vešel v platnost zákon o snížení minimálního požadavku počtu členů na vytvoření politické strany z 40 000 na 500 členů. (rbth.ru)

4.2. Stupňování centralizační politiky Vladimira Putina

Vladimir Putin ve svém prvním svolání k Federálnímu shromáždění v prosinci 2012 věnoval podstatně méně prostoru federalismu a regionální politice oproti předchozím letům. Tento poznatek překvapil i politického komentátora Eduarda Urazayeva, podle kterého „je těžké si představit, že není potřeba se zabývat regionální politikou“ vzhledem k tomu, jak výrazně rozdílná situace panuje v jednotlivých regionech. (Urazayev citován in Goble 2016) Nicméně Vladimir Putin v prohlášení uvedl, že v rámci federace panuje vysoká ekonomická asymetrie, kdy pouze deset regionů vytváří více, jak polovinu ruských výnosů a urgoval federální a regionální úřady, aby výrazně zvýšily mzdy. Avšak podrobnější plán politiky centra vůči regionům nenabídl. Naopak, znovu důrazně upozornil na to, že nedovolí vytváření paralelního zákonného prostoru. Doplnil, že „ruská jednota, integrita a suverenita jsou bezpodmínečné. Jakékoliv manifestace separatismu a nacionalismu budou kompletně odstraněny.“ (Putin 2012)

V říjnu 2012 se již konalo prvních pět přímých gubernátorských voleb. Ty odhalily skutečnou neochotu centra vrátit podstatnou část autonomie zpět regionům. Nastavené "filtry" znamenaly vyřazení poloviny kandidátů na post gubernátora. K volbám bylo připuštěno celkem 17 kandidátů z 34. (Roberts 2012: 5) Jednou z dalších "pojistek" centra představovala nevyjasněná podmínka toho, jak postupovat, pokud některý ze zástupců či starostů udělil hlas více kandidátům. Volební komise u každého případu, kdy získalo více kandidátů hlas od jednoho člověka, rozhodla o potvrzení hlasu tomu kandidátovi, kterého podporovalo Jednotné Rusko, zatímco ostatní kandidáty komise diskvalifikovala. (Goode 2013: 9) Výsledek říjnových gubernátorských voleb byl takový, že všech pět původních gubernátorů, dříve jmenovaných Medveděvem či Putinem, dokázalo obhájit svůj mandát, i přesto, že někteří z nich byli považováni za velmi nepopulární.

Prezident Putin, v duchu pokračujícího posilování silného státu, zahájil po svém nástupu do prezidentské funkce re-centralizaci "liberální" reformy, která znovu zavedla přímou volbu gubernátorů. Na jaře 2013 byl přijat zákon navržený prezidentem Putinem, který umožňoval, aby si regiony vybraly, zda si chtějí ponechat přímou volbu gubernátora, či se vrátit k původní nepřímé volbě. Prezident Putin tímto zákonem cílil především na kavkazské republiky, kdy argumentoval možným vyhrocením etnických konfliktů v případě přímé volby. (Tamtéž: 10) Ke konci roku 2013 byla zavedena nepřímá

volba v republikách Dagestánu, Ingušsku, Severní Osetii a Karačaj-Čerkesku. Pravým důvodem snahy Kremlu upevnit kontrolu nad neklidnými kavkazskými republikami, však spočívá v obavách centra z nedostatečného vlivu v oblasti. V případě přímých voleb by totiž pozice místních loajálních regionálních elit, které jsou však nepopulární, mohla být ohrožena. (Dzutsev 2013) Nepřímou volbu gubernátora dále zavedla republika Krym a město federálního významu Sevastopol v roce 2014 a následující rok vešel v platnost zákon zavádějící nepřímou volbu v autonomních regionech.⁴⁰ (Golos 2015)

Postupná re-centralizační politika prezidenta Putina poukazuje na paranoiu Kremlu. Ten považuje každého možného gubernátora, který není pečlivě jím vybrán, za potenciálně nespolehlivého, jenž by mohl vymanit region z vlivu centra. Takováto úzkostlivá politika centra snažící se držet regiony pod drobnohledem nicméně vzbuzuje rostoucí nespokojenost v subjektech federace.

Jeden z výmluvných případů, kdy se federální centrum snažilo prosadit do gubernátorské funkce svého kandidáta, byly volby v Brjanské oblasti v říjnu 2012. Za skandální vedení volební kampaně byl vyřazen z voleb kandidát Jednotného Ruska a dosluhující gubernátor Nikolaj Denin. Favoritem se tak stal kandidát komunistické strany. Rozhodnutí regionálního soudu však zvrátil Nejvyšší soud, který umožnil Deninovi pokračovat ve volbách a následně v nich i zvítězil s 65 % podporou hlasů. Takovýto zvrát ve volbách může být přičítán právě intervenci Kremlu. (Rogoza 2014: 31)

V roce 2013 se konalo dalších osm gubernátorských voleb, v kterých znovu zvítězili kandidáti Jednotného Ruska. (Petrov 2013) Pro Kreml může být znepokojující tendence klesající volební účasti, kdy průměrná volební účast dosáhla pouze 40 %⁴¹, což je téměř šesti procentní pokles oproti gubernátorským volbám z října předcházejícího roku. (Goode 2013: 11) Takovýto úpadek zájmu o gubernátorské volby signalizuje nedůvěru občanů ve skutečnost, že by jejich hlas mohl změnit předem daný výsledek, a jednak snižuje legitimitu zvolených kandidátů, ale také i vládnoucího režimu, jelikož jak v regionech, tak i na federální úrovni dominuje strana Jednotné Rusko.

Od roku 2014 se rozvíjí fenomén předčasných gubernátorských voleb, kdy méně populární gubernátory prezident odvolá, ale zároveň je ihned jmenuje dočasně úřadujícími gubernátory a v následných volbách zvítězí. Jednak díky zmíněným "filtrům", ale také tím, že se tito zaštití vysokou popularitou prezidenta Putina, která

⁴⁰ Ruská federace zná pět autonomních regionů: jedna autonomní oblast a čtyři autonomní okruhy.

⁴¹ Ve Vladimírské oblasti dosáhla volební účast pouze 27 %. (Goode 2013: 11)

vzrostla po anexi Krymu v roce 2014. V roce 2014 se tak konalo 19 předčasných voleb a v roce 2015 více jak deset. Tuto "techniku" Kreml využívá z důvodu, že mnohým nepopulárním gubernátorům měl vypršet mandát v období parlamentních voleb, které se konaly na podzim 2016. Centrum tak chtělo věnovat pozornost především parlamentním volbám a neplýtvat zdroji na gubernátorské volby. (Golos 2015)

Vedle jasné podpory federálního centra kandidátům Jednotného Ruska, se však objevuje jev, který nebyl od počátku vlády Vladimira Putina na přelomu tisíciletí příliš častý, a to zatýkání vysoce postavených pro-kremelských úředníků v regionech. Jen v roce 2015 a 2016 bylo zatčeno během výkonu mandátu šestnáct starostů velkých měst, šest vice-gubernátorů a i čtyři gubernátoři. Tato zatčení mohou vyvolat neklid mezi regionálními elitami, které vycházely z nepsaného pravidla uzavřeného s Putinem, že za loajalitu vůči centru, jim bude poskytnuta podpora Kremlu a zároveň ochrana před zákonem. Po takovém narušení dohody mohou gubernátoři ztrácet motivaci být loajální centru, jelikož za to nebudou mít dostatečnou kompenzaci. (Reuter 2017) Příklon centra k zatýkání členů pro-kremelských regionálních elit je pouze další fází represivního jednání centra vůči regionům, které se stupňuje od opětovného příchodu Vladimira Putina do prezidentského úřadu.

Vzhledem k této politice federálního centra si autor klade výzkumnou otázku, jak je možné, že nedochází k vyhlašování suverenity v subjektech federace v důsledku pokračujících centralizačních snah Kremlu, tak jako se to dělo za éry Borise Jelcina?

Důvodů, proč k těmto událostem prozatím nedochází, je několik. Jednou z výrazných příčin je nadřazené postavení prezidenta vůči gubernátorům. Na rozdíl od 90. let, dnes prezident federace může odvolat gubernátora i pod záminkou ztráty důvěry, tudíž gubernátor nemůže uplatňovat nezávislou politiku, ale musí brát na zřetel i zájmy federálního centra. S tímto argumentem je spojena další podstatná skutečnost. Dmitrij Medveděv zahájil politiku dosazování "outsiderů", kterou v posledních letech převzal i Vladimir Putin. To znamená, že mnohé regiony vedou lidé, kteří nejsou spjati s místními regionálními elitami, nemají vztah k místním obyvatelům, a proto ani nemají potřebu "vybojovat" na centru větší pravomoci. Nutno dodat, že dnes gubernátoři nejsou ani členy Rady federace, tudíž ztratili silnou vyjednávací pozici, kdy by mohli využít hrozby vetovat zákony za získání více pravomocí pro regiony.

Dalším podstatným rysem je, že nejvyšší regionální pozice již opustily "staré" kádry, které byly u moci během Jelcinova prezidentství, a ti "mladší" byť i pocházející z tamních regionálních elit, jsou již více propojeni s centrem. Taková situace je vidět

u těch kavkazských republik, které znovu zavedly nepřímou volbu gubernátora. Tamní regionální elity se podřídily vůli centru i z toho důvodu, že se samy netěší vysoké důvěře mezi občany.

Dnes má jediný Tatarstán s federálním centrem uzavřenou bilaterální smlouvu o rozdělení pravomocí, ale jak řekl tatarský politolog Garifullin o bilaterální smlouvě uzavřené v roce 2007: „*je to poslední pozůstatek éry suverenizace, která už dávno pominula*“, dodávajíc, že sice existuje *de iure*, ale nikoliv *de facto*. (Garifullin citován in Goble 2017) Zároveň druhou nejvíce rezistentní republiku 90. let, Čečensko, dnes vede loajální Kadyrov. Ten se vzdal možnosti uzavřít bilaterální smlouvu s Moskvou za ekonomické výhody. (Hahn 2007) Dvě potenciálně nejsilnější republiky, které by mohly vzkřísit éru suverenizací, však dnes takovou ambici nemají.

Fjodor Krasheninnikov podotýká, že v současném Rusku zkrátka není prostor pro veřejnou diskusi o federalismu, jelikož ten, kdo se pokusí o diskusi na téma rozšíření práv regionů, bude čelit „*rychlé a kruté reakci*“ Kremlu. Nicméně dodává, že Rusko začíná čelit příliš mnoha problémům a otázce federalismu se v budoucnu nevyhne. (Krasheninnikov 2014)

Převážně z těchto důvodů se autor domnívá, proč nejsou regiony schopny dostatečně razantně odpovědět na pokračující centralizační tendence Kremlu. Nicméně ukázka posledních událostí, kdy Putin nařídil zatýkat i pro-kremelské úředníky dokazuje, že se příliš koncentrovaná moc v rukou jedince začíná vymykat kontrole. Jak podotýká Nikolaj Petrov: „*Vladimir Putin vytvořil systém, ve kterém prochází všechno skrz něj. Bez prezidenta a jeho vysoké popularity, tento systém nemůže existovat.*“ (Petrov 2004: 5) Vzhledem ke zhoršující se ekonomické a sociální situaci v Ruské federaci, je těžko předvídatelné, jaké důsledky by měl razantní pokles preferencí Vladimira Putina, či jeho případné nahrazení v čele státu po prezidentských volbách v roce 2018. Autor se domnívá, že čím koncentrovanější moc bude mít v rukou prezident Putin, tím větším dezintegračním tendencím bude čelit Rusko po jeho odchodu. Je tudíž otázkou, na kolik brát vážně slova Vjačeslava Volodina, mluvčího Státní dumy: „*No Putin, No Russia.*“ (The Economist 2015)

4.3 Představuje Rusko stát s fungujícím federalismem?

Na tuto otázku není jednoduché odpovědět. Rusko kvůli své rozlehlosti a přílišné kulturní a etnické rozmanitosti potřebuje ústavu, jež by dokázala uspokojit rozdílné zájmy ne-ruských etnik, které v určitých částech země představují většinovou populaci, či tvoří její podstatnou část. Z toho důvodu Rusko potřebuje federální ústavu, která poskytne subjektům federace podstatně více pravomocí než ústava unitárního státu a umožní regionům v určitých oblastech jednat autonomně. Takováto opatření mají rozdílným etnickým národům pomoci snáze se ztotožnit s centrální vládou. Ruská ústava zakotvuje prvky federálního uspořádání, a proto lze *de iure* považovat Rusko za federativní stát.

Ruský federalismus v praxi se však analyzuje obtížněji. Rusko představuje hybridní režim bez dlouhodobé demokratické tradice. Tudiž klíčové instituce, jako je ústava a soudy, jejichž účelem je vyvažování moci mezi federální vládou a regionálními vládami, jsou oslabeny. Proto, aby byly tyto instituce respektovány, je potřeba přítomnosti liberální demokracie v daném politickém systému. Liberální demokracie je charakterizována silnou občanskou společností a vládou zákona. Rusko však tyto atributy liberální demokracie postrádá, proto jsou kontrolní mechanismy federalismu oslabeny.

Jestliže jsou kontrolní mechanismy federalismu oslabeny, stává se hlavní vyjednávací strategií mezi centrem a regiony nátlak. Jedna ze stran, která je zrovna dominantnější (subjekty federace nebo centrum), si tak prostřednictvím nátlaku může zajistit výhodnější postavení na úkor té druhé. V 90. letech za vlády Borise Jelcina byly subjekty federace tak dominantní, že si mnohé dokázaly vynutit na centru navýšení pravomocí do rozměrů odporujících Ústavě RF, soudy byly zkorumpované, vláda zákona potlačena a vně federace existovalo mnoho paralelních právních dimenzí. V té době se federalismus vychyloval do extrémní podoby až ke konfederativnímu uspořádání.

Po nástupu Vladimira Putina k moci na přelomu tisíciletí došlo k naprosto opačné situaci. Dominantnější stranou v ruském federativním uspořádání se stalo federální centrum, především díky velmi příznivému ekonomickému období a pevné vládě prezidenta Putina. Ten dokázal vytvořit prakticky jednotný právní prostor, ukončit bilaterální smlouvy, z nichž mnohé svým rozsahem porušovaly ústavu a regionální soudnictví očistit od vlivu regionálních elit. Nicméně, kvůli slabým kontrolním mechanismům si federální centrum prostřednictvím stupňujícího nátlaku dokázalo získávat čím dál větší vliv nad subjekty federace. Započalo tak období potlačující

autonomii regionů vytvořením vertikální struktury moci. Federalismus v Rusku se vychýlil do opačného extrému, kdy došlo k porušení autonomie regionů. Regionální exekutiva se dostala do podřízeného postavení vůči federální exekutivě, což je v rozporu s principem federalismu ne-centralizace.

Po masových protestech na přelomu let 2011–12 uvolnilo federální centrum pevnou vertikální strukturu moci zavedením přímých gubernátorských voleb a podstatným zmírněním podmínek pro registraci politické strany. Přímé gubernátorské volby jsou však kontrolovány federálním centrem, které se prostřednictvím neformálních i zákonných "filtrů" snaží průběh voleb kontrolovat a státní kontrola médií neumožňuje dostatečnou reprezentaci opozičních kandidátů a politických stran. Jestliže jsou nadále kontrolní mechanismy federalismu oslabeny a vyjednávání federálních vztahů je postaveno na nátlaku a silovém jednání, pak nelze hovořit o funkčním federalismu.

Autor se domnívá, že základním problémem Ruska je to, že vztah mezi federálním centrem a subjekty federace je postaven na nedůvěře. Vztah založený na nedůvěře, je ale od počátku odsouzen k nefunkčnosti, jelikož jedna ze stran, která bude zrovna držet silnější pozice, se bude snažit tu druhou stranu co nejvíce kontrolovat (z pohledu federálního centra), či se od té druhé strany co nejdále vzdálit (z pohledu subjektů federace). Vzhledem k tomu, že samotní Rusové se nechtějí ztotožnit s hodnotami liberální demokracie, je velmi nepravděpodobné, že v dohledné budoucnosti dojde k posílení občanské společnosti, vlády zákona a tím k utvoření robustní federace postavené na stabilním federalismu.

Závěr tedy zní tak, že funkční federalismus má být postaven na zásadě kooperace a koordinace. Ruský federalismus je však postaven na nátlaku a nedůvěře, proto nelze považovat Rusko za stát s funkčním federalismem.

Závěr

Práce analyzuje vývoj vztahů mezi federálním centrem a subjekty federace od přijetí Ústavy RF v roce 1993 až do roku 2016. Problematika politiky centra vůči regionům představuje jeden z nejvýraznějších prvků ovlivňující podobu a fungování ruského státu. Od počátku vzniku Ruské federace prochází federalismus v Rusku dynamickým vývojem, je ovlivňován politikou jednotlivých prezidentů, regionálními elitami, absencí demokratické tradice, nerovnoměrně rozloženým socioekonomickým vývojem v jednotlivých subjektech federace a dalšími faktory.

Hlavním cílem práce bylo analyzovat vývoj vztahů mezi federálním centrem a subjekty federace. Tento cíl byl plněn postupně ve všech kapitolách práce. Také byly splněny cíle a výzkumné otázky jednotlivých kapitol. Cílem první, teoretické kapitoly bylo přiblížit zásady fungování federalismu. Výzkumná otázka první kapitoly zněla: „*Zakotvuje Ústava Ruské federace de iure principy federalismu?*“ Odpovědí na tuto otázku je, že principy federalismu Ústava RF naplňuje.

Druhá kapitola se zabývala vývojem a formováním politiky ruského centra vůči subjektům federace za doby prezidentství Borise Jelcina. Cílem druhé kapitoly bylo uvést klíčové instituce ruského federalismu včleněné Borisem Jelcinem do nové ústavy. Jednalo se o horní komoru ruského parlamentu, bilaterální smlouvy mezi federálním centrem a subjekty federace, prezidentské představitele a vedoucí představitele regionálních exekutiv (gubernátory). Dílčí výzkumná otázka ke druhé části práce zněla: „*S jakým úspěchem dokázalo centrum manipulovat s institucemi ruského federalismu, ve snaze zvýšit kontrolu nad subjekty federace?*“ Odpovědí je, že se federálnímu centru nepodařilo zrealizovat záměr zvýšit kontrolu nad subjekty federace. Jelikož prostřednictvím bilaterálních smluv si některé subjekty uzurpovaly více pravomocí, než co povolovala Ústava RF, většinu prezidentských představitelů zkorumpovaly regionální elity a poté, co byli gubernátoři voleni v přímých volbách, centrum nad nimi ztratilo kontrolu, čímž si zároveň snížilo vliv i v horní komoře ruského parlamentu, jelikož gubernátoři byli jejími členy.

Třetí část práce se zabývala prezidentstvím Vladimira Putina, respektive jím iniciovanými federálními reformami, které podstatným způsobem upevnily vertikálu moci ve prospěch Kremlu. Cílem třetí části práce bylo zmapovat tyto federální reformy. Výzkumná otázka k této kapitole zněla: „*Bylo možno stále považovat Rusko za federativní stát po implementování Putinových reforem?*“ Odpovědí je, že federální

reformy prezidenta Putina *de facto* popřely základní principy federalismu. Byla utvořena hierarchická struktura moci s vrcholem ve federálním centru a ostatní úrovně moci se dostaly do podřízeného postavení, závislém na vůli federálního centra. Federální subjekty se tak změnilly v pouze administrativně-územní jednotky. Z Ruska se stal kvazi-unitární stát s federální ústavou. Zároveň se třetí kapitola věnovala i diachronní komparaci v přístupu federálního centra vůči konkrétním institucím federalismu v éře Vladimira Putina a Borise Jelcina. Použitím diachronní komparace autor zjistil, že v době vlády Vladimira Putina došlo k podstatně odlišnému přístupu federálního centra vůči zkoumaným institucím, než jak k nim přistupoval Boris Jelcin.

Cílem čtvrté kapitoly bylo postihnout vývoj ruského federalismu v letech 2008–2016 za vlády Dmitrije Medveděva a současného prezidenta Vladimira Putina. V rámci čtvrté kapitoly si autor stanovil dvě dílčí výzkumné otázky. První otázka se vztahovala k prezidentovi Medveděvovi a zněla: „*Znamenala rozhodnutí prezidenta Medveděva, vztahující se na federální nastavení státu, oslabení systému vertikálně uspořádaných vztahů mezi federálním centrem a subjekty federace?*“ Odpovědí je, že do roku 2012 prezident Medveděv dokonce posílil kontrolu federálního centra nad regiony. Zavedením přímé volby gubernátorů došlo k mírné decentralizaci moci ve prospěch regionů, nicméně federální centrum prostřednictvím různých "filtrů" dokázalo kontrolovat průběh voleb. Zároveň ponechání pravomoci snadného odvolání gubernátora v rukou prezidenta, poukazuje na fakt, že se federální centrum nemínilo své dominantní pozice vzdát. Proto během prezidentství Dmitrije Medveděva nedošlo ke změně systému vertikálně uspořádaných vztahů mezi federálním centrem a subjekty federace, ale pouze k jeho částečné modifikaci.

Druhá dílčí otázka se vztahuje k současnému prezidentství Vladimira Putina. Na jaře 2012 zahájil Putin re-centralizaci poslední reformy týkající se přímé volby gubernátorů. Zároveň se federální centrum začalo chovat mnohem represivněji i vůči prorežimním strukturám v regionech. Proto si autor klade otázku: „*Jak je možné, že nedochází k vyhlášení suverenity v subjektech federace v důsledku pokračujících centralizačních snah Kremlu, tak jako se to dělo za éry Borise Jelcina?*“

Důvodů, proč k těmto událostem prozatím nedochází, je několik. Podstatným aspektem je dominantnější postavení prezidenta Putina vůči subjektům federace, než jaké zastával Boris Jelcin. Prezident může snadno odvolat gubernátora, ten si tudíž nemůže dovolit vést nezávislou politiku na centru. Mezi další důležité faktory lze zařadit odchod "starých" kádrů, které vládly regionům v 90. letech, mnohé subjekty již vedou

tzv. outsiderů, kteří nejsou spjati s místními regionálními elitami. Dále neschopnost dříve aktivních etnických republik si znovu vymoci na centru nové bilaterální smlouvy a mnoho dalších důvodů.

Vzhledem k podrobné analýze vztahů mezi federálním centrem a subjekty federace napříč devadesátými lety až po současnost byl autor schopen zodpovědět hlavní výzkumnou otázku práce, které se věnuje v poslední části čtvrté kapitoly. Otázka zněla: „*Představuje Rusko stát s fungujícím federalismem?*“ Autor dospěl k závěru, že Rusko, vzhledem ke své rozlehlosti a kulturní a etnické rozmanitosti potřebuje federální ústavu, která zohlední tyto aspekty garantováním autonomie subjektům federace v určitých oblastech. Ruská federace zakomponovala do své ústavy prvky federalismu, proto lze Rusko *de iure* považovat za federaci. Nicméně, kontrolní mechanismy federalismu, jakými jsou ústava a soudy, jsou oslabeny z důvodu nedostatečné přítomnosti demokracie. Federální vztahy jsou tak řešeny prostřednictvím nátlaku. Ten uplatňovaly subjekty federace v 90. letech, v době, kdy bylo centrum oslabeno. Především bohaté subjekty federace si byly schopny vynutit pravomoci na centru, které jim dle Ústavy neměly přináležet. Opačná situace nastala s příchodem Vladimíra Putina, kdy bylo federální centrum schopno uplatňovat nátlak na regiony i prostřednictvím soudů, které byly připraveny začít stíhat odpůrce Kremlu.

Nicméně, snaha federálního centra podmanit si regiony vedla až k vytvoření vertikály moci a potlačení suverenity regionů. Autor se domnívá, že ruský federalismus, který je postaven na silovém řešení vztahů, je způsoben nedůvěrou, jak ze strany centra k regionům, tak ze strany regionů k centru. Fungující federalismus má být postaven na zásadě kooperace a koordinace, nikoli na nátlaku a nedůvěře. Z tohoto důvodu nelze považovat ruský federalismus za funkční.

Budoucí výzkumy věnující se federalismu v Rusku, či politickému a stranickému vývoji, se mohou ubírat mnoha směry. Zajímavé bude sledovat ruské prezidentské volby konané v roce 2018, které proběhnou v době zhoršující se socioekonomické situace a čase, v kterém již bude doznívat efekt připojení Krymu k Ruské federaci. Již dnes, v dubnu 2017, lze sledovat pokles popularity premiéra Dmitrije Medveděva, jeho vlády a prorežimního Jednotného Ruska, v důsledku rozsáhlých korupčních kauz a neschopnosti vypořádat se se zhoršující se hospodářskou situací země. Dokladem tohoto neuspokojivého stavu byly březnové demonstrace občanů v desítkách měst napříč Ruskem. Zkoumání těchto změn může přinést nové náhledy na proměnu vztahů mezi federálním centrem a subjekty federace.

Použitá literatura

Abduallev, Nabi. 2008. „Medvedev Looking for Own Kind of People.“ *themoscowtimes.com*, 25. 7. 2008

Black, Laurence J. 2014. *The Russian Presidency of Dmitry Medvedev, 2008-2012: The Next Step Forward or Merely a Time Out?* Londýn: Routledge.

Bednar, Jenna. 2009. *The Robust Federation: Principles of Design*. New York: Cambridge University Press.

Burger, Ethan S., Marry Holland. 2008. *Law as Politics: The Russian Procuracy and its Investigative Committee*. New York: University Public Law and Legal Theory Working Paper.

Collina, Cristian. 2012. „Russia: continuity of the apex of power.“ *ISPI*. Dostupné z: <<http://www.ispionline.it/en/publicazione/russia-continuity-apex-power-0>> (8. 4. 2017)

Dzutsev, Valerij. 2013. „Moscow's Appointment of Governors in the North Caucasus.“ *CACI Analyst*, 13. 11. 2013 (online). Dostupné z: <<https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/12855-moscows-appointment-of-governors-in-the-north-caucasus.html>> (10. 4. 2017)

Elazar, Daniel. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.

Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 229-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации." 7. 12. 2012 (online). Dostupné z: <<https://rg.ru/2012/12/07/poryadok-dok.html>> (14. 4. 2017)

Goble, Paul. 2010. „"Tatar Model" Continues to Influence Other Republics Despite Shaimiyev's Retirement.“ *Fenno-Ugria*, 13. 9. 2010 (online). Dostupné z: <<http://ftp.eki.ee/index.php?id=21149#.WOVfbTvyjDc>> (5. 4. 2017)

Goble, Paul. 2016. „For the First Time, Putin Didn't Mention Federalism in His Address to the Federal Assembly.“ *Window on Eurasia*, 9. 12. 2016 (online). Dostupné z: <<http://windowoneurasia2.blogspot.cz/2016/12/for-first-time-putin-didnt-mention.html>> (10. 4. 2017)

Goble, Paul. 2017. „Fate of All Non-Russians Rests on Future of Moscow-Kazan Federative Treaty, Analyst Says.“ *Window on Eurasia*, 31. 1. 2017 (online). Dostupné z: <<http://windowoneurasia2.blogspot.cz/2017/01/fate-of-all-non-russians-rests-on.html>> (12. 4. 2017)

Goode, Paul J. 2013. „The Revival of Russia's Gubernatorial Elections: Liberalization or Potemkin Reform?“ *Russian Analytical Digest* (139): 9-11. Dostupné z: <<http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/RAD-139-9-11.pdf>> (9. 4. 2017)

Grospič, Jiří. 1992. „Federalismus-federace-konfederace.“ *Mezinárodní vztahy* 27 (3): 70-80. Dostupné z: <<https://mv.iir.cz/article/view/787>> (9. 4. 2017)

Grove, Thomas, Maria, Tsvetkova. 2011. „Putin's party has domination cut in Russia“ Reuters.com, 5. 12. 2011 (online). Dostupné z: <<http://www.reuters.com/article/us-russia-election-idUSTRE7B019B20111205>> (8. 4. 2017)

Hahn, Gordon. 2001. „Putin's Federal Reforms: Reintegrating Russia's Legal Space or Upsetting the Mestability of Russia's Asymmetrical Federalism.“ *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization* 9 (4): 498-530. Dostupné z: <https://www2.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/09-4_Hahn.PDF> (6. 4. 2017)

Hahn, Gordon. 2007. „Kadyrov and Moscow, 2007.“ *Russian and Eurasian Politics*. Dostupné z: <<https://gordonhahn.com/2016/02/05/kadyrov-and-moscow-2007/>> (12. 4. 2017)

Hahn, Gordon. 2010. „Medvedev, Putin, and Perestroika 2.0.“ *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization* 18 (3): 228-259. Dostupné z:

<https://www2.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/GWASHU_DEMO_18_3/C6RV2N817P0572R3/C6RV2N817P0572R3.pdf> (9. 4. 2017)

Hahn, Jeffrey W. 1997. „Democratization and political participation in Russia's regions.“ Pp. 130-173 in Karen Dawisha, Bruce Parrot (eds.). *Democratic changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova*. New York: Cambridge University Press.

Hale, Henry. 2005. *Why Not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State*. New York: Cambridge University Press.

Holzer, Jan, Petra, Kuchyňková. 2005. „Jelcinovo Rusko: Případová studie nejistého režimu.“ *CEPSR* 7 (4): 428-455. Dostupné z: <<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=250>> (6. 4. 2017)

Horemuž, Martin. 2009. „Inštituciálno-politický vývoj Ruskej federácie po rozpade ZSSR.“ *Politické vedy* 18 (3): 132-144. Dostupné z: <<https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=7802>> (6. 4. 2017)

„If Russia Breaks Up: The Peril Beyond Putin“ *The Economist*, (online). Dostupné z: <<http://worldif.economist.com/article/12114/peril-beyond-putin>> (12. 4. 2017)

Kahn, Jeffrey. 2002. *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*. Londýn: Oxford University Press.

Kotyk, Václav. 1998. „Vztahy centra a regionů Ruské federace.“ *Mezinárodní vztahy* 33 (2): 42-55.

Krashennnikov, Fjodor. 2014. „Russia Can't Ignore Federalism Forever“ *themoscowtimes.com*, 1. 9. 2014 (online). Dostupné z: <<https://themoscowtimes.com/articles/russia-cant-ignore-federalism-forever-38925>> (12. 4. 2017)

Medvedev, Dmitry. 2008. „Address to the Federal Assembly of the Russian Federation“, 5. 11. 2008 (online). Dostupné z:

<<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/1968>> (6. 4. 2017)

Medvedev, Dmitry. 2009. „Go Russia!“, 10. 9. 2009 (online). Dostupné z:

<<http://en.kremlin.ru/events/president/news/5413>> (8. 4. 2017)

„Medvedev against changing method of electing Russian governors“ *Sputniknews.com*, (online). Dostupné z: <<https://sputniknews.com/russia/20081118118388035/>> (8. 4. 2017)

„Medvedev Creates New North Caucasus Federal District“ *Radio Free Europe. org*, (online). Dostupné z:

<http://www.rferl.org/a/Medvedev_Creates_New_North_Caucasus_Federal_District/1934705.html> (8. 4. 2017)

Orttung, Robert. 2001. „Putin's Federal Reform Package: A Recipe for Unchecked Kremlin.“ *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization* 9 (3): 341-349. Dostupné z:

<https://www2.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/09-3_Orttung.PDF> (6. 4. 2017)

Oversloot, Hans. 2007. „Reordering the State (without Changing the Constitution): Russia under Putin's Rule, 2000-2008.“ *Review of Central and East European Law* 32 (1): 41-64. Dostupné z:

<<http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/092598807x165569>> (6. 4. 2017)

Petrov, Nikolaj. 2004. „Putin's Anti-Federal Reform 2: Back to the USSR.“ *PONARS Eurasia*. Dostupné z: <<http://www.ponarseurasia.org/node/5011>> (6. 4. 2017)

Petrov, Nikolaj, Michael, McFaul. 2004. „How Much Has Federal Power Increased under President Putin?“ *Carnegie Endowment for International Peace*, 8. 9. 2004 (online).

Dostupné z: <<http://carnegieendowment.org/2004/09/08/how-much-has-federal-power-increased-under-president-putin-event-747>> (6. 4. 2017)

Petrov, Nikolaj. 2009. „The People Want Direct Elections.“ *Carnegie Endowment for International Peace*, 7. 7. 2009 (online). Dostupné z: <<http://carnegie.ru/2009/07/07/people-want-direct-elections-pub-23355>> (8. 4. 2017)

Petrov, Nikolaj. 2012. „Losing Confidence in the Direct Election Bill.“ *Carnegie Endowment for International Peace*, 23. 1. 2012 (online). Dostupné z: <<http://carnegie.ru/2012/01/23/losing-confidence-in-direct-election-bill-pub-46616>> (9. 4. 2017)

Petrov, Nikolaj. 2013. „Open Session on Governors" *themoscovtimes.com*, 14. 10. 2013 (online). Dostupné z: <<https://themoscovtimes.com/articles/open-season-on-governors-28592>> (12. 4. 2017)

Pomeranz, William E. 2009. „President Medvedev and the Contested Constitutional Underpinnings of Russia's Power Vertical.“ *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet* 17 (2): 179-192. Dostupné z: <https://www2.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/GWASHU_DEMO_17_2/VQ4TN27U44827143/VQ4TN27U44827143.pdf> (6. 4. 2017)

Pomeranz, William E. 2012. „Twenty Years of Russian Legal Reform.“ *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet* 20 (2): 141-148. Dostupné z: <https://www2.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/GWASHU_DEMO_20_2/L51212367G488225/L51212367G488225.pdf> (9. 4. 2017)

Putin, Vladimir V. 1999. „Russia at the Turn of the Millenium“, 30. 12. 1999 (online). Dostupné z: <<http://pages.uoregon.edu/kimball/Putin.htm>> (5. 4. 2017)

Putin, Vladimir V. 2012. „Address to the Federal Assembly", 12. 12. 2012 (online). Dostupné z: <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/17118>> (10. 4. 2017)

Reuter, Ora J. 2017. „How Kremlin Efforts to Control the Regions May Be Backfiring." *PONARS Eurasia*. Dostupné z: <<http://www.ponarseurasia.org/node/9019>> (12. 4. 2017)

Roberts, Sean. 2012. „Russia's Pressure Politics." *TFIIA*, 12. 3. 2012 (online). Dostupné z: <http://www.fiaa.fi/en/publication/301/russia_s_pressure_politics/> (10. 4. 2017)

Rogoza, Jadwiga. 2014. „Federation without Federalism: Relations between Moscow and the Regions." *OSW Studies* 14 (49): 5-47. Dostupné z: <<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-studies/2014-05-07/federation-without-federalism-relations-between-moscow-and-regions>> (8. 4. 2017)

Ross, Cameron. 2002. *Federalism and Democratization in Post-Communist Russia*. Manchester: Manchester University Press.

Ross, Cameron. 2005. „Federalism and Electoral Authoritarianism under Putin." *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet* 13 (3): 347-371. Dostupné z: <https://www2.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/GWASHU_DEMO_13_3/F347157H3656H776/F347157H3656H776.pdf> (6. 4. 2017)

Ross, Cameron, Rostislav, Turovsky. 2013. „The Representation of Political and Economic Elites in the Russian Federation Council." *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet* 21 (1): 59-88. Dostupné z: <https://www2.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/GWASHU_DEMO_21_1/RX57P0U8K423126V/RX57P0U8K423126V.pdf> (14. 4. 2017)

„Russia returns to direct elections of governors" *Russia Beyond The Headlines* (online). Dostupné z: <https://services.rbth.ru/articles/2012/05/02/russia_has_the_direct_gubernatorial_elections_returned_15558.html> (9. 4. 2017)

„Russia: Complete Guide to 2015 Gubernatorial Elections" *Golos* (online). Dostupné z: <<https://www.golosinfo.org/en/articles/11671>> (10. 4. 2017)

Sakwa, Richard. 2008. *Russian Politics and Society*. New York: Routledge.

Slider, Darrell. 2010. „Medvedev and the Governors.“ *Russian Analytical Digest* (86): 2-4. Dostupné z:

<https://www.files.ethz.ch/isn/124092/Russian_Analytical_Digest_86.pdf>

(8. 4. 2017)

Šimov, Jaroslav. 2003. „Rusko za Putina: rozporné problémy a klamlivá stabilita.“ *Mezinárodní politika* 27 (8): 4-6

Taylor, Brian D. 2011. *State Building in Putin's Russia: Policing and Coercion After Communism*. New York: Cambridge University Press.

The Constitution of the Russian Federation

Trochev, Alexei. 2008. *Judging Russia: Constitutional Court in Russian Politics*. New York: Cambridge University Press.

White, Stephen. 2011. *Understanding Russian Politics*. New York: Cambridge University Press.

Watts, Ronald. 1996. *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Kingston: McGill-Queen's University Press.

Žídková, Markéta. 2012. *Proměny ruské imperiální politiky: přístup ruského centra k Severnímu Kavkazu*. Olomouc: Univerzita Palackého.

Abstrakt

Bakalářská práce analyzuje vývoj vztahů mezi federálním centrem a subjekty federace v Rusku. Práce se zaměřuje na období od přijetí Ústavy Ruské federace v roce 1993 až po rok 2016. Problematika federálních vztahů představuje jeden z nejnápadnějších prvků ovlivňující podobu a fungování ruského státu. Vztah mezi federálním centrem a subjekty federace od počátku 90. let až do současnosti je velmi dynamický, ovlivňován politikou ruských prezidentů, regionálními elitami, absencí demokratické tradice, nerovnoměrně rozloženým socioekonomickým vývojem v jednotlivých subjektech federace a mnoha dalšími faktory. V průběhu sledovaného období došlo k výrazným proměnám vnitřního fungování Ruské federace. Práce také zodpovídá otázku, zda Rusko představuje stát s fungujícím federalismem.

Klíčová slova: Ruská federace, subjekty federace, federalismus, Vladimir Putin, Boris Jelcin, Rada Federace

Abstract

The bachelor thesis analyzes the development of relations between the federal center and the subjects of the federation in Russia. The work focuses on the period from the adoption of the new Constitution of the Russian Federation in 1993 to 2016. The issue of federal relations is one of the most significant elements influencing the form and functioning of the Russian state. The relationship between the federal center and the subjects of the federation from the early 90s until today is very dynamic, influenced by the policies of Russian presidents, regional elites, lack of democratic traditions, unequally spread socio-economic development in individual subjects of the federation and many other factors. Significant changes in the internal functioning of the Russian Federation have taken place during the period under review. The thesis also answers the question of whether Russia represents a state with functioning federalism.

Key words: Russian Federation, subjects of the federation, federalism, Vladimir Putin, Boris Jelcin, the Federation Council