

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Katedra ústavního práva
a mezinárodního práva veřejného

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Reforma struktury Ruské federace z ústavního pohledu

Vedoucí diplomové práce:
JUDr. Jaroslav Sovinský, Ph.D.

Já, níže podepsaný, Georgi Margaritov, autor diplomové práce na téma *Reforma struktury Ruské federace z ústavního pohledu*, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., dávám tímto souhlas správci díla, Univerzitě Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, 772 00 Olomouc, Česká republika (dále jen „UP“), ke zpracování osobních údajů v rozsahu:

jméno a příjmení v informačním systému včetně zařazení do katalogu, jakož i ke zpřístupnění jména a příjmení v katalozích a informačních systémech UP. Tyto údaje mohou být zpřístupněny uživatelům služeb UP prostřednictvím tzv. Informačního centra UP, do jehož dispozice se dostávají ke dni podání tohoto prohlášení.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb.

Prohlašuji, že diplomovou práci na téma *Reforma struktury Ruské federace z ústavního pohledu* jsem zpracoval sám, toliko a výlučně s využitím pramenů v práci uvedených.

V Olomouci dne 23. března 2010

Poděkování

Rád bych tímto poděkoval JUDr. Jaroslavu Sovinskému, Ph.D., za odbornou pomoc, rady a připomínky, kterými významně přispěl k vypracování této práce. Velmi si vážím jeho přátelského přístupu, ochoty a času, který práci věnoval, jakož i pomoci při získávání relevantních zdrojů.

Dále chci poděkovat Dr. Arkadymu Polishchukovi, Dr. Valeriji Milenkovovi a Mag. iur. Stefanu Takevovi za cenné zprostředkování četných cizojazyčných titulů, bez nichž by tuto práci patrně nebylo možno realizovat.

Rovněž děkuji akad. mal. Nadě Gepp za vstřícné konzultace po stránce jazykové.

V neposlední řadě děkuji Bc. Barboře Holečkové (nejen) za korekturu grafické podoby.

Obsah

Poděkování.....	3
Obsah.....	4
Úvod.....	5
1. Federalismus a federace.....	7
2. Podmínky a předpoklady ruského federalismu.....	16
3. Stěžejní novodobé reformy Ruské federace.....	27
Závěr.....	65
Použitá literatura.....	67
Anotace	71
Resumé.....	72

Úvod

Z hlediska ústavního práva – zdá se – Ruská federace představuje jednu z nejpozoruhodnějších federací na světě. S trochou nadsázky by se dalo říci, že v sobě snoubí snad všechny konflikty a paradoxy, jaké ve federálním zřízení vůbec mohou nastat. Přestože se tak Rusko z perspektivy obyvatele Střední Evropy jeví jako země krajností a absurdit, kde platí více než kde jinde, že tertium non datum, přece jen je k takovému kategorickému soudu třeba přistupovat s jistou obezřetností.

Ruská federace prošla nesmírně složitým vývojem. V době, kdy Evropou zvučel revoluční hlas základních lidských práv a svobod, v Rusku ještě na sto let měl reálně panovat feudalismus. Když Evropa hospodářsky rostla, Rusko zarputile stagnovalo. Když svět odzbrojoval, Rusové, resp. Sověti zbrojili...

Rusko se pak po staletí potýkalo s problémy, jež spočívaly v mnohonárodnostním složení populace, z něhož nutně derivovaly četné decentralizační ambice. Separatistické aspirace navíc přižívovala odjakživa obrovská vzdálenost od vládnoucího centra.

Navzdory uvedeným handicapům po důkladném nastudování autentických dokumentů jsem dospěl k názoru, že ruská jurisprudence, státnická strategie a hospodářský potenciál stojí na nebývale vysoké úrovni. Cílem této práce bude popsat současnou podobu Ruské federace s ohledem na reformní opatření první dekády 21. století a nastínit tak budoucí směřování ruského federalismu z hlediska ústavního práva.

Práce je rozdělena do tří, resp. čtyřech částí. První část se věnuje stručnému státovědeckému pojednání o základních pojmech federace a federalismu. Vzhledem k tomu, že správné pochopení pojmů je nezbytné pro další porozumění textu, pozornost je věnována zejména objasnění hlavních odlišujících znaků mezi jednotlivými pojmy, jakož i jejich dosazení do konkretizovaného případu. Přestože úvodní část této práce představuje spíše jen stručnou introdukci, než-li důkladný

státovědecký rozbor (který ostatně vzhledem k povaze této práce není rozsahově možný), domnívám se, že chceme-li skutečně lépe pochopit podstatu, organizaci, fungování a právní kontinuitu Ruské federace, pak její význam nelze podceňovat.

Ve druhé části jsou (opět stručně, nikoliv však na úkor věcnosti) popsány základní předpoklady a podmínky pro stávající podobu ruského federalismu. Pozornost je věnována revolučním hnutím na počátku 20. století, vzniku Sovětského svazu, charakteru Ruské sovětské federalistické socialistické republiky a přelomu 80. a 90. let. Dále práce stručně pojednává o situaci v 90. letech a popisuje tak bezprostřední východiska pro nejdůležitější reformní opatření prezidenta Putina.

Těžiště práce spočívá v bližším rozboru nejdůležitějších reforem, ke kterým došlo (především) za vlády prezidenta Putina. Pakliže je to možné, jsou tyto reformy seřazeny v chronologickém sledu. Nejdříve je tedy uvedena reforma, již došlo k vytvoření sedmi federálních okruhů, následují: reforma Rady federace, zrušení přímých voleb gubernátorů, snížení počtu subjektů federace, právo federálního centra rozpustit místní orgány členských subjektů, federální intervence a reformy na úseku rozpočtových vztahů mezi federací a subjekty.

Závěrem práce je shrnutí a zobecnění nejdůležitějších poznatků a subjektivní zhodnocení konsekvencí učiněných reforem na povahu celé federace.

Práce vychází především z cizojazyčné odborné literatury. Jsou užity publikace ruské, americké, britské. V části druhé bylo užito monografie v jazyce německém. Česká odborná literatura dominuje v části první.

1. Federalismus a federace

V této kapitole bude předložen stručný státovědecký rozbor federace a federalismu. V návaznosti na obecné teoretické poznatky bude pojednáno o důležitých specifikách Ruské federace. Vlastnímu výkladu předcházejí stručné výchozí poznámky a postřehy, jež považuji pro účely této práce za stěžejní.

1.1 Úvod do problematiky federalismu

Když Jeremy Bentham¹ v druhé polovině 18. století poprvé vyslovil tezi, že „největší štěstí největšího počtu je základem morálky i zákonodárství“, jistě nepředpokládal, jak snadno a ochotně budou jeho slova v budoucnu ohýbána pro účely federalismu (jakož i dalších zpravidla mezinárodních organizací s výrazně globalizačními tendencemi). Benthamův utilitarismus, byť veden bohubilou ideou, – zdá se – značně podcenil diferenciaci pojmů individuálního a společenského štěstí, resp. diferenciaci, která určuje základní podmínku pro existenci kteréhokoliv společenského řádu, jehož ambicí je dosažení trvalé právní, ekonomické a sociální homeostáze.

Je zcela logické, že prospěch celku nemusí vždy korespondovat s potřebami jeho jednotlivých dílčích složek. Právě uspokojování potřeb těchto dílčích elementů mnohdy dokonce působí celku značné potíže. Naopak, celek jednající ve vztahu k dílčím složkám jako *potentior persona* často velmi vážně zasahuje do jejich legitimních zájmů, čímž – ve shodě s poznatky právní empirie – přímo směřuje k neodvratitelnému oslabení (oslabování) své autority, *implicite legitimacy*². V tomto aspektu, dle mého soudu, čelí federální orgány Ruské federace třem stěžejním, vzájemně úzce souvisejícím problémům:

První problematický okruh lze spatřovat ve volbě dlouhodobě neměnné federálně-integrační (resp. dezintegrační) politiky;

¹ **Jeremy Bentham** (1748 Londýn – 1832 tamtéž), významný britský právní teoretik, osvícenský filosof a radikální společenský reformátor, zakladatel novověkého utilitarismu, kritik dobové koncepce lidských práv

² Podrobněji k pojmům *legalita* a *legitimita*: FILIP, Jan, SVATOŇ, Jan, ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 3. vyd. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2005. Edice učebnic PrF MU č. 369. str. 15-16

druhý okruh vyjadřuje dlouhodobý nedostatek organizačně-racionální volby mezi centralizací a decentralizací státní moci;

třetí, jehož ignorování patrně nejmarkantněji ohrožuje legitimitu federálního celku, spočívá ve vlastní realizaci zvoleného záměru.

Přestože cílem této práce *není* politologický, sociologický, historický, právně-filosofický, prognostický, ani jiný obdobný náhled, zdá se, že interdisciplinární charakter ústavního práva ze své povahy nedovoluje předmět zkoumání omezit toliko na sterilní *iuspositivistickou* deskripci ústavního řádu³. Jak bude dále dokázáno, nastíněné problematické otázky hrají zcela zásadní roli ve federálním zřízení (zejména) Ruské federace.

1.2 Vymezení pojmů

1.2.1 Pojmy federace a federalismus

Zdá se, že vymezení pojmu federace nečiní právní vědě větší obtíže. Předpokladem je ovšem správné pochopení obecných principů a důvodů pro konstituování federace. Jako východisko zde může dobře posloužit obvyklé členění států podle jejich vertikálního mocenského uspořádání:

Všeobecná státověda zde rozlišuje dva základní typy států: unitární a složený. **Stát unitární** představuje jednotný suverénní celek, u něhož se další mocenská decentralizace zpravidla nepředpokládá. **Složený stát** je naopak formou sdružení států (tedy vždy nejméně dvou státoprávních subjektů). Sdružení států může mít několik podob, jež se od sebe v některých aspektech značně liší. Třemi základními podobami (které dále mohou být různě modifikovány) jsou **federace**, **konfederace** a **společenství států**.

Hlavní rozdíl mezi nimi lze spatřovat v omezení státní suverenity členských států: Zatímco ve **federaci** je suverenita jednotlivých členských států do určité míry limitována ve prospěch federálního celku, v **konfederaci** – tím spíše ve volném

³ Český ekvivalent „ústavní pořádek“ se zdá být poněkud nepřesný; srov. PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda : II. díl Ústavní právo České republiky Část I.*. 1. vyd. Praha : Linde Praha, a.s., 2001. 551 s. Edice vysokoškolské právnícké učebnice. ISBN 80-7201-273-8, s. 113-114

společenství států – dochází k omezení suverenity členských států pouze okrajově, ba dokonce i putativně.⁴

1.2.2 Unitární stát

Unitární stát představuje zpravidla centralizovaný státní útvar vzešlý z realizované ambice homogenního národa vytvořit vlastní státní celek, který je zpravidla členěn nikoli na dílčí státní útvary, nýbrž na administrativně-právní územní jednotky, jež – vedeny snahou o dosažení co nejefektivnější organizace pro účely výkonu veřejné moci – vytvářejí v podmínkách demokratických režimů volené orgány společenské samosprávy.⁵ V jednotném státě existuje toliko jeden zdroj státní moci, resp. suverenity.

Důležité je ovšem zmínit, že i unitární stát může tendovat k jisté decentralizaci, která mnohdy výrazně připomíná federativní systém.⁶ Pakliže projevy decentralizace v unitárním státu dosahují neobvykle vysoké míry, lze hovořit o tzv. *regionalismu*.⁷

Je tedy zřejmé, že mezi unitárním státem a federací existují určité přechodové formy:

V případě regionalismu (jak je znám např. z Italské republiky) lze hovořit o „přechodu“ z původně unitárního státu ke státu federativnímu. Je zde ale vhodné poznamenat, že přestože se tento „přechod“ k federativnímu státu jeví jako potenciálně možný, tak se nepředpokládá a v dohledné budoucnosti k němu nejspíše nedojde, ledaže by k tomuto byl dán dostatečně silný celospolečenský impuls. Tím se mimo jiné regionální stát liší od koncepce *konfederace*, jejíž stálost je spíše vzácná, neboť má integračně, resp. dezintegračně-přechodový charakter.

⁴ Srov. KLOKOČKA, V. *Ústavní zřízení evropských států*. Praha : Linde. 1996. 415 s. ISBN 80-7201-010-7, s. 124.

⁵ Srov. KLÍMA, K., et al. *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, s.r.o., 2006. 415 s. ISBN 80-86898-98-9, s. 64

⁶ Děje se tak z nejrůznějších důvodů. Z povahy věci se jako nejpravděpodobnější motiv decentralizace unitárního státu jeví především historické, národnostní a ekonomické zájmové odlišnosti.

⁷ Srov. FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J. *Základy státovědy*. 3. vyd. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2005. Edice učebnic PrF MU č. 369. s. 244

1.2.3 Federace

Jak již bylo uvedeno, z hlediska vertikálního uspořádání moci lze federaci chápat jako *protipól unitárního státu*. Ve federaci totiž neexistuje pouze jedna státní moc, nýbrž se tato rozchází do dvou (na sobě relativně nezávislých) rovin – **federální** a **regionální**. Zde se pak regionálním zdrojem moci nerozumí výkon státní moci v přenesené působnosti (jak je to obvyklé v regionech unitárních států, kde koneckonců nad rámec výkonu přenesené působnosti mají administrativně-právní obvody ústavně garantováno i právo na samosprávu)⁸, ale skutečně jde o *značně nezávislou autonomii státoprávních subjektů uvnitř federálního svazu*. Tuto nezávislost jednotlivých členských států nicméně nelze vykládat extenzivně – srovnání míry nezávislosti s unitárním státem by stát federace jistě nesnesl. Jde zejména o nezávislost ve smyslu:

- zachování vnitřní suverenity členských států,
- existence pojmových znaků státu (což – jak bude dále rozvedeno – představuje pro „státy“ Ruské federace dosti značné výkladové obtíže) a
- garance komplementárního a koordinovaného zákonodárství členských států vůči zákonodárství federace.⁹

Co do pojmu federace, v odborné literatuře se lze setkat s celou řadou různých definic. Vesměs se jedná o definice pozitivní, neboť podstata federalismu tkví právě ve *smluvním principu*, který ze své podstaty vyžaduje co nejvyšší míru konkretizace a jisté objektivní seznatelnosti.¹⁰ Z toho plyne, že zvolíme-li metodicky správný postup, dospějeme k určitému výčtu fundamentálních znaků, které přímo vystihují podstatu federace. Vycházejí z uznávaných soudobých prací české státovědy¹¹, nabízím následující vymezení **pojmových znaků federace**:

⁸ Srov. např. Čl. 8 Ústavy ČR

⁹ Srov. FARUKŠIN, M. *Federalizm: Teoretičeskije i prikladnyje aspekty*. Moskva: Jurist', 2004. 572 s. ISBN 5-7975-0725-0, s. 11

¹⁰ Srov. KNAPP, V., *Teorie práva*, 1. vyd. Praha, C.H.Beck 1995, 247 s., ISBN 80-7179-028-1, s. 132

¹¹ Srov. FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J. *Základy státovědy*. 3. vyd. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2005. Edice učebnic PrF MU č. 369. zejm. s 240-241;

dále srov. PAVLÍČEK, V. et al. *Ústavní právo a státověda : I. díl Obecná státověda*. Praha : Linde Praha, a.s., 1998. 365 s. Edice vysokoškolské právníké učebnice. ISBN 80-7201-141-3. s 120 n.;

dále srov. ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2008. 840 s. ISBN 978-80-7179-728-9. s. 57 n., s. 623 n.;

dále srov. KLÍMA, K., et al. *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, s.r.o., 2006. 415 s. ISBN 80-86898-98-9, s. 67 n.

1. faktické sdružení státoprávních subjektů ve federativním svazku,
2. nejméně dva členské subjekty,
3. společný, vzájemný, obsahově shodný konsensus subjektů o vstoupení do federace,
4. existence federální ústavy,
5. nadřazenost federálního celku,
6. relativní rovnoprávnost jednotlivých členských subjektů,¹²
7. participace subjektů na výkonu federální moci,¹³
8. společné ekonomické, hospodářské a sociální cíle členských subjektů,
9. oslabená svrchovanost členských subjektů ve srovnání s „nezávislými“ unitárními státy,¹⁴
10. koordinační pravomoci federace vůči jednotlivým členským subjektům,
11. loajalita a kooperace členských subjektů navzájem,
12. existence kompetentního orgánu soudní moci nadaného pravomocí rozhodovat ve věcech plynoucích z federálního uspořádání moci

Poněkud širší pojetí pojmových znaků federace lze vyzorovat u některých významných vědeckých prací z oboru politologie. Například významný americký politolog, Daniel Elazar¹⁵, zdůrazňuje nutnost kumulativní existence toliko tří obecných pojmových znaků federace, při čemž pouze tehdy, jsou-li tyto naplněny, je možno hovořit o tzv. *truly federal system*, tedy o opravdovém federálním systému: Vedle vytvoření 1) psané (nejlépe rigidní) federální ústavy a 2) prostorového definování moci, Elazar pojednává o termínu, který se zdá být právní vědou pohříchu opomíjen, a sice o tzv. 3) **necentralizaci**.¹⁶

Pojmy necentralizace a decentralizace nelze zaměňovat. Rozdíl mezi nimi spočívá v tom, že zatímco decentralizace vyjadřuje skutečnost, že originární mocenské centrum vytváří derivované státoprávní subjekty, přímo determinuje jejich povahu a samo rozhoduje o přenosu kompetencí z centra do regionů, necentralizace

¹² Zde je ovšem třeba rozlišovat mezi tzv. *symetrickými* a *asymetrickými* federacemi. Viz. dále sub 1.2.4 Typy federací

¹³ Vedle účasti na moci zákonodárné, výkonné a soudní je tím samozřejmě rozuměna i účast subjektů při tvorbě federální ústavy.

¹⁴ Zásah do svrchovanosti členských subjektů lze vztahovat k *subsidiárnímu poslání federace*, jež spočívá v tom, že členské státy delegují na federaci zejména ty úkoly, na které by jinak samy nestačily.

¹⁵ Srov. ELAZAR, D. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa : The University of Alabama Press, 1987. 335 s. ISBN 0-8173-0575-0.

¹⁶ Tamtéž, s. 166

předpokládá, že centrum a regiony jsou si vzájemně rovny; jinak řečeno, bez vzájemného konsensu obou úrovní moci, tj. federální i regionální, nelze do ústavně vymezených kompetencí nikterak zasahovat. Instrumentem organizace moci je jediné federální ústava. Nutně se tedy předpokládá spoluúčast jednotlivých členských státoprávních subjektů na ústavodárném procesu.¹⁷

Uvedené pojmové znaky tzv. *opravdových federálních systémů* podle Elazara vyjadřují pouze jakýsi ideový základ federace. Avšak, přestože o pravé federaci lze hovořit jen tehdy, jsou-li tyto ideové předpoklady splněny, k jejich praktické realizaci tyto samy o sobě nepostačují. Proto je zde nezbytné připojit další, doplňkové principy, které jsou navíc svou povahou fakultativní, neboť se nevyskytují u všech federací ve stejné podobě a stejnou měrou.¹⁸

Tyto doplňkové principy se nicméně vesměs shodují s pojmovými znaky federace, jejichž výčet – vycházející ze státoprávních prací – jsem uvedl výše. V následujícím textu hodlám vycházet právě z těchto znaků.

1.2.4 Typy federací

Podle různých kritérií lze federace členit do různých kategorií. Zpravidla se rozlišují tři základní typy:

- **symetrické a asymetrické**, podle právního postavení v rámci federace
- **integrační a devoluční**, podle způsobu vzniku federace
- **duální a kooperativní**, podle míry autonomie mezi federací a jejími členskými subjekty

Symetrická federace je založena na tom, že „všechny její jednotlivé části (členové) jsou stejného rodu a stejných práv. Tato federace je tvořena pouze subjekty, které mají jeden a tentýž statut.“(Jde zde např. o Rakousko, Mexiko, Brazílii aj.)¹⁹

Asymetrická federace se naopak skládá z částí, které stejný statut nemají (např. Indie).²⁰

¹⁷ Tamtéž, s. 166

¹⁸ Tamtéž, s. 168

¹⁹ KLÍMA, K. et al. *Státopráva*. Plzeň : Aleš Čeněk, s.r.o., 2006. 415 s. ISBN 80-86898-98-9, s. 70.

²⁰ Tamtéž, s. 70.

Integrační federace je federace, jež vznikla spojením nezávislých státoprávních jednotek v jeden stát. Tento typ federace se často nazývá federací, jež vznikla „zdola“, neboť pravomoci, jimiž stávající federální mocenské centrum disponuje, byly na něj delegovány teprve až vlastním uvážením a rozhodnutím jednotlivých zakladatelských členů. (např. Spojené státy americké).²¹

Devoluční federace je taková, která vznikla cíleným přidělováním pravomocí jednotlivým regionům teprve až z podnětu samotného mocenského centra. Takovouto federaci lze též označit za federaci, jež vznikla „shora“, neboť prvotním státoprávním subjektem – jistým antecedentem federace, zde byl určitý unitární celek, jenž se posléze (z různých příčin) federativně atomizoval; Moc centra tedy nevychází z moci regionů, nýbrž z centra samotného. Příkladem devoluční federace je právě Rusko.²²

Další faktickou odlišností mezi integrační a devoluční federací je nepochybně míra legitimacy federálního celku, a to zejména z pohledu jednotlivých členských elementů:

Zatímco integrační federace vzniká hlavně pro účely snazšího a efektivnějšího uspokojování *společných a shodných* potřeb jednotlivých členů, devoluční federace vzniká právě na základě nutnosti vypořádat se s vlastní impotencí mocenského centra jednat souladně s *dílčími a často rozdílnými* očekáváními svých regionů. Vzhledem k tomu, že mocenské centrum zde bylo „přinuceno“ vzdát se některých svých pravomocí ve prospěch regionů, je zřejmé, že rozhodným faktorem pro udržení existence federace je dostatek zbylé moci centra na úkor členských subjektů. U devoluční federace je tak daleko pravděpodobnější výskyt separatistických tendencí členů, kteří v jejím setrvání spatřují překážku v cestě za realizací vlastních státních a politických ambicí. Federace integrační naopak vychází z předpokladu, že jednotliví členové usilují o dosažení společného výsledku, pročež jakýkoliv projev dezintegrace (separace) vede k oslabení potenciálu členské základny.²³

²¹ Srov. FARUKŠIN, M. *Feděralizm: Teoretičeskije i prikladnyje aspekty*. Moskva: Jurist', 2004. 572 s. ISBN 5-7975-0725-0, s. 53 – 54.

²² Tamtéž, s. 53 – 54

²³ Tamtéž, s. 54

Duální federace je federace, u níž jsou pravomoci federativního celku od pravomocí dílčích elementů zřetelně odděleny. Každá z rovin, tj. federální a regionální, je ve sféře své působnosti autonomní. Atributem duální federace je zvláštnost, že namísto toho aby mezi centrem a regiony existovala kooperace, spíše zde dochází k jisté formě konkurence, a sice co do prosazování rozsahu pravomocí.

Kooperativní federace je naopak založena na úzké provázanosti mezi činnostmi federace a jejích dílčích prvků. Ke kooperaci mezi oběmi rovinami moci dochází zejména z důvodů ekonomických, resp. právních. Přestože by se tak mohlo zdát, že tato vzájemná provázanost prostupuje prakticky všemi sférami společenského života, pravdou je, že prvek konkurence mezi federací a členskými subjekty neustále existuje. Tato forma pnutí je navíc velmi žádoucí, neboť v případě, že by cíle federace byly unifikovány a prosazovány bezvýhradně jako totožné s cíli členských subjektů, snadno by mohlo dojít k popření jednoho ze stěžejních principů demokratického právního státu – principu politické plurality.²⁴

1.2.4 Federalismus

Ačkoliv by se mohlo zdát, že pojmy federalismus a federace vyjadřují jedno a totéž, je třeba upozornit, že se významově přece jen rozcházejí: Zatímco federací označujeme pouze určité státní uspořádání, jehož znaky byly uvedeny výše, k federalismu je třeba přistupovat jako k termínu, který je významově širší: Federalismus v sobě nejenže zahrnuje pojem federace, coby státního uspořádání, ale vyjadřuje rovněž ideje, principy a procesy, které jsou přítomny u všech federativních celků. Federalismus tedy lze chápat jako kulturu federalistického typu, aniž by nutně bylo třeba splnit všechny shora popsané znaky federace.²⁵

Rozlišování mezi pojmy federalismu a federace má pro Rusko velký praktický význam: Totalitní Sovětský svaz, jakožto nejdiskutovanější právní předchůdce dnešní Ruské federace, po celou dobu své existence ostentativně proklamoval svůj federativní ráz. Primárním cílem tohoto jednání bylo vzbudit dojem demokratického státu, v němž

²⁴ Podobně FARUKŠIN, M. *Federalizm: Těoretičeskije i prikladnyje aspekty*. Moskva: Jurist', 2004. 572 s. ISBN 5-7975-0725-0, s. 55 – 60

²⁵ FARUKŠIN, M. *Federalizm: Těoretičeskije i prikladnyje aspekty*. Moskva: Jurist', 2004. 572 s. ISBN 5-7975-0725-0, s. 51

každý z členských státoprávních útvarů má právo rovnocenně a plnohodnotně vstupovat do nejvyšší federální politiky a spolurozhodovat takto o dalším směřování federativního státu. Realita ovšem byla přesně opačná. Koneckonců, bylo by pošetilé domnívat se, že stát programově popírající politickou pluralitu bude mít zájem na podpoře projevů decentralizace moci, byť ojedinělých. Přestože komunistická federace nutně nemohla (a nemůže) splňovat pojmové znaky federace ve smyslu shora popsaném (a to nejen z hlediska státovědného), v mnohém ovšem vykazovala určité znaky federacím podobné. Jde např. o faktické sdružení státoprávních subjektů ve federativním svazku, existenci nejméně dvou členských subjektů, existenci federální ústavy, omezení suverenity členských subjektů, nadřazenost federálního celku, aj. S ohledem na jistou právní kontinuitou se Sovětským svazem – která ostatně bude předmětem další kapitoly – současné Rusko rovněž může být v některých z atributů federace důvodně zpochybňováno.²⁶

Širší obsah pojmu federalismu nicméně umožňuje vztahovat její i k takovým federativním útvarům, u nichž právě některá z kumulativních komponent federace absentuje. Jinými slovy, nejsou-li naplněny všechny pojmové znaky federace, neznamena to ještě, že je zde dán důvod pro upuštění od úvah nad možností zkoumání federalismu. V případě Ruska o federalismu nepochybně hovoříme²⁷.

²⁶ ELAZAR, D. International and Comparative Federalism. *Political Science and Politics*. 1993, vol. 26, no. 2, s. 190-195.

²⁷ Navzdory nastíněnému rozdílu mezi pojmy federace a federalismu tato práce pojmoslovně vychází z kontextuální příbuznosti obou termínů, protože pod označením Ruská federace se zde chápe též ruský federalismus.

2. Podmínky a předpoklady ruského federalismu

Ruská federace bezesporu patří mezi státní útvary s jednou z nejpozoruhodnějších forem federalismu. Jak bylo předesláno v předchozí kapitole, hovořit o Ruské federaci jako o federaci v pravém slova smyslu, tj. ve smyslu naplnění pojmových znaků federace, může být poněkud zavádějící (o tomto bude podrobněji pojednáno v dalších kapitolách).

Současná federální podoba Ruska ovšem není výsledkem krátkodobého vývoje, nýbrž vývoje dlouhodobého, přičemž je zde více než patrná právní kontinuita s předchozími federativními útvary (SSSR, popř. RSFSR). Chceme-li tedy pochopit důvody, principy a charakter současné Ruské federace, je nezbytné – byť v omezené míře – zaměřit se na historický vývoj Ruska a to zejména na období od revolučních událostí roku 1917, přes následující občanské války vedoucí k ustavení RSFSR a Sovětského svazu, dále přes neklidné události 90. let 20. století, až, konečně, po ústavní reformy přijaté na prahu třetího tisíciletí.

2.1 Úpadek Ruského impéria

Poté, co se marxistickým stoupencům podařilo v Minsku roku 1898 založit Ruskou sociálně demokratickou dělnickou stranu, jejíž ideový program vycházel z principu ekonomické rovnosti všech obyvatel bez rozdílu národnosti, schopností, postavení či vzdělání, stalo se jen otázkou času, kdy se stranickým leaderům podaří vyvolat revoluční vlnu entusiasmů volající po svržení monarchistické oligarchie.²⁸

Obdobné tendence nepanovaly ovšem jenom v Rusku, ale rovněž i ve Střední Evropě, zejména pak v Rakousku-Uhersku, kde kosmopolitní, mnohonárodnostní charakter země hrozivě kontrastoval s represivně-mocenskými praktikami vládnoucích Habsburků. Takovýto stav se zdál být nadále neudržitelným. Koneckonců, moderní historiografie již nikterak nezpochybuje, že právě Rakousko-Uhersko bylo

²⁸ HILDERMEIER, M.: *Geschichte der Sowjetunion 1917–1991. Aufstieg und Niedergang des ersten sozialistischen Staates.*, München 2001: Oldenbourg Verlag, s. 238, ISBN-10 3486561790. s. 27

subjektem, jenž inicioval První světovou válku, a sice ve snaze razantně umlčet separatistické aspirace „svých“ historických území. Případným vítězstvím by totiž Habsburkové jistě posílili svou autoritu nejen z hlediska potenciálu vojenského, ale rovněž i z hlediska ekonomické stability.²⁹

Analogickými úvahami bylo vedeno carské Rusko: Pakliže by Impérium ve válce uspělo, byly by přinejmenším vytvořeny předpoklady pro obnovení důvěry v monarchii a za takového stavu by bylo daleko snazší čelit nesmírně závažné sociálně-politické krizi, v níž se země nacházela již v řádu desítek let(!).

Eskalující nepokoje dělníků a střední vrstvy, vzrůstající nenávisť neruských národů vůči krátkozraké, násilné carské rusifikaci, všudypřítomné nevolnictví, prakticky neexistující tržní hospodářství, fatální porážka v rusko-japonské válce z roku 1905 a v neposlední řadě trvalá agrese vůči vlastním občanům nicméně jen potvrdily, že Rusko ve válce uspět nemůže.

Separátní Brestlitevský mír z března 1918 – vynucený mimo jiné únorovou revolucí dělnických, rolnických a vojenských zástupců v Petrohradu – tak jenom *formálně* zahájil proces nutného zániku tehdejší podoby ruského státu: Velká říjnová (socialistická) revoluce vzápětí přinesla nejen faktickou likvidaci carismu, nýbrž také rozpoutání občanské války. Jejím výsledkem bylo vítězství bolševiků a několik let na to vznik **Sovětského svazu**.³⁰

Zde je ovšem zapotřebí uvést, že federativní podoba sovětského státu byla – nikoliv překvapivě – bolševiky zpočátku striktně odmítána.³¹ Ideová podstata mocenského centralismu vzkvétající Sociálně demokratické dělnické strany Ruska, zanedlouho Komunistické strany, totiž stála tvrdě proti doprovodným jevům decentralizace moci. Přestože tedy komunistický program okatě vyzdvihoval subjektivní práva pracujících občanů a práva národů na sebeurčení, lze daleko spíše dospět k závěru, že se jednalo

²⁹ HILDERMEIER, M.: *Geschichte der Sowjetunion 1917–1991. Aufstieg und Niedergang des ersten sozialistischen Staates.*, München 2001: Oldenbourg Verlag, s. 238, ISBN-10 3486561790. s. 27

³⁰ Tamtéž, s. 28.

³¹ GLINIČ-ZOLOTAREVA, M. B. *Ideologičeskije osnovy sovětskego federalizma.* In VALENTEJ, S.D., et al. *Rossijskij federalizm: Ekonomo-pravovye problemy.* Sankt Peterburg: Aletėja, 2008, s. 31 – 43. ISBN 978-5-91419-073-3, s. 32.

pouze o účelové a populistické proklamace mající za cíl legitimovat vůdčí postavení jediného, vůdčího politického subjektu.³²

Shrneme-li, hlavní představu bolševiků personifikoval silný **unitární ruský stát** s pevnou centralistickou strukturou, kde namísto dosavadního monarchy v čele spočíne nejvyšší reprezentace Komunistické strany. Realizaci takového cíle však značně komplikovalo následující:

Pod náporém revolučních událostí začala po celé zemi nadšeně vznikat určitá samostatná politická hnutí. Tato ovšem vycházela především z příslušnosti k určitému národu a jeho zájmů, tedy z principu národnostního. Nadto, – což ostatně nejmarkantněji znesnadňovalo realizaci uvedeného bolševického cíle – tato politická uskupení otevřeně projevovala ambice dosáhnout suverenity. Naděje bolševiků konstituovat unitární stát tedy musela upadnout do pozadí, neboť pokud chtěli zachovat územní celistvost nejrozlehlejšího státu na světě, bez dalšího byli nuceni akceptovat alternativu federativního uspořádání.

S ohledem na toto specifikum je důležitým východiskem pro pochopení charakteru Ruské federace zejména ta skutečnost, že Sovětský svaz vznikl na **principu národnostně-teritoriálním**.³³ Tento princip se vyznačuje tím, že státoprávní subjekty tvořící federativní celek vznikají na základě *demografické dominance jednoho národa*, resp. etnika, jehož zájmy se nutně – dříve či později – přetváří v rozhodující determinantu co do podmínek vnitřního společenského soužití dílčích etnik.³⁴

Domnívám se, že princip národnostně-teritoriálního konstituování členských subjektů představoval pro Sovětský svaz patrně jedinou možnou alternativu zachování *devoluční federální soudržnosti*. V opačném případě – trůfám si tvrdit – by vzhledem k enormní rozlehlosti federálního území bylo poněkud utopické spoléhat na dobrovolné setrvání *ekonomických, zájmových či jiných nikoli národnostně soudržných regionálních center* ve strukturách sovětské federace. Hledisko národnostní totiž na rozdíl od „pouhého“ utilitaristického náhledu zahrnuje podstatně

³² Tamtéž.

³³ Srov. BUTLER, W. E. *Russian Law*. 2. Oxford : Oxford University Press, 2003. 761 s. ISBN 0-19-925400-1., s. 294 an.

³⁴ Tamtéž.

vyšší garanci soudržnosti³⁵, jež se pro federální celek typu Sovětského svazu jevila jako klíčová. Navíc, zvažíme-li celostní hospodářskou zbídačenost Ruska po první světové válce (a tudíž jeho naprostou neschopnost uspokojit materiální zájmy a potřeby obyvatelstva), sotva bychom mohli obhájit jinou než-li pouze **ideovou motivaci** setrvání jednotlivých členů v sovětské unii. Své úvahy v další řadě opírám o tzv. **demokratický centralismus**.

Demokratický centralismus lze chápat jako ideologické hnutí, jehož podstatou je realizace výkonu moci toliko jediným centrálním aparátem, ustanoveným přímo samotným lidem. Názorová (tedy i politická) pluralita je přípustná potud, není-li ve zjevném rozporu se stanovisky demokraticky zvoleného orgánu, jenž přímo reprezentuje lid. Zájem lidu (tj. celku) se staví nad zájem menšiny, čímž se vůdčí pozice Komunistické strany – jediné strany legitimně reprezentující většinu obyvatelstva, stává nadlouho neotřesitelnou.³⁶

Vycházejí z uvedených skutečností, lze uzavřít, že Sovětský svaz nadlouho představoval velmi zvláštní formu federalismu. To dokládá kupříkladu i zcela ojedinělé vnitřní členění sovětské federace:

Sovětský svaz zhmotňoval exemplární ukázkou asymetrické federace. Členské subjekty federace se tak navzájem značně lišily nejen co do poměru vlivu na politickém směřování celku, ale též i v možnostech své vlastní vnitřní regulace. Z tohoto pohledu představovala **Ruská sovětská federativní socialistická republika** značně protěžovaný a privilegovaný členský subjekt Sovětského svazu.

³⁵ Lze zde hovořit o soudržnosti nikoli pouze ve smyslu kulturním, sociálním a hospodářském, ale rovněž zde vystupuje fenomén jisté emocionální sounáležitosti, též označovaný jako patriotismus.

³⁶ Podobně GLINIČ-ZOLOTAREVA, M. B. *Ideologičeskije osovy sovětskego federalizma*. In VALENTĚJ, S.D., et al. *Rossijskij feděralizm: Ekonomo-pravovyje problemy*. Sankt Peterburg: Alětěja, 2008, s. 31 – 43. ISBN 978-5-91419-073-3, s. 37.

2.2 Ruská federace v 90. letech

Cílem této kapitoly je stručně popsat vývoj ruského federalismu tak, jak se uskutečňoval v průběhu 90. let. Pro účely této kapitoly zmiňovanou etapu rozčlením do tří fází. Vycházím přitom z Kemptona³⁷, který tuto periodizaci navrhl. Fáze jsou ohraničeny následujícím způsobem:

1. **fáze** květen roku 1990 – prosinec roku 1991
2. **fáze** prosinec roku 1991 – prosinec roku 1993 (přijetí ústavy Ruské federace)
3. **fáze** prosinec roku 1993 – konec 90. let

2.2.1 První fáze – mocenský souboj Gorbačova a Jelcina

Jak již samotný název kapitoly napovídá, pro tuto první etapu bylo charakteristické zejména mocenské soupeření Michaila Gorbačova a Borise Jelcina. Kempton počátek této fáze ohraničil květnem roku 1990, který pro Borise Jelcina znamenal jeho zvolení do čela Nejvyššího sovětu RSFRS. Ukončení etapy pak představuje zánik SSSR.³⁸

Významnými dokumenty té doby, které ji měly zásadním způsobem poznamenat, jednoznačně představovaly ústava SSSR z roku 1997 a taktéž novelizovaná ústava RSFRS z roku 1978. Ústava však byla pro širokou veřejnost zcela zdiskreditována a reálně neměla pro relace mezi ruským středem a periferií žádný význam.³⁹

Již v názvu kapitoly jsem nastínil pozadí, které charakterizuje celou první etapu – boj dvou vrchních představitelů výkonné moci Ruské federace. Boris Jelcin měl však v tomto zápolení mnohem lepší postavení než jakýkoli prezident SSSR. Jeho vláda, která - byť byla „pouhou“ jednou z patnácti vlád republiky - však také operovala v Moskvě v pozici vlády Svazu. Nárokovala si tudíž i zásadní část jeho území.⁴⁰

³⁷ KEMPTON, D., CLARK, T. *Unity or Separation: Center-Periphery Relations in the Former Soviet Union*. Westport: Praeger Publishers, 2002. s. 15-45. ISBN 0-275-97306-9.

³⁸ Tamtéž, s. 30-33.

³⁹ Tamtéž, s. 31.

⁴⁰ Tamtéž, s. 31-33.

Oba soupeři velmi usilovali o získání podpory jednotlivých členských subjektů, který by vzápětí použili ve svůj mocenský prospěch. Byl to nakonec Jelcin, kdo zaznamenal úspěch, a to navzdory tomu, že se Gorbačov pokusil naklonit si subjekty například přijetím zákona, který sliboval autonomním republikám v rámci Sovětského svazu totožná práva, kterými disponovaly republiky svazové. 12. června roku 1990 došlo k deklaraci suverenity RSFRS, která se posléze zavázala poskytnout obsáhlé pravomoci svým autonomním republikám. Ty tak poslechl Jelcina, který jim umožnil vzít si „tolik suverenity kolik jen unesou.“⁴¹

Boris Jelcin pomáhal regionům v prosazování jejich požadavků skutečně nadměrně vstřícně. Faktem ale zůstávalo, že v té době nedošlo k žádnému stvrzení jejich práv v podobě nové ústavy nebo federálního zákona. Politickou situaci této éry začala stále více prostupovat neurčitost a nežádoucí absence právní úpravy. Ke svízelnosti poměrů nadto přispívala skutečnost, že ačkoli jednotlivé regiony prohlašovaly, že se ujaly celé řady práv, nebylo v jejich silách zabezpečit jejich realizaci.⁴²

2.2.2 Druhá fáze – Federální smlouva a počátek asymetrie mezi členskými subjekty a federací

Počátek druhé fáze Kempton určil událostí rozpadu Sovětského svazu. Začaly se tak psát dějiny nové éry vývoje Ruské federace. Nyní nastala ta pravá chvíle k ustanovení formálních vztahů mezi federálním centrem a regiony. Požadavek legálního ukotvení nově nabytých pravomocí, který členské subjekty stále silněji vyžadovaly, byl realizován prostřednictvím Federální smlouvy. Tato dohoda byla podepsána dne 31. března roku 1992 a tvoří ji tři dokumenty:⁴³

- první smlouva vymazovala vztahy mezi centrem a republikami náležícími Ruské federaci;
- druhá smlouva byla uzavřena s oblastmi, kraji a městy federace;

⁴¹ Tamtéž, s. 30-32.

⁴² Srov. KEMPTON, D., cit. dílo, s. 32-33.

⁴³ *Feděrativnyj dogovor* [online]. 2003-2010 [cit. 2010-02-15]. Dostupný z WWW: <http://constitution.garant.ru/DOC_70280.htm>.

- třetí a poslední dohoda se zaměřila na vztahy centra a autonomních oblastí.

Tímto počinem byl upevněn asymetrický charakter federace - vztahu mezi centrem a regiony, které neměly srovnatelné postavení. Federální smlouva značně zvýhodňovala republiky, které byly součástí federace – přidělovala jim privilegované postavení vzhledem k tomu, že je označovala jako suverénní.⁴⁴

Nikde však nebylo jasně stanoveno, jakým způsobem by tyto navenek suverénní republiky existovaly v rámci svrchované Ruské federace. I další ustanovení Smlouvy vykazují dle Kemptona⁴⁵ značné nejasnosti.

Federální smlouva nicméně představovala vůbec první pokus definování vztahů centra federace s jejími členskými subjekty. Stále zde však přetrvával chaos a neurčitost. Václav Kotyk označuje rok 1993 za období boomu stanovisek (ať už oficiálních nebo těch neoficiálních) týkajících se centra a regionů. V tomto roce tedy došlo k rozmachu separatismu a regionalismu v Ruské federaci.⁴⁶

Zmíněný rozpad Svazu přinesl členským subjektům i federaci zcela nové podmínky. Centrum Ruské federace se vymanilo z boje se Sovětským svazem a stalo se mocenským centrem sui generis. Relace mezi ním a regiony již nebyly primárním problémem. Tím se stala rozeprě mezi federální legislativou a exekutivou.⁴⁷ Zde lze spatřovat jistou podobnost s první etapou vývoje Ruské federace, kterou jsem nastínil v kapitole 2.2.1.

⁴⁴ Srov. *Feděrativnyj dogovor* [online]. 2003-2010 [cit. 2010-02-15]. Dostupný z WWW: <http://constitution.garant.ru/DOC_70280.htm>.

⁴⁵ Srov. KEMPTON, D. The Case of Sakha: Bargaining with Moscow. In KEMPTON, D., CLARK, T. Unity or Separation : Center-Periphery Relations in the Former Soviet Union. Westport : Praeger Publishers, 2002. p. 73-97. ISBN 0-275-97306-9. p. 34.

⁴⁶ Srov. KOTYK, V. *Vztahy centra a regionů Ruské federace*. Praha : Ústav mezinárodních vztahů, 1998. 125 s. ISBN 80-85864-43-6, s. 10-12.

⁴⁷ Srov. KOTYK, V. *Vztahy centra a regionů Ruské federace*. Praha : Ústav mezinárodních vztahů, 1998. 125 s. ISBN 80-85864-43-6, s. 11- 14.

2.2.3 Třetí fáze – Ústava a bilaterální smlouvy

Začátek této etapy předznamenal přijetí Ústavy Ruské federace, které se uskutečnilo v prosinci roku 1993. Tento dokument vyvolal velké změny v tehdejší politické soustavě stejně jako v uspořádání tolik diskutovaných vztahů mezi centrem a subjekty. V tomto ohledu představuje přijetí Ústavy Ruské federace zcela přelomový okamžik. Jedná se nejdůležitější právní předpis Ruské federace.

Ústava konstituovala politický systém, jehož nejdůležitějším článkem se stal Prezident federace. Ten disponoval pravomocí vydávat výnosy a nařízení. Navíc měl právo veta vůči federálním zákonům, které byly již schváleny parlamentem, což ho posunulo na mocnou pozici vzhledem k parlamentu.⁴⁸

Jednou z významných změn iniciovaných Ústavou oproti Federální smlouvě, představuje *formální zrovnoprávnění všech členských subjektů federace*. Subjekty lze přitom dle Federální smlouvy chápat jako republiky, oblasti, kraje, města federace, autonomní oblasti a okruhy.⁴⁹

Ústava se naopak drží Federální smlouvy - především jejího taxativního výčtu práv centra federace - když distribuuje práva mezi členské subjekty a centrum. Práva subjektů jsou pak vymezeny jako zbytkové.⁵⁰ V částech, které se zabývají rozdělením práv, slouží Federální smlouva Ústavě jako báze pro další mocenské členění. V určitých oddílech vykazují oba dokumenty značnou shodu. Jedním z významných rozdílů je např. záležitost vlastnictví a možností dispozice přírodních zdrojů.

Federální ústava umožňuje centru a členským subjektům, aby si navzájem přizpůsobily své vztahy. Tímto se přímo zabývá článek 78, jenž federálním orgánům

⁴⁸ Srov. KEMPTON, D. *The Case of Sakha: Bargaining with Moscow*. In KEMPTON, D., CLARK, T. *Unity or Separation : Center-Periphery Relations in the Former Soviet Union*. Westport : Praeger Publishers, 2002. p. 73-97. ISBN 0-275-97306-9. p. 39.

⁴⁹ viz čl. 5 odst. 1.

⁵⁰ viz čl. 73.

exekutivy dává možnost odevzdat některá svá práva, pokud se v tom strany shodnou se a podstoupení není v nesouladu s Ústavou.⁵¹

Uskutečnění odevzdání práv je ukotveno v článku 1, který stanovuje, že distribuce pravomocí mezi orgány státní moci a orgány subjektů Ruské federace, se realizuje právě Ústavou, Federální smlouvou a podobnými dohodami o rozdělení kompetencí.⁵²

Právě zásluhou těchto ustanovení bylo v průběhu 90. let možná realizace soustavy bilaterálních ujednání mezi federálním centrem a členskými subjekty. Tyto smlouvy konkretizovaly distribuci pravomocí mezi jednotlivé subjekty a centrum. Staly se tak jednou ze nejvýznamnějších charakteristik ruského federalismu v devadesátých letech.⁵³

2.3 Vývoj ruského federalismu po roce 1993

Prosincová ústava z roku 1993 znamenala vrchol v procesu vytváření Ruské federace jako instituce. Zrcadlí přesný obraz toho, jak si ji tehdy představovalo samo mocenské centrum. Přestože jako pomyslný symbol byla velmi významná, zůstala však do velké míry pouhým úředním počinem, který sice definoval vztahy mezi centrem a členskými subjekty, nicméně reálné uskutečňování bylo původnímu záměru Ústavy daleko. V některých případech ji dokonce nekrytě odporovalo – svědčí o tom např. velké množství protiústavních právních norem, které byly uzákoněny v členských subjektech federace.⁵⁴ Možným vysvětlením je fakt, že prosincová ústava vznikla z popudu centra. To však během devadesátých let nebylo dostatečně silné, aby dokázalo zabezpečit fungování federace v souladu se zmiňovanou Ústavou.⁵⁵

⁵¹ Srov. čl. 78, odst. 2 a 3.

⁵² Srov. čl. 11, odst. 3.

⁵³ Srov. KEMPTON, D. The Case of Sakha: Bargaining with Moscow. In KEMPTON, D., CLARK, T. *Unity or Separation : Center-Periphery Relations in the Former Soviet Union*. Westport : Praeger Publishers, 2002. p. 73-97. ISBN 0-275-97306-9. p. 191.

⁵⁴ Srov. KEMPTON, D. The Case of Sakha: Bargaining with Moscow. In KEMPTON, D., CLARK, T. *Unity or Separation : Center-Periphery Relations in the Former Soviet Union*. Westport : Praeger Publishers, 2002. p. 73-97. ISBN 0-275-97306-9. p. 185-191.

⁵⁵ PASTUCHOV, V., *Rossijskij federalizm: političeskaja i pavovaja praktika*. Obščestvennyje nauki i sovremennost'. 2003 no. 3, s. 53-60.

Ruská federace devadesátých let se tedy vyznačuje především **slabou mocí centra federace**, které nebylo s to uplatnit svá práva na enormně rozlehlém území. Regionální úřady se mu vymkly z kontroly a dostaly se pod dohled moci regionů.⁵⁶ Tato situace pak nevyhnutelně vedla k fragmentaci právního řádu federace, kde tak současně koexistovaly právní předpisy vztahující se k členským subjektům dle jejich práva. Mezi těmito předpisy se však vyskytovaly také normy, které výrazně omezovaly občanské pravomoci obyvatel. Právě proto se pro Rusko daného období používá přezdívka „*federace malých diktatur*“.⁵⁷

Richard Sakwa⁵⁸ uvádí celou řadu charakteristik Ruské federace v devadesátých letech. Jejich centrálním pojmem je *problém vsíle centrální moci*, který vedl k roztržení právního pořádku ve federaci. Tak např. federální město Moskva devadesátých let dává mnoho příkladů, kdy nebyly dodrženy zákony federace a ústavy. Moskva však dle některých autorů⁵⁹ mohla takový postoj připustit vzhledem ke skutečnosti, že se jednalo právě o její území, které poskytovalo značný podíl federálního rozpočtu. Moskva tak ignorovala zákony federace i její Ústavu.⁶⁰

Dalším významným znakem Ruské federace v tematizovaných devadesátých letech představují **bilaterální smlouvy**, kterými jsem se již zabýval v kapitole 2.2.3. V průběhu tohoto období bylo podepsáno celkem 42 smluv a také několik stovek dohod týkajících se vztahu centrum - subjekty.⁶¹ Tyto dohody však představují pomyslný dvojsečný meč, kdy sice přispěly k vyřešení nejasných článků Ústavy vztahujících se k distribuci práv, ale nezřídka nedodržely rozsah daný ústavou a daly tedy subjektům přespříliš rozsáhlá práva.

Bilaterální dohody ustanovují vztahy mezi centrem federace a jednotlivými členskými subjekty. Obsah dohod však nezachycuje všechny atributy uskutečňování těchto vztahů. Sféra, kterou stanovila Ústava Ruské federace, byla smlouvami při její

⁵⁶ V důsledku toho i armáda pozbyla svoji jednotící funkci a musela se podrobit byrokracii regionů.

⁵⁷ SAKWA, R. *Russian Politics and Society*. London: Routledge, 2002. 542 p. ISBN 978-0-415-22753-7, p. 231.

⁵⁸ Srov. SAKWA, R. *Russian Politics and Society*. London: Routledge, 2002. 542 p. ISBN 978-0-415-22753-7.

⁵⁹ PASTUCHOV, V., *Rossijskij feděralizm: političeskaja i pavovaja praktika*. Obščestvěnyje nauki i sovremennost'. 2003 no. 3, s. 53-65.

⁶⁰ PASTUCHOV, V., *Rossijskij feděralizm: političeskaja i pavovaja praktika*. Obščestvěnyje nauki i sovremennost'. 2003 no. 3, s. 56.

⁶¹ Srov. SÖDERLUND, P. *The Significance of Structural Power Resources in the Russian Bilateral Treaty Process 1994–1998*. Communist and Post-Communist Studies. 2003, vol. 36, no. 3, s. 314-324, s. 315

realizaci často přesahována - především v oblasti rozpočtu. Mnohé subjekty nedodržovaly své daňové závazky a tak následně i federální centrum nebylo schopné dostát svým dotačním závazkům.⁶²

Poslední charakteristiku, kterou se vyznačuje Ruská federace devadesátých let, představuje **roztržštění ekonomického prostoru**. Tento fenomén velmi úzce souvisí s popisovaným roztržštěním právního pořádku a bilaterálními smlouvami, které způsobily rozrůznění vztahů mezi federálním centrem a regiony. I v tomto případě je v pozadí slabá moc centra, které nebylo schopné dokončit reformy týkající se ekonomické oblasti a jednotného ekonomického prostoru federace.⁶³

Fragmentace ekonomického prostoru se ukazovala především tam, kde vyvíjely jednotlivé členské subjekty značné úsilí učinit svoji ekonomiku autonomní. V průběhu devadesátých let se federální subjekty pokoušely omezovat pohyb potravin i jiného zboží.⁶⁴ Sakwapřitom tvrdí, že právě ekonomické provázání subjektů federace je jedním ze zásadních činitelů, které mohlo významně přispět k soudržnosti federace.⁶⁵ Snaha o ekonomickou nezávislost subjektů federace ve spojení s faktem, že neexistoval společný ekonomický prostor,⁶⁶ představovala závažnou komplikaci při etablování opravdové federace.

⁶² Srov. SAKWA, R. *Russian Politics and Society*. London: Routledge, 2002. 542 s. ISBN 978-0-415-22753-7, s. 237.

⁶³ Srov. VALENTĚJ, S.D. et al. *Rossijskij feděralizm: Ekonomičo-pravovyje problemy*. Sankt Petěrburk: Aletějja, 2008 s. 57 - 70. ISBN 978-5-91419-073-3, s. 61.

⁶⁴ Srov. SAKWA, R. *Russian Politics and Society*. London: Routledge, 2002. 542 s. ISBN 978-0-415-22753-7, s. 240-241.

⁶⁵ Tamtéž.

⁶⁶ kde – z povahy věci – je zahrnutý i trh práce;

3. Stěžejní novodobé reformy Ruské federace

V této kapitole je zahrnuto těžiště předkládané práce. Věnuje se nejdůležitějším federálním reformám, které byly přijaty zejména během vládnutí prezidenta Putina. Těmito jsou:

- vytvoření federálních okruhů
- reforma Rady federace
- zrušení přímých voleb hlav výkonné moci členských subjektů federace
- sloučení subjektů federace
- právo federálního centra rozpustit státní orgány regionů
- federální intervence
- rozpočtové vztahy

3.1 Reforma I. – Vytvoření federálních okruhů

3.1.1 Důvody a předpoklady pro vytvoření federálních okruhů

Konstituování sedmi federálních okruhů pod vedením tzv. *zplnomocněných představitelů prezidenta*⁶⁷ představuje jednu z klíčových a nejvýznamnějších reforem v současné podobě ruského federalismu. Jde vůbec o první reformu nově zvoleného prezidenta Vladimira Putina, na kterou lze ostatně nahlížet jako na logické vyústění dosavadních *decentralizačních tendencí* v Ruské federaci. Pro úplnost je dále nutné uvést, že idea federálních okruhů je stále velmi aktuální. To potvrdil svým dekretem Putinův nástupce, prezident Medveděv, který dne 19. ledna 2010 vyčlenil ze stávajícího Jižního federálního okruhu nový Severokavkazský federální okruh⁶⁸. Jeho administrativním centrem se stal Pjatigorsk.

⁶⁷ V ruštině *polnomočnyj predstavitel' prezidenta*, v literatuře se rovněž uvádí zkrácená verze *polpred*

⁶⁸ *Ukaz Prezidenta RF ot 19.02.2010 N 82* [online]. 2010 [cit. 2010-05-02]. Dostupný z WWW: <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/S__VnVdrsRE/PILOT/main.html>.

Institut zplnomocněného představitele prezidenta ovšem není v Ruské federaci tak docela neznámý. Jako *prezidentští úředníci* vykonávající dohled nad činností gubernátorů⁶⁹ a federálních úřadů v členských státoprávních subjektech existovali zplnomocnění představitelé prezidenta již od roku 1991. Je ovšem nutné dodat, že moc, kterou v devadesátých letech disponovali, byla skutečně velmi slabá. Důvody této zvláštní konstelace spočívaly v tom, že do procesu jejich ustanovování, resp. jmenování, výrazně intervenovali představitelé výkonné moci členských subjektů, tedy ti, nad jejichž činností mělo být zplnomocněnými představiteli dohlíženo. Tím byl paradoxně realizován pravý opak primárně pojatého cíle: namísto toho, aby prezidentští zmocněnci kontrolovali představitele exekutivy členských subjektů, tak právě místní zástupci kontrolovali a usměrňovali práci federálních orgánů, jinými slovy panovali nad výkonem pravomoci svých dohlížitelů. Tento paradox navíc podtrhovala i absence patřičných zákonných instrumentů k realizaci federálně konformního cíle.⁷⁰

Přímou kontrolu nad výkonem pravomoci mohl Putinův předchůdce, Boris Jelcin, uplatňovat jen do roku 1997. Do té doby byli gubernátoři jmenováni prezidentem a obyvatelé členských subjektů de facto stěželi mohli nějakým způsobem ovlivňovat rozhodnutí prezidenta. Avšak když prezident ztratil pravomoc jmenovat gubernátory na základě vlastního uvážení a byl tak přinucen vycházet při jmenování gubernátorů z výsledků všeobecných, přímých a rovných voleb, rapidně se pak zvýšila reálná moc reprezentantů členských subjektů. Pokud federální orgány chtěly zamezit hrozbě mocenské „separace“, musely bezpodmínečně podniknout patřičná opatření proti vzrůstajícím se decentralizačním ambicím.

S ohledem na kritický stav federální soudržnosti Jelcin *právně* posílil postavení polpredů v členských subjektech⁷¹. Svým *faktickým* dopadem ovšem Jelcinův dekret zcela selhal, neboť – byť veden bohulibým cílem – nevážil dostatečně materiální předpoklady pro výkon zastupitelské funkce: Zplnomocnění prezidentští představitelé byli co do hmotného zabezpečení prakticky plně závislí na volené reprezentaci

⁶⁹ V ruštině *gubernator* – označení zpravidla všech vedoucích výkonných představitelů členských subjektů Ruské federace bez ohledu na jejich titul funkce.

⁷⁰ Srov. BUTLER, W. E. *Russian Law*. 2. Oxford : Oxford University Press, 2003. 761 s. ISBN 0-19-925400-1. s. 300.

⁷¹ *Ukaz Prezidenta RF ot 09.07.1997 N 696* [online]. 1998-2008 [cit. 2010-05-02]. Dostupný z WWW: <<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=076250>>.

Též *Russian Law* s. 300.

členského subjektu. Tak například zabezpečení ubytování, pracovně-administrativního zázemí, vzdělávání, jakož i dalších sociálních služeb spadaly pod kompetenci členského subjektu. V důsledku této reality byli zplnomocnění představitelé prezidenta celkem spolehlivě vedeni k jisté formě zvýšené loajality (či přímo poslušnosti) vůči místní reprezentaci. Absurditu Jelcinovského federálního dohledu nad činností členských subjektů pak velmi trefně dokresluje např. Cameron Ross těmito slovy:

„Skutečně, v některých případech byli prezidentští představitelé rovněž vysoce postavenými členy regionálních elit. Tak například v Stavropolském kraji nastala absurdní situace, kdy představitel prezidenta zároveň zastával post zástupce guvernéra. V roce 1994 byl Jelcin přinucen vyhovět vůli regionální administrativy Primorského kraje, která požadovala, aby stáhl mandát tamějšího prezidentského představitele.“⁷²

3.1.2 Předpoklady reformy

Vycházejí ze shora popsaného stavu, Vladimir Putin zahájil svůj prezidentský mandát velmi radikálně a nekompromisně – prakticky hned po vstupu do prezidentského úřadu vydal z hlediska federální organizace Ruska zcela průlomový výnos⁷³, kterým ustanovil nový systém **sedmi federálních okruhů**⁷⁴. Na tento akt navázal v lednu roku 2010 prezident Medvěděv a obdobným způsobem vytvořil osmý, Severokavkazský federální okruh⁷⁵. Do čela těchto nových administrativních útvarů prezident jmenoval své přímé zplnomocněné představitele. Při zkoumání podstaty první Putinovy reformy je ovšem třeba uvědomit si následující:

⁷² Cit. ROSS, C. Putin's Federal Reforms and the Consolidation of Federalism in Russia: One Step Forward, Two Steps Back!. *Communist and Post-Communist Studies*. 2003, vol. 36, no. 1, s. 29-47, s. 33 Dostupný z WWW: <http://www.clas.ufl.edu/users/bmoraski/Russia/Ross03_CPCS.pdf>

⁷³ Výnos prezidenta lze jistě též synonymně označit jako prezidentský dekret. Vedle originálního ruského textu vychází tato práce z překladu Ústavy Ruské federace obsaženého v: PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. et al. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy : Texty ústav zemí střední a východní Evropy a stati III. část (1999)*. 1. Praha : Univerzita Karlova v Praze, 2001. 419 s. ISBN 80-85889-48-X. s. 242 – 262, doplněného o novely.

⁷⁴ *Ukaz Prezidenta RF ot 13.05. 2000 N 849* „O polnomočnym predstaviteľe Prezidenta Rossijskoj feděracii v Feděral'nom okruge [online]. 1998-2008 [cit. 2010-05-02]. Dostupný z WWW: <<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=001937>>;

⁷⁵ *Ukaz Prezidenta RF ot 19.02.2010 N 82* [online]. 2010 [cit. 2010-05-02]. Dostupný z WWW: <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/S__VnVdrsRE/PILOT/main.html>.

- 1) Nově vzniklé federální okruhy se shodují s vojenskými okruhy federace.
- 2) Federální okruhy nemají logickou vazbu na tradiční geografické určení již existujících členských subjektů, což se podle mého soudu projevuje ve dvou aspektech:
 - a. Aspekt *Územní*; tento lze ilustrovat například na postavení Baškortostánu, který je z hlediska tradičního geografického určení řazen k Uralu, kdežto podle stávající podoby federálního uspořádání náleží Povolžskému federálnímu okruhu. Tentýž jev lze vyzorovat kupříkladu též u Volgogradské oblasti, která – jak ostatně napovídá samotný název – logicky patří do Povolží, nicméně organizačně ji dekret prezidenta Putina přiřazuje k Jižnímu federálnímu okruhu.)⁷⁶
 - b. Aspekt *politicko-geografické centralizace*; tento spočívá ve volbě administrativních a politických center jednotlivých federálních okruhů, resp. jejich hlavních měst. Přestože by se tedy mohlo zdát, že hlavním městem federálního okruhu se má z povahy věci stát doposud nejvlivnější město (v administrativně-politickém smyslu), v některých případech se tomu záměrně nestalo. Například v Dálněvýchodním federálním okruhu se hlavním městem nestal – jak by bylo možno očekávat – Vladivostok, nýbrž *druhé* největší město Chabarovsk. Důvod lze spatřovat především v určité hrozbě kumulace mocí v silných členských subjektech. V tomto ohledu se Putinův úřad poněkud poučil z chyb svého předchůdce.⁷⁷
- 3) Vznik federálních útvarů je ovšem z hlediska ústavního práva Ruské federace velmi diskutabilní. Následující text se v rámci této kapitoly podrobněji zaměří právě na tuto problematiku:

⁷⁶ Srov. FEDOSOV, P. A., *Perspektivy rossijskogo fedéralizma: fedéralnyje okruga; regionalnyje političeskije režimy; municipalítety*, Polis: Političeskije issledovanija. 2002, no. 4, s. 159-183, s. 160.

⁷⁷ Tamtéž.

Ad 3)

V souvislosti s procesem konstituování federálních okruhů vyvstává z hlediska ústavního práva celá řada důležitých otázek: Co přesně lze chápat pod pojmem federální okruhy, resp. jaký je jejich státoprávní charakter? Jde vůbec o státoprávní subjekty? Jedná se o administrativní územní jednotku? Mají federální okruhy nahradit stávající federální členění? Jakým způsobem mohou vznikat? Kdo je konstituuje a další. Nejpálčivější problém se ovšem skrývá v zdárném zodpovězení otázky, zda způsob, kterým federální okruhy vznikly, je v souladu s Ústavou Ruské federace. Tomuto nyní věnujme pozornost:

Předem je zapotřebí označit relevantní právní úpravu. Federativnímu zřízení se věnuje jak hlava 1. (základy ústavního zřízení), tak hlava 3. (federativní zřízení) Ústavy Ruské federace. Při hledání odpovědi na otázku, co z hlediska ústavního práva představují federální okruhy, je patrně nutné vycházet přímo z litery Ústavy, a sice z ustanovení článku 5, který předkládá taxativní výčet jednotlivých typů subjektů na území federace⁷⁸. Těmito jsou:

- a) republiky,
- b) kraje,
- c) oblasti,
- d) města federálního významu
- e) autonomní okruhy
- f) autonomní oblasti

Ve vzájemných vztazích s **federálními orgány státní moci** (srov. níže) jsou všechny subjekty Ruské federace mezi sebou rovnoprávné.⁷⁹ Je zde na místě upozornit, že pojem federální okruhy Ústava ve shora uvedeném smyslu nezná.

Podle článku 11 odst. 1 vykonávají federální státní moc v Ruské federaci Prezident, Federální shromáždění (Rada federace a Státní дума), vláda a soudy. Zásadní místo

⁷⁸ Srov. BORISOV, A.B. *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj federacii : (Postatějnyj) s kommentarijami konstitucionnogo suda RF*. 1. Moskva : Knižnyj mir, 2009. 272 s. ISBN 978-5-8041-0342-3, s. 15

⁷⁹ Tamtéž.

zaujímá ustanovení článku 11 odst. 2, podle něhož *státní moc v subjektech Ruské federace uskutečňují jimi vytvářené orgány státní moci*. V dalším odstavci se uvádí, že rozdělení působnosti a pravomocí mezi orgány státní moci Ruské federace a orgány státní moci subjektů Ruské federace je provedeno a) **Ústavou**, b) **federálními smlouvami** a c) **jinými smlouvami** o rozdělení působností a pravomocí. Připustíme-li navzdory absenci pojmu federální okruhy v článku 5, že tyto tvoří jakýsi další typ členských subjektů federace a zákonitě se pak tedy na ně vztahuje některý ze způsobů vzniku členského subjektu podle článku 11, pak ani v tomto případě nelze dospět k závěru, že by federální okruhy vznikly plně v souladu s Ústavou. Federální okruhy totiž vzešly nikoliv přímo z Ústavy, federálních smluv či jakýchkoliv jiných smluv, nýbrž z výnosu (dekretu) Prezidenta. Kardinální význam má v těchto souvislostech ustanovení článku 65 odst. 2, v němž výslovně stojí, že vytvoření nového subjektu se uskutečňuje způsobem stanoveným federálním zákonem. Tímto zákonem se zde může jevit toliko Ústava samotná, neboť je to právě ona, která zakládá a upřesňuje rozmezí Prezidentovy moci.

O Prezidentu Ruské federace pojednává hlava 4. Je hned na místě upozornit, že v Ústavě nikde není obsaženo výslovné zákonné „zmocnění“ Prezidenta vytvořit nový státoprávní subjekt, resp. federální subjekt (srov. výklad výše). Prezident je tak podle článku 90 nadán pravomocí vydávat ústavně-konformní výnosy a nařízení, které jsou závazné na celém území Ruské federace, nicméně je otázkou, zda takové zmocnění je postačující k vydání výnosu o zřízení federálního okruhu. Tímto ovšem nikterak není dotčeno ustanovení článku 83 písm k), podle kterého je Prezident oprávněn jmenovat a odvolávat své zplnomocněné představitele (či zástupce⁸⁰).

Vzhledem k uvedeným skutečnostem ústavnost vzniku federálních okruhů Ruské federace vyvolává mnohé rozpaky. Vytvořením federálních okruhů totiž došlo současně ke konstituování jakési nové geograficky administrativní vrstvy začleněné mezi federální centrum a členské subjekty. Ta pak navíc ani nemá výslovný ústavněprávní podklad. „Ústava nespecifikuje v jaké konkrétní formě tyto federální útvary existují, jaké jsou pravomoci prezidentských představitelů, ani kolik těchto představitelů má být jmenováno.“⁸¹ Federální okruhy tedy vznikly pouze na základě

⁸⁰ Vycházíme z toho, že se jedná pouze o synonyma.

⁸¹ ORACHEVA, O., 2001. *Democracy and federalism in post-communist Russia (relations between Moscow and the regions in the Russian Federation)*, paper presented at the conference, 'The Fall of Communism'

výnosu prezidenta, přestože lze mít důvodně za to, že – zejména s ohledem na ustanovení článků 11 a 65 odst. 2 – tato normotvorba není pro účely kreace nových státoprávních subjektů postačující.

Podle Camerona Rosse „Putinovy federální reformy bezesporu představují útok na federální myšlenku a určitě porušují duch Ústavy, neporušují-li tedy už rovnou samu Ústavu.“⁸²

3.1.3 Podstata a nástroje reformy

Lze shrnout, že neskrývaným záměrem první federální reformy, na základě které došlo ke vzniku sedmi federálních okruhů, bylo již od samého počátku zahájení procesu unitarizace Ruské federace, tj. zabránění dalšímu výskytu decentralizačních snah (implicitně zabránění hrozby separace). Tyto specifické projevy decentralizace, jak bylo uvedeno výše, nacházely v Ruské federaci mimořádně živnou půdu zejména během působení Borise Jelcina. Věnujme nyní pozornost konkrétním instrumentům sloužícím k naplnění Putinova (a posléze Medvěděvova) cíle.

Jsem přesvědčen, že je nejprve nezbytné poodhalit konkrétní *koncepční instrukce Prezidenta*⁸³ *směřované zplnomocněným představitelům*. Prezident totiž zadal polpredům poměrně jednoznačné úkoly:

- a) docílit komplexní harmonizace právních předpisů členských subjektů s federálním zákonodárstvím;
- b) informovat kompetentní federální orgány (zejména pak přímo Prezidenta, coby vrchního velitele ozbrojených sil⁸⁴) o všech záležitostech relevantních z hlediska národní bezpečnosti⁸⁵ federace;

in Europe: Ten Years On’, květen 14–17, The Hebrew University of Jerusalem., s. 11.

⁸² Cit. ROSS, C. Putin’s Federal Reforms and the Consolidation of Federalism in Russia: One Step Forward, Two Steps Back!. *Communist and Post-Communist Studies*. 2003, vol. 36, no. 1, s. 29-47, s. 35 Dostupný z WWW: <http://www.clas.ufl.edu/users/bmoraski/Russia/Ross03_CPCS.pdf>

⁸³ Podobně srov. KAHN, J., *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*. Oxford : Oxford University Press, 2002. 326 s. ISBN 0-19-924699-8, s. 244.

⁸⁴ Viz článek 87 odst. 1 Ústavy Ruské federace

⁸⁵ Pojem *národní bezpečnost* je třeba vykládat extenzivně, neboť se nejedná o ochranu poskytovanou toliko ruskému národu, nýbrž stejně tak všem minoritním etnikům, resp. národům. Zdá se, že z tohoto úhlu pohledu je proto vhodnější používat pojem *federální bezpečnost*.

- c) podávat prezidentovi zprávy o ekonomickém, politickém a sociálním vývoji v oblasti a navrhopvat řešení
- d) koordinovat programy hospodářské spolupráce mezi členskými subjekty nacházejícími se na teritoriu „svěřeného“ federálního okruhu;
- e) kontrolovat zákonnost postupu kompetentních orgánů členských subjektů při personálních zásazích do všech federálních orgánů na území federálního okruhu;
- f) postupovat při výkonu své pravomoci vždy na základě
 - federálních zákonů,
 - prezidentských výnosů,
 - prezidentských nařízení,
 - administrativně-právních pokynů *prezidentského úřadu* (nota bene nikoliv pouze na základě pokynů Prezidenta samotného)⁸⁶.

Pakliže ovšem měli zplnomocnění představitelé naplnit všechna tato očekávání, bylo nemyslitelné opomenout otázku zajištění náležitého hmotného zázemí pro řádný výkon představitelské funkce. *Zodpovědnost za řádnou finanční podporu* na činnost federálních okruhů poprvé *plně přijala federace*. Ostatně – jak doložila devadesátá léta (srov. výše) – jedině tak bylo možno zamezit federálně-degradačnímu vlivu movitých politických elit z jednotlivých členských subjektů, jež mimo jiné mnohdy disponovaly (a i nadále disponují) značnými finančními rezervami.

Následující text nabízí podrobnější vhléd do úkolů zplnomocněných představitelů prezidenta souvisejících s harmonizací právních předpisů členských subjektů s federálním zákonodárstvím – sub a) a co do postupu orgánů členských subjektů v otázkách personálního složení – sub e).

Sub a) – harmonizace právních předpisů členských subjektů s federálním zákonodárstvím

Mělo-li se Rusko časem přeměnit ve federativní systém ovládaný zřetelnými prvky unitarismu, nutně se muselo co nejdříve vymanit z absolutního legislativního chaosu,

⁸⁶ Srov. KAHN, J., *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*. Oxford : Oxford University Press, 2002. 326 s. ISBN 0-19-924699-8, s. 244.

který během devadesátých let cloumal ruskou jurisprudencí. Potíž spočívala v tom, že ruský právní řád obsahoval skutečně obrovské množství různých právních předpisů vzešlých z legislativní činnosti členských subjektů, které nejenže nezcela korespondovaly s obecnými principy ruského federalismu, ale navíc byly v rozporu s federálními zákony nebo je dokonce záměrně negovaly.⁸⁷

Za tohoto neutěšeného stavu stál před prezidentskými představiteli nesmírně náročný úkol, který navíc cíleně znesnadňovaly elitní politické kruhy členských subjektů svou další federálně-nekonformní normotvorbou. Přestože se tedy polpredům až obdivuhodně rychle dařilo harmonizovat dosavadní normy, které nebyly v souladu s právními předpisy federace, legislativní orgány členských subjektů i nadále chrlily nové federálně-nekonformní předpisy. To nejenže neúnosně komplikovalo postavení federálního práva, ale nepřímo – kupříkladu vyvoláním asociace se sysifovskou prací polpredů – navíc podryvalo federální autoritu.

Tato situace byla z pohledu federace nadále neudržitelná. Vše ovšem vyřešil zanedlouho poté schválený federální zákon⁸⁸, kterým bylo Prezidentovi umožněno rozpustit zákonodárny, potažmo výkonný sbor, členského subjektu, pakliže tento vydává⁸⁹ právní normy odporující objektivnímu právu federace.⁹⁰ Zda Prezident rozpustí příslušný orgán členského subjektu či nikoliv, pak za daného stavu záleží výlučně na něm. Lze zde spatřovat jistou podobnost s procesně-právní zásadou oportunity, podle které se příslušný orgán rozhoduje (samozřejmě v mezích zákona) prostřednictvím intelektuálního postupu pověřené osoby.

⁸⁷ ROSS, C. Putin's Federal Reforms and the Consolidation of Federalism in Russia: One Step Forward, Two Steps Back!. *Communist and Post-Communist Studies*. 2003, vol. 36, no. 1, s. 29-47, s. 42.

⁸⁸ *Feděralnyj zakon ot 6 oktjabrja 1999 g. N 184 – FZ „Ob obščich principach organizacii zakonodatel'nych (predstavitel'nych) i ispol'nytel'nych organach gosudarstvennoj vlasti subektov Rossijskoj Feděracii* [online]. 1998-2008 [cit. 2010-02-13]. Dostupný z WWW:

<http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S__MvqgnXSu/PILOT/main.html>.

⁸⁹ Vycházejí z jazykového výkladu, je vhodné upozornit, že podle významu slovesa ‚vydává‘ lze v intencích zákona sankcionovat rozpuštěním příslušný orgán toliko za opakovanou federálně-nekonformní legislativní činnost, nikoliv jen za jednorázový předpis odporující federálnímu zákonodárství.

⁹⁰ ROSS, C. Putin's Federal Reforms and the Consolidation of Federalism in Russia: One Step Forward, Two Steps Back!. *Communist and Post-Communist Studies*. 2003, vol. 36, no. 1, s. 29-47, s. 40.

Sub e) – postupu orgánů členských subjektů v otázkách personálního složení

Jak bylo uvedeno výše, vytvořením federálních okruhů došlo k vytvoření jakési vrstvy administrativních útvarů zastřešujících jednotlivé členské subjekty na straně jedné a zakomponovaných do federálního systému na straně druhé. Je ovšem otázkou nakolik federální okruhy představují jen administrativní útvary a nakolik v nich lze spatřovat svébytný státoprávní subjekt. Jednu z odpovědí lze patrně nalézt právě v problematice personálního obsazování:

Profederální vývoj v oblasti personálních změn lze demonstrovat na následujícím příkladu:

Není náhodou, že organizace federálních okruhů se stala brzy vzorem i pro další *federální* orgány, s nimiž úzce spolupracovaly⁹¹. Tak například vedoucí pracovníci policejních orgánů byly v jednotlivých členských subjektech zprvu jmenováni (z centra) Ministrem vnitra po konzultaci s orgány členských subjektů. Tímto mohly členské subjekty spolehlivě lobbovat pro své zájmy, jež se ostatně v oblasti policejních a justičních věcí – ostatně velmi citlivých co do otázky suverenity – se zájmy federace mnohdy dosti rozcházejí. Vznikem federálních okruhů měl ovšem být dán prostor přesně opačné praxi: vedoucí pracovníci policie jsou *dnes* jmenováni Prezidentem po předchozí konzultaci s Ministrem vnitra. Gubernátoři jednotlivých členských subjektů již nejsou nadáni kompetencí spolurozhodovat o personálním složení federálních policejních složek.

Lze tedy shrnout, že federální okruhy vznikly jako odpověď na vzrůstající moc politických špiček jednotlivých členských subjektů.⁹² Pod unitaristickým náporům Putinových reforem se vedoucí orgány členských subjektů stávaly čím dál více závislé na přízni federace. Zrušení přímé volby gubernátorů (srov. níže), kterou nekompromisně nahradilo jmenování Prezidentem, pak nemělo jen význam strategický, nýbrž se v něm skrývala i určitá symbolika, tj. nástin budoucího nasměrování federálního vývoje. Obě moci, federální i členská, se z roviny bývalého

⁹¹ Podobně ROSS, C. Putin's Federal Reforms and the Consolidation of Federalism in Russia: One Step Forward, Two Steps Back!. *Communist and Post-Communist Studies*. 2003, vol. 36, no. 1, s. 29-47, s. 35.

⁹² SAKWA, R., *Russian Politics and Society*. London : Routledge, 2002. 542 s. ISBN 978-0-415-22753-7, s. 246.

vzájemného soupeření dostávají na úroveň – řekl bych – **nucené kooperace**. Lze se jen dohadovat, zda *taková forma kooperace* je do budoucna žádoucí. Otázka ovšem může stát i jinak: Je vůbec existence federálních okruhů nutná? Následující text nabízí stručný vhled do této problematiky.

3.1.4 Legitimita federálních okruhů

Chceme-li zpětně hodnotit důvodnost vzniku federálních okruhů, domnívám se, že je zapotřebí v první řadě vycházet z předpokladu, že Ruská federace v devadesátých letech byla na pokraji absolutního kolapsu a to takřka po všech stránkách. Za obdobného stavu lze jistě pochopit, že jakýkoliv radikální pokus o řešení představuje vabank.

Zřízení sedmi federálních okruhů bylo zpočátku vnímáno s jistým despektem a pochybnostmi. Vzhledem k četným zkušenostem se státnickými nezday reformních počínů ruských politických špiček přistupovala společnost – navzdory všeobecným sympatiím – k Putinovu radikalismu poněkud skepticky. V úvahu prakticky přicházely dva scénáře: **První**, podle tehdejších očekávání, půjde o lichý projekt eliminace politické, právní a hospodářské decentralizace členských subjektů; **druhý**, federální okruhy vytvoří určité přemostění mezi federací a členskými subjekty, prostřednictvím kterého federace bude moci usměrňovat příslušné orgány členských subjektů.⁹³

O tom, že se spíše naplní první varianta, nepochybovaly zejména nejvyšší politické kruhy členských subjektů. Když se však polpredům za podpory určitých federálních instrumentů (o nichž bylo podrobněji pojednáno výše) podařilo – nepochybě ovšem též přispěním kultu prezidenta Putina – získat určitý respekt, stalo se jen otázkou času, kdy jednotlivé politické reprezentace členských subjektů svolí k rovnocenné kooperaci s představiteli prezidenta.

Tito ovšem zpočátku čelili dosti nepřátelskému přístupu ze strany gubernátorů, kteří v intervenci polpredů – a nutno dodat, že realisticky – spatřovali hrozbu legitimizující

⁹³Srov. FARUKŠIN, M. *Feděralizm: Těoretičeskije i prikladnyje aspekty*. Moskva: Jurist', 2004. 572 s. ISBN 5-7975-0725-0, s. 238.

se federální moci na úkor moci vlastní. Gubernátoři si nicméně byli dobře vědomi, že šlo-li o posouzení legitimacy moci, měli nad prezidentskými představiteli nepopiratelnou výhodu. Ta spočívala v tom, že jejich mandát vzešel z přímých voleb, kdežto představitelé byli jmenováni Prezidentem dle jeho vlastního uvážení. Tato výhoda ovšem zanikla, a to když od roku 2004 začal Prezident jmenovat i gubernátory.⁹⁴

Nyní se zdá, že pozice prezidentských představitelů je poněkud handicapována rovněž tím, že neexistuje prakticky žádný zákonný rámec, který by mu umožňoval přímo determinovat personální složení vlastního administrativního aparátu. Opačně je tomu u gubernátorů, kteří si své spolupracovníky určují sami; jinak řečeno, vzhledem k tomu, že představitel je přímým podřízeným Prezidenta a jeho moc je derivována od federálního centra, je tudíž ve všech zásadních počínech, spadajících do působnosti představitelského úřadu, závislý na souhlasu prezidentské administrativy.⁹⁵ Uvedené ovšem nemusí ještě nutně znamenat, že jsou prezidentští představitelé nějak významně znevýhodněni: Z povahy věci totiž představitelé těžší z daleko užší vazby s federálním centrem, resp. Prezidentem, který v Ruské federaci disponuje nejvyšší mocí.⁹⁶ (Srov. rovněž ustanovení článku 87 Ústavy an.)

Na rozdíl od gubernátorů členských subjektů jsou prezidentští představitelé taktéž součástí členské základny **Bezpečnostní rady Ruské federace**. Pro Ruskou federaci má mimo jiné otázka vojenské politiky již odnepaměti – zejména pak ale z doby tzv. *Studené války* – tradičně mimořádně vysoký význam.⁹⁷

3.1.5 Výsledek reformy

Zřízení sedmi federálních okruhů, do jejichž čela stanuli zplnomocnění představitelé prezidenta, přispělo k prosazení federální moci v jednotlivých členských subjektech. Nejenže se tím podařilo zastavit rozbíhavost federálního práva s právem jednotlivých

⁹⁴ Tamtéž, s. 239.

⁹⁵ Srov. FARUKŠIN, M. *Fedéralizm: Teoretičeskije i prikladnyje aspekty*. Moskva: Jurist', 2004. 572 s. ISBN 5-7975-0725-0, s. 239.

⁹⁶ Srov. BUTLER, W. E. *Russian Law*. 2. Oxford : Oxford University Press, 2003. 761 s. ISBN 0-19-925400-1. s. 301.

⁹⁷ HYDE, Matthew. Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia. *Europe-Asia Studies*. 2001, vol. 53, no. 5, s. 719-743, s. 739.

členských subjektů, ale v první řadě federální moc si získala federální úřady v členských subjektech pro výkon federální politiky.⁹⁸

Jen stěží lze ovšem přehlížet kritiku vzniku federálních okruhů. Dalo by se totiž říci, že z určitého hlediska představují federální okruhy pouze jakousi zbytečnou federálně-administrativní vrstvu (srov. výše). Koneckonců, harmonizaci objektivního práva federace s právními řády jednotlivých členských subjektů by bylo lze docílit i bez vytváření dalších státoprávních(?) subjektů. Další slabinou federálních okruhů je například i to, že jejich představitelé navíc ani nemají přímou pravomoc nad federálními úřady. Jediné, co ve vztahu k nim mohou vykonávat, je kontrolní činnost. Vzhledem k tomu, že tato přímá pravomoc vůči federálním úřadům náleží ministerstvům, polpredové tedy zastávají funkci pouhých dohlížitelů.⁹⁹

3.2 Reforma II. – Změna v personálním složení Rady federace

3.2.1 Pojem Rady federace

Chceme-li hovořit o reformách Rady federace, zdá se, že je nejprve nutné věnovat pozornost jejímu současnému *právnímu základu*. Tento je obsažen v Ústavě Ruské federace pod hlavou pátou, v článcích 94 an.

Rada federace představuje horní komorou parlamentu Ruské federace, neboli Federálního shromáždění. Obecnou legální definici **Federálního shromáždění** předkládá článek 94, podle něhož se jím rozumí *vrcholný zastupitelský a zákonodárny orgán Ruské federace*. Základní struktura ruského parlamentu je rozvedena v článku 95: Federální shromáždění se skládá ze dvou sněmoven – **Rady federace** a **Státní dumy** (coby dolní komory parlamentu). Vycházejí z ustanovení článku 95 odst. 2, lze konstatovat, že Ústava definuje Radu federace jako *komoru zastupující zájmy jednotlivých členských subjektů*, neboť je zde stanoveno, že členem Rady federace jsou

⁹⁸ Srov. FARUKŠIN, M. *Fedéralizm: Teoretičeskije i prikladnyje aspekty*. Moskva: Jurist', 2004. 572 s. ISBN 5-7975-0725-0, s. 239.

⁹⁹ Tamtéž.

dva zástupci za každý subjekt Ruské federace; po jednom za zastupitelský a za výkonný orgán státní moci.¹⁰⁰ Naopak Státní дума je složena z 450 poslanců bez ohledu na jejich „regionální“ příslušnost.

3.2.2 Úloha Rady federace v legislativním procesu

Těžiště činnosti Rady federace lze spatřovat v **legislativním procesu**, kde vedle práva *zákonodárné iniciativy*, zakotveného v článku 104, sehrává Rada federace roli jisté *legislativní pojistky*¹⁰¹ vůči legislativní činnosti Státní dumy. Státní dumě se ostatně předkládají všechny návrhy zákonů (a to včetně zákonů s daňovou tematikou a jiných podobných zákonů, které předpokládají výdaje kryté z federálního rozpočtu, jež mají být nejprve opatřeny písemným vyjádřením vlády Ruské federace).¹⁰²

Z uvedeného plyne, že federální zákony schvaluje Státní дума. Děje se tak na základě vyslovení nadpoloviční většiny *všech* hlasů poslanců Státní dumy, nestanoví-li Ústava pro některé zvláštní případy jinak (srov. níže). Takto schválené Federální zákony se do pěti dnů postoupí k projednání Radě federace. Ta je povinna se jimi zabývat co nejdříve. Pakliže Rada federace neprojedná Státní dumou řádně schválený a postoupený federální zákon do čtrnácti dnů, hledí se na tento federální zákon jako na schválený oběmi komorami parlamentu.¹⁰³

Stejně jako je tomu v případě Státní dumy, Federální zákon je schválen Radou federace, jestliže pro něj hlasovala nadpoloviční většina *všech* členů této sněmovny. V případě zamítnutí federálního zákona Radou federace *mohou* (nota bene nejsou povinovány) sněmovny po vzájemném konsenzu vytvořit tzv. *dohodovací komisi* k projednání vzniklých rozporů a poté musí být federální zákon znovu projednán Státní dumou.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Srov. BORISOV, A.B. *Komentarij k Konstitucii Rossijskoj federacii : (Postatějnij) s komentarijami konstitucionnogo suda RF*. 1. Moskva : Knižnyj mir, 2009. 272 s. ISBN 978-5-8041-0342-3, s. 184

¹⁰¹ Obecně lze též hovořit o zakotvení *legislativního filtru* „špatných“ rozhodnutí dolní komory parlamentu; podobně např. DAVID, R. *Ústava České republiky, Listina základních práv a svobod : Úplné znění doplněné poznámkami, úvodem do problematiky a výběrem ze soudních případů*. 4. Olomouc : Nakladatelství Olomouc, s.r.o., 2005. 263 s. ISBN 80-7182-200-0.

¹⁰² Ve smyslu článku 104 odst. 3 Ústavy Ruské federace

¹⁰³ Srov. BORISOV, A.B. *Komentarij k Konstitucii Rossijskoj federacii : (Postatějnij) s komentarijami konstitucionnogo suda RF*. 1. Moskva : Knižnyj mir, 2009. 272 s. ISBN 978-5-8041-0342-3, s. 206 – 208

¹⁰⁴ Tamtéž. Srov. rovněž článek 105 odst. 4 Ústavy Ruské federace

S posledně uvedeným pravidlem obecně souvisí otázka absolutního, resp. suspenzivního veta horní komory parlamentu, resp. prezidenta. To, že Rada federace nedisponuje vůči Státní dumě právem absolutního, nýbrž pouze *suspenzivního veta*, je přímo uvedeno v ustanovení článku 105 odst. 5: „V případě nesouhlasu Státní dumy s rozhodnutím Rady federace je federální zákon schválený, jestliže při novém hlasování pro něj hlasovaly nejméně dvě třetiny poslanců Státní dumy.“¹⁰⁵ Jinými slovy, nalezneme-li ve svých řadách Státní дума dostatečně vysoký počet kladných hlasů pro návrh federálního zákona, pak Rada federace již nedokáže zabránit nástupu další fáze prosazování tohoto zákona.

„Schválený federální zákon se do pěti dnů postupuje Prezidentovi Ruské federace k podpisu a vyhlášení.“¹⁰⁶ Zde mohou nastat prakticky tři situace:

1. Prezident nemá výhrad a schválený federální zákon v zákonné lhůtě čtrnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen, *podepíše a vyhlásí* jej.
2. Prezident nesouhlasí se zněním schváleného federálního zákona, a proto jej v zákonné lhůtě čtrnácti dnů *zamítne*.
3. Prezident se v zákonné lhůtě čtrnácti dnů nevyjádří ke schválenému federálnímu zákonu.

Ad 2) Zamítne-li takto Prezident schválený federální zákon, Státní дума a Rada federace zákon opět projednají. Postupují přitom podle týchž ustanovení Ústavy, jimiž se v legislativním procesu řídily doposud. Bude-li při *opakovaném projednání* federální zákon schválený *v původním znění* nejméně dvoutřetinovou většinou hlasů *všech* členů Rady federace a poslanců Státní dumy, musí ho Prezident do sedmi dnů podepsat a vyhlásit.

Ad 3) Nevyjádří-li Prezident ve lhůtě čtrnácti dnů od řádného postoupení schváleného návrhu federálního zákona své stanovisko, tedy nepodepíše-li a nevyhlásí či nezamítne-li tento zákon, má se za to že vůči schválenému federálnímu zákonu nemá dalších výhrad, a proto – stejně jako ve shora uvedeném případě – mu vzniká

¹⁰⁵ Shodně článek 105 odst. 5 Ústavy Ruské federace

¹⁰⁶ Shodně článek 107 odst. 1

povinnost do sedmi dnů od nastoupení této presumpce podepsat a vyhlásit projednaný federální zákon.

Poněkud odlišné jsou požadavky pro přijetí tzv. *federálních ústavních zákonů*, tj. federálních zákonů zakládajících, měnících nebo rušících přímo některé ustanovení federálního (ústavního) řádu Ruské federace. Podle článku 108 je možné přijímat federální ústavní zákony jedině ve věcech stanovených Ústavou a dále za určitých „zprísněných podmínek“ – federální ústavní zákon je schválený, jestliže byl schválen nejméně tříčtvrtinovou většinou všech hlasů Rady federace a nejméně dvouřetinovou většinou všech poslanců Státní dumy. Pakliže je v obou komorách parlamentu takto markantní zájem o legislativní zásah do ústavního řádu Ruské federace, pak Prezident je bez dalšího povinen schválený federální ústavní zákon podepsat a vyhlásit. Prezident zde tedy nedisponuje právem veta. Pro doplnění je vhodné uvést, že článek 108 je v poměru speciality k ustanovením o „obyčejných“ federálních zákonech.¹⁰⁷

Vycházejí z popsané úpravy ústavodárného procesu, je zřejmé, že nejnáročnější je prosadit federální ústavní zákon právě v Radě federace. Tato skutečnost rovněž dokresluje charakter Rady federace jako orgánu určeného především k reprezentaci zájmů jednotlivých členských subjektů.

3.2.3 Další působnost Rady federace

V předchozím textu byl věnován prostor stručnému nástinu zákonodárného procesu a sice s důrazem na postavení Rady federace, coby federálního orgánu (jehož se ostatně reforma přímo týká). Do působnosti Rady federace ovšem vedle účasti na zákonodárném procesu patří rovněž další, neméně důležité pravomoci¹⁰⁸. Podle článku 102 odst. 1 jde o:

¹⁰⁷ Srov. BORISOV, A.B. *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj federacii : (Postatějnyj) s kommentarijami konstitucionnogo suda RF*. 1. Moskva : Knižnyj mir, 2009. 272 s. ISBN 978-5-8041-0342-3, s. 212 – 213

¹⁰⁸ Co do pochopení pojmů *působnost, pravomoc a příslušnost*, tato práce vychází z koncepce pojaté Vladimírem Sládečkem In SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, 2. Praha: Aspi 2009, 463 s. ISBN: 978-80-7357-382-9

- schválení změny hranic mezi subjekty Ruské federace
- schválení výnosu Prezidenta Ruské federace o vyhlášení válečného stavu
- schválení výnosu Prezidenta Ruské federace o vyhlášení mimořádného stavu
- rozhodnutí možnosti nasazení ozbrojených sil Ruské federace za hranicemi území Ruské federace
- vyhlášení voleb Prezidenta Ruské federace
- zproštění Prezidenta Ruské federace úřadu
- jmenování soudců Ústavního soudu Ruské federace, Nejvyššího soudu Ruské federace, Vrchního arbitrážního soudu Ruské federace
- jmenování a odvolání generálního prokurátora Ruské federace
- jmenování a odvolání náměstka předsedy Účetní komory a poloviny jejich auditorů

3.2.4 Vývoj Rady federace a předpoklady pro přijetí reformy

Rada federace byla konstituována Ústavou v prosinci 1993. Ještě téhož roku se do ní konaly přímé volby. Zahájila tak svou činnost plnohodnotné horní komory Federálního shromáždění od roku 1994. Zhruba rok poté došlo k tomu, že funkci členů Rady federace začali vykonávat gubernátoři, kteří reprezentovali orgán nejvyšší výkonné moci členských subjektů, a představitelé členských zákonodárných sborů.¹⁰⁹ Tento stav setrval až do léta 2000, kdy došlo k přijetí další razantní reformy prezidenta Putina.

3.2.4.1 Rada federace v období 1996 – 2000

Chceme-li zhodnotit nakolik bylo fungování Rady federace v letech 1996 – 2000 efektivní, je třeba vycházet z následujících skutečností. V první řadě – trůfám si tvrdit – je vhodné zdůraznit, že členové Rady federace získávali svůj mandát zdola. Z toho lze dovodit, že chtěli-li se politici stát členy vrcholného federálního orgánu, jakým Rada federace nepochybně byla a je, museli získat dostatečně silnou podporu právě v „regionálních“ volbách. Tím však veřejně činné osoby mající politické ambice byly

¹⁰⁹ SAKWA, R. *Russian Politics and Society*. London : Routledge, 2002. 542 s. ISBN 978-0-415-22753-7, s. 133.

podrobeny důkladnému drobnohledu voličů členských subjektů, na jejichž podpoře ostatně závisel jejich vzestup v hierarchii politické moci. Politici členských subjektů – v duchu *do ut des*¹¹⁰ – již z povahy věci vynakládali daleko vyšší úsilí ve snaze prvořadě uspokojit potřeby svých voličů a získat si jejich přízeň. Federální zájem pro reprezentanty členských subjektů zpravidla nepředstavoval nic zvlášť důležitého. Šlo-li tedy místním politikům o začlenění do politické elity Federálního shromáždění spíše nežli v budování silného federálního celku shledávali výtečnou příležitost k získání cenných kontaktů a informací z vrcholných federálních kruhů, a to ve svůj vlastní soukromý prospěch.¹¹¹ Za těchto okolností byla imunita člena Rady federace, ve smyslu trestně-procesní exempce, nepochybně velmi vhodným privilegiem.¹¹²

S ohledem na výše uvedené skutečnosti tedy nepřekvapuje, že politické špičky členských subjektů zpravidla upřednostňovaly plnění svých politických závazků v dominantním místě svého působení – v členských subjektech federace. „Bylo na denním pořádku, že si poslanci Dumy stěžovali, že jejich kolegové z horní komory parlamentu nemají čas na dohodovací řízení o sporných federálních zákonech.“¹¹³

Za zmínku pak jistě stojí poněkud zvláštní vztah Rady federace s Prezidentem: Na rozdíl od poslanců Státní dumy, kteří se vlivem svých stranických programů s Prezidentem v řadě záležitostí často rozcházel, členové Rady federace naopak působili v tomto aspektu daleko flexibilněji a poddajněji. Jednotliví členové horní komory parlamentu zprvu obezřetně, posléze přímo, začali prosazovat své vlastní individuální zájmy, pročež se nezdráhali vlichotit se za tímto účelem prezidentské administrativě.¹¹⁴ Posléze ovšem došlo k velmi paradoxní situaci:

Přestože prezidentská administrativa po celou dobu žila v domnění, že Rada federace je lobbyisticky plně závislá na její libovůli, ukázalo se, že v případě potřeby je schopna Prezidentův vliv velmi přesvědčivě eliminovat.¹¹⁵ Zvážíme-li pak

¹¹⁰ Doslova: „dávám, abys dal“.

¹¹¹ HYDE, M. Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia. *Europe-Asia Studies*. 2001, vol. 53, no. 5, s. 719-743, s. 728.

¹¹² SAKWA, R. *Russian Politics and Society*. London : Routledge, 2002. 542 s. ISBN 978-0-415-22753-7, s. 133.

¹¹³ Cit. REMINGTON, T. F. Majorities without Mandates: The Russian Federation Council since 2000. *Europe-Asia Studies*. 2003, vol. 55, no. 5, s. 667-691, s. 670.

¹¹⁴ Tamtéž.

¹¹⁵ HYDE, M. Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia. *Europe-Asia Studies*. 2001, vol. 53, no. 5, s. 719-743, s. 728.

všudypřítomnou hrozbu separatistických hnutí, podcenění tohoto fenoménu se v blízké budoucnosti mohlo Ruské federaci vymstít.

To lze ilustrovat kupříkladu na velmi napjaté situaci mezi Ruskou federací a jejím Primorským krajem, který se vyznačoval dosti decentralistickými sklony. Ty byly nadto značně podpořeny autoritářským režimem gubernátora Jevgenije Nazdratěnka. O propojení krajské oligarchie s organizovaným zločinem se v podstatě nepochybovalo.¹¹⁶ Když se Boris Jelcin pokusil odvolat Nazdratěnka, setkal se s nečekaným odporem Rady federace. Přitom jen stěží bylo možno Prezidentovi vytýkat postup, který zvolil. S trochou nadsázky by se tak dalo říci, že v okamžiku, kdy došlo k nepodpoření Prezidenta proti Nazdratěnkovi, z Ruské federace se stala ta největší zločinecká organizace na světě. Tomuto poněkud drsnému závěru sekunduje skutečnost, že členové Rady federace nepodpořili Prezidenta v první řadě z důvodu obav, že pokud by Nazdratěnko byl odvolán, stal by se jeho případ určitým precedensem, na základě kterého by bylo možno odvolat i je samotné.¹¹⁷

3.2.4.2 Vlastní reforma Rady federace

Několik dní po zavedení federálních okruhů, do jejichž čela stanuli zplnomocnění představitelé, prezident Putin podal Státní dumě návrh zákona, kterým se měly změnit pravidla pro personální složení Rady federace. Podstata tohoto návrhu spočívala v tom, že členové horní komory federálního parlamentu by nadále již nebyli totožní s vedoucími představiteli výkonné a zákonodárné moci v jednotlivých členských subjektech. Jejich úlohy se měly zhostit jiné osoby, na jejichž volbě měli politické elity členských subjektů participovat. Tím měly být rozřešeny problémy spojené s kumulací funkcí vrcholných politických reprezentantů členských subjektů.

Napjatá situace ovšem vyžadovala od Prezidenta i jeho administrativy rychlou reakci. Bylo třeba komplexně provést všechna nutná reformní opatření v co nejkratší době, pročež k podání návrhu na změnu v dosazování členů Rady federace Prezident připojil další dva návrhy zákona: 1. návrh zákona, jímž se zakládá pravomoc prezidenta odvolat gubernátory, 2. návrh zákona, jímž se zakládá pravomoc gubernátorů

¹¹⁶ Srov. HYDE, M. Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia. *Europe-Asia Studies*. 2001, vol. 53, no. 5, s. 719-743, s. 729.

¹¹⁷ Tamtéž.

odvolávat starosty měst spadajících do obvodů členského subjektu.¹¹⁸ Původní návrh reformy Rady federace byl Státní dumou schválen v létě 2000.¹¹⁹

Podstata tohoto návrhu sestávala z následujících bodů:

1. Členem horní komory federálního parlamentu se namísto vedoucích představitelů výkonné a zákonodárné moci členských subjektů stanou jejich nominovaní kandidáti:
2. Gubernátor vybere kandidáta na obsazení postu reprezentanta *výkonné moci* členského subjektu v Radě federace. Ten pak podléhá schválení místního zákonodárského sboru.
3. Předseda parlamentu členského obdobně vybere kandidáta na obsazení postu reprezentanta zákonodárné moci členského subjektu v Radě federace.
4. Člen Rady se stane zaměstnancem Ruské federace na plný úvazek. Zavede se inkompatibilita vysokých státních funkcí s mandátem člena Rady federace.
5. Obměna Rady federace proběhne do 1. dubna 2001.¹²⁰

Zatímco Státní дума Prezidentův návrh schválila, Rada federace jej drtivou většinou 129 hlasů zamítla.¹²¹ Dále, vzhledem k tomu, že Státní дума schválila návrh zákona většinou 308 hlasů¹²², Rada federace – spíše tedy vedena strategickými důvody – byla nucena přistoupit na vytvoření *dohodovací komise* obou komor parlamentu.

Výsledkem práce dohodovací komise se staly tyto úpravy původního návrhu:

- Došlo k posílení pozice gubernátorů – nominace jimi vybraných kandidátů do Rady federace nadále už nepodléhaly souhlasu zákonodárského sboru členského subjektu. Ten ovšem právo zasahovat do procesu nominace úplně docela nepozbyl (bylo pouze oslabeno), neboť zákonodárský sbor

¹¹⁸ *Телевизионное обращение к гражданам России 17 мая 2000 г.* [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-10]. Dostupný z WWW: <http://kremlin.ru/appears/2000/05/17/0002_type63374type82634_28742.shtml>.

¹¹⁹ *Chronika zasedanija Gosudarsvennoj Dumy 23 ijunja 2000 g.* [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-10]. Dostupný z WWW: <[http://wbase.duma.gov.ru/steno/nphsdb.exe?B0CW\[F11&23.06.2000&F11&23.06.2000&F11&&F258&^&\]H951](http://wbase.duma.gov.ru/steno/nphsdb.exe?B0CW[F11&23.06.2000&F11&23.06.2000&F11&&F258&^&]H951)>.

¹²⁰ Podobně srov. KAHN, J. *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*. Oxford : Oxford University Press, 2002. 326 s. ISBN 0-19-924699-8, s. 256.

¹²¹ Podrobněji srov. *61 zasedanije Sověta Feděracii 28.06.2000: Dněvnik zasedanija* [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-10]. Dostupný z WWW: <<http://council.gov.ru/lawmaking/sf/diary/114/index.html>>

¹²² Je třeba upozornit, že k přehlasování Rady federace postačovalo získání 300 hlasů.

dostal právo zrušit již proběhlé jmenování dvoutřetinovou většinou všech hlasů.¹²³

- Posílení pozice gubernátorů lze rovněž doložit na tom, že nově získali možnost odvolávat ty členy Rady federace, které sami nominovali. Podle současné úpravy se v takovém případě postupuje obdobně jako při procesu jmenování.¹²⁴
- K obměně Rady federace mělo dojít nikoliv k 1. dubnu 2001, ale až do konce roku 2001.

Tento návrh byl schválen oběma komorami ruského parlamentu.

Vznik Státní rady

Putinova reforma Rady federace se významně promítnula do postavení hlav členských subjektů federace. Vzhledem k tomu, že tito již nezasedali v Radě federace, ztratili důležité privilegium, které jim federální zákony zaručovaly – imunitu člena Rady federace. Kromě toho se přirozeně oddálili federálním politickým elitám a v neposlední řadě pozbyli možnost podílet se na zákonodárném procesu. Pakliže chtěl Prezident tento nevyvážený stav nějakým způsobem, byť *pro forma*, napravit, jevílo se jako vhodné zřídit nový federální orgán. Tím se stala tzv. Státní rada.¹²⁵

Účelem Státní rady je umožnit gubernátorům pravidelný přístup k Prezidentovi Ruské federace, o který byli reformním prezidentským výnosem „ochuzeni“. Členskou základnu Státní rady tvoří gubernátoři a Prezident. Státní rada zasedá v plenárních zasedáních nejméně čtyřikrát do roka. Předsednictvo Státní rady tvoří osm gubernátorů po jednom z každého federálního okruhu. Každých šest měsíců dochází k rotaci předsedajících gubernátorů v rámci členských subjektů jednotlivých federálních okruhů. Předsednictvo Státní rady zasedá nejméně jedenkrát za měsíc.¹²⁶

¹²³ *Feděralnyj Zákon o porjadke formirovanija Sověta Feděracii Fedělangogo Sobranija Rossijskoj Federacii prinjat Gosudarstvennoj Dumoj 19 ijulja 2000 g. odobren Sovětom Feděracii 26 ijulja 2000 g.*, § 5 [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-10]. Dostupný z WWW:

<http://council.gov.ru/about/status_proxy/2000-113fz/index.html>.

¹²⁴ Tamtéž, § 9.

¹²⁵ *Ukaz Prezidenta RF ot 01.09.2000 N 1602 „O Gosudarstvennom Sověte Rossijskoj Feděracii* [online]. 2008-2010 [cit. 2010-04-10]. Dostupný z WWW:

<<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=003219>>.

¹²⁶ Podrobněji viz KAHN, J. *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*. Oxford : Oxford University Press, 2002. 326 s. ISBN 0-19-924699-8, s. 258.

Troufám si tvrdit, že z hlediska ústavněprávního zde nejpodstatnější poznatek spočívá ve faktu, že Státní rada představuje toliko orgán poradní. Jinými slovy, pozice hlav členských subjektů zřízením této nové instituce nijak nezesílila. Symboličnost moci Státní rady lze demonstrovat kupříkladu na charakteru záležitostí, ve kterých je reálně schopna jednat. Chebankova v této souvislosti trefně konstatuje, že „spolupráce v rámci mezivládních institucí se uplatňuje pouze ve vybraných oblastech a zahrnuje návrhy, které nemohou vážně ohrozit základy ekonomických a politických reforem.“¹²⁷

Jako konkrétní příklad omezeného vlivu Státní rady lze uvést schválení zákona, který jednostranně umožňuje federálnímu centru vykonávat na území členského subjektu dočasnou finanční správu, pakliže tento nakládá s dotacemi z federálního rozpočtu nevhodně či protiprávně.¹²⁸ Přestože se Státní rada – nutno dodat, že nikoli tak docela neoprávněně – bránila schválení tohoto federálního zákona a vytrvale vyjadřovala Prezidentovi svůj důrazný protest, její argumenty nakonec neměly žádný podstatný vliv. Poměrně známý je rovněž případ ostentativní ignorance návrhu nového rozdělení pravomocí mezi federálním centrem a členskými subjekty, který přednesl Mintimer Šajmiev, prezident Tatarské republiky.¹²⁹

3.2.5 Posouzení souladu reformy Rady federace s federální Ústavou

Zmínku o odlišnosti mezi povahami obou komor parlamentu Ruské federace lze v Ústavě nalézt nejen prostřednictvím striktního autentického výkladu, nýbrž i mezi řádky, tedy v duchu Ústavy: Zatímco se například v článku 96 hovoří o *volbě Státní dumy*, v případě horní komory parlamentu Ústava pojednává o *způsobu formování*

¹²⁷ Cit. CHEBANKOVA, E. Putin's Struggle for Federalism: Structures, Operation, and the Commitment Problem. *Europe-Asia Studies*. 2007, vol. 59, no. 2, s. 279-302., s. 288.

¹²⁸ *Feděral'nyj zakon ot 4 ijulja 2003 g. N 95-F3 „O vnešenii izmenenij i dopolnėnij v Feděral'nyj zakon „Ob obščich principech organizacii zakonodatělnych (predstaviteľnyh) i ispolnytel'nyh organon gosudarstvennoj vlasti subetov Rossijskoj federacii“ s izmenenijami ot 11, 29 děkabrja 2004 g., 29 děkabrja 2006 g., 26 aprelja 2007 g., 22 ijulja 2008 g.* [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-10]. Dostupný z WWW: <http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_k1Th4cXm/PILOT/main.htmlhttp://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_k1Th4cXm/PILOT/main.html>.

¹²⁹ Srov. CHEBANKOVA, Elena. Putin's Struggle for Federalism: Structures, Operation, and the Commitment Problem. *Europe-Asia Studies*. 2007, vol. 59, no. 2, s. 279-302., s. 288.

Rady federace.¹³⁰ Lze tedy dovodit, že nepřímá volba a jmenování do Rady federace si nikterak s ustanovením článku 96 neodporují. Situace se nicméně poněkud zkomplikovala od ledna 2005, kdy přímé volby gubernátorů byly nahrazeny jejich jmenováním Prezidentem.¹³¹ Teprve po tomto jmenování mohli gubernátoři dále jmenovat (samozřejmě v souladu se zákonným postupem) členy Rady federace.

Zdá se ale, že tento postup je v rozporu s principem dělby moci ve smyslu článku 10 Ústavy. Původně byli totiž všichni členové Rady federace zvoleni v přímých volbách konaných v členských subjektech. Nyní voliči mohou svým hlasem ovlivnit pouze složení zákonodárského sboru členského subjektu, nikoliv složení své vrcholné exekutivy, jež je jmenována Prezidentem. Moc, kterou doposud formálně disponoval lid, se tak přenesla do rukou Prezidenta. Troufám si tvrdit, že šlo o další důmyslný pokrok k jistému stmelení a unifikaci Ruské federace.

Na závěr je, podle mého soudu, vhodné též zmínit, jak se změnilo postavení samotné Rady federace. V první řadě se dá říci, že vzhledem ke své nízké legitimitě Rada federace uplatňovala (a uplatňuje) na federální centrum vsutku velmi zanedbatelný politický tlak. V nepřímé úměře si naopak Prezidentská administrativa udržuje nad činností Rady federace dlouhodobě vysoký vliv.

3.3 Reforma III. – Zrušení přímých voleb hlav členských subjektů federace

Na podzim roku 2004 došlo ve způsobu obsazování gubernátorských míst k výrazné změně. Dalo by se říci, že se jednalo o přímý důsledek reformního snažení prezidenta Putina zesílit vliv federálního centra: Přímé volby gubernátorů (od roku 1996¹³²) byly plně nahrazeny intervencí Prezidenta a jeho administrativy. Podstata změny spočívá v tom, že Prezident předloží návrh kandidáta na post gubernátora zákonodárnému sboru členského subjektu a ten jej pak pod hrozbou sankce rozpuštěním schválí.

¹³⁰ BORISOV, A.B. *Komentarij k Konstitucii Rossijskoj federacii : (Postatěžnyj) s kommentarijami konstitucionnogo suda RF*. 1. Moskva : Knižnyj mir, 2009. 272 s. ISBN 978-5-8041-0342-3, s. 185

¹³¹

¹³² *Postanovlenije Konstitucionnogo suda RF ot 18 janvarja 1996 g. N2-P „Po dělu o popravke konstitucionnosti Rada položenij Ustava (Osvnovnogo Zákona) Altajského kraja* [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-11]. Dostupný z WWW: <http://ksportal.garant.ru:8081/SESSION/S__GtWbl051/PILOT/main.html>.

3.3.1 Podnět k reformě

Záměr zrušit přímé volby gubernátorů svým způsobem legitimizoval teroristický útok v Beslanu z 1. září 2004, při kterém zahynulo 348 lidí, z nichž 180 byly děti.¹³³ Prezident Putin vystoupil 13. září 2004 na zasedání vlády, jehož se rovněž zúčastnili vedoucí představitelé subjektů federace, s rámcovým návrhem změn, které měly zaručit státu prostředky v boji proti terorismu. Jednalo se mimo jiné o zrušení přímých voleb gubernátorů. Putin ve svém vyjádření ostře odsoudil nejen teroristický útok v Beslanu, ale rovněž poznamenal, že obecným cílem teroristických seskupení je rozložit federální celistvost Ruské federace. Ve svém vyjádření přímo prohlásil:

„Jsem přesvědčen, že jednotnost země je hlavní podmínkou pro vítězství nad terorem. Bez jednotnosti je dosažení tohoto cíle nemožné.“¹³⁴

Prezidentský úřad si ovšem velmi dobře uvědomoval nutnost postavit své federálně-centralistické (unitaristické) prohlášení na nezpochybnitelném ústavněprávním základu. Byť rámcově, ani v prvním veřejném slyšení Prezident neopomněl zohlednit tento aspekt: „Především, jako důležitý faktor soudržnosti státu shledávám jednotnost systému výkonné moci v zemi, jednotnost plynoucí z ducha a litery ustanovení článku 77 Ústavy Ruské federace.“¹³⁵ Navázal pak, že k jednotě země přispěje spolupráce federace a jejích subjektů při formování konkrétní podoby výkonné moci v členských subjektech federace.

Posléze Prezident přednesl návrh, aby vedoucí představitelé výkonné moci v subjektech federace byli voleni místními zákonodárnými sbory a sice na základě návržení toho kterého kandidáta Prezidentem. Vzhledem k tomu, že se prozatím nejednalo o návrh zákona, leč o „pouhou“ veřejnou proklamaci, nebyly v něm podrobněji rozvedeny mechanismy pro avizovaný postup. Prozatím se tedy jednalo spíše o určitý nástin Prezidentovy vůle ve vztahu k umlčení pochybností o federální

¹³³ *Beslan? Stále otevřená kapitola* [online]. 31.8.2009 [cit. 2010-02-11]. Dostupný z WWW: <http://www.lidovky.cz/beslan-stale-otevrena-kapitola-dmi/ln_noviny.asp?c=A090831_000033_ln_noviny_sko&klic=233102&mes=090831_0>

¹³⁴ *Vstupitel'noje slovo na rasširennom zasedanii Pravitel'stva s učastkem glav subektov Rossijskoj Federacii: 13 sentjabrja 2004 g.* [online]. 2008-2010 [cit. 2010-04-11]. Dostupný z WWW: <http://www.kremlin.ru/appears/2004/09/13/1514_type63374type63378type82634_76651.shtml>.

¹³⁵ Tamtéž.

moci a ve vztahu ke snahám o degradaci federální moci. Návrh zákona byl předložen Státní dumě v říjnu 2004 a obsahoval tyto body:

- Prezident navrhuje kandidáta na post gubernátora příslušnému zákonodárnému sboru členského subjektu. Tento zákonodárny sbor navrženého kandidáta „*zvolí*“ gubernátorem.
- Pokud příslušný zákonodárny sbor členského subjektu *dvakrát* odmítne kandidáta navrženého prezidentem, *bude rozpuštěn*.
- Gubernátor může být odvolán Prezidentem Ruské federace v případě, že „*ztratí jeho důvěru*“.
- Tato změna je závazná pro všechny budoucí kandidáty na post gubernátora s výjimkou gubernátorů, kterým v současné době běží mandát. Těch se zákon začne týkat až po vypršení jejich funkčního období.¹³⁶

Po předložení návrhu Státní dumě se ihned rozpoutala bouřlivá debata o tom, zda je Prezidentův návrh v souladu s ústavním pořádkem Ruské federace. Podle očekávání se vytvořily dva tábory poslanců – v prvním byli poslanci, kteří ve vztahu mezi Ústavou a návrhem zákona nespátřovali rozpor, v druhém bloku naopak zasedali poslanci spíše kritičtí. S ohledem na zaměření této práce, zasluhuje uvedené téma zvýšenou pozornost.

3.3.2 Otázka ústavnosti reformy

V článku 77 odst. 1 Ústavy je výslovně řečeno, že soustavu orgánů státní moci republik, krajů, oblastí, měst federálního významu, autonomních okruhů a autonomních oblastí stanoví subjekty Ruské federace samostatně *v souladu se základy ústavního zřízení* Ruské federace a s obecnými zásadami organizace zastupitelských a výkonných orgánů státní moci, stanovenými federálním zákonem. Jinými slovy, soustavu státní moci si subjekty federace stanovují samy, pakliže se tak

¹³⁶ Podobně GOODE, J. P. The Puzzle of Putin's Gubernatorial Appointments. *Europe-Asia Studies*. 2007, vol. 59, no. 3, s. 365 - 399, s. 368.

ovšem děje v souladu s ústavními principy¹³⁷ Uvedené ustanovení představuje silný argument proti zásahu federální výkonné moci.

Z ústavněprávního hlediska je dále neméně významné prosazované právo Prezidenta na rozpuštění místního parlamentu v případě, že nadvakrát po sobě odmítne kandidáta navrženého Prezidentem. V praktickém dopadu by toto ustanovení znamenalo vynucení absolutní poslušnosti reprezentace zákonodárné moci členských subjektů vůči Prezidentovi ve věcech dosazování gubernátorů. Mnozí poslanci Státní dumy proti tomuto bodu protestovali, neboť považovali za nepřijatelnou intervenci Prezidenta do vnitřních záležitostí, resp. kompetencí, členských subjektů, pakliže jej k tomu Ústava výslovně a pro konkrétní případy nezmocňovala. Prezident, tak podle jejich argumentace – v rozporu s duchem Ústavy – disponoval daleko větší mocí, nežli je ve státě založeném na principu dělby moci přípustné.¹³⁸

Proti shora uvedeným výhradám nicméně existovaly neméně silné protiargumenty: Proti ustanovení článku 77 odst. 1 Ústavy, které garantuje členským subjektům právo samostatného vytvoření soustavy orgánů „státní“ moci, lze postavit ustanovení obsažené hned v následujícím odstavci – v článku 77 odst. 2. Podle této úpravy v mezích působnosti a pravomocí Ruské federace *ve věcech společné působnosti* Ruské federace a subjektů Ruské federace *tvorí* federální orgány výkonné moci a orgány výkonné moci subjektů Ruské federace *jednotnou soustavu výkonné moci* v Ruské federaci. Lze mít za to, že ustanovení odstavce 2 zmíněného článku je ve vztahu speciality k odstavci 1.¹³⁹ Užití slovního spojení *jednotná soustava výkonné moci federace* implikuje, že výkonná moc členských subjektů má být formována v souladu s politickou strategií federální vlády, potažmo Prezidenta.¹⁴⁰ Podle tohoto výkladu se v podstatě ustanovením článku 77 odst. 2 legitimuje činnost výkonných federálních orgánů zasahujících do záležitostí členských subjektů, je-li k tomuto dán dostatečně silný společenský impuls – v tomto případě jím byl označen boj proti terorismu, implicitně neohroženost celistvosti Ruské federace.

¹³⁷ BORISOV, A.B. *Komentarij k Konstitucii Rossijskoj federacii : (Postatějnyj) s kommentarijami konstitucionnogo suda RF*. 1. Moskva : Knižnyj mir, 2009. 272 s. ISBN 978-5-8041-0342-3, s. 156

¹³⁸ Srov. GOODE, J. P. The Puzzle of Putin's Gubernatorial Appointments. *Europe-Asia Studies*. 2007, vol. 59, no. 3, s. 365-399, s. 368 – 369.

¹³⁹ Srov. BORISOV, A.B. *Komentarij k Konstitucii Rossijskoj federacii : (Postatějnyj) s kommentarijami konstitucionnogo suda RF*. 1. Moskva : Knižnyj mir, 2009. 272 s. ISBN 978-5-8041-0342-3, s. 156;

Podobně GOODE, J. P. The Puzzle of Putin's Gubernatorial Appointments. *Europe-Asia Studies*. 2007, vol. 59, no. 3, s. 365-399, s. 369.

¹⁴⁰ Tamtéž.

Touto teoretickou rozpravou ovšem spor o ústavnost Prezidentova návrhu samozřejmě zdaleka neskončil. Poslanci, kteří navzdory zmíněné argumentaci i nadále trvali na tom, že Prezidentův zásah do vnitřních záležitostí členských subjektů je v tomto případě nepřijatelný, usilovali posléze o projednání sporných bodů návrhu zákona Ústavním soudem Ruské federace.

Opozice napadala návrh rovněž i kvůli tomu, že omezuje právo občanů volit své zástupce. Patrně lze diskutovat o tom, nakolik uspokojivě se zastánci Prezidentova návrhu s touto výhradou vypořádali. Jejich argument spočíval zejména v odkazu na článek 32 Ústavy, podle kterého občané mají právo podílet se na řízení záležitostí státu (tj. federace) jak přímo, tak i prostřednictvím svých zástupců. Vycházejí tedy striktně z litery článku 32 Ústavy, je bezesporu pravda, že toto ústavní právo voličům odepřeno nebylo, nicméně na druhou stranu je stejně tak pravdou, že bylo negativně modifikováno ve smyslu omezení přímé volby gubernátora.¹⁴¹

Poslanci v opozici neskrývali svá přesvědčení o tom, že před Ústavním soudem proti Prezidentovi uspějí. Jejich sebedůvěra – nutno dodat – nebyla tak docela neopodstatněná. Ve svých úvahách totiž vycházeli z analogického případu, který nastal v roce 1996 v Altajském kraji, kdy Ústavní soud rozhodoval o tom, zda je zákonodárny sbor oprávněn volit gubernátora namísto voličů (lidu). Soud nakonec ve věci vyslovil stanovisko, že *zákonodárny sbor není oprávněn volit gubernátora*.¹⁴²

Přestože se opozice hned několikrát pokoušela získat vyjádření Ústavního soudu ještě před tím, než návrh zákona vešel v platnost, tak její snaha vyzněla naprázdno.¹⁴³ Přímou by se dokonce dalo říci, že Prezidentův návrh zákona nacházel u Ústavního soudu celkem velké sympatie. Koneckonců Soud se nezdráhal vyčkat se svým vyjádřením až do doby, než předmětný zákon nabude platnosti. Podnětem pro projednání námitek opozice se paradoxně stala až ústavní stížnost, resp. žaloba „běžného“ občana

¹⁴¹ GOODE, J. P. The Puzzle of Putin's Gubernatorial Appointments. *Europe-Asia Studies*. 2007, vol. 59, no. 3, s. 365-399, s. 369.

¹⁴² *Postanovlenije Konstitucionnogo suda RF ot 18 janvarja 1996 g. N2-P „Po dělu o popravke konstitucionnosti Rada položenij Ustava (Osnovnogo zákona Altajského kraja* [online]. 2008 – 2010 [cit. 2010-02-11]. Dostupný z WWW: <http://ksportal.garant.ru:8081/SESSION/S__GtWbl051/PILOT/main.html>.

¹⁴³ GOODE, J. P. The Puzzle of Putin's Gubernatorial Appointments. *Europe-Asia Studies*. 2007, vol. 59, no. 3, s. 365-399, s. 369.

z Tjumeňské oblasti. Ten protestoval proti neústavnosti jmenování místního gubernátora, k němuž došlo v únoru 2005. Navzdory tomu, že žaloba užila analogických argumentů, jež zazněly v případě rozporu mezi voliči a zákonodárným sborem co do volby gubernátora v Altajském kraji, Ústavní soud nakonec rozhodl v protikladu s většinovým očekáváním poslanců – prohlásil, že nově přijatá úprava pro obsazení gubernátorského úřadu je plně v souladu s Ústavou Ruské federace. Své rozhodnutí Ústavní soud odůvodnil odkazem na *klauzuli rebus sic statibus*:

Situace v roce 1996 totiž podle jeho závěru vycházela z diametrálně odlišných poměrů. Neexistoval tehdy federální zákon, který by zakotvoval určité obecné principy pro způsob konstituování výkonných a zákonodárných orgánů subjektů federace. Stav z roku 1996 si tedy nutně žádal ústavněprávní revizi.¹⁴⁴

3.3.3 Konečná podoba reformy

S ohledem na uvedenou otázku ústavnosti Prezidentova návrhu, lze konstatovat, že členské subjekty – chtěly-li zachovat jistou moc svým občanům spočívající v možnosti spolurozhodovat o budoucím směřování federace – nutně potřebovaly tuto intervenci alespoň částečně moderovat.

Již během projednávání ve Státní dumě se poslancům podařilo Prezidentův návrh do určité míry pozměnit. První změna spočívala v zavedení *dohodovacího řízení* mezi Prezidentem a zákonodárným sborem členského subjektu pro případ, že bude Prezidentův kandidát dvakrát za sebou odmítnut. Pro konání tohoto dohodovacího řízení byla stanovena lhůta 30 dnů. Uplyne-li třicetidenní lhůta marně, tj. aniž by parlament členského subjektu dosáhl uspokojivého konsenzu s Prezidentem, má tento 1) právo navrhnout dalšího kandidáta nebo 2) rozpustit regionální parlament.¹⁴⁵

¹⁴⁴ *Postanovlenije Konstitucionnogo Suda RF ot 21 děkabrja 2005 g. N13-0 „Po dělu o prověrke konstitucionnosti otdělnych položenij Federalnogo zakona „Ob obščich principach organizacii zakonodatělnych (predstaviteľnych) i ispolnitělnych organov gosudarstvėnnoj vlasti Rossijskoj Federacii“ v svjazu s žalobami v rjadu graždan* [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-12]. Dostupný z WWW: <http://ksportal.garant.ru:8081/SESSION/S__GtWbl05I/PILOT/main.html>.

¹⁴⁵ Článek 1 odst. 2 písm b) *Feděralnogo zakona ot 11 děkabrja 2004 g. N159-FZ „O vněšenii izměněnij v Feděralnyj zakon „Ob obščich principach organizacii zakonodatělnych organov gosudarstvėnnoj vlasti subektov Rossijskoj Feděracii“ i v Feděralnyj zakon „Ob osnovnych garatijach izbiratělnych prav i prava na učastije v referendumě graždan Rossijskoj Federacii“* [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-12]. Dostupný z WWW:

V této souvislosti byl další pozměněný bod Prezidentova návrhu obsažen v zakotvení možnosti gubernátorů, jež pretendují o opětovné dosazení do gubernátorského úřadu, obrátit se s žádostí o jmenování přímo k Prezidentovi.¹⁴⁶ Státní dumou tento návrh prošel poměrně hladce.¹⁴⁷ Změnu pak drtivou většinou schválila i Rada federace.¹⁴⁸

S ohledem na uvedenou diskutabilitu zásahu Prezidenta do vnitřních záležitostí subjektů je nadto vhodné uvést, že k další důležité – zdá se, že důvodné – změně došlo přijetím federálního zákona, podle kterého od 1. ledna 2006 může (nemusí však) Prezidentovi navrhnout kandidáta na post gubernátora strana, která získala nejvyšší přízeň voličů ve volbách do parlamentu členského subjektu. Získá-li pak tato vítězná strana pro svého kandidáta většinovou podporu v místním zákonodárném sboru, postupuje se její návrh k Prezidentovi. Tomu pak zákon ukládá opětovně předložit témuž zákonodárnému orgánu členského subjektu svou nominaci kandidáta k dalšímu posouzení – de facto k formálnímu schválení.¹⁴⁹

Pro úplnost je vhodné dodat, že *procedurálně-technický postup*¹⁵⁰ výběru kandidáta na post gubernátora není popsán ve federálním zákoně přímo, nýbrž je konkretizován až výnosem Prezidenta Ruské federace z prosince 2004:¹⁵¹

Zplnomocněný představitel Prezidenta (polpred) nejprve provede výběr z jednotlivých kandidátů v rámci „svého“ federálního okruhu (do něhož daný členský subjekt

<http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S__fQWSmC6D/PILOT/main.html>.

¹⁴⁶ Článek 4, odst. 5. *Feděral'nogo zakona ot 11 děkabrja 2004 g. N159-FZ „O vñesenii izměnenij v Feděralnyj zakon „Ob obščich principach organizacii zakonodatěl'nyh organov gosudarstvėšnoj vlasti subektov Rossijskoj Feděracii“ i v Feděralnyj zakon „Ob osnovnyh garantijach izbiratěl'nyh prav i prava na učastije v referendumě graždan Rossijskoj Feděracii“* [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-12]. Dostupný z WWW:

<http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S__fQWSmC6D/PILOT/main.html>.

¹⁴⁷ Podrobněji srov. GOODE, J. P. The Puzzle of Putin's Gubernatorial Appointments. *Europe-Asia Studies*. 2007, vol. 59, no. 3, s. 365-399, s. 372.

¹⁴⁸ *Stěnogramma zasedanija, 140 zasedanie Sověta Feděracii 8.12.2004* [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-12]. Dostupný z WWW:

<<http://council.gov.ru/lawmaking/sf/report/71/index.html>>.

¹⁴⁹ *Feděralnyh zakon ot 31 děkabrja 2005 g. N202-FZ „O vñeseniji izmeněnii v statku 18 Feděral'nogo zakona „Ob obščich principech organizacii zakonodatěl'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitěl'nyh organov gosudarstvėšnoj subektov Rossijskoj Feděracii“ i v Feděralnyj zakon „Ob političeskich partijach“* [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-12]. Dostupný z WWW: <<http://www.bestpravo.ru/fed2008/data014/tex014205.htm>>.

¹⁵⁰ Srov. BUTLER, W. E. *Russian Law*. 2. Oxford : Oxford University Press, 2003. 761 s. ISBN 0-19-925400-1. s. 315

¹⁵¹ *Ukaz Preziděnta RF ot 27.12. 2004 N 1603 O porjadke rassmotrenija kandidatur napodlžnosť vysšego dolžnostnogo lica (rukovoditelja vysšego ispolnitěl'nogo organa gosudarstvėšnoj vlasti) subekta Rossijskoj Feděracii* [online]. 2010 [cit. 2010-02-12]. Dostupný z WWW:

<<http://www.bestpravo.ru/fed2004/data01/tex10809.htm>>.

federace spadá). Posléze, polpred přímo navrhne prezidentskému úřadu konkrétní upřednostněné kandidáty. Další postup připadá na prezidentskou administrativu. Ta tedy doplní a upřesní relevantní údaje o navržených kandidátech a provede s nimi odpovídající věcný „pohovor“. Dospěje-li pak prezidentská administrativa k závěru, že kandidát disponuje žádoucími předpoklady pro řádný výkon funkce gubernátora, oficiálně jej představí Prezidentovi. Vzhledem k tomu, že personální složení prezidentské administrativy tvoří lidé, kteří jsou vůči osobě Prezidenta nadmíru loajální, zřídka se stává, aby Prezident příkře nesouhlasil s jejich závěrem o vhodnosti kandidáta na post guvernéra. Proto (zpravidla) bez dalšího předloží vybraného kandidáta ke schválení zákonodárnému sboru členského subjektu. Dále, pakliže pro kandidáta vysloví nadpoloviční většina všech poslanců místního parlamentu, stává se tímto okamžikem kandidát gubernátorem. Jestliže ovšem parlament členského subjektu kandidáta odmítne, prezidentská administrativa pak předloží Prezidentu nové/ho kandidáty/a. Následuje totožná procedura – Prezident znovu předloží jednoho vybraného kandidáta místnímu parlamentu. Je ovšem třeba upozornit, že v případě opakovaného, tj. druhého nesouhlasu regionálního zákonodárného sboru může Prezident parlament členského subjektu rozpustit.

Lze uzavřít, že shora uvedená pravidla pro „volbu“ gubernátora jedině potvrzují, že pro účely federální soudržnosti je dosti nežádoucí, aby politická elita členského subjektu disponovala významnějšími pravomocemi. Je tedy sice pravdou, že zákonodárný orgán členského subjektu potvrzuje kandidáty navržené prezidentským úřadem, nicméně jeho vůle je výrazně determinována hrozbou rozpuštění Prezidentem po dvojím odmítnutí prezidentského kandidáta na post gubernátora. Celou záležitost navíc komplikuje zásada nevěřejnosti:

O kandidátovi se rozhoduje v jednáních, která předcházejí nominaci a jsou skryta před veřejností.¹⁵² Existují ovšem i případy, kdy se prezidentská administrativa musela podřídit vůli členských subjektů a vzdát se tak svého původního kandidáta. Takováto situace nastává spíše výjimečně. Konkrétním příkladem budiž záměr prezidentského

¹⁵² Srov. SLIDER, D., Putin and the Election of Regional Governors. In ROSS, Cameron, CAMPBELL, A. *Federalism and Local Politics in Russia*. Routledge : New York, 2009. s. 106 - 120. ISBN 978-0-415-437, s. 112 - 113.

úřadu jmenovat do funkce gubernátora Nižněgorodské oblasti. „Prezident byl nucen změnit původního kandidáta kvůli ostrému nesouhlasu parlamentu v této oblasti.“¹⁵³

Za současného stavu platí, že eventuální neshody mezi Prezidentem a zákonodárnými sbory členských subjektů se řeší ještě *ve fázi před samotnou oficiální nominací kandidáta*. Obě „strany“ tímto prakticky minimalizují možnost devalvace „řádného procesu“. V této souvislosti je velmi vhodné zodpovědět si otázku: *Qui bono?* Komu vlastně prospívá nastíněný způsob řešení?

Odpověď lze formulovat takto: Navzdory všem právním zárukám, které federální zákony dávají členským subjektům, realita je taková, že prezidentská administrativa i nadále disponuje rozhodujícím vlivem.¹⁵⁴ Účast prezidentského představitele federálního okruhu v procesu jmenování kandidáta na post gubernátora se do značné míry rozchází s právními předpisy: Jak bylo uvedeno výše, právní úprava předepisuje, že zplnomocněný představitel Prezidenta má prezidentskému úřadu navrhnout určitou soupisku kandidátů, ze které Prezident vychází při svých úvahách o vhodnosti jednotlivých osob. Realita se však diametrálně liší:

„Role Kremlu se v tomto procesu ukázala jako rozhodující, v podstatě rozhoduje, kdo bude v užším výběru kandidátů – a často v předstihu rozhoduje, kdo bude konečným vítězem. Představitel prezidenta není jen jaksi vyloučen z tohoto procesu, ale v některých případech se o volbě Kremlu dozvěděl jako poslední.“¹⁵⁵

Vycházejí z argumentace obsažené v uvedené odborné literatuře, lze tedy shrnout, že pozice Prezidenta, pokud se týká jmenování gubernátorů, se stala prakticky neotřesitelnou. Tímto se mimo jiné opět potvrzuje odůvodněnost úvah o centralistickém charakteru soudobého ruského federalismu.

¹⁵³ Cit. SLIDER, D. Putin and the Election of Regional Governors. In ROSS, C., CAMPBELL, A. *Federalism and Local Politics in Russia*. Routledge : New York, 2009. s. 106 - 120. ISBN 978-0-415-437, s. 113.

¹⁵⁴ GOODE, J. Paul. The Puzzle of Putin's Gubernatorial Appointments. *Europe-Asia Studies*. 2007, vol. 59, no. 3, s. 365-399.

¹⁵⁵ Cit. SLIDER, D. Putin and the Election of Regional Governors. In ROSS, Cameron, CAMPBELL, Adrian. *Federalism and Local Politics in Russia*. Routledge : New York, 2009. s. 106 - 120. ISBN 978-0-415-437, s. 112.

3.4 Reforma IV. – Snížení počtu subjektů federace

K významným změnám v územně-administrativním členění Ruské federace začalo docházet především od roku 2003. Do té doby Ruská federace čítala 89 členských subjektů. Po uskutečnění reformy byl jejich počet redukován na 83. Podstata tohoto reformního opatření spočívala ve **sloučení** tzv. **autonomních okruhů** se subjekty, v jejichž sousedství se nacházely:

Do **Permského kraje** se sloučily Permská oblast a Komi-permjacký autonomní okruh (ke dni 1. prosince 2005); do **Krasnojarského kraje** se sloučily Krasnojarský kraj, Tajmyrský autonomní okruh a Evencký autonomní okruh (ke dni 1. ledna 2007); do **Kamčatského kraje** se sloučily Kamčatská oblast a Korjacký autonomní okruh (ke dni 1. ledna 2007); do **Irkutské oblasti** se sloučily Irkutská oblast a Ust'-ordynský-burjatský autonomní okruh (ke dni 1. ledna 2008); do **Zabajkalského kraje** se sloučily Čitská oblast a Aginsko-burjatský autonomní okruh (ke dni 1. března 2008). Pro úplnost je pak vhodné dodat, že do budoucna se plánuje sloučení dalších subjektů v Petrohradské gubernii(?). (Dalšími variantami pro název tohoto subjektu jsou Něvský kraj nebo Pobaltský kraj).¹⁵⁶

Pojem autonomního okruhu zdaleka není v ruském federalismu novum. Autonomní okruhy byly původně vytvořeny jako národnostně teritoriální jednotky pro málo početná etnika na území Sovětského svazu. První subjekty tohoto druhu vznikly již ve 20. letech 20. století.¹⁵⁷

¹⁵⁶ *Feděral'nyj konstitucionnyj zákon ot 17 děkabrja 2001 g. N6-FKZ „O porjadke prinjatija v Rossijskuju Feděraciju i obrazovanija v jejo sostavě novogo subekta Rossijskoj Feděracii* [online]. 2008-2010 [cit. 2009-02-14]. Dostupný z WWW: <http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_o71IFgD6/PILOT/main.html>. ; ORACHEVA, Oksana. Unification as a Political Project: the Case of Permskii Krai. In ROSS, Cameron, CAMPBELL, Adrian. *Federalism and Local Politics in Russia*. Routledge : New York, 2009. s. 82 - 105. ISBN 978-0-415-437, s. 84.; IMAMOV, A.R. Těnděncija ukrepněnija rossijskich regionov: Ekonomičeskij, poliitičeskij, administrativnyj aspekty. In SMOGUNOV, L.V., SOLONIN, J.N., et al. *Sovreměnnij Feděralizm: Rossijskije problemy v sravnitel'noj perspektiv. Trudy naučno-praktičeskoj konfederaci s meždunarodnym učastijem*. Izdatělstvo S.Petěrburgskogo univěrsitěta: Sankt Petěrburk, 2008. s. 238 - 243. ISBN 978-5-288-04714-5.

¹⁵⁷ ORACHEVA, Oksana. Unification as a Political Project: the Case of Permskii Krai. In ROSS, C., CAMPBELL, A. *Federalism and Local Politics in Russia*. Routledge : New York, 2009. s. 82 - 105. ISBN 978-0-415-437, s. 89.

Z administrativně-organizačního hlediska mají autonomní okruhy velmi specifickou povahu. Ta spočívá v tom, že Ústava na ně sice nahlíží jako na plnoprávné subjekty federace, nicméně je zároveň degraduje na součást jiných členských jednotek. S trochou nadsázky tak lze subjekty federace v tomto modelu přirovnat k určitému uspořádání *subjektů v podobě matrjošky*.

V této struktuře se lze ovšem setkat hned s několika praktickými komplikacemi: například občané autonomního okruhu, který je součástí jiného členského subjektu, volí své zástupce do zákonodárního sboru právě tohoto členského subjektu, tj. do subjektu, jehož je autonomní okruh součástí (nikoliv do zákonodárního sboru autonomního okruhu). Je tedy zřejmé, že autonomní okruhy se vedle vztahu s federací musí též vypořádat se vztahem vůči subjektu, jehož jsou součástí. Ve své podstatě se zde jedná o jistý *trilaterální vztah sui genesis*¹⁵⁸.

3.4.1 Důvody vzniku autonomních okruhů

Je nutné si uvědomit, že všechny autonomní okruhy, které se sloučily s výše uvedenými subjekty, patří k ekonomicky nejslabším oblastem Ruské federace.¹⁵⁹ Vedle ekonomické zaostalosti pak tyto subjekty rovněž čelí dosti náročnému problému v oblasti juristické, a sice co do jednoznačného určení jejich státoprávního statusu. A nejen to. Další závažný problém totiž spočívá v bezútěšné demografické politice Ruské federace jako celku. Nejvýrazněji se však tento populační deficit vyskytuje právě v autonomních okruzích.

Z uvedeného lze dovodit, že jako jeden z hlavních důvodů proč federální centrum trvalo na *slučování subjektů v podobě matrjošky* byl kladný ekonomický efekt tohoto sjednocení. Tím, že se hospodářsky zcela zaostalé autonomní okruhy sjednotí s ekonomicky zdatnějšími subjekty, má být docíleno ekonomického vzruchu formou jisté zdůrazněné meziregionální kooperace.¹⁶⁰ Logika takového spojení spočívá

¹⁵⁸ Podrobněji srov. SÖDERLUND, Peter. The Significance of Structural Power Resources in the Russian Bilateral Treaty Process 1994–1998. *Communist and Post-Communist Studies*. 2003, vol. 36, no. 3, s. 314–324, s. 315

¹⁵⁹

¹⁶⁰ ORACHEVA, O., Unification as a Political Project: the Case of Permskii Krai. In ROSS, C., CAMPBELL, A., *Federalism and Local Politics in Russia*. Routledge : New York, 2009. s. 82 - 105. ISBN 978-0-415-437, s. 85.

především v tom, že autonomní okruh, jenž prozatím nedisponuje potřebnou infrastrukturou, bude moci rozvinout svůj potenciál právě prostřednictvím statků, kterých se dostává hospodářsky vyspělejšímu subjektu.

3.4.2 Legislativně-technický postup slučování subjektů federace

Zákonný rámec, podle něhož by bylo možno zasahovat do státoprávního charakteru jednotlivých členských subjektů Ruské federace, byl přijat až 17. prosince 2001.¹⁶¹

Byly tak stanoveny základní podmínky pro spojení členských subjektů:

- Subjekty navzájem geograficky sousedí.
- Obyvatelstvo subjektů vysloví v referendu souhlas.
- Jsou-li splněny podmínky sub 1. a sub 2., pak sjednocení stvrzuje federální ústavní zákon.
- Federální ústavní zákon o sloučení subjektů federace podává Státní dumě toliko Prezident Ruské federace.

Federální ústavní zákon upravující vznik nového „zastřešujícího“ subjektu byl ještě drobně pozměněn po prvním praktickém využití při vzniku Permského kraje (srov. výše). Tato změna ovšem nikterak neovlivnila nově ukotvenou koncepci slučování členských subjektů.

Podle stávající úpravy je vliv výkonné moci (zejména Prezidenta) daleko větší, neboť nyní se vyžaduje výslovný souhlas prezidenta s vyhlášením referenda. Jinými slovy, před schválením novely byl výsledek referenda způsobilý argumentačně „přebít“ rozhodnutí federálního centra, které by odmítalo podpořit sjednocení subjektů. Pokud jde o postavení orgánů výkonné moci v jednotlivých členských subjektech, pak platí, že i tyto získali určitou moc – gubernátor je totiž chápán jako jeden ze subjektů s iniciačními pravomocemi v jednání o sjednocení.¹⁶²

¹⁶¹ *Feděral'nyj konstitucionnyj zákon ot 17 děkabrya 2001 g. N6-FKZ „O porjadke prinjatija v Rossijskuju Feděraciju i obrazovanija v jejo sostavě novogo subekta Rossijskoj Feděracii* [online]. 2008-2010 [cit. 2009-02-14]. Dostupný z WWW: <http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S__o71IFgD6/PILOT/main.html>.

¹⁶² Tamtéž.

Další důležitý bod se skrývá ve skutečnosti, že federální centrum důrazně lpělo na legitimaci sloučení subjektů opírající se o svobodnou vůli občanů – v referendu. Legitimace sloučení by jistě byla dosti chatrná, pakliže by občanům bylo násilně vnucováno.¹⁶³

3.5 Reforma V. – Právo federálního centra rozpustit státní orgány regionů

Důkazy o tom, že federální centrum Ruské federace usilovalo o možnost účinně zasahovat do výkonné a zákonodárné moci členských subjektů pro případ, že se nebudou řídit jeho příkazy, lze vysledovat již v roce 1994. Prezident Jelcin v tomto roce vydal prezidentský výnos, kterým si jednostranně založil právo odvolat gubernátory.¹⁶⁴ Vzhledem k tomu, že toto oprávnění nebylo stanoveno federálním zákonem, nýbrž „pouhým“ prezidentským výnosem, nebylo příliš jasné, zda Prezident si skutečně může uzurpovat jednostranně takovouto pravomoc. Výsledkem bylo to, že Státní дума podniknula snahu tuto Prezidentovu pravomoc včlenit do federálního zákona *O obecných principech organizace zákonodárných a výkonných orgánů státní moci subjektů Ruské federace*,¹⁶⁵ nicméně zákon neprošel Radou federace.

Prezidentovo oprávnění odejmout zákonodárnému a výkonnému orgánu mandát se podařilo prosadit až v létě roku 2000. Tehdy se totiž konala masová kampaň za harmonizaci práva členských subjektů s federálními zákony.

Důvody, pro které Prezident může rozpustit orgány členských subjektů koncepčně spočívají v nerespektování federálního zákonodárství.

Jaká jsou práva Prezidenta? Podle nové úpravy může Prezident odvolat vedoucího představitele místního vrcholného výkonného orgánu. Prezident však nedisponuje tímto právem neomezeně. Nejdříve zde tedy musí být dány negativní podmínky na

¹⁶³ *Prezident RF, Sténografičeskij otčet o press-konferencii dlja rossijskich i nostrannyh žurnalistov, 1 fevralja 2007 g.* [online]. 1998-2008 [cit. 2009-02-01]. Dostupný z WWW: <http://www.kremlin.ru/appears/2007/02/01/1219_type63380type63381type82634_117588.shtml>.

¹⁶⁴ HYDE, Matthew. Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia. *Europe-Asia Studies*. 2001, vol. 53, no. 5, s. 719-743, s. 731.

¹⁶⁵ *Feděral'nyj zakon ot 6 oktjabrja 1999 g. N184-FZ (...)* [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-14].

straně gubernátora – svými právními akty zjevně a porušil či porušuje federální zákonodárství. Ani toto ovšem ještě není dostačující pro odvolání gubernátora, neboť o tom, zda bylo jeho legislativní činnost proti federálním zákonům, musí rozhodnout nezávislý soud nebo výnos Prezidenta, kterým je toliko sistován předpis gubernátora. Od nabytí právní moci rozhodnutí soudu o tom, že se dopustil protifederálního jednání, běží gubernátorovi dvouměsíční lhůta na to, aby napravil akty, jež jsou mu vytýkány, resp. dvouměsíční lhůta ode dne sistace výnosem Prezidenta. Neučiní-li tak, Prezident vysloví gubernátorovi varování. Jestliže ve lhůtě jednoho měsíce ode dne vyslovení varování gubernátor nepodnikne kroky k napravení stavu, jež je mu vytýkán, Prezident ho výnosem zbaví funkce. Dekret o zbavení mandátu nabývá účinnosti deset dní po vydání. V této desetidenní lhůtě se gubernátor může odvolat k Nejvyššímu soudu, který musí do deseti dnů o případu rozhodnout.

Rozpuštění regionálního zákonodárského sboru probíhá v podstatě obdobně s tím rozdílem, že lhůty pro napravení federálně závadného stavu jsou delší (před prezidentovým varováním je to 6 měsíců a po něm 3 měsíce).

Shora uvedené způsoby odvolání zatím nebyly využity. Zcela pak ztratily význam po roce 2004, kdy bylo uzákoněno faktické jmenování gubernátorů prezidentem. Součástí změn z roku 2004 je i pravomoc prezidenta odvolat gubernátora v případě pouhé „*ztráty důvěry*“ Prezidenta.

3.6 Reforma VI. – Federální intervence

Pravomoc federace zasahovat (intervenovat) do vnitřních záležitostí členských subjektů, resp. do činnosti jejich orgánů, byla uzákoněna v létě roku 2003.¹⁶⁶

Podstata federální intervence podle platné zákonné úpravy spočívá v tom, že členský subjekt může předat výkon *některých svých pravomocí* na federální orgány, a sice tehdy, je-li jeho veřejný rozpočet zadlužen ve výši nad 30% schváleného ročního rozpočtu. Za tohoto stavu je federální vládě dále umožněno obrátit se na Arbitrážní

¹⁶⁶ Jde o novelu federálního zákona O obecných principech organizace zákonodárných a výkonných orgánů státní moci subjektů Ruské federace. Ustanovení o federální intervenci, vstoupily v účinnost 1.1. 2007., resp. novela *Feděral'nogo zakona ot 6 oktjabrja 1999 g. N184-FZ* (...) [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-14].

soud se žádostí o přiznání práva na *dočasnou finanční správu* ¹⁶⁷zadluženého členského subjektu.¹⁶⁸ Podle téhož ustanovení zákona je dán důvod pro uvalení dočasné finanční správy vždy (tzn. aniž by bylo nutné obracet se předtím na Arbitrážní soud), použije-li členský subjekt již poskytnuté federální dotace v rozporu s právem.

Původním smyslem dočasné finanční správy bylo poskytnout pomoc ekonomicky neúspěšným subjektům federace, zejména pak pro případ nezodpovědného hospodářského vedení politických špiček členských subjektů. Je ovšem otázkou, nakolik nesou členské subjekty plnou odpovědnost za svůj špatný hospodářský stav. Zde se ztotožňuji s názorem, že odpovědnost za hospodaření regionů neleží jen na jeho vedení, byť se samozřejmě svou činností značně mohlo podílet na nepříznivých makroekonomických ukazatelích. Federace je totiž subjektem, který určil konkrétní pravomoci, za něž členské subjekty nesou zodpovědnost. Totéž platí i co do rozdělení příjmů z daní:

„V zemi proběhla centralizace finančních zdrojů, více než 60% daní už je soustředěno ve federálním rozpočtu, jsme svědky 'vymývání' finančních zdrojů z regionů a obcí a předávání dalších pravomocí spojených s výdaji. Můžeme vůbec v takových podmínkách hovořit o odpovědnosti vedení regionů?“¹⁶⁹

Je však třeba doplnit, že stejně jako doposud nebyla využita pravomoc federálních orgánů odvolat gubernátory či rozpustit regionální parlamenty, tak ani federální intervence se nedočkala své přímé aplikace v praxi. Dá se říci, že vzhledem k převratnosti reformy obsazování gubernátorských postů Prezidentem, tak v podstatě federální intervence pozbyla praktického významu.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Doslovný překlad zní *vremennaja finansovaja administracija*.

¹⁶⁸ *Feděralnyj zakon ot 6 oktjabrja 1999 g. N184-FZ (...)* [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-14].

¹⁶⁹ GLINIČ-ZOLOTAREVA, M. B. Pravovyje osnovy rossijskogo federalizmy. In VALENTĚJ, S.D. et al. *Rossijskij feděralizm: Ekonomiko-pravovyje problemy*. Sankt Petěrburk: Aletějja, 2008. s. 235 - 313. ISBN 978-5-91419-073-3, s. 313.

¹⁷⁰ Tamtéž, s. 295.

3.7 Reforma VII. – Rozpočtové vztahy mezi federací a členskými subjekty

Otázka fiskálního zabezpečení mezi členskými subjekty a federací představuje téma, které se de facto dotýká všech shora uvedených reformních opatření. Zpočátku devadesátých let byly rozpočtové vztahy upraveny nejen federálními zákony, ale též bilaterálními dohodami. Takto mnohdy docházelo k poněkud kuriózním situacím, kdy ekonomicky zdatnějším členským subjektům byly poskytovány daňová zvýhodnění na úkor ekonomicky slabších.¹⁷¹ Obecně platilo, že výnosy ze všech druhů federálních daní byly redistribuovány mezi federální rozpočet a rozpočty nižší úrovně, tj. regionální a komunální.¹⁷²

Po roce 2000 došlo k určitým změnám v přerozdělování peněžních zdrojů. To se například dotknulo rozdělování výnosů daně z přidané hodnoty. V letech 1997 - 1998 byl podíl členských subjektů na výnosu daně z přidané hodnoty 25%. Posléze se jejich podíl snížil na 15% a od roku 2001 je celá tato daň součástí federálního rozpočtu.¹⁷³ Nejmarkantněji se na upřednostňování zisku pro federální rozpočet podepsalo zdanění zpracování ropy, z něhož přímo těžila jen federace. Pokles výnosů z daní v subjektech bylo rovněž způsobeno i zrušením některých daní, jež pro členské subjekty mnohdy představovaly důležitý zdroj příjmu. Naopak, bohatství federace rostlo o to více, oč byly ochuzeny členské subjekty.¹⁷⁴

Lze shrnout, že rozpočtová politika Ruské federace po roce 2000 se vyznačuje spíše centralistickými sklony. „Zatímco na konci devadesátých let byla Ruská federace nejvíce fiskálně decentralizovanou federací na světě, v polovině prvního desetiletí 21. století zaujímala svojí úrovní fiskální decentralizace průměrnou pozici mezi

¹⁷¹ LYKOVA, L.N. Těnděncii i pěrspektivy reformirovanija otěčestvėnnoj modėli bjudžetnogo federalizmy. In VALENTĚJ, S.D. et al. *Rossijskij feděralizm: Ekonomiko-pravovyje problemy*. Sankt Petěrburk: Aletějja, 2008. s. 235 - 313. ISBN 978-5-91419-073-3, s. 108

¹⁷² Tamtéž.

¹⁷³ ORACHEVA, Oksana. Unification as a Political Project: the Case of Permskii Krai. In ROSS, Cameron, CAMPBELL, Adrian. *Federalism and Local Politics in Russia*. Routledge : New York, 2009. s. 82 - 105. ISBN 978-0-415-437, s. 87.

¹⁷⁴ LYKOVA, L.N. Těnděncii i pěrspektivy reformirovanija otěčestvėnnoj modėli bjudžetnogo federalizmy. In VALENTĚJ, S.D. et al. *Rossijskij feděralizm: Ekonomiko-pravovyje problemy*. Sankt Petěrburk: Aletějja, 2008. s. 235 - 313. ISBN 978-5-91419-073-3, s. 108

federacemi.“¹⁷⁵Přestože by tedy současný stav mohl svádět k závěru, že se Ruská federace oproti jiným federacím jeví jako vyloženě centralistická, opak je pravdou. S tímto závěrem ovšem ostře nesouhlasí M.V. Gligič-Zolotareva, podle níž se ruský rozpočtový systém po reformě dokonce v ničem neliší od běžného rozpočtu unitárního státu.¹⁷⁶

Ohledně vztahu subjektů k federaci, lze dospět k závěru, že změny provedené ve fiskálních vztazích jistě zvýšily jejich materiální závislost na federaci. Zdá se, že rozpočtová reforma značně přispěla k *materiální unitarizaci Ruské federace*.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Cit. GELMAN, Vladimir. Leviathan's Return: the Policy of Recentralization in Contemporary Russia. In ROSS, Cameron, CAMPBELL, Adrian. *Federalism and Local Politics in Russia*. Routledge : New York, 2009. s. 1 - 24. ISBN 978-0-415-437, s. 4.

¹⁷⁶ GLINIČ-ZOLOTOREVA, M. B. Pravovyje osnovy rossijskogo federalizmy. In VALENTĚJ, S.D. et al. *Rossijskij feděralizm: Ekonomiko-pravovyje problemy*. Sankt Petěrburk: Aletějja, 2008. s. 235 - 313. ISBN 978-5-91419-073-3, s. 313. Tamtéž, s. 238.

¹⁷⁷ LYKOVA, L.N. Těnděncii i pěrspektivy reformirovanija otěčestvennoj moděli bjudžetnogo federalizmy. In VALENTĚJ, S.D. et al. *Rossijskij feděralizm: Ekonomiko-pravovyje problemy*. Sankt Petěrburk: Aletějja, 2008. s. 235 - 313. ISBN 978-5-91419-073-3, s. 136

Závěr

Lze shrnout, že po vzniku Ruské federace na počátku devadesátých let po rozpadu Sovětského svazu, se rozpoutala mocná vlna decentralizačních snah. Živnou půdou pro tuto decentralizaci vytvářeli paradoxně ti, od nichž se obecně očekávalo, že budou bojovat o soudržnost federálního celku. Tento paradox lze vysvětlit tak, že rostoucímu federální centrum se začalo obávat strmě rostoucího vlivu některých členských subjektů a tak pomocí příslibů stále širších pravomocí se snažilo získat si přízeň těchto subjektů na svou stranu. Tento stav měl na celistvost Ruské federace zcela fatální vliv.

Devadesátá léta znamenala pro federální centrum absolutní hrozbu degradace. Toto období se vyznačovalo mimořádně slabou autoritou federálního centra vůči členským subjektům. Ty tedy otevřeně deklarovaly své silně autonomizační nálady a vydobýly si právo nezávislých bilaterálních smluv ve smyslu konvencí obvyklých pro odvětví mezinárodního práva veřejného.

Pakliže bychom tedy měli zařadit Rusko devadesátých let mezi skutečné federace – tedy v souladu se shora uvedenými pojmovými znaky federace – neuspěli bychom vzhledem k žalostné absenci patřičně soudržného federálního centra. Domnívám se, že ruský federalismus za působení Borise Jelcina zřetelně inklinoval k prvkům konfederace.

Příchod Vladimira Putina do prezidentského úřadu obrátil chod věcí o 180 stupňů. Svými radikálními a mnohdy velmi nepopulárními reformami – reforma Rady federace, zrušení přímých voleb gubernátorů, snížení počtu subjektů federace, právo federálního centra rozpustit místní orgány členských subjektů, federální intervence a reformy na úseku rozpočtových vztahů mezi federací a subjekty – postupně a velmi důmyslně – ať už právními instrumenty či hospodářskými prostředky – začal budovat silné federální centrum. Reformy z let 2000 - 2004 umožnily účinné pronikání vlivu federálního centra ke zdrojům, o něž opírala svoji moc nejvyšší politická reprezentace členských subjektů. To nakonec donutilo členské subjekty k loajalitě vůči federálnímu centru.

Vrcholem tohoto trendu se stalo nahrazení přímých voleb regionálních exekutiv faktickým jmenováním gubernátorů Prezidentem Ruské federace.

Reformu institucí doplnily změny v rozpočtových vztazích, které ubraly mnoho z finanční nezávislosti subjektů federace. Vzniklo také nové rozdělení pravomocí ve sféře společných kompetencí, jež mimo jiné snížilo vliv regionů na důležitou oblast hospodářství - na využívání přírodních zdrojů. Vývoj ruského federalismu po roce 2000 znamenal odpoutání se od asymetrie i neformálního a mimoústavního charakteru federalismu Jelcinova období směrem k větší symetrii, formálnosti a řádu ve vztazích mezi federálním centrem a regiony. Jedním z hlavních problémů federalismu devadesátých let byla velmi slabá pozice federálního centra. Změny po roce 2000 byly proto doprovázeny (a zároveň umožněny) obnovením pozice federálního centra jako silného aktéra ve vztazích s regiony. Vývoj se však poněkud vychýlil opačným směrem. Reformy z let 2000 - 2008 oslabily zastoupení regionů ve federální legislativě a učinily regionální exekutivu politicky závislou na federálním centru.

Výsledkem federálních reforem je takové nastavení vztahů mezi ruským federálním centrem a regiony, které znovu - tentokrát kvůli příliš slabé roli regionů - popírá základní principy federativního uspořádání. Na základě poznatků v této práci uvedených si troufám uzavřít, že Ruská federace razantně a nepochybně směřuje k unitárnímu zřízení státu, přestože i nadále bude označena jako federace.

Použitá literatura

Monografie

- BUTLER, W. E. *Russian Law*. 2. Oxford : Oxford University Press, 2003. 761 s. ISBN 0-19-925400-1.
- ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa : The University of Alabama Press, 1987. 335 s. ISBN 0-8173-0575-0.
- FARUKŠIN, M.. *Federalizm: Těoretičeskije i prikladnyje aspekty*. Moskva: Jurist', 2004. 572 s. ISBN 5-7975-0725-0.
- FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J. *Základy státovědy*. 3. vyd. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2005. Edice učebnic PrF MU č. 369. s. 244
- HILDERMEIER, M.: *Geschichte der Sowjetunion 1917–1991. Aufstieg und Niedergang des ersten sozialistischen Staates.*, München 2001: Oldenbourg Verlag, s. 238, ISBN-10 3486561790.
- KAHN, Jeffrey. *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*. Oxford : Oxford University Press, 2002. 326 s. ISBN 0-19-924699-8.
- KLÍMA, K., et al. *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, s.r.o., 2006. 415 s. ISBN 80-86898-98-9
- KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní zřízení evropských států.*, Praha : Linde. 1996. 415 s. ISBN 80-7201-010-7.
- KNAPP, V., *Teorie práva*, 1. vyd. Praha, C.H.Beck 1995, 247 s., ISBN 80-7179-028-1
- KOTYK, Václav, *Vztahy centra a regionů Ruské federace*. Praha : Ústav mezinárodních vztahů, 1998. 125 s. ISBN 80-85864-43-6.

- PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda : II. díl Ústavní právo České republiky Část 1.* 1. vyd. Praha : Linde Praha, a.s., 2001. 551 s. Edice vysokoškolské právnícké učebnice. ISBN 80-7201-273-8
- ROSS, Cameron, CAMPBELL, Adrian., et al. *Federalism and Local Politics in Russia.* New York : Routledge, 2009. 306 s. ISBN 978-0-415-437.s. ISBN 978-0-415-22753-7.
- SAKWA, Richard. *Russian Politics and Society.* London : Routledge, 2002. 542 Periphery Relations in the Former Soviet Union. Westport : Praeger Publishers, 2002. 336 s. ISBN 0-275-97306-9.

Zákony a další prameny

Feděrativnyj dogovor [online]. 2003-2010 [cit. 2010-02-15]. Dostupný z WWW: <http://constitution.garant.ru/DOC_70280.htm>.

Ukaz Prezidenta RF ot 19.02.2010 N 82 [online]. 2010 [cit. 2010-05-02]. Dostupný z WWW: <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/S__VnVdrsRE/PILOT/main.html>.

Ukaz Prezidenta RF ot 09.07.1997 N 696 [online]. 1998-2008 [cit. 2010-05-02]. Dostupný z WWW: <<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=076250>>.

Ukaz Prezidenta RF ot 13.05. 2000 N 849 „O polnomočnym predstaviteľe Prezidenta Rossijskoj feděracii v Feděral'nom okruge [online]. 1998-2008 [cit. 2010-05-02]. Dostupný z WWW: <<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=001937>>;

Feděralnyj zakon ot 6 oktjabrja 1999 g. N 184 – FZ „Ob obščich principach organizacii zakonodatel'nych (predstavitel'nych) i ispol'nytel'nych organach gosudarstvennoj vlasti subektov Rossijskoj Feděracii [online]. 1998-2008 [cit. 2010-02-13]. Dostupný z WWW: <http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S__MvqgnXSu/PILOT/main.html>.

Tělevizionnoje obraščenje k graždanam Rossii 17 maja 2000 g. [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-10]. Dostupný z WWW: <http://kremlin.ru/appears/2000/05/17/0002_type63374type82634_28742.shtml>.

Chronika zasedanija Gosudarsvennoj Dumy 23 ijunja 2000 g. [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-10]. Dostupný z WWW: <[http://wbase.duma.gov.ru/steno/nphsdb.exe?B0CW\[F11&23.06.2000&F11&23.06.2000&F11&&F258&^&\]H951](http://wbase.duma.gov.ru/steno/nphsdb.exe?B0CW[F11&23.06.2000&F11&23.06.2000&F11&&F258&^&]H951)>.

61 zasedanije Sověta Feděracii 28.06.2000: Dněvnik zasedanija [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-10]. Dostupný z WWW: <<http://council.gov.ru/lawmaking/sf/diary/114/index.html>>

Feděralnyj Zakon o porjadke formirovanija Sověta Feděracii Fedělangogo Sobranija Rossijskoj Federacii prinjat Gosudarstvennoj Dumoj 19 ijulja 2000 g. odobren Sovětom Feděracii 26 ijulja 2000 g., § 5 [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-10]. Dostupný z WWW: <http://council.gov.ru/about/status_proxy/2000-113fz/index.html>.

Ukaz Prezidenta RF ot 01.09.2000 N 1602 „O Gosudarstvennom Sověte Rossijskoj Feděracii [online]. 2008-2010 [cit. 2010-04-10]. Dostupný z WWW: <<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=003219>>.

Feděralnyj zákon ot 4 ijulja 2003 g. N 95-F3 „O vñesenii izmeněnij i dopolněnij v Feděralnyj zákon „Ob obščich principech organizaci zakonodatělnych (predstaviteľnych) i ispolnitělnych organon gosudarstvennoj vlasti subetov Rossijskoj federacii“ s izmenenijami ot 11, 29 děkabrja 2004 g., 29 děkabrja 2006 g., 26 aprelja 2007 g., 22 ijulja 2008 g.

[online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-10]. Dostupný z WWW:

<http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S__k1Th4cXm/PILOT/main.html>

Postanovlenije Konstitucionnogo suda RF ot 18 janvarja 1996 g. N2-P „Po dělu o popravke konstitucionnosti Rada položenij Ustava (Osvnovnogo Zákona) Altajského kraja [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-11]. Dostupný z WWW:

<http://ksportal.garant.ru:8081/SESSION/S__GtWb1051/PILOT/main.html>.

Vstupiteľnoje slovo na rassširennom zasedanii Pravitělstva s učastkem glav subetov Rossijskoj Federacii: 13 sentjabrja 2004 g. [online]. 2008-2010 [cit. 2010-04-11]. Dostupný z WWW:

<http://www.kremlin.ru/appears/2004/09/13/1514_type63374type63378type82634_76651.shtml>.

Postanovlenije Konstitucionnogo suda RF ot 18 janvarja 1996 g. N2-P „Po dělu o popravke konstitucionnosti Rada položenij Ustava (Osvnovnogo zákona Altajského kraja [online]. 2008 – 2010 [cit. 2010-02-11]. Dostupný z WWW:

<http://ksportal.garant.ru:8081/SESSION/S__GtWb1051/PILOT/main.html>.

Postanovlenije Konstitucionnogo Suda RF ot 21 děkabrja 2005 g. N13-0 „Po dělu o prověrke konstitucionnosti otidělnych položenij Federal'nogo zakona „Ob obščich principach organizacii zakonodatělnych (predstaviteľnych) i ispolnitělnych organov gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii“ v svjazu s žalobami v rjadu graždan [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-12]. Dostupný z WWW:

<http://ksportal.garant.ru:8081/SESSION/S__GtWb1051/PILOT/main.html>.

Feděral'nogo zakona ot 11 děkabrja 2004 g. N159-FZ „O vñesenii izměněnij v Feděralnyj zakon „Ob obščich principach organizacii zakonodatělnych organov gosudarstvennoj vlasti subetov Rossijskoj Feděracii“ i v Feděralnyj zakon „Ob osnovnych garantijach izbiratělnych prav i prava na učastije v referendumě graždan Rossijskoj Federacii“ [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-12]. Dostupný z WWW:

<http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S__fQWSmC6D/PILOT/main.html>.

Stěnogramma zasedanija, 140 zasedanie Sověta Feděracii 8.12.2004 [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-12]. Dostupný z WWW:

<<http://council.gov.ru/lawmaking/sf/report/71/index.html>>.

Feděralnyh zákon ot 31 děkabrja 2005 g. N202-FZ „O vñeseniji izměněnij v statku 18 Feděral'nogo zakona „Ob obščich principech organizaci zakonodatělnych (predstaviteľnych) i ispolnitělnych organov gosudarstvennoj subetov Rossijskoj Feděracii“ i v Feděralnyj zákon „Ob političeskich partijach“ [online]. 2008-2010 [cit. 2010-02-12]. Dostupný z WWW:

<<http://www.bestpravo.ru/fed2008/data014/tex014205.htm>>.

Ukaz Preziděnta RF ot 27.12. 2004 N 1603 O porjadke rassmotrenija kandidatur napodlžnost' vysšego dolžnostnogo lica (rukovoditělja vysšego ispolnitělnogo organa gosudarstvennoj vlasti) subekta Rossijskoj Federacii [online]. 2010 [cit. 2010-02-12]. Dostupný z WWW:

<<http://www.bestpravo.ru/fed2004/data01/tex10809.htm>>.

Feděralnyj konstitucionnyj zakon ot 17 děkabrja 2001 g. N6-FKZ „O porjadke prinjatija v Rossijskuju Feděraciju i obrazovanija v jejo sostavě novogo subekta Rossijskoj Feděracii

[online]. 2008-2010 [cit. 2009-02-14]. Dostupný z WWW:

<http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S__o711FgD6/PILOT/main.html>;

Odborné články a studie

CAMPBELL, A., *Federalism and Local Politics in Russia*. Routledge : New York, 2009. s. 82 - 105. ISBN 978-0-415-437,

GELMAN, V. Leviathan's Return: the Policy of Recentralization in Contemporary Russia. In ROSS, Cameron,

GLINIČ-ZOLOTAREVA, M. B. Pravovyje osnovy rossijskogo federalizmy. In VALENTĚJ, S.D. et al. *Rossijskij feděralizm: Ekonomiko-pravovyje problemy*. Sankt Petěrburg: Aletějja, 2008. s. 235 - 313. ISBN 978-5-91419-073-3, s. 313.

HYDE, Matthew. Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia. *Europe-Asia Studies*. 2001, vol. 53, no. 5, s. 719-743, s. 731.

IMAMOV, A.R. Těnděncija ukrepněnija rossijskich regionov: Ekonomičeskij, političeskij, administrativnyj aspekty. In SMOGUNOV, L.V., SOLONIN, J.N., et al. *Sovreměnnij Feděralizm: Rossijskije problemy v sravnitělnoj perspektiv. Trudy naučno-praktičeskoj konfederaci s meždunarodnym učastijem*. Izdatěľstvo S.Petěrburgskogo univěrsitěta: Sankt Petěrburk, 2008. s. 238 - 243. ISBN 978-5-288-04714-5.

LYKOVA, L.N. Těnděncii i pěrspěctivy reformirovanija otčestvennoj moděli bjuđetnogo federalizmy. In VALENTĚJ, S.D. et al. *Rossijskij feděralizm: Ekonomiko-pravovyje problemy*. Sankt Petěrburk: Aletějja, 2008. s. 235 - 313. ISBN 978-5-91419-073-3, s. 108

ORACHEVA, Oksana. Unification as a Political Project: the Case of Permskii Krai. In ROSS, C., CAMPBELL, A. *Federalism and Local Politics in Russia*. Routledge : New York, 2009. s. 82 - 105. ISBN 978-0-415-437, s. 89.

SÖDERLUND, Peter. The Significance of Structural Power Resources in the Russian Bilateral Treaty Process 1994–1998. *Communist and Post-Communist Studies*. 2003, vol. 36, no. 3,

Anotace

Jméno a příjmení: Georgi Margaritov

Název katedry a fakulty: Katedra ústavního práva a mezinárodního práva veřejného,
Právnická fakulta Univerzity Palackého

Název diplomové práce: Reforma struktury Ruské federace z ústavního pohledu

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jaroslav Sovinský, Ph.D.

Počet znaků: 125.000

Počet titulů použité literatury: 21

Klíčová slova: Federace, federalismus, Ruská federace, Rusko, členský subjekt federace, Reforma

Diplomová práce pojednává o změnách ve struktuře Ruské federace z roku 1993 ve srovnání s její současnou podobou. V úvodu je předložen stručný státopědecký rozbor pojmů federace a federalismu, jež tvoří teoretický základ pro další zkoumání charakteru ruského federalismu. V další části se práce stručně věnuje obecným předpokladům pro vznik Ruské federace ve stavu z roku 1993. Zvýšená pozornost je pak věnována nejdůležitějším reformám, k jejichž přijetí došlo po příchodu Vladimira Putina do prezidentského úřadu. V závěru je uvedeno subjektivní zhodnocení současné podoby a směřování Ruské federace.

Resumé

This thesis deals with the changes of the Russian Federation structure in 1993 as compared with its current form. Preliminary there is included a brief analysis of the conceptions federation and federalism, which present the theoretical base for the further researching of the Russian Federalism character. In the next chapter there is a remark on the general groundwork affected creation of the Russian Federation from 1993. Further, there is enhanced attention to the most important reforms, which were taken after Vladimir Putin's inauguration. At the conclusion there is a subjective evaluation of the current form of the Russian Federation as well as its future forwardness.