

FORMOVÁNÍ RUSKÉHO FEDERALISMU (1990–1994)

JAN MARIAN

1. Ruský federalismus v sovětském období

Sovětské Rusko – Ruská sovětská federativní socialistická republika (RSFSR) – bylo, stejně jako Sovětský svaz, formálně federací.¹ Sovětský federalismus byl specifický v tom, že byl pojmán především jako způsob řešení národnostní otázky – nešlo o dělbu kompetencí mezi centrem a subjekty, založenou na vzájemné dohodě, ale o poskytnutí autonomních práv některým národnostním útvarům. Ruská federace nebyla utvářena zdola jako svaz států, ale vznikla shora na základě programu nového režimu. Jak uvádí Pustogarov, „mnohé ‘svobodné národy’, které podle ústavy měly tvořit Ruskou federaci, nikdy v historii neměly vlastní státnost.“² Řada národností naopak státnost v podobě národnostního subjektu federace nezískala; kromě toho i v případě, že národnostní „autonomie“ (autonomní jednotka) vznikla, byly často její hranice vytvořeny tak, že se značné skupiny obyvatel dané národnosti ocitly vně hranic „svého“ národnost-

¹ Podle Ústavy RSFSR z roku 1978 se RSFSR skládala ze šestnácti autonomních sovětských socialistických republik, šesti krajů, čtyřiceti devíti oblastí, dvou „měst republikové podřízenosti“, pěti autonomních oblastí „nacházejících se v rámci kraje“ a deseti autonomních okruhů „nacházejících se v rámci kraje nebo oblasti“. Kraje se od oblastí lišily tím, že v jejich rámci se nacházely autonomní oblasti nebo i ASSR. Řada z nich se postupně stala oblastmi; ze čtrnácti jich tak na počátku 90. let zůstalo šest. Nyní se název používá pouze z důvodu tradice. *Federalizm – enciklopedičeskij slovar*. Moskva 1997, s. 117.

² Pustogarov V. V., *Sub'jekty Federacii. Pravovyye aspekty meždunarodnoj dejatel'nosti*, Ufa 1995, s. 23–24.

ního státního útvaru.³ Ze systému federálních vztahů v RSFSR navíc zcela vypadl národ ruský, který se na rozdíl od řady málo rozvinutých a málo početných národností, pro něž byly vytvořeny etnické subjekty federace (autonomní republiky, autonomní oblasti, autonomní okruhy),⁴ musel spokojit s rozdělením svého území na řadu územních jednotek (krajů a oblastí), bez jakýchkoli, byť formálních, práv a atributů.

„Privilegované“ národnostní subjekty RSFSR, zejména autonomní sovětské socialistické republiky (dále užíváme zkratku ASSR – pozn. aut.), disponovaly vlastní ústavou, legislativním systémem, vyššími soudními orgány, občanstvím. Vztahy RSFSR s těmito republikami vykazovaly rysy federálních vztahů, například ruská vláda mohla pouze koordinovat činnost vlád ASSR, jejichž předsedové byli automaticky členy Rady ministrů RSFSR. Od roku 1977 ústavy ASSR nepodléhaly schválení Nejvyšším sovětem RSFSR. ASSR na rozdíl od republik svazových nedisponovaly právem na odtržení od svazové republiky či od SSSR. Fakticky se jednalo o autonomní útvary, nikoli o subjekty federace; hlavní pozornost byla věnována zachování národnostních specifik, jazyka a kultury. Výkon pravomocí, jež ASSR měly v některých oblastech, byl pod dozorem státu a centralizované komunistické strany.⁵ Celá komplikovaná federální struktura RSFSR byla v podstatě strukturou formální. Dle Pustogarova „natolik zásadní rozpory sovětského modelu federalismu mohly existovat po desetiletí bez podstatných třenic (...), protože v mnohém zůstávaly na papíře“.⁶ Centralizovaný systém KSSS umožňoval direktivní řízení společnosti i přes existenci formálních federativních vztahů či práv některých regionů.

V sovětském systému však proběhly v 60. a 70. letech změny, během nichž se etablovaly regionální elity jako do jisté míry samostatní hráči v systému mocenských vztahů.⁷ V 70. letech se místo „tvrdého“ systému plánování a přerozdělování ustavuje „administrativní trh“ mezi různými úrovněmi mocenské hierarchie. Místní elity politicky nabývaly na váze

³ *Voprosy mežnacional'nych i federativnych otnošenij*, Moskva 1995, s. 18.

⁴ Polyetnické národnostní okruhy, od roku 1977 nazývané autonomními okruhy, byly určeny málo početným národům, žijícím více méně kompaktně v severních a severovýchodních oblastech země. Jednalo se o málo lidnaté útvary s velkou rozlohou. Okruhy byly součástí krajů a oblastí, na jejichž území se nacházely.

⁵ Pipes R., *The Formation of the Soviet Union*, Cambridge, Mass., 1964, s. 248.

⁶ Pustogarov V. V., *Sub'jekty Federacii*, s. 27.

⁷ Leuškin S. G., *Regional'naja politiko-administrativnaja elita sovremennoj Rossii*, Moskva 2001, s. 52.

a získávaly relativní samostatnost. Regionální lídři v rámci systému založeného na vyjednávání usilovali o zajištění nových zdrojů a financí pomocí lobbování v centru. Změna se týkala i struktur samotné komunistické strany. První tajemník *obkomu* (oblastního výboru strany) měl nemalou samostatnost v řešení běžné agendy, mohl se dokonce prostřednictvím Ústředního výboru KSSS (byl-li členem) zapojovat do celostátní politiky. Regionální elity sice mnohé spojovalo, ale každý bojoval primárně za své zájmy, jejich představitelé nebyli schopni se v tomto úsilí sjednotit.⁸ Změnu přineslo až období perestrojky. Regionální elita se v druhé polovině 80. let snažila přizpůsobit novým reáliím, a postupně se tak měnily její postoje – od podpory centrální moci, přes váhání a pochopení sebe sama jako samostatné síly, až po usilování o stranické funkce, nahrazené ve finální fázi bojem o funkce státní.⁹

Součástí politiky generálního tajemníka M. S. Gorbačova v druhé polovině 80. let byla snaha o decentralizaci státní moci v SSSR. Uvolnění ve společnosti vedlo k zahájení veřejné debaty o mnohých doposud nepřístupných tématech, včetně diskuse o vztahu „my – centrum“, a to jak na úrovni svazových republik, tak i na úrovni autonomních jednotek v rámci RSFSR.¹⁰ Perestrojka přinesla oslabení moci centra, vzrůst síly regionálních elit, a v řadě národnostních regionů (v první řadě autonomních republik) také boj za „národně-kulturní obrození“ příslušných národností. V tomto úsilí místní elity podporovalo i obyvatelstvo příslušných regionů.¹¹ Na povrch vyplynuly po desetiletí potlačované problémy, jako například důsledky sovětské politiky jazykové a kulturní asimilace, pocit nedostatečného ekonomického rozvoje ve srovnání s ruským či svazovým průměrem, a další.¹²

Proces emancipace se však nedotkl pouze „autonomií“, ale i čistě územních útvarů – krajů a oblastí. Právě v období perestrojky začal proces transformace těchto útvarů v plnoprávné subjekty federace, vystupující stejně jako „autonomie“ aktivně za svá práva. Jednalo se o důsledek politiky sovětského vedení, které se rozhodlo posílit moc regionů v boji s eko-

⁸ Smirnjagin L. V., *Rossijskij federalizm: paradoksy, protivorečija, predrassudki*, Moskva 1998, s. 16. a Leuškin S. G., *Regional'naja politiko-administrativnaja elita*, s. 53.

⁹ Mochov V. P., *Evoljucija regional'noj političeskoj elity Rossii (1950–1990 gg.)*, Perm' 1998, s. 66.

¹⁰ Barsenkov A. S., *Vvedenije v sovremennuju rossijskiju istoriju*, Moskva 2002, s. 73.

¹¹ Leuškin S. G., *Regional'naja politiko-administrativnaja elita*, s. 53.

¹² Gibadullin R. M., *Tatarskoje nacional'noje dviženije*, Kazaň 1998, s. 15.

nomickou a sociální krizí 80. let. Šlo například o posílení role regionálních orgánů v řízení místních podniků, jež byly doposud v řadě případů řízeny příslušnými institucemi přímo z centra.¹³ Regionům se v tomto období otvíraly nové možnosti. Pochopily, že reálná moc spočívá v kontrole zdrojů, koncentrovaných doposud v rukou centrálních orgánů.¹⁴ O rozšíření ekonomických i politických práv usilovali na svazové úrovni zejména představitelé autonomních republik v RSFSR. Např. v Tatarstánu se politická emancipace projevila v požadavku na získání statutu svazové republiky.¹⁵

Klíčovou rolí ve vývoji v Rusku, který vedl až k „přehlídce suverenity“ na počátku 90. let, tehdy hrála zejména existence formálních atributů federalismu a pravomocí, jimiž disponovaly v první řadě ASSR, dále emancipace regionálních elit, ke které docházelo od 60. let, a konečně uvolnění společenské situace, které umožnilo regionálním elitám prosazovat své požadavky vůči centru, oslabenému zhoršením ekonomické a sociální situace, a domáhat se realizace formálních vymožeností „sovětského federalismu“.

2. Centrum a regiony RSFSR v období 1990–1991

Období let 1990–1991 bylo pro všechny svazové republiky včetně Ruska obdobím emancipace vůči slábnoucímu SSSR. Toto období ukončil až neúspěšný pokus o puč konzervativních sil v srpnu 1991, po němž následoval rozpad SSSR a vznik nových nezávislých států. Jednalo se o dobu radikálních politických a společenských přeměn a také ekonomické krize, jež zasáhla celou společnost. Vývoj provázelo i zaostávání právního a ústavního systému za probíhajícími změnami ve společnosti.

K rozvolnění vztahů mezi centrem a regiony RF na počátku 90. let přispělo především usilování svazových republik o větší míru suverenity

¹³ Umnova I. A., Evolucija pravovogo statusa kraja, oblasti kak sub'jekta Rossijskoj Federacii, *Gosudarstvo i pravo*, 8–9/1994, s. 44.

¹⁴ Umnova I. A., *Konstitucionnyje osnovy sovremennogo rossijskogo federalizma*, Moskva 2000, s. 55–56.

¹⁵ V roce 1989 výsledky výzkumu veřejného mínění v Tatarstánu ukázaly, že pro získání statutu svazové republiky, případně za zrušení stávajícího rozdělení SSSR na republiky svazové a autonomní, je 67 % respondentů. Gibadullin, *Tatarskoje nacional'noje dviženije*, s. 14. Tatarstán o status svazové republiky usiloval již v době přípravy sovětské ústavy z roku 1977. Viz Magomedov A. K., *Lokal'nyje elity i ideologija regionalizma v novejšej Rossii. Sravnitel'nyj analiz*, Ul'janovsk 1998, s. 29.

v rámci SSSR – proces, který se ze svazové úrovně přenesl i na úroveň autonomních republik – dále soupeření o přízeň ruských regionů mezi svazovým centrem a emancipujícím se Ruskem a v neposlední řadě zájem regionálních elit o udržení a rozšíření své moci v měnících se politických a ekonomických podmínkách.

Z hlediska regionálních elit měly klíčový význam volby do regionálních sovětů v RSFSR v březnu 1990. První volby konané na pluralitním základě vytvořily regionální parlamenty, které se cítily více odpovědné svým voličům než Moskvě. Regionální lídři, kteří získávali více zodpovědnosti za místní situaci, začali usilovat o přesun pravomocí na regionální úroveň, zvláště v situaci, kdy centrum vzhledem ke svým ekonomickým potížím zmenšovalo objem financování regionů. Aktivita regionů v tomto období byla současně bezprostřední reakcí na dosavadní sovětský centralismus, kdy regiony zpravidla neměly odpovídající zisk z přírodního bohatství a dalších ekonomických zdrojů na svém území.¹⁶ Zde je možno spatřovat počátek období „regionálního aktivismu“ v Rusku, jež mělo trvat až do podzimu roku 1993.

Emancipace svazových republik

Na přelomu 80. a 90. let se svazové republiky, disponující řadou formálních práv, začaly domáhat jejich reálného naplnění. Od počátku roku 1990 se rozvíjelo i hnutí za suverenitu Ruska (RSFSR). Jedním z důvodů bylo snížení efektivity fungování svazových struktur, stejně jako nezájem Svazu věnovat pozornost ruským záležitostem (i přímo odpor M. S. Gorbáčova proti zvýšení vlivu RSFSR). Ruské špičky měly pocit křivdy z toho, že republika byla dle jejich názoru v rámci SSSR zanedbávána na úkor méně rozvinutých svazových republik, ačkoli v rámci SSSR nesla hlavní břímě výdajů. Důsledkem byla debata o dalším postavení RSFSR ve vztahu ke Svazu a také o nutnosti úpravy vztahu k vlastním regionům.

Do řady deklarací suverenity svazových republik se Rusko zařadilo 12. června 1990. Deklarace státní suverenity RSFSR mimo jiné obsahovala ustanovení o tom, že RSFSR disponuje plnou jurisdikcí na svém území a ústava RSFSR je nadřazena sovětské. Dále prohlašovala, že platnost svazových zákonů, které jsou v rozporu s ruskými, je „pozastavena“. Doku-

¹⁶ Stoner-Weiss K., Federalism and Regionalism. In White, S., Pravda, A., Gitelman, Z. (eds.), *Developments in Russian Politics* 4, 4th Edition. London 1997, s. 233.

ment zaváděl občanství RSFSR a obsahoval ustanovení o možnosti vystoupení republiky ze SSSR. Z našeho pohledu je důležitý zejména článek 9 Deklarace, jenž říká: „Sjezd lidových poslanců RSFSR potvrzuje nezbytnost podstatného rozšíření práv autonomních republik, autonomních oblastí, autonomních okruhů, stejně jako krajů a oblastí RSFSR. Konkrétní otázky realizace těchto práv budou určeny legislativou RSFSR o národně-státním a administrativně-teritoriálním uspořádání Federace.“¹⁷ Deklarace vyjadřovala připravenost RSFSR rozšířit pravomoci regionů, proces suverenizace se tak přenášel ze svazové úrovně dovnitř Ruska.

Soupeření o přízeň ruských regionů

Dalším faktorem, který posílil roli ruských regionů, byla snaha svazového vedení o reformu státního uspořádání SSSR. Jejím důvodem nebyla zdaleka jen snaha o vytvoření spravedlivějšího systému, ale i souboj o moc, v němž na jedné straně stálo sovětské vedení, na druhé straně RSFSR v čele s předsedou Nejvyššího sovětu Borisem Jelcinem. Ruské regiony, zejména ASSR, se v tomto konfliktu měly stát „jazýčkem na vahách“ a toto postavení maximálně využily.

Svazové vedení v tomto soupeření nabídlo regionům faktické zvýšení jejich statutu v rámci SSSR, což se mimo jiné projevilo v celosvazové legislativě. 10. dubna 1990 byly přijaty zákony *O základech ekonomických vztahů SSSR, svazových a autonomních republik* a 26. dubna téhož roku *O vymezení pravomocí mezi SSSR a subjekty federace*. V těchto zákonech byly ASSR ve vztazích se SSSR do značné míry postaveny na roveň svazových republik. Zákony předpokládaly, že autonomní republiky budou moci uzavírat se Svazem smlouvy a dohody přímo, bez zapojení „svých“ svazových republik. Těmito smlouvami mohly přitom být řešeny mimo jiné otázky vzájemného předávání majetku mezi svazem a republikami. Autonomní republiky získávaly právo delegovat pravomoci SSSR přímo, a tak „obejít“ svazovou republiku. Šlo tedy o snahu oslabit pozice ruského vedení. Svazové zákony zaváděly smluvní charakter vztahů mezi Ruskem a autonomními republikami v jeho rámci.¹⁸ Podle některých autorů by reformování Svazu na základě tohoto zákona vedlo k rozpadu svazových republik. Ani ruské vedení však nešetřilo na adresu „autonomií“

¹⁷ Abdulatipov R. G., Boltenkova L. F., Jarov Ju. F., *Federalizem v istorii Rossii*. Kniga 3, část 1, Moskva 1993, s. 36.

¹⁸ Umnova I. A., *Konstitucionnyje osnovy*, s. 60.

sliby: „Rusko uzavře smlouvu s Tatarskou republikou nebo státem – podle toho, jak rozhodne Nejvyšší sovět. Bude konfederativní smlouva uvnitř Ruska. (...) Není třeba vycházet z toho, kolik práv vám dá Rusko. Ale je třeba vycházet z toho, kolik si můžete vzít a jakou část moci delegovat Rusku. (...) Vezměte si takový díl samostatnosti, jakou můžete strávit. A co nebudete moci, předejte po dohodě Rusku.“¹⁹ Tak mluvil v létě roku 1990 Boris Jelcin při návštěvě Tatarstánu. Kromě toho prohlásil, že pokud se Tatarstán rozhodne pro odtržení od Ruska, pak „vaše rozhodnutí bude konečné“.²⁰

Přehledka suverenity

Autonomní republiky v RSFSR se pod dojmem kroků ruského i svazového vedení pochopitelně chopily příležitosti „polepšit si“. Měsíc poté, co RSFSR vyhlásila svou suverenitu, se Severní Osetie 20. července 1990 prohlásila za svazovou republiku, byť jako součást Ruska. O zvýšení statutu na roveň svazové republice projevil zájem i Tatarstán a Tuva.²¹ Do zimy roku 1990 deklarovalo suverenitu čtrnáct (podle jiných zdrojů dvanáct) ze šestnácti ASSR a pěti autonomních oblastí v rámci RSFSR, dvě ostatní ASSR spolu s některými autonomními oblastmi přijaly deklarace o jednostranné změně svého právního statutu.²² Později suverenitu deklarovaly i dvě zbývající autonomní republiky. Některé deklarace suverenity (jako v případě Tatarstánu a Čečensko-Ingušské republiky) vůbec nezmiňovaly, že daná republika je součástí RSFSR, a na území republiky nepředpokládaly platnost jiných zákonů než místních. (viz tabulka č. 1)

Proces suverenizace se netýkal pouze autonomních republik a autonomních oblastí, ale i regionů s odlišným statutem. Ty na počátku usilovaly pouze o stejná sociální a ekonomická práva jako republiky, neúspěchy v této oblasti však vedly k tomu, že začaly mít zájem např. o právo přijímat vlastní zákony. Parlamenty (sověty) některých regionů (např. na Sibiři, Dálném východě) začaly dokonce uvažovat o vyhlášení republik. Řada

¹⁹ Barsenkov A., *Vvedenije v sovremennuju rossijskuju istoriju*, s. 179.

²⁰ Sakwa R., *Russian Politics and Society*. London 1996, s. 184. Mezi hesly, kterými předsedu ruského parlamentu vítali obyvatelé Kazaně, bylo i „Tatarstán – svazová republika“.

²¹ Wenger A., Perović J., *Russland zwischen Zerfall und Grossmachtanspruch. Herausforderungen der Regionalisierung*. Zürich 1998, s. 29.

²² Stankevič Z., *Istorija krušenija SSSR. Politiko-pravovyje aspekty*. Moskva 2001, s. 162. Chakasie jednostranně zvýšila svůj status na autonomní republiku 15. srpna 1990. Dalšími oblastmi, které uskutečnily tento krok, byly Adygeja, Altaj a Karačejevsko-Čerkeská oblast.

Tabulka 1: Deklarace suverenity vybraných autonomních republik RSFSR v roce 1990

Republika	Datum přijetí
Karélie	10. srpna 1990
Komi	30. srpna 1990
Tatarstán	30. srpna 1990
Udmurtsko	19. září 1990
Sacha (Jakutsko)	27. září 1990
Burjatsko	8. října 1990
Baškortostán	11. října 1990
Kalmycko	18. října 1990
Marij-El	22. října 1990
Čuvašsko	24. října 1990

Zdroj: SHEEHY A. Fact Sheet on Declarations of Sovereignty.
In: Report on the USSR, November 9, 1990.

autonomních okruhů deklarovala své vystoupení z rámce krajů či oblastí a založení republik.²³ V roce 1990 se například rozhodly vyhlásit suverénní republiky sověty Čukotského a Jamalo-Něneckého autonomního okruhu.²⁴

²³ Zákon O změnách a doplněních Ústavy (Základního zákona) RSFSR z prosince 1990 stanovoval, že „autonomní okruh se nachází v rámci RSFSR a *může být* (zvýrazněno autorem) součástí kraje nebo oblasti“. To umožňovalo vystoupení okruhů z jiných subjektů. Karapetjan L. M., *Federativnoje ustrojstvo Rossijskogo gosudarstva*. Moskva 2001, s. 213.

²⁴ V červnu 1992 byl přijat zákon o vystoupení Čukotského autonomního okruhu z Magadanské oblasti a jeho bezprostředním začlenění do Ruské federace. Právo tohoto auto-

Jelcin autonomním republikám nabídl volnost v určení mezí vlastní suverenity; centrum mělo jejich kroky jen brát na vědomí. Avšak postupně se ukázalo, že centrum nespěchá s vyjádřením podpory deklaracím republik. Proto představitelé ASSR na druhém Sjezdu lidových poslanců RSFSR v prosinci 1990 požadovali, aby ruské vedení přijaté deklarace suverenity ASSR veřejně podpořilo. Naopak předseda Sovětu národností Nejvyššího sovětu R. G. Abdulatipov dával najevo své znepokojení z „probíhající parcelace federace“.²⁵

Na počátku roku 1991 si bylo ruské vedení zjevně vědomo, že situace zašla příliš daleko. 28. března 1991 ve svém vystoupení na třetím Sjezdu lidových poslanců RSFSR Jelcin zopakoval, „že to bylo právě (sovětské – pozn. aut.) centrum, které zahájilo přehlídku suverenity (...) a nyní se snaží veškerou vinu svalit na Rusko“. Zároveň uznal, že ruské vedení i on osobně se nechali zatáhnout do soupeření v „rozdávání suverenity“.²⁶

Po celosvazovém referendu o zachování SSSR 17. března 1991, v němž ruští voliči nejen podpořili pokračování SSSR v obnovené podobě, ale také rozhodli o zřízení funkce ruského prezidenta, vypukl v Rusku naplno boj o nejvyšší funkci. Během své volební kampaně Jelcin ve snaze zajistit si podporu regionů opět opakoval svou nabídku, aby si vzaly tolik suverenity, kolik mohou, a to například i během předvolební návštěvy Čechensko-Ingušska.²⁷ 12. června 1991 Boris Jelcin v prezidentských volbách v RSFSR zvítězil. Tento den zároveň začal proces, označovaný jako „prezidentizace Ruské federace“, jehož důsledky, potvrzené ruskou ústavou v roce 1993, trvají dodnes. Paralelně s volbami prezidenta RF se totiž v Tatarstánu konaly volby republikového prezidenta. Vítěz voleb, dosavadní předseda Nejvyššího sovětu Tatarstánu M. Šajmijev, v nich neměl protikandidáta a obdržel 70 % odevzdaných hlasů, zatímco Jelcin v Tatarstánu získal pouze 45 %.²⁸ Do konce roku vlastní prezidenty dále zvolilo např. Jakutsko a Adygeja.

nomního okruhu vystoupit z rámce oblasti uznal i Ústavní soud RF v květnu 1993. Varlamova N. V., *Sovremennyj rossijskij federalizm: Konstitucionnaja model' i politiko-pravovaja dinamika*. Moskva 2001, s. 15, a Umnova I. A., *Konstitucionnyje osnovy*, s. 61.

²⁵ Barsenkov A., *Vvedenije v sovremennuju rossijskiju istoriju*, s. 305.

²⁶ Tamtéž, s. 306.

²⁷ Tamtéž. I to zřejmě přispělo k tomu, že v této republice ve volbách Jelcin získal podle oficiálních údajů 76 % hlasů voličů.

²⁸ Tamtéž, s. 319. V týž den občané Moskvy a Petrohradu volili primátory obou měst. Stali se jimi Jurij Lužkov, resp. Anatolij Sobčak.

Přehlídka suverenity se projevovala i tím, že republiky v rámci Ruské federace²⁹ přijímaly vlastní ústavy, mnohdy odporující ústavě federální, či deklarovaly nadřazenost vlastních zákonů zákonům svazovým a ruským. Kromě voleb prezidenta a přijímání ústav se docházelo i k zavádění vlastního státního občanství a vyhlášení jazyka místního národa za „státní jazyk“ rovnoprávný s ruštinou.³⁰ Objevovaly se také snahy o vlastní zahraniční politické a ekonomické aktivity, a to jak na mezinárodním poli, tak i ve vztahu k ostatním ruským regionům (uzavírání dvoustranných smluv mezi regiony).

Příprava svazové smlouvy a ruské regiony

K rozvolnění vztahu centra a regionů v Rusku během roku 1991 přispěl proces přípravy nové svazové smlouvy. V roce 1990 se ukázalo, že vzhledem k postupujícím změnám v SSSR je nezbytné uspořádání Svazu reformovat a postavit je na nový smluvní základ. Formálním začátkem tohoto procesu bylo jednání Rady federace při prezidentovi SSSR 12. června 1990 za účasti představitelů většiny svazových republik a také zástupců Tatarstánu. Na tomto zasedání bylo rozhodnuto vypracovat novou svazovou smlouvu, jež se měla stát základem reformovaného sovětského státu. Řada autonomních republik (Tatarstán, Baškortostán, Karélie a další) se aktivně účastnila přípravy svazové smlouvy. Jejich cílem bylo maximálně posílit svou pozici vůči Rusku i svazovému centru. Naopak Rusko samo různými způsoby zdržovalo přípravu svazové smlouvy, vzhledem k tomu, že sotva mohlo mít zájem na úspěchu Gorbačovovy snahy o zachování sovětského státu.

Podle Stankeviče M. S. Gorbačov chystal svazovým republikám, především RSFSR, „dárek“, který jim měl pomoci při řešení jejich sporů s „autonomiemi“. Vedení RSFSR mělo přislíbit, že nebude sabotovat přípravu a přijetí svazové smlouvy, zatímco svaz měl na oplátku dát autonomním útvarům najevo, že jejich zájmy nemohou být překážkou v jednáních mezi SSSR a RSFSR. Odměnou pro svazové vedení za pomoc při zajištění celist-

²⁹ IV. Sjezd lidových poslanců RSFSR v květnu 1991 s odkazem na nutnost zvýšit právní status autonomních republik z jejich názvů odstranil slovo „autonomní“, nově zavedený název dosavadních ASSR zněl „republiky v rámci Ruské federace“. Zároveň byly všechny bývalé autonomní oblasti (kromě Židovské AO) transformovány v republiky. Karapetjan L. R., *Federativnoje ustrojstvo*, s. 75.

³⁰ Perović J., *Die Regionen Russlands als neue politische Kraft*. Bern 2001, s. 118.

vosti Ruska měl pak být souhlas ruského vedení se zavedením svazových daní v obnoveném SSSR.³¹

Společná jednání o svazové smlouvě však nevedla k úspěchu. V situaci, kdy účastníci jednání na jedné straně vystupovali za uzavření smlouvy a na druhé straně požadovali provedení dalších a dalších změn, které by fakticky eliminovaly obnovený svaz jako efektivně fungující státní strukturu (zatímco většina občanů SSSR v referendu 17. března 1991 podpořila jeho zachování), se Gorbačov rozhodl k rozhodujícímu kroku. 23. dubna 1991 se konala v rezidenci Novo-Ogarjovo u Moskvy uzavřená schůzka Gorbačova a představitelů devíti svazových republik – Ruska, Ukrajiny, Běloruska, Ázerbájdžánu a pěti středoasijských republik. Na schůzce bylo přijato prohlášení „9 + 1“, které vyzývalo k urychlenému přijetí svazové smlouvy. Ta měla být podepsána představiteli výše zmíněných republik s tím, že ostatní svazové republiky se k ní mohly připojit – pokud by však tak neučinily, nebyly by součástí jednotného ekonomického prostoru.

Autonomní republiky v RSFSR v prohlášení spatřovaly snahu centra a svazových republik je při podepisování smlouvy obejít. Tatarstán v této souvislosti vydal společnou deklaraci svých státních a stranických orgánů, adresovanou klíčovým institucím SSSR a svazovým republikám. Vedení Tatarstánu odsoudilo údajný pokus obejít autonomní republiky a dalo najevo své „pevné odhodlání a připravenost podepsat svazovou smlouvu přímo a samostatně“. Stejně až na několik výjimek reagovaly všechny ostatní autonomní republiky, když ve svém společném prohlášení ze 7. května 1991 ostře vystoupily proti „dělení ‘rovnoprávných suverénních republik’ na svazové a autonomní“.³² O tom, zda budou nebo nebudou podepisovat smlouvu o pokračování obnoveného Svazu, chtěly Nejvyšší sověty autonomních republik rozhodnout samostatně.

Máme k dispozici dokument připravený aparátem svazového prezidenta ke konci dubna 1991, obsahující přehled subjektů připravených podepsat svazovou smlouvu. Svazovou smlouvu chtěl samostatně podepsat Tatarstán a Baškortostán; další republiky (Karélie, Komi, Marijská ASSR) chtěly smlouvu podepsat „samostatnou delegací v rámci ruské“. Burjatsko za spornou otázku považovalo to, zda bude po podpisu subjektem SSSR nebo RSFSR i SSSR; jeho zástupci se dále tázali, zda „budeme mít právo dispo-

³¹ Stankevič Z., *Istorija krušenija*, s. 257.

³² Tamtéž, s. 224.

novat nerostným bohatstvím, nebo opět žádat o licence u SSSR a RSFSR“.³³

Na schůzce Gorbačova a Jelcina s předsedy Nejvyšších sovětů autonomních republik v rámci RSFSR uvedl předseda Nejvyššího sovětu Tatarstánu Mintimer Šajmijev, že „Tatarstán se chystá podepsat novou smlouvu pouze jako subjekt SSSR“ s tím, že by následně podepsal (mezi-státní) smlouvu s Ruskem.³⁴ Předseda Nejvyššího sovětu Baškortostánu (a stejně jako Šajmijev budoucí prezident republiky) M. G. Rachimov během jednání o svazové smlouvě 17. července 1991 dokonce hrozil Jelcinovi, že Baškortostán odvolá své poslance z ruského parlamentu a přijme deklaraci o vystoupení z Ruské federace, pokud zájmy jeho republiky nebudou brány v potaz. Otázka postavení bývalých autonomních republik vůči obnovenému Svazu a zároveň RSFSR byla dokonce podle Stankevičova mínění „hlavním problémem v celém procesu dopracování smlouvy“. V této souvislosti, jak uvádí autor, vznikla řada návrhů, včetně těch na sloučení Tatarstánu a Baškortostánu, jakožto nejhlasitějších zastánců práv „autonomií“, do šestnácté svazové republiky. Tento krok měl údajně naznačovat ostatním regionům, že v budoucnu se tento krok může týkat i jich.³⁵

V létě roku 1991, kdy se práce nad kompromisní variantou svazové smlouvy chýlily ke konci, už Jelcin zjevně požadavkům republik nebyl příliš nakloněn.³⁶ Navrhl proto formulaci, která omezovala postavení autonomních regionů – republiky by nebyly zakladateli Svazu bezprostředně, ale pouze zprostředkovaně. Tento návrh podpořila řada svazových republik.³⁷ Faktický konec myšlenky na uzavření nové svazové smlouvy však znamenal pokus Státního výboru pro výjimečný stav o sesazení Gorbačova v srpnu 1991. Do následujícího období, během něž měl zaniknout SSSR

³³ Je možné, že představitelé autonomních republik chtěli smlouvu podepsat co nejrychleji v obavě, že pokud budou jednání o její podobě pokračovat dále, může dojít ke kolapsu jednání a tím i celého projektu obnovy SSSR na smluvním základě. Tím by republiky ztratily možnost využívat rozporů mezi vedením SSSR a RSFSR pro vlastní prospěch a jejich jediným protivníkem a partnerem ve vyjednávání by se stalo Rusko (k čemuž skutečně o několik rok později došlo).

³⁴ *Pravda*, 13. května 1991, citováno tamtéž, s. 234.

³⁵ Šachnazarov G., *Cena svobody*. Moskva 1993, citováno tamtéž, s. 230.

³⁶ Legislativní výbor Nejvyššího sovětu RSFSR v červenci 1991 upozorňoval, že aplikace principu rovnosti subjektů obnoveného Svazu povede k „faktickému a právnímu rozpadu RSFSR jako jednotného federativního státu nebo jeho přeměně v konfederaci“. Tamtéž, s. 265.

³⁷ Tamtéž, s. 258.

a jejich jediným partnerem zůstat vedení ruské, však ruské regiony, zejména dosavadní autonomní republiky, vstupovaly pod vlivem dosavadního soupeření o jejich přízeň, vedeného pod heslem „kdo dá více“.

3. Od srpnového puče k Federální smlouvě

Během pokusu o státní převrat, k němuž došlo ve dnech 19. až 21. srpna 1991, vystupovala většina regionů zdrženlivě. Některé však pučisty otevřeně podpořily. Kromě některých oblastí a krajů (např. Krasnodarský kraj, Rostovská, Samarská a Lipecká oblast) to byly především republiky v rámci RSFSR včetně Tatarstánu, Kabardino-Balkarské republiky a Čečensko-Ingušské republiky.³⁸ Důvod pro podporu puče ze strany republik je zřejmý – měly zájem na zachování *statu quo*. Lavírováním mezi svazovým a ruským centrem totiž mohly posilovat svou reálnou moc a v obnoveném Sovětském svazu měly šanci dosáhnout až postavení svazových republik s odpovídajícími pravomocemi. Republiky zároveň neměly důvod podporovat M. S. Gorbačova, neboť jím v dubnu navržený model „9+1“ již s nimi jako se subjekty budoucího obnoveného svazu nepočítal. Další vývoj dal obavám představitelů autonomních republik za pravdu. Neúspěšný pokus o puč předznamenal faktický konec jednání o nové svazové smlouvě a Společenství nezávislých států, volné uskupení většiny postsovětských republik, založené v prosinci 1991, se nestalo náhradou za zaniklé svazové centrum.³⁹ Jediným partnerem regionů se tak do budoucna stalo centrum ruské.

Budování státu

Neúspěch puče znamenal urychlení etapy, kterou můžeme označit jako budování státu. Tu charakterizovala snaha ruského centra o formování vertikálních státních struktur a konsolidaci státní moci. Již 21. srpna 1991 přijal Nejvyšší sovět RSFSR usnesení, které ruskému prezidentovi (v rámci „likvidace následků státního převratu v SSSR“) s okamžitou platností poskytovalo právo odvolávat z funkce předsedy sovětů lidových

³⁸ Barsenkov A., *Vvedenje v sovremennuju rossijskuju istoriju*, s. 221 a Sakwa R., *Russian Politics and Society*, s. 184.

³⁹ 26. prosince 1991 přijal Nejvyšší sovět Tatarstánu deklaraci o přistoupení Tatarstánu ke Společenství nezávislých států jako jeho spoluzakladatele. Tato deklarace však neměla žádný reálný dopad.

poslanců všech úrovní, pokud odmítnou dodržovat zákony RSFSR. Druhým bodem usnesení bylo zřízení funkce hlavy administrativy kraje a oblasti (později se rozšiřuje i označení gubernátor), výkonné funkce nahrazující dosavadní výkonný výbor regionálního sovětu (ispolkom). Třetí bod pak dočasně prezidenta zmocňoval ke jmenování gubernátorů na návrh regionálního sovětu.⁴⁰

Další součástí nové státní struktury měla tvořit prezidentská kontrola regionů. Už 14. srpna 1991 Jelcin jmenoval prvních čtrnáct představitelů prezidenta v regionech. Do konce roku byla tato funkce zřízena ve více než padesáti regionech Ruska. Představiteli se stávali převážně demokratictí svazoví či ruští poslanci.⁴¹ Pravomoci představitelů byly definovány dosti vágně; jejich úkolem bylo zajišťovat přímý kontakt mezi vedením regionu a prezidentskou administrativou. Představitelé prezidenta v regionech nedisponovali přímými pravomocemi vůči gubernátorům, a nestali se tak klíčovými postavami v systému federálních vztahů.⁴²

11. října 1991 přijal Nejvyšší sovět RSFSR usnesení, které bývá označováno za „první větší právní úder“ proti téměř neomezené samostatnosti v jednání republik v rámci RSFSR.⁴³ Dokument mimo jiné obsahoval ustanovení, podle nějž je hlava výkonné moci (prezident) republiky „součástí jednotného systému výkonné moci, v jejímž čele stojí prezident RSFSR“. Podle tohoto usnesení se „kompetence hlavy výkonné moci (prezidenta) republiky v rámci RSFSR určuje republikou samostatně v rámci pravomocí

⁴⁰ Jelcin na podzim roku 1991 slíbil, že v prosinci se budou do těchto funkcí konat přímé volby – k tomu však nedošlo. Stoner-Weiss uvádí, že Jelcin tyto volby odložil na dobu neurčitou proto, že se obával vítězství konzervativních kandidátů, což by oslabilo kontrolu centra nad regiony (a také pozici Jelcina a celého demokratického tábora v Rusku). První přímé volby hlavy regionu (pokud nebereme v úvahu republiky v rámci RF), se tak konaly v osmi regionech až v roce 1993. V roce 1994 se volby gubernátora konaly v Irkutské oblasti, v následujícím roce ve 13 regionech. Ve všech výše uvedených případech se jednalo o výjimky na základě zvláštního rozhodnutí prezidenta. Až roce 1996 skončilo pětileté období, na něž byli prezidentem gubernátoři jmenováni, volby se proto v tomto roce konaly v desítkách regionů. Stoner-Weiss, *Federalism and Regionalism*, s. 236. Ačkoli gubernátoři získali řadu pravomocí, stále byli podle zákona o regionálních sovětech a administrativách z května 1992 formálně odpovědní místním parlamentům. Jejich odvolání z funkce místními poslanci však byla výjimkou. Tamtéž, s. 237.

⁴¹ Barsenkov A., *Vvedenije v sovremennuju rossijskuju istoriju*, s. 300.

⁴² Podle N. Petrova měla původně funkce představitelů prezidenta být rovnocenná funkci gubernátora, pravomoci představitelů prezidenta však byly na nátlak Nejvyššího sovětu omezeny na minimum. Petrov N., *Političeskije konflikty v regionach*. In: *Evoljucija vzajmo-otnošenij centra i regionov Rossii: ot konfliktov k poisku soglasija*. Moskva 1997, s. 78–79.

⁴³ Barsenkov A., *Vvedenije v sovremennuju rossijskuju istoriju*, s. 319.

stanovených Ústavou RSFSR“. V tomto pojetí byli prezidenti republik představiteli výkonné moci v republikách, ale nikoliv hlavami státu. Prezident RSFSR dále získával právo pozastavovat platnost legislativních aktů hlavy výkonné moci v republikách, pokud tyto akty budou v rozporu s ústavou a zákony RF. Poslední bod usnesení zároveň požadoval, aby do souladu s jeho ustanoveními byly uvedeny veškeré republikové legislativní akty týkající se pravomocí hlav republik a způsobu jejich voleb.⁴⁴

Centrum si v tomto období uvědomovalo nebezpečí spojená s pokračujícím procesem decentralizace země. Svědčí o tom i rozhovor předsedy ruského Nejvyššího sovětu Ruslana Chasbulatova pro deník *Izvestija Tatarstana* 27. listopadu 1991. Chasbulatov v něm mimo jiné prohlásil, že heslo „vezměte si tolik svobody, kolik můžete“ bylo chybné. Chasbulatov dále odsoudil zřízení funkce prezidenta v Tatarstánu s tím, že taková funkce není potřebná a prezident Tatarstánu je pouze hlavou výkonné moci přímo podřízenou ruskému prezidentovi, který jej může kdykoli odvolat z funkce. „Odpovídá vaše ústava ruské? Vaše zákony jsou absolutně neplatné. Zítřka je mohu zrušit jedním škrtem pera. Stejně jako zákony všech ostatních republik. A proč taky ne, jestliže se rozcházejí se zákony Ruské federace? Proto jsou to autonomie. Suverenita? Ano, ale jde pouze o části jednoho jednotného státu, a ne o samostatné, nezávislé státy. U vás v Tatarstánu právě k tomuto vystřízlivění nedošlo. Nemáte ponětí o tom, že jste a budete nesamostatní,“ řekl Chasbulatov.⁴⁵

Na podzim a v zimě roku 1991 se konaly volby prezidentů v dalších republikách (např. v Čuvašsku, Mordovii, Jakutsku). Jednalo se o kroky k upevnění suverenity republik, avšak tentokrát v souladu s právním řádem – na základě příslušných usnesení Nejvyššího sovětu RF.⁴⁶

Vývoj v Tatarstánu

Podzim roku 1991 byl v Tatarstánu bouřlivý. Vedení republiky bylo nuceno se vymezit jednak vůči Moskvě, ale zároveň i vůči radikálním proudům v místní politice, požadujícím okamžité a úplné odtržení od Ruska. Výsledkem byl kompromis. 24. října 1991 Nejvyšší sověť Tatarstánu přijal usnesení *O aktu státní nezávislosti Republiky Tatarstán*, deklaraci, v níž v zásadě zopakoval teze o suverenitě Tatarstánu. Usnesení zároveň roz-

⁴⁴ Tamtéž, s. 319–320.

⁴⁵ Citováno tamtéž, s. 320–321.

⁴⁶ Barsenkov A., *Vvedenije v sovremennuju rossijskiju istoriju*, s. 318.

hodlo o uspořádání referenda o státním statutu republiky. V únoru 1992 pak parlament Tatarstánu rozhodl, že závazné referendum se bude konat 21. března 1992 s následující otázkou: „Souhlasíte s tím, že Republika Tatarstán je suverénní stát, subjekt mezinárodního práva, budující své vztahy s Ruskou federací a dalšími republikami a státy na základě rovnoprávných smluv?“⁴⁷ Rozhodnutí Nejvyššího sovětu Tatarstánu nemohlo nevyvolat reakci v Moskvě. Situaci se na žádost Nejvyššího sovětu RF zabýval i Ústavní soud RF. Ten zkoumal ústavnost nejen v případě usnesení o konání referenda, ale i v případě deklarace o suverenitě Tatarstánu z roku 1990, změn ústavy Tatarstánu z dubna 1991 a zákona o referendu, přijatého v listopadu 1991. Soud rozhodl, že rozhodnutí o konání referenda s výše uvedenou otázkou je neústavní. Zároveň se vyjádřil k ústavnosti řady pasáží ostatních dokumentů. Některé z nich označil za neústavní, některé pak za ústavní při dodržení určitých podmínek.⁴⁸

Zdá se, že sami poslanci Nejvyššího sovětu Tatarstánu si uvědomovali nutnost zmírnit napětí ve vztahu k centru. Napovídá tomu přijaté usnesení k „vyjasnění formulace“ otázky referenda, v němž se mimo jiné hovořilo o tom, že cílem plebiscitu je potvrzení deklarace o státní suverenitě z roku 1990 a že „otázky státního osamostatnění Republiky Tatarstán od RF, změny její územní celistvosti a hranic nejsou předmětem prováděného referenda“. Referendum se nakonec uskutečnilo nehledě na napjatou atmosféru. Podle oficiálních výsledků 61,4 % účastníků odpovědělo na položenou otázku kladně.⁴⁹ Při hodnocení výsledků referenda se předseda Nejvyššího sovětu Tatarstánu F. Ch. Muchametšin mimo jiné věnoval dalšímu uspořádání vztahů mezi RF a Tatarstánem. Odmítl jak přistoupení republiky k Federální smlouvě, tak vyhlášení plné státní nezávislosti na Rusku, a vyslovil se pro navázání „zvláštních smluvních vztahů s RF“.⁵⁰ Je nutno zdůraznit, že ačkoli byla situace ve vztazích federace a Tatarstánu velice napjatá, centrum se nepokusilo o silové řešení situace. Jiná situace nastala v případě Čečensko-Ingušské republiky.

⁴⁷ Tagirov I. R., *Istorija nacional'noj gosudarstvennosti tatarskogo naroda i Tatarstana*, s. 275.

⁴⁸ *Rešenija Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii, 1992–1996 gody*. Sankt-Peterburg 2003, s. 43–44.

⁴⁹ Tagirov I. R., *Istorija nacional'noj gosudarstvennosti*, s. 288–298.

⁵⁰ Tamtéž, s. 298.

Případ Čečenska

Vývoj v Čečensko-Ingušské republice představuje nejvyhrocenější případ vzájemných vztahů centra a regionů RF na počátku 90. let. Čečensko-Ingušská republika přijala stejně jako další republiky deklaraci o státní suverenitě (v listopadu 1990). Jednalo se o jednu z nejradiálnějších deklarácí, v níž mimo jiné chyběla jakákoli zmínka o tom, že republika je součástí RSFSR a SSSR. Republikové zákony byly plně nadřazeny všem ostatním.⁵¹ V témže roce se aktivizovalo radikální národní hnutí, jehož představitelem se stal tzv. Celonárodní kongres čečenského národa.⁵² Do čela výkonného výboru kongresu byl zvolen generál sovětského letectva Džochar Dudajev. Kongres se stal „stínovým parlamentem“, aspirujícím na výkon státní moci v republice.

Obdobně jako v jiných republikách se katalyzátorem stal neúspěšný pokus o puč v Moskvě. Zatímco tehdejší předseda republikového Nejvyššího sovětu (a zároveň hlava místní komunistické strany) Doku Zavgajev otálel s odsouzením pučistů, výkonný výbor převrat již 19. srpna 1991 ostře odsoudil a zahájil sérii mítinků, jejichž terčem se po pučistech měl stát právě Nejvyšší sovět. Opozice začala formovat národní gardu a ozbrojovat se. 1. září 1991 výkonný výbor kongresu rozhodl o rozpuštění Nejvyššího sovětu, o tři dny později převzal kontrolu nad televizním vysíláním a vládními budovami. 6. září 1991 povstalci zaútočili na budovu, v níž zasedal Nejvyšší sovět. Výkonný výbor převzal moc v republice a začal okamžitě plánovat zavedení republikového občanství a uskutečnění voleb republikového prezidenta a parlamentu. Federální představitelé zareagovali na puč v Čečensku řadou návštěv a jednání se zástupci rozehnaného Nejvyššího sovětu a s Dudajevem. Ve výsledku byl potvrzen *status quo* a reálnou moc si zachoval výkonný výbor.

8. října 1991 ruský viceprezident A. Ruckoj na zasedání Nejvyššího sovětu RSFSR zhodnotil situaci v Čečensko-Ingušsku jako velice nebezpečnou. Nejvyšší sovět v reakci na toto vystoupení přijal usnesení, v němž mimo jiné vyzval „nezákonná ozbrojená uskupení“, aby do 10. října 1991

⁵¹ Barsenkov A., *Vvedenije v sovremennuju rossijskiju istoriju*, s. 304. Podle Dunlopa byla ve vztahu k centru všechna politická uskupení v Čečensku, včetně Nejvyššího sovětu, stejně radikální a vystupovala za plnou suverenitu republiky. Dunlop J. B., *Russia Confronts Chechnya. Roots of Separatist Conflict*. Cambridge 1998, s. 93.

⁵² Ten byl založen v červnu 1991 částí delegátů Čečenského národního kongresu, fungujícího od roku 1990.

složila zbraně. Dudajev reagoval vyhlášením všeobecné mobilizace a mobilizací národní gardy. Čečenské vedení pak spěšně provedlo 27. října 1991 parlamentní a prezidentské volby, o jejichž regulérnosti lze důvodně pochybovat. Prvním prezidentem Čečenska byl podle oficiálních výsledků výraznou většinou hlasů zvolen Džochar Dudajev. 1. listopadu 1991 Čečenská republika vyhlásila nezávislost.

Prezidentu Jelcinovi pravděpodobně v tuto chvíli došla trpělivost a rozhodl se sáhnout k použití síly. Ruské vedení začalo připravovat vyhlášení výjimečného stavu v republice. Příslušný výnos byl vydán 7. listopadu 1991. Den nato začal přesun ruských jednotek do oblasti. Federální akce však čelila rozhodné akci Čečenců a nebyla úspěšná.⁵³ Kroky centra naopak posílily pozici Dudajeva v republice. V této situaci zasedal 11. listopadu 1991 ruský Nejvyšší sovět. Ten po bouřlivém jednání odmítl potvrdit prezidentův výnos o vyhlášení výjimečného stavu v Čečensku jako „nedostatečně technicky připravený“ a vyzval k politickému řešení konfliktu.⁵⁴ Jelcin ustoupil a rozhodnutí parlamentu akceptoval. Na podzim 1991 se tak Dudajevem vedená Čečenská republika⁵⁵ stala *de facto* samostatným subjektem, jenž se nenacházel pod kontrolou RF a stál mimo systém federálních vztahů.⁵⁶

Příčinami eskalace krize v Čečensku na podzim 1991 byla snaha čečenského radikálního proudu o emancipaci vůči Rusku, o napravení řady křivd z minulosti (např. deportace obyvatelstva během druhé světové války) a také úsilí o získání kontroly nad ekonomickými zdroji republiky (ropovody, petrochemický průmysl). K vývoji situace v Čečensku v roce 1991 významně přispěla shovívavá či pasivní politika centra, trvající minimálně do srpna 1991, ne-li déle. Pasivita Moskvy se nakonec ukázala stejně významnou jako aktivita Dudajeva a jeho stoupenců, kterou představitelé centra podcenili.

⁵³ Mimo jiné bylo blokováno letiště v Grozném, vojáci se proto museli přesouvat ze Severní Osetie po vlastní ose. Federální síly byly pod neustálou kontrolou Dudajevových ozbrojenců.

⁵⁴ Dunlop J. B., *Russia Confronts Chechnya*, s. 102. Jednalo se o první vážný konflikt prezidenta Jelcina s ruským parlamentem od srpna 1991. Barsenkov A., *Vvedenije v sovremennuju rossijskiju istoriju*, s. 316.

⁵⁵ Samostatná Ingušská republika vznikla rozhodnutím Nejvyššího sovětu Ruské federace 4. června 1992.

⁵⁶ Tento stav trval až do prosince roku 1994, kdy se ruské vedení rozhodlo nastolit kontrolu nad republikou za použití síly a zahájilo v Čečensku vojenskou intervenci.

Mezi představiteli nové ruské demokratické politiky v tomto období neexistoval ani konsensus ohledně vnitřního uspořádání Ruska. Ve dnech 14. a 15. prosince 1991 se na základě iniciativy hnutí *Demokratické Rusko* konal *Kongres demokratických sil republik a národně-státních útvarů v rámci RSFSR*, během něž zaznívaly zcela odlišné představy ohledně územního členění ruského státu – od návrhu na zrušení dosavadních typů subjektů a vznik „zemí“ (zemli) až po představy o přechodu ke konfederaci.⁵⁷

4. Federální smlouva

Federální smlouva byla významným mezníkem počátečního období formování ruského federalismu.⁵⁸ V literatuře bývá často označována za řešení, které bylo diktováno aktuální situací ve vztahu centra a regionů RF v období po rozpadu SSSR. Dokument však nevznikl náhle, naopak byl připravován již od roku 1990. Zahájení přípravy Federální smlouvy předcházela deklarace suverenity RSFSR z 12. června 1990, která předpokládala rozšíření práv ruských regionů. 17. července 1990 přijalo prezidium Nejvyššího sovětu RSFSR usnesení *O Federální smlouvě*, jímž pověřovalo přípravou smlouvy nově ustavenou Radu federace.⁵⁹ Federální smlouva měla podle usnesení zahrnovat „Deklaraci o základních principech federálního uspořádání RSFSR; smlouvy subjektů federace s RSFSR, dvoustranné a mnohostranné smlouvy subjektů federace mezi sebou; smlouvy o obnovení, transformaci a vytvoření různých forem národnostních a územních útvarů“.⁶⁰ Usnesení předpokládalo, že příprava smlouvy bude sestávat z následujících etap: formování Rady federace; harmonizace názorů ohledně základních principů federálního uspořádání RSFSR; projednání Deklarace o základních principech federálního uspořádání RSFSR na řádném Sjez-

⁵⁷ Barsenkov A., *Vvedenije v sovremennuju rossijskiju istoriju*, s. 338–339.

⁵⁸ Ačkoliv se domníváme, přesnějším překladem pojmu *federativnyj dogovor* by bylo „federativní“, nikoli „federální“ smlouva, přidržujeme se pojmu, jehož používání je v českém prostředí již ustáleno.

⁵⁹ Rada měla být složena z předsedy Nejvyššího sovětu RSFSR, předsedů nejvyšších sovětů autonomních republik, předsedů Sovětů lidových poslanců autonomních oblastí a autonomních okruhů a z 31 představitelů krajů, oblastí a měst republikové podřízenosti.

⁶⁰ Abdulatipov R. G., Boltenkova L. F., Jarov Ju. F., *Federalizm v istorii Rossii*. Kniga 3, část' 1, s. 103. Publikace přináší texty klíčových dokumentů souvisejících s formováním vztahů centra a regionů v Ruské federaci.

du lidových poslanců RSFSR; uzavření smluv, zmíněných v článku 3 tohoto usnesení; sestavení textu Federální smlouvy a její podepsání; uvedení normativně-právních aktů subjektů Federace RSFSR do souladu s přijatou Federální smlouvou.⁶¹

První zasedání Rady federace se konalo 22. listopadu 1990 za předsednictví Borise Jelcina.⁶² Během tří zasedání se Rada zabývala přípravou Federální smlouvy a projednávala několik jejích projektů. Poslední zasedání rady se konalo 20. března 1991. Na tomto zasedání se rada usnesla přijmout předložený projekt Federální smlouvy a předat jej Nejvyšším sovětům a Sovětům lidových poslanců jednotlivých regionů RSFSR k posouzení; zároveň sovětům doporučila jmenovat pověřence pro podepsání Federální smlouvy. Během zasedání vystoupil představitel pracovní skupiny Sjezdu lidových poslanců, která se zabývala přípravou svazové smlouvy, Ju. F. Jarov. Ve svém vystoupení uvedl, že paralelně probíhá příprava jak Federální smlouvy, tak smlouvy svazové, ačkoli nejlepší by podle jeho názoru bylo, kdyby Federální smlouva byla uzavřena jako první, a navrhl podepsání Protokolu k otázce podepsání svazové smlouvy, který by byl jakýmsi spojovacím článkem mezi svazovou a Federální smlouvou.⁶³ Podle bodu 1 protokolu „RSFSR uzavírá smlouvy s každou republikou, která je součástí RSFSR.“ Následující bod přiznával všem typům subjektů RSFSR stejná práva v oblasti ekonomické a sociální, jako měly republiky v rámci RSFSR. Zajímavý je bod 4: „Každá autonomie v rámci RSFSR má právo na rozvoj a zvýšení svého politicko-právního statutu“. Bod 5 pak „povyšoval“ status republiky na svazovou úroveň: „V rámci pravomocí daných smlouvami zmíněnými v bodě 1 tohoto protokolu mají republiky právo samostatně vstupovat do smluvních vztahů se SSSR, postoupit mu část svých pravomocí nebo naopak přebírat některé pravomoci ze sféry svazové kompetence.“⁶⁴

Tento návrh, jakkoli nebyl přijat, odráží realitu, v níž se republiky v rámci RSFSR začínaly hlásit o postavení, které se blížilo postavení republik svazových. Podle výše uvedeného ustanovení by se tyto republiky stávaly subjekty SSSR. V této souvislosti byla pro ruské politiky, kteří přípra-

⁶¹ Tamtéž, s. 104.

⁶² Rada však nakonec byla složena z 88 členů místo původně plánovaných 63, neboť představitelé oblastních a krajských sovětů dali najevo svou nespokojenost s „diskriminací“. V radě tak nakonec byly zastoupeny všechny regiony.

⁶³ Tamtéž, s. 119.

⁶⁴ Tamtéž, s. 122.

vovali federální a svazovou smlouvu, klíčová otázka, jak bude vypadat složení delegace RSFSR při podpisu svazové smlouvy – budou v ní zastoupeny autonomní republiky, nebo ji podepíší samostatně? Dovedeno *ad absurdum*, mohlo dojít k situaci, že by RF jako celek byla součástí obnoveného SSSR, s výjimkou částí svého území. Stejně tak připomínky Čečensko-Ingušské republiky k projektu Federální smlouvy z června 1991 obsahovaly následující návrh: „... Republiky – strany této Smlouvy mohou být součástí SSSR bezprostředně, nebo v rámci RSFSR. Republiky, které se staly součástí SSSR bezprostředně, upravují své vztahy s Ruskem zvláštní dohodou.“⁶⁵ Podobně vyzníval i nedatovaný návrh Smlouvy Jakutské sovětské socialistické republiky o dobrovolném spojení v rámci RSFSR.⁶⁶ Jakutsko zde odmítalo status autonomní republiky a vyhlášovalo státní suverenitu. RSFSR zde byla charakterizována jako „svaz suverénních republik“ s tím, že Jakutsko je federálním subjektem SSSR a RSFSR. Podle této smlouvy měla republika delegovat pravomoci zdola nahoru, tj. na federální úroveň. Jakutsko zároveň mělo mít možnost vystoupit z RSFSR, pokud se pro to v referendu vysloví alespoň dvě třetiny voličů.

Existovaly důvody k obavám, že pokud svazová smlouva bude podepsána dříve, Federální smlouva již nebude potřeba, respektive nebude ji s kým uzavřít. Proto také někteří členové Rady federace usilovali o urychlené uzavření Federální smlouvy. Jelcin v závěrečném proslovu na posledním jednání rady vystoupil za to, aby Federální a svazová smlouva byly podepsány společně. Tento názor podpořili i účastníci jednání.⁶⁷

O pozici subjektů RSFSR k návrhu Federální smlouvy v roce 1991 informuje materiál připravený Sovětem národností Nejvyššího sovětu.⁶⁸ Většina z nich v zásadě neměla významnější připomínky a byla připravena ji podepsat. I republika Baškortostán souhlasila, byť žádala přepracování dokumentu s tím, aby byla vzata v úvahu její deklarace státní suverenity. Tatarstán je v dokumentu uveden s tím, že 8. února 1991 odmítl samu ideu uzavření Federální smlouvy. (Stanovisko rady regionů není uvedeno.) Pozice Tatarstánu zůstávala stejná i v průběhu následujícího roku. Jak uvádí

⁶⁵ Abdulatipov R. G., Boltenkova L. F., Jarov Ju. F., *Federalizmus v istorii Rossii*. Kniga 3, část' 2. Moskva 1993, s. 145.

⁶⁶ Tamtéž, s. 128.

⁶⁷ Abdulatipov R. G., Boltenkova L. F., Jarov Ju. F., *Federalizmus v istorii Rossii*. Kniga 3, část' 1, s. 129.

⁶⁸ Tamtéž, s. 235–243.

Informace o posouzení Federální smlouvy sověty a jejich orgány ke dni 25. března 1992, obsahující přehled regionů, které návrh smlouvy schválily bezvýhradně nebo s připomínkami: „Podle prohlášení předsedy Nejvyššího sovětu Republiky Tatarstán F. Ch. Muchametšina se Federální smlouva v republice posuzovat nebude. Připravují projekt Smlouvy o společenství (sodružestvo) s Ruskem.“⁶⁹

Po zvolení Jelcina prezidentem RSFSR zájem ruské výkonné moci o uzavření Federální smlouvy ochladl. V zimě roku 1991 se představitelé ruské exekutivy a legislativy zabývali možností zaměnit Federální smlouvu smlouvou o rozdělení kompetencí mezi RSFSR a republikami v rámci RSFSR (později byl návrh rozšířen tak, že se týkal i dalších regionů). Tento dokument byl pokusem o ústup od původních „suverenizačních“ snah k jednotnému federativnímu státu s klíčovou rolí federální ústavy.⁷⁰ Vzhledem k tomu, že republiky nesouhlasily s nahrazením smlouvy jiným dokumentem, bylo rozhodnuto vrátit se k myšlence Federální smlouvy.⁷¹ 12. března 1992 byla připravena parlamentní pracovní skupinou její další varianta. Den nato ji parafovali představitelé republik spolu s předsedou ruského Nejvyššího sovětu R. I. Chasbulatovem, jeho místopředsedou Ju. F. Jarovem, předsedou Sovětu národností R. G. Abdulatipovem a dalšími účastníky zasedání. 18. března 1992 text parafovali představitelé krajů, oblastí, Moskvy a Petrohradu a o několik dní později představitelé „autonomií“. 30. března 1992 se v Moskvě sešli představitelé regionů (s výjimkou Tatarstánu a Čečensko-Ingušské republiky), aby posoudili parafovanou variantu smlouvy. Představitelé krajů a oblastí požádali, aby byla smlouva doplněna protokolem, který by se v případě, že se k němu připojí všechny „administrativně-teritoriální“ subjekty, stal součástí Federální smlouvy. Vedení Nejvyššího sovětu této prosbě vyšlo vstříc.

Komplex tří smluv označovaný jako Federální smlouva byl podepsán 31. března 1992 v Georgijevském sále moskevského Kremlu. Jako první dokument podepsal předseda Nejvyššího sovětu RF Ruslan Chasbulatov, následován prezidentem Jelcinem a představiteli republik, krajů, oblastí, měst federálního významu, autonomních okruhů a oblastí. Podpisu se nezúčastnili zástupci Čečenska a Tatarstánu. Sacha (Jakutsko) a Baškortostán

⁶⁹ Abdulatipov R. G., Boltenkova L. F., Jarov Ju. F., *Federalizem v istorii Rossii*. Kniga 3, část' 2, s. 138.

⁷⁰ Barsenkov A., *Vvedenije v sovremennuju rossijskiju istoriju*, s. 321.

⁷¹ Abdulatipov R. G., Boltenkova, Jarov Ju. F., *Federalizem v istorii Rossii*. Kniga 3, část' 1, s. 266.

se ke smlouvě připojily, ale spolu s ní podepsaly s centrem doplňující protokoly, v nichž jim byla garantována širší práva v oblasti kontroly zahraničního obchodu a nerostných surovin. Ve svém vystoupení po podpisu smlouvy prezident Jelcin prohlásil: „V kritickém momentu, který nyní Rusko prožívá, jsme měli dost síly, moudrosti a odpovědnosti k tomu, abychom všichni společně zažehnali hrozbu rozpadu, která visela nad naším Ruskem. Dnes můžeme říci našim spoluobčanům, národům, které po staletí žijí spolu, celému světovému společenství: jednotné Rusko bylo, je a bude.“⁷² Kromě toho Jelcin uvedl, že je přesvědčen, že Federální smlouva bude nedílnou součástí nové Ústavy RF. Zajímavá jsou i následující slova: „Rusko má mnohasetletou zkušenost se zahraničně-politickou činností. Věřím, že bude obohacena svěžími myšlenkami a novými iniciativami subjektů federace. Budeme podporovat úsilí, které vynaložíte, snažíce se začlenit do světa.“ Zůstává otázkou, do jaké míry mělo centrum o tyto „svěží myšlenky a nové iniciativy“ skutečný zájem.

Analýza Federální smlouvy

Federální smlouvu tvoří tři dokumenty – smlouva mezi federací a republikami, smlouva s oblastmi, kraji a městy federálního významu a konečně smlouva s autonomními útvary. Podstatou všech tří smluv jsou části, které vymezovaly výlučné kompetence federálních orgánů, kompetence, jejichž výkon náleží společně federaci i subjektům, a výlučné kompetence subjektů. V případě smlouvy s republikami do výlučné federální kompetence patřilo mimo jiné: přijímání a změny Ústavy RF a federálních zákonů a kontrola jejich dodržování; úprava lidských práv a občanských práv a svobod; formování federálních výkonných, legislativních a soudních orgánů; federální rozpočet, daně a poplatky; federální energetické systémy, doprava, spoje; zahraniční politika a mezinárodní vztahy Ruské federace, otázky války a míru; obrana a bezpečnost, obchod se zbraněmi; ochrana státních hranic; soudnictví, prokuratura, trestní právo, trestní právo procesní, občanské právo, otázky amnestie; standardizace a metrologie. Ve všech třech typech smluv se subjektům RF zaručovalo zastoupení ve federálních orgánech státní správy.

Do společné kompetence federace a republik byly zařazeny mimo jiné tyto oblasti: ochrana lidských a občanských práv; udržování zákonnosti,

⁷² Tamtéž, s. 267.

veřejného pořádku; ochrana životního prostředí; otázky školství, vzdělávání, vědy a kultury; koordinace otázek zdravotnictví, ochrana rodiny; stanovení obecných principů daňového zatížení; správní, správně-procesní, pracovní a rodinné právo, právo životního prostředí, autorské právo; soudnictví, advokacie, notářství, kádry bezpečnostních orgánů; stanovení obecných principů organizace místní samosprávy. Republikám byla v rámci jejich kompetence dána možnost vydávat vlastní zákony či jiné normativní akty.

Článek III smlouvy s republikami stanovoval, že území a status republiky nemohou být změněny bez jejího souhlasu. Dále určoval, že veškeré ostatní kompetence mimo federální a společné náleží výlučně danému regionu (toto ustanovení se objevilo ve všech třech typech smluv). Všechny tři smlouvy také předpokládaly možnost vzájemného delegování pravomocí mezi centrem a regionem. V článku III byly dále republiky označeny za „samostatné účastníky mezinárodních a zahraničních ekonomických vztahů (zvýrazněno autorem)“, pokud to nebude v rozporu s Ústavou a zákony RF. Podle odstavce 3 tohoto článku „půda a její nerostná bohatství, voda, rostlinstvo a zvířectvo jsou vlastnictvím (majetkem) národů žijících na území příslušných republik“.⁷³ Odstavec dále stanovoval, že otázky využívání přírodních zdrojů budou řešeny federálními zákony a republikovou legislativou. Status přírodních zdrojů ve vlastnictví federace měl být řešen vzájemnou dohodou centra a republik.

Článek VI předpokládal, že spory ohledně federálních a společných kompetencí budou řešeny Ústavním soudem RF. Článek VII stanovoval, že rozdělení kompetencí stanovené Federální smlouvou nemůže být jednostranně změněno. Podle závěrečného článku VIII se pak smlouva centra a republik v rámci RF měla po schválení ruským Sjezdem lidových poslanců stát neoddělitelnou součástí Ústavy RF, přičemž změny a dodatky v této části ústavy měly být možné se souhlasem republik – signatářů smlouvy. Toto ustanovení nebylo obsaženo v druhých dvou typech smluv. Jejich závěrečné články stanovovaly, že tyto smlouvy budou předloženy společnou legislativní iniciativou ke schválení jako část Ústavy RF. Tato formulace byla tedy méně závazná. Důležitý pro porozumění následujícímu vývoji ruského federalismu je i poslední odstavec článku VIII, který určuje:

⁷³ *Dogovor o razgraničenii predmetov vedenija i polnomočij meždu federal'nymi organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami vlasti suverennyh respublik v sostave Rossijskoj Federacii.* <http://www.cityline.ru/politika/doc/fd1.html>, 26. 8. 2002.

„Každá republika v rámci RF si uchovává právo jak podepsat tuto Smlouvu, tak i upravit své vztahy v oblasti rozdělení pravomocí s federálními orgány státní správy RF v souladu s Ústavou RF a ústavou této republiky v rámci RF.“⁷⁴ Toto ustanovení, které se v obměněné podobě objevilo i v Ústavě RF z roku 1993, umožnilo následně bilateralizaci federálních vztahů v RF.

Federální smlouva s oblastmi, kraji a městy federálního významu (dále jen „kraje a oblasti“) řadila do kompetence federace mimo jiné otázku vzniku nových krajů a oblastí a změnu jejich hranic, přičemž u republik centrum toto právo nemělo. Federace si také vyhrazovala právo, na rozdíl od republik, stanovit obecné principy organizace výkonné a legislativní moci v krajích a oblastech. Zatímco republiky byly označeny za samostatné účastníky mezinárodních *vztahů*, všechny ostatní typy ruských regionů byly označeny pouze za samostatné účastníky mezinárodních a zahraničních ekonomických *styků*. Smlouva s kraji a oblastmi stanovovala, že ke společným kompetencím mimo ty, jež byly taxativně vymezeny v tomto článku, dále patří veškeré ostatní pravomoci stanovené Ústavou RF.

Protokol připojený ke smlouvě s kraji, oblastmi a městy federálního významu ukazuje, že tyto regiony měly zájem pozvednout své právní postavení na roveň republik, čehož se jim v jisté míře podařilo dosáhnout. Vypovídá o tom i sama preambule protokolu, v níž se píše: „(smluvní strany – pozn. aut.) usilující o vyrovnávání státně-právního postavení všech subjektů Ruské federace, dohodli jsme se na následujícím ...“⁷⁵ Protokol, podepsaný všemi signatáři smlouvy, byl neoddělitelnou částí Federální smlouvy a v podstatě představoval komplex ústupků centra ve prospěch regionů. Tak například do společné kompetence převáděl několik oblastí, jež ve smlouvě samotné byly vyhrazeny centru, jako vymezení (delimitaci) státního majetku na území příslušných subjektů, stanovení obecných principů rozpočtového a daňového systému v RF a změnu hranic krajů a oblastí.⁷⁶ Dále uzavíral okruh společných kompetencí krajů a oblastí a centra, který tak nemohl být dále rozšiřován na úkor výlučných kompetencí krajů a oblastí.

⁷⁴ Tamtéž.

⁷⁵ *Dogovor o razgraničienii predmetov vedenija i polnomočij meždu federal'nyimi organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami vlasti krajev, oblastej, gorodov Moskvy i Sankt-Peterburga Rossijskoj Federacii.* <http://www.cityline.ru/politika/doc/fd2.html>, 26. 8. 2002.

⁷⁶ Tamtéž.

Část 6 protokolu obsahovala ustanovení, podle nějž „změny a doplnění v části Ústavy RF o federálním systému budou vnášeny ve shodě s kraji a oblastmi, které podepsaly tento protokol“. Protokol dále doporučoval Nejvyššímu sovětu RF zvážit možnost přesunutí některých dalších federálních kompetencí mezi kompetence společné (šlo mimo jiné o demografickou politiku a „regulaci migračních procesů“), a dále žádal Nejvyšší sovět, aby znovu zvážil možnost poskytnout krajům a oblastem právo přijímat regionální zákony.⁷⁷ Výjimečný stav mohla federace podle protokolu na území kraje nebo oblasti vyhlásit „v koordinaci“ s regionem, oproti ustanovení Federální smlouvy, podle nějž tak mohla učinit „s informováním“ příslušného subjektu.

Protokol byl podepsán stejný den jako smlouva, tj. 31. března 1992. Jeho signatáři se staly všechny kraje a oblasti spolu s městy federálního významu. Několik signatářů protokol podepsalo s výhradami, v nichž se vzdávali některých výsad vyplývajících z protokolu, a tedy i některých kompetencí ve prospěch centra. Protokol byl kompromisem v situaci, kdy republiky trvaly na podepsání tří typů Federální smlouvy, přičemž pro sebe požadovaly výrazná privilegia oproti ostatním regionům. Centrum jím vycházelo vstříc krajům a oblastem a částečně rozšiřovalo jejich kompetence.

Třetí typ Federální smlouvy, smlouva s autonomními okruhy a autonomní oblastí, je v podstatě obdobná jako předcházející, objevuje se zde však problém postavení autonomních okruhů, které byly samostatným subjektem RF, ale zároveň součástí příslušného subjektu federace, na jehož území se nacházejí. Část 3 článku 2 smlouvy s autonomními útvary stanovovala, že autonomní okruhy a autonomní oblast mají možnost vydávat právní normy platné na svém území. Přitom se však řídí i „smlouvami s kraji a oblastmi, jichž jsou autonomní okruhy součástí“.⁷⁸ Stejně jako všechny ostatní součásti RF byly i autonomní okruhy a oblast označeny za samostatné účastníky mezinárodních a zahraničních ekonomických *styků*. Centrum si dále mimo jiné ponechávalo pravomoc rozhodnout o vzniku nových autonomních subjektů.

Federální smlouva, byť výrazně méně než ve svých raných variantách, poskytovala ze všech subjektů největší privilegia republikám v rámci RF.

⁷⁷ Tamtéž.

⁷⁸ *Dogovor o razgraničienii predmetov vedenija i polnomočij meždu federal'nyimi organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami vlasti avtonomnoj oblasti, avtonomnych okrugov v sostave Rossijskoj Federacii.* <http://www.cityline.ru/politika/doc/fd3.html>, 26. 8. 2002.

O těch se zásadně hovořilo jako o „suverénních republikách“ nebo „republikách (státech)“. Republiky byly označeny za účastníky mezinárodních vztahů a dosáhly kontroly nad přírodními zdroji na svém území. Do společné kompetence republik a federace bylo zařazeno například soudnictví.⁷⁹ Další rozdíl mezi postavením republik a ostatních regionů spočíval v tom, že republiky měly možnost přijímat vlastní ústavy a vydávat zákony, zatímco v ostatních smlouvách se hovoří pouze o „statutech“ a „právních aktech“.

Realizace Federální smlouvy

Federální smlouva byla schválena Sjezdem lidových poslanců RF 10. dubna 1992. Spolu s tím sjezd rozhodl o začlenění smlouvy do tehdejší ruské ústavy. Zákon o její novelizaci, schválený 21. dubna 1992, měnil články ústavy dotčené přijetím Federální smlouvy a stanovoval, že se smlouva stává přílohou federální ústavy. L. Boltěnkova, pracovnice Nejvyššího sovětu RSFSR, ve své analýze zákona upozorňuje na řadu rozporů, které vznikly mezi smlouvou a novelizací ústavy. Tak například ačkoli smlouva operuje s pojmem „suverénní republiky v rámci RF“, v zákoně se objevuje pouze pojem „republiky tvořící Ruskou federaci“.⁸⁰ Dále, podle Federální smlouvy se tato měla stát přímo částí ústavy, a nikoli její přílohou. Takových omylů či vědomých posunutí významu, která v mnoha případech omezovala práva republik poskytovaná původně smlouvou, je v analýze zmíněna řada.

Zákon mimo jiné posunoval otázku organizace a činnosti soudnictví v RF ze společné kompetence federace a republik do výlučné kompetence federace. U ustanovení smlouvy, podle něž „půda a její nerostná bohatství, voda, rostlinstvo a zvířectvo jsou vlastnictvím (majetkem) národů žijících na území příslušných republik“, v novelizaci ústavy vypadlo slovo „majetek“. Ustanovení protokolu ke smlouvě, jenž zabránil přesunu dalších kompetencí z kompetence krajů a oblastí do kompetence společné, novelizace ústavy ignorovala.⁸¹

Na závěr analýzy začlenění smlouvy do ruského právního systému uvedme dva články výše uvedeného zákona o novelizaci ústavy. Článek 50 hlavy 9 stanovuje: „Prezident RF má právo pozastavovat platnost aktů pre-

⁷⁹ Zde ovšem pravděpodobně došlo k opomenutí při přípravě textu smlouvy, neboť soudnictví zároveň zůstalo i mezi výlučnými kompetencemi federace.

⁸⁰ Abdulatipov, Boltěnkova L. F., Jarov Ju. F., *Federalizem v istorii Rossii*. Kniga 3, část' 2, s. 204.

⁸¹ Tamtéž, s. 207.

zidentů republik a rad ministrů (kabinetů) republik v rámci RF, jakož i rušit akty krajské, oblastní, městské administrativy, administrativy autonomní oblasti, autonomních okruhů, pokud jsou v rozporu s legislativou Ruské federace.“ A dále článek 51 téže hlavy: „Hlava výkonné moci (prezident) republiky v rámci RF je součástí jednotného systému výkonné moci RF, v jejímž čele stojí prezident RF.“⁸² Formálně tedy centrum mělo ke vztahu k regionům dostatečné pravomoci. Avšak stejně jako v případě Federální smlouvy panoval zásadní rozdíl mezi literou zákona a reálnými možnostmi, jimiž v té době centrum ve vztahu k regionům disponovalo.

Hodnocení role Federální smlouvy

Deklarace o státní suverenitě RSFSR, jež předpokládala poskytnutí větších práv autonomním útvarům, otevřela cestu k „přehlídce suverenit“ a tím i k Federální smlouvě. Dokument, připravovaný více než dva roky, byl nakonec podepsán v úplně jiných podmínkách, než v jakých začala jeho příprava; v době, kdy již neexistoval SSSR, postsovětský prostor byl zmítán řadou krizí a konfliktů a v Rusku byla zahájena radikální ekonomická reforma. Analýzou neschválených návrhů Federální smlouvy docházíme k závěru, že výsledný dokument je výrazně méně ambiciózní, méně radikální a méně vstřícný k požadavkům regionů – zejména republik, než byly jemu předcházející návrhy. Domníváme se, že to byl právě rozpad SSSR, který republiky a další ambiciózní ruské regiony připravil o manévrovací prostor „mezi federální a svazovou smlouvou“ a spolu s ekonomickými a jinými problémy donutil všechny strany hledat kompromis.

Smlouva neměla ustavující charakter, tedy nevytvářela nový federální stát – šlo o dohodu o vymezení kompetencí a pravomocí mezi centrem a subjekty stávající federace. Smlouvou tedy byla stanovena „pravidla hry“ v rámci dosavadního systému. Reálný význam tohoto politického a právního dokumentu přesto nelze přeceňovat. Například Kathryn Stoner-Weiss upozorňuje, že realizace Federální smlouvy byla dosti neúspěšná, vzhledem k tomu, že mnoho příslušných prováděcích zákonů nebylo centrem přijato. Centrum se navíc v praxi uchylovalo k individuálnímu řešení vztahů s jednotlivými regiony, a to nejen s republikami. Stejně tak republiky sice smlouvu podepsaly, ale zajistily si faktickou prioritu svých ústav na svém území. Tyto ústavy přitom přijímaly bez konzultací s ostatními subjekty a centrem. Bylo zachováno privilegované postavení republik vůči ostatním

⁸² Tamtéž, s. 200.

regionům, což vedlo k další vlně decentralizace, kdy se ostatní regiony začaly dožadovat týchž práv, která byla přiznána republikám.

Smlouvě však nemůžeme upřít stabilizační význam. Nedávala například signatářům možnost vystoupit z federace (v rozporu s deklaracemi suverenity některých republik). Upravovala postavení subjektů, vyrovnávala částečně jejich status a pokoušela se z jejich orgánů učinit součást jednotného systému státní správy. Smlouva pomohla překonat (byť jen částečně) vzrůstající vlnu separatismu v RF, čímž přispívala k udržení územní celistvosti země. Její uzavření můžeme tak označit za počátek utváření skutečných federativních vztahů v novodobém Rusku.

5. Od Federální smlouvy k nové ústavě RF

Federální smlouva, ačkoli byla důležitým mezníkem ve vývoji ruského federalismu, problémy ve vztazích centra a regionů nevyřešila. Období od jejího uzavření do přijetí nové federální ústavy v prosinci 1993 se neslo ve znamení pokračující decentralizace. Přispěl k tomu i prohlubující se konflikt mezi dvěma větvemi státní moci v Rusku – prezidentem Jelcinem a tehdejší parlamentem – jenž nabyl na síle zejména v roce 1993. Tento konflikt spolu s hlubokou ekonomickou krizí v zemi prohluboval slabost federálního centra.

V čele snah republik v rámci RF o zvýšení pravomocí stál i nadále Tatarstán. 6. listopadu 1992 Nejvyšší sovět Tatarstánu uvedl v život výsledky jarního republikového referenda, když přijal novou Ústavu Republiky Tatarstán. Základní zákon, jenž zopakoval tezi o suverenitě Tatarstánu, v článku 61 definoval vztahy Tatarstánu a RF takto: „Republika Tatarstán je suverénní stát, subjekt mezinárodního práva, sdružený (associirovannoe) s Ruskou federací na základě Smlouvy o vzájemném delegování pravomocí a kompetencí“.⁸³ Ústava, jež deklarovala svrchovanost republikových zákonů na území Tatarstánu stejně jako nedotknutelnost území republiky, byla kompromisem mezi požadavky radikálních a umírněných skupin. Výše uvedená formulace o vztahu k centru byla výsledkem dohody mezi oběma skupinami.⁸⁴ Kompromisní varianta byla nalezena i v případě státních jazy-

⁸³ Tagirov I. R., *Istorija nacional'noj gosudarstvennosti*, s. 299. Tento článek předpokládal uzavření dvoustranné smlouvy s centrem, k čemuž došlo v roce 1994.

⁸⁴ McCauley A., *Russia's Politics of Uncertainty*. Cambridge 1997, s. 61.

ků (těmi se stala tatarština i ruština) a občanství republiky – ústava stanovovala, že občané Tatarstánu jsou paralelně držiteli ruského občanství.

Decentralizační procesy se v tomto období začaly ve větší míře týkat nejen republik, ale i dalších regionů. Vzájemná nerovnoprávnost jednotlivých regionů daná Federální smlouvou a privilegované postavení republik zejména v ekonomické oblasti vedlo řadu regionů ke snaze o vyrovnání vlastního postavení vůči centru s jejich statutem. V roce 1992 a na počátku roku 1993 tyto regiony napodobovaly kroky republik vůči centru – uchýlovaly se k zadržování daňových odvodů, omezovaly vývoz zemědělských produktů a spotřebního zboží z regionu, snažily se o kontrolu půdy a přírodních zdrojů na svém území a uzavíraly dvoustranné smlouvy s jinými regiony a zahraničními podniky, čímž porušovaly federální zákony.⁸⁵ Na straně „ambiciózních“ regionů můžeme rozlišit dvě základní strategie – snahu o úplné vyrovnání s republikami v rámci RF, tj. o pozvednutí statutu na jejich úroveň, a úsilí o vyrovnání s republikami v oblasti sociální a ekonomické, bez změn právního statutu.⁸⁶

Jeden z nejvýznamnějších případů snahy o jednostrannou změnu právního postavení regionu představuje vyhlášení Uralské republiky ve Sverdlovské oblasti.⁸⁷ Oblast za sovětského období patřila k nejvýznamnějším průmyslovým centrům, její představitelé byli příznivci reformy v Rusku a stáli na straně Borise Jelcina. Politická kariéra budoucího prezidenta RF začínala právě zde. Eduard Rossel, který stál od roku 1990 v čele oblastního sovětu a *ispolkomu*, během srpna 1991 podpořil prezidenta Jelcina a byl jím následně jmenován do čela místní administrativy.

Oblast byla výrazně postižena rozpadem ekonomických vazeb na počátku 90. let, což vedlo ke vzniku hnutí požadujícího změny v ekonomické politice a řešení nespravedlnosti v daňové politice mezi republikami a ostatními regiony. Už v roce 1991 obvinil Anatolij Grebenkin, místopředseda oblastního sovětu (později jeho předseda), federální ministerstvo financí z toho, že „z jednoho z nejdůležitějších regionů země dělá kolo-

⁸⁵ Lapidus G. W., Walker E. W., Nationalism, Regionalism, and Federalism: Center-Periphery Relations in Post Communist Russia. In: Lapidus G. W. (ed.), *The new Russia: troubled transformation*. Oxford 1995, s. 96.

⁸⁶ Umnova I. A., *Konstitucionnyje osnovy*, s. 72.

⁸⁷ Obdobně se v létě roku 1993 Vologdská oblast obrátila na Nejvyšší sovět s žádostí o změnu statutu na republiku. Tamtéž, s. 72. Ke snaze Přímořského kraje o nové definování vztahů s centrem a posílení vlastních pravomocí viz: Kirkow P., Regional Warlordism in Russia: The Case of Primorskii Krai, *Europe-Asia Studies*, Vol. 47, No. 6, 1995, s. 923–947.

niální přívěšek“.⁸⁸ Zároveň se v říjnu tohoto roku objevil návrh na vznik nového kraje, jenž by integroval ekonomické zdroje Sverdlovské, Kurganské a Tjumenské oblasti. Na počátku roku 1993, v době ekonomické krize a pokračujícího soupeření o moc v centru, přišla skupina poslanců oblastního sovětu s návrhem na ustavení Uralské republiky. Cílem bylo posílit právní postavení oblasti, snížit ekonomické závazky vůči centru a dosáhnout podobného postavení, jakého požívaly republiky.

25. dubna 1993 se v Rusku konalo referendum organizované Borisem Jelcinem s cílem získat podporu pro prezidentovu politiku a posílit tak jeho pozici vůči parlamentu. Sverdlovské úřady jej chtěly doplnit o vlastní otázku o změně statutu oblasti, avšak po nesouhlasu centra se rozhodly provést pouze neformální „průzkum“ s otázkou: „Souhlasíte s tím, že by Sverdlovská oblast měla mít stejné pravomoci a práva jako republiky v Ruské federaci?“ Návrh na změnu postavení oblasti podpořilo podle oficiálních výsledků přibližně 83 % účastníků hlasování.⁸⁹ 1. července 1993 pak většina poslanců oblastního sovětu rozhodla o změně statutu Sverdlovské oblasti na Uralskou republiku. Poslanci zdůraznili, že se nejedná o separatistické snahy, ale že „vytvoření Uralské republiky má za cíl posílit integritu RF a celoruského jednotného státu na základě principů federalismu pro všechny subjekty federace“.⁹⁰ Na území Uralské republiky měla platit ústava RF spolu s federální a místní legislativou. Republika uznávala platnost normativních aktů federálních orgánů přijatých v rámci jejich kompetencí. Předseda sovětu Grebenkin zdůraznil, že nejde o deklaraci plné suverenity Uralské republiky, nýbrž pouze o zvýšení právního statusu regionu. Dokument ale zdůrazňoval, že „Uralská republika samostatně rozhoduje o otázkách týkajících se jejích vlastních kompetencí.“⁹¹ Republika také měla na svém území samostatně vykonávat nejen moc zákonodárnou a výkonnou, ale i soudní. Dalšími kroky regionálních poslanců byla příprava nové republikové ústavy, příslušných zákonů spojených se změnou statutu regionu, jež měl schválit Sjezd lidových poslanců RF, jakož i dvoustranné smlouvy mezi novým subjektem a centrem.

⁸⁸ *Ural'skij rabočij*, 16. 10. 1991, citováno v Easter G. M., Redefining Centre–Regional Relations in the Russian Federation: Sverdlovsk Oblast', *Europe-Asia Studies*, Vol. 49, No. 4, 1997, s. 621.

⁸⁹ Easter G. M., Redefining Centre–Regional Relations, s. 622.

⁹⁰ Izmenenije statusa Sverdlovskoj oblasti. <http://www.svoboda.ural.ru/arch/ar19930701.html>, 5. 4. 2004.

⁹¹ Easter G. M., Redefining Centre–Regional Relations, s. 622.

Následující etapa vývoje začala během podzimní politické krize, jež přerostla v ozbrojený konflikt v Moskvě 3. a 4. října 1993. Vedení oblasti během ní svým prohlášením podpořilo kroky prezidenta proti parlamentu; zároveň se rozhodlo využít situace k realizaci svého politického cíle. Regionální poslanci spěšně dokončili návrh uralské ústavy a 29. září 1993 jej téměř jednomyslně schválili.⁹² Karapetjan hodnotí dokument takto: „Expertní politicko-právní analýza návrhu Ústavy Uralské republiky hovořila o tom, že i přes jisté nedostatky měla docela pozitivní význam. Na rozdíl od ústav řady existujících republik (národnostně-státních útvarů) v návrhu ústavy nebyl ani náznak státní suverenity, vytvoření vlastní celní správy, armády, možné vystoupení z RF atp. Naopak se v ní výslovně stanovovalo, že Uralská republika je subjektem RF, neaspiruje na státní suverenity, ponechávajíc ji zcela RF, přijímá svrchovanost federálních zákonů na svém území atd.“⁹³

Návrh ústavy však obsahoval i kontroverzní pasáže: kontrolu oblasti nad strukturou státních orgánů, vlastnictví půdy, lesů a přírodních zdrojů, kontrolu nad rozpočtem a změnu v daňových povinnostech, odpovídající postavení republiky. Zároveň se předpokládalo, že nový subjekt postupně zahrne nejen území dosavadní Sverdlovské oblasti, ale i okolních regionů. Rossel zároveň 29. září 1993 prohlásil, že rozhodnutí o vzniku Uralské republiky, prozatím v hranicích Sverdlovské oblasti, pravděpodobně nevyvolá vážný odpor ze strany federálních úřadů, ačkoli je mu známo, že federální vicepremiér Sergej Šachraj, odpovědný za regionální politiku, je připraven se vznikem republiky souhlasit pouze za podmínky, že se její součástí stanou i další uralské regiony. I o měsíc později byl Rossel optimistou a věřil, že centrum v čele s Jelcinem nemá důvod zasáhnout proti aktivitě regionu, jenž „vždy stál na jeho straně“.⁹⁴

27. října 1993 přijal oblastní sovět republikovou ústavu. Rossel oficiálně vyhlásil vznik Uralské republiky 1. listopadu 1993. Ve svém projevu zdůraznil důležitost tohoto kroku jako příkladu „legálního přístupu k problémům federalismu“ a odlišil postup oblasti od postupu Tatarstánu a dalších repub-

⁹² Důvodem ke spěchu byla i tehdy projednávaná varianta federální ústavy, podle níž měla být změna postavení subjektu federace možná pouze se souhlasem všech ostatních regionů. Prinjatije projekta Konstitucii Ural'skoj Respubliki. http://www.svoboda.ural.ru/arch/ar19930929_02.html, 5. 4. 2004.

⁹³ Karapetjan L. R., *Federativnoje ustrojstvo*, s. 116–117.

⁹⁴ Ural'skaja Konstitucija prinjata sessijej Oblastnogo soveta. <http://www.svoboda.ural.ru/arch/ar19931027.html>, 5. 4. 2004.

lik.⁹⁵ Reakce zvenčí byly dvojího druhu. Centrum a lídři republik kroky sverdlovských poslanců odsoudilo, naopak řada představitelů sousedních regionů je schvalovala.⁹⁶ Rossel absolvoval řadu schůzek s představiteli federálních orgánů včetně Jelcina, během nichž odmítl z ambicí regionu slevit. Zároveň oznámil, že otázka ustavení Uralské republiky bude posouzena během referenda, které se mělo konat souběžně s prosincovým hlasováním o ústavě a volbami do Státní dumy. Současně se měly konat volby místního gubernátora a poslanců dvoukomorového parlamentu. (Podle výzkumů veřejného mínění měly kroky regionálního vedení podporu většiny obyvatel.)⁹⁷

Avšak k tomu již nedošlo. Prezident Jelcin 9. listopadu 1993 vydal výnos o rozpuštění sverdlovského parlamentu. Všechny kroky spojené s vyhlášením republiky byly prohlášeny za neplatné od samého počátku. O den později Jelcin odvolal Rossela z funkce gubernátora. Uralská republika tedy neměla dlouhého trvání. Přesto tato epizoda měla pro formování ruského federalismu nezpochybnitelný význam. Mnozí autoři se domnívají, že právě sverdlovská iniciativa vedla centrum k takovým změnám v nové ruské ústavě, jež výrazně snížily rozdíly mezi doposud privilegovanými republikami a ostatními regiony.

6. Ústava Ruské federace z roku 1993

Ústava RF, jež v roce 1993 nahradila Ústavu RSFSR, platnou s řadou novelizací od roku 1978, znamenala mezník ve vývoji novodobé ruské státnosti. Její přijetí, spolu s volbami do nového parlamentu, ukončilo období politické krize, jež vyústila v otevřený konflikt mezi tehdejším parlamentem a prezidentem. Zároveň skončilo období, kdy regiony mohly podobně jako v období 1990–91 vytvářet zveličený dojem o vlastním významu a těžit ze soupeření dvou mocenských skupin, které usilovaly o jejich přízeň. Vzhledem k výsledkům mocenského střetnutí to byl právě centralistický prezidentický návrh ústavy, jenž vstoupil v platnost.⁹⁸

Problémem, který dokument dostal do vínku, je omezená či spíše zpochybnitelná legitimita. Ústava byla schvalována ve všelidovém referendu

⁹⁵ Easter G. M., *Redefining Centre–Regional Relations*, s. 623.

⁹⁶ Karapetjan L. R., *Federativnoje ustrojstvo*, s. 116.

⁹⁷ Easter G. M., *Redefining Centre–Regional Relations*, s. 624.

⁹⁸ Tamtéž.

12. prosince 1993.⁹⁹ V referendu návrh nepodpořili občané sedmi republik včetně Baškortostánu a deseti oblastí, v Tatarstánu bylo referendum vzhledem ke účasti 14 % voličů prohlášeno za neplatné a v Čečensku se nekonalo vůbec.¹⁰⁰ Federální vicepremiér Sergej Šachraj reagoval na prohlášení řady republik, jež argumentovaly tím, že návrh ústavy nezískal jejich podporu, tvrzením, že její zavedení je legitimní, neboť ji podpořilo 58,4 % účastníků plebiscitu. „Ústava byla přijata občany, nikoli jednotlivými útvary v rámci RF. Vzhledem k tomu, že občané ústavu schválili, platí nyní pro všechny součásti Ruské federace.“¹⁰¹

V souladu s článkem 1 ústavy je Rusko demokratickým federativním právním státem s republikovou formou státního zřízení. Suverenita RF se podle článku 4 vztahuje na celé její území, území federace je nedělitelné. Článek 5 určuje, z jakých typů subjektů se RF skládá. Jedná se jmenovitě o republiky, kraje, oblasti, města federálního významu, autonomní oblast, autonomní okruh, jež jsou označovány za „rovnoprávné subjekty RF“. Teprve od okamžiku přijetí ústavy v roce 1993 tak můžeme z právního hlediska mluvit o tom, že všechny regiony RF jsou jejími subjekty. Do přijetí ústavy toto postavení měly pouze republiky.

Paragraf 5 článku 5 zní: „Republika (stát) má svou ústavu a legislativu. Kraj, oblast, město federálního významu, autonomní oblast, autonomní okruh, má svůj statut (ustav) a legislativu.“ Článek dále určuje základní rysy federálního uspořádání, jako jsou: státní celistvost RF; jednota systému státní moci; vymezení pravomocí a kompetencí mezi federálními a regionálními orgány; a princip rovnoprávnosti a sebeurčení národů. Paragraf 4 pak stanovuje jednu z hlavních zásad státního uspořádání RF: ve vztazích s federálními orgány jsou všechny subjekty RF rovnoprávné.¹⁰² Podle Karapetjana je tato formulace ústupkem republikám, neboť neznamená totéž, co rovnost subjektů mezi sebou.

⁹⁹ Původně se při jednání Ústavní konference, jíž se účastnili představitelé všech regionů, navrhovalo, aby nový základní zákon schvalovaly regionální parlamenty. Tatarstán 25. června 1993 přerušil svou účast v jednáních konference s tím, že návrh ústavy nedostatečně zohledňuje zájmy republik a neodráží „nezvratné politické přeměny, k nimž v Rusku došlo v posledních letech“. Tagirov I. R., *Istorija nacional'noj gosudarstvennosti*, s. 301.

¹⁰⁰ Viz např. Umnova I. A., *Konstitucionnyje osnovy*, s. 76–77. Autorka v narážce na možné falzifikace výsledků upozorňuje, že podle neoficiálních zdrojů ústavu nepodpořilo až 13 republik a celkem 31 regionů.

¹⁰¹ Rossija, 19.–25. ledna 1994, s. 3. Citováno v Smith G., Russia, Multiculturalism and Federal Justice. *Europe-Asia Studies*, Vol. 50, No. 8, 1998, s. 1396.

¹⁰² Karapetjan L. R., *Federativnoje ustrojstvo*, s. 97.

Článek 8 zaručuje jednotu ekonomického prostoru v RF, volný pohyb zboží, peněz a služeb. Podle článku 9 se země a přírodní zdroje v RF využívají a ochraňují jako základ života a existence národů žijících na příslušném území. Paragraf 2 článku 11 stanovuje, že státní moc v subjektech RF vykonávají jimi vytvářené orgány státní moci. Klíčový pro další utváření vztahu centra a regionů v novodobém Rusku je pak zejména paragraf tři tohoto článku, která říká: „Vymezení kompetencí a pravomocí mezi orgány státní moci RF a orgány státní moci subjektů RF je vykonáváno touto Ústavou, Federální smlouvou a jinými smlouvami o vymezení kompetencí a pravomocí.“ To umožňuje bilateralizaci vztahů mezi federací a subjekty a zároveň přispívá k utváření nerovnoprávného postavení mezi jednotlivými subjekty. Podle článku 15 má ústava nejvyšší právní sílu na celém území federace; ostatní právní akty s ní nesmějí být v rozporu.

Dalším otázkám federálního uspořádání je v Ústavě vyhrazena samostatná hlava. Článek 65 obsahuje jmenovitý výčet všech 89 subjektů RF, jež jsou seřazeny do skupin podle právního statutu. Jedná se o 21 republik, šest krajů, 49 oblastí, dvě města federálního významu, jednu autonomní oblast, deset autonomních okruhů.¹⁰³

Článek 66 stanovuje, jaké legislativní předpisy kromě Ústavy RF určují status subjektů. U republik se jedná o republikovou ústavu, u ostatních subjektů statut (ustav), které jsou přijímány zákonodárným orgánem subjektu. Paragraf 4 článku 66 upravuje postavení autonomních okruhů: „Vztahy autonomních okruhů, jež jsou součástí kraje nebo oblasti, mohou být regulovány federálním zákonem a smlouvou mezi orgány státní moci autonomního okruhu a příslušnými orgány státní moci kraje nebo oblasti.“ Paragraf 5 téhož článku předpokládá možnost změny statutu subjektů po vzájemné dohodě subjektu a centra a na základě federálního ústavního zákona. Článek 68 se věnuje postavení jazyků v RF a dává širší pravomoci republikám: ruština je státním jazykem, republiky však mají právo určovat svůj další státní jazyk či jazyky, které se v úředním styku užívají spolu s ruštinou.

Články 71 a 72 se zabývají otázkou klíčovou pro federální stát – vymezením kompetencí centra a regionů. Článek 71 definuje kompetence federace takto: přijetí a změna Ústavy RF a federálních zákonů, kontrola jejich dodržování; federativní uspořádání a území RF; úprava a ochrana lidských

¹⁰³ Ústava „konzervovala“ územní dělení, zděděné ze sovětského období. Došlo pouze ke změně statutu některých subjektů a rozdělením Čečensko-Inguška se jejich počet zvýšil na 89. Nerealizovaly se tak návrhy na radikální změnu územního uspořádání RF.

a občanských práv a svobod; občanství v RF; úprava a ochrana práv národnostních menšin; formování systému federálních orgánů zákonodárné, výkonné a soudní moci, způsobu jejich organizace a činnosti; formování federálních orgánů státní moci; federální státní majetek a jeho správa; určení základů federální politiky a federální programy v oblasti státního, ekonomického, ekologického, sociálního, kulturního a národnostního rozvoje RF; stanovení právních základů jednotného trhu; finanční, měnová, kreditní, celní regulace, peněžní emise, základy cenové politiky; federální ekonomické služby včetně federálních bank; federální rozpočet, federální daně a poplatky; federální fondy regionálního rozvoje; federální energetické systémy, jaderná energetika, štěpné materiály; federální doprava, dopravní cesty, informace a spoje; činnost ve vesmíru; zahraniční politika a mezinárodní vztahy RF; mezinárodní smlouvy RF; otázky války a míru; zahraniční ekonomické vztahy RF; obrana a bezpečnost; obranný průmysl; určení způsobu prodeje a nákupu zbraní, munice, vojenské techniky a dalšího vojenského majetku; výroba jedovatých látek, narkotických látek a způsob jejich využití; určení statutu a ochrana státních hranic, teritoriálních vod, vzdušného prostoru, výlučné ekonomické zóny a kontinentálního šelfu RF; soudnictví; prokuratura; právo trestní, trestní právo procesní a právo výkonu trestu; amnestie a milost; občanské právo, občanské právo procesní a arbitrážní právo procesní; právní regulování intelektuálního vlastnictví; federální kolizní právo; meteorologická služba, standardy, etalony, metrický systém a počítání času; geodézie a kartografie; názvy geografických objektů, oficiální statistická a účetní evidence; státní vyznamenání a čestné tituly RF; federální státní služba.

Následující článek určuje společné kompetence federace a jejích subjektů, jmenovitě: zajištění souladu ústav a zákonů republik, statutů, zákonů a jiných normativních právních aktů krajů, oblastí, měst federálního významu, autonomní oblasti, autonomních okruhů s Ústavou RF a federálními zákony; ochrana lidských a občanských práv; ochrana práv národnostních menšin; dohled nad dodržováním zákonnosti, právního řádu, veřejné bezpečnosti; režim pohraničních zón; otázky vlastnictví, užívání a disponování půdou, nerostným bohatstvím, vodními a jinými přírodními zdroji; delimitace státního majetku; využití přírody; ochrana životního prostředí a zajištění ekologické bezpečnosti; zvláště chráněná přírodní území, ochrana historických a kulturních památek; obecné otázky výchovy, vzdělávání, vědy, kultury, tělovýchovy a sportu; koordinace otázek ochrany zdraví; ochrana rodiny, mateřství, otcovství a dětí; sociální ochra-

na, včetně sociálního zabezpečení; opatření v boji s katastrofami, přírodními pohromami, epidemiemi, likvidace jejich následků; stanovení obecných principů daňového systému a správních poplatků v Ruské federaci; administrativní, administrativně-procesní, pracovní, rodinná, bytová, pozemková, vodní, lesní legislativa, legislativa o nerostném bohatství, o ochraně životního prostředí; kádry soudních orgánů a orgánů činných v trestním řízení, advokacie, notářství; ochrana původního životního prostředí a tradičního způsobu života málo početných etnických společenství; stanovení obecných principů organizace systému orgánů státní moci a místní samosprávy; koordinace mezinárodních a zahraničních ekonomických styků subjektů RF, dodržování mezinárodních smluv RF.

Paragraf 2 článku 72 potvrzuje princip rovnosti všech subjektů RF, když výslovně stanoví, že výše uvedené ustanovení o společných kompetencích platí stejnou měrou pro všechny typy subjektů RF. Podle následujícího článku disponují subjekty mimo výlučné kompetence RF a „federální“ části společných kompetencí, tj. ve všech ostatních otázkách mimo výše uvedené, „plnou státní mocí“. Článek 74 zdůrazňuje, že na území RF se nepřipouští existence celních hranic, celních poplatků, daní či jakýchkoli jiných překážek pro volný pohyb zboží, služeb a kapitálu, s výjimkou případů stanovených federálním zákonem. Článek 76 stanovuje, jakým způsobem budou jednotlivé skupiny kompetencí vykonávány. Federace své výlučné kompetence vykonává pomocí federálních zákonů a federálních ústavních zákonů. V případě společných kompetencí jsou tyto zákony doplněny příslušnými akty subjektů RF. Ve sféře svých výlučných kompetencí mohou subjekty přijímat vlastní zákony a jiné právní akty, jež nesmějí být v rozporu s federální legislativou (v takovém případě platí federální zákon). Výjimkou jsou legislativní akty subjektů federace přijaté v oblasti jejich výlučných kompetencí. Pokud jsou tyto regionální akty v rozporu s federální legislativou, platí zákony či jiné akty subjektů federace.

Podle článku 77 je systém orgánů státní moci subjektů federace jimi samostatně formován v souladu s ústavním zřízením RF a obecnými principy, stanovenými federálním zákonem. Důležitý je zejména paragraf 2 tohoto článku, podle něž v oblasti výlučných kompetencí RF a „federální“ části kompetencí společných tvoří federální a regionální orgány výkonné moci jednotný systém státní moci RF. Následující článek mimo jiné stanovuje, že federální úřady mohou regionálním orgánům předávat část svých kompetencí, a naopak regionální orgány mohou postupovat část kompetencí orgánům federace. Podle paragrafu 4 tohoto článku pravomoci fede-

rální státní moci na celém území RF vykonává prezident a federální vláda. V ústavě je zakotveno právo prezidenta jmenovat a odvolávat své zplnomocněné představitele.¹⁰⁴

Ústava přinesla zásadní změnu i ve struktuře federálního parlamentu. Zřizuje Federální shromáždění, složené ze Státní dumy a Rady federace. V té je každý region zastoupen dvěma zástupci – po jednom představiteli parlamentu a výkonné moci.¹⁰⁵ Přejícná a závěrečná ustanovení ústavy řešila mimo jiné i vztah ústavy s Federální smlouvou a případnými dalšími smlouvami mezi centrem a regiony. Pokud je ustanovení těchto smluv v rozporu s ústavou, platí ústava. Tímto ustanovením byla omezena role Federální smlouvy v ústavním systému.

Ústava Ruské federace podle N. V. Varlamové obsahuje řadu protikladných či rozporných pasáží, které do budoucna nabízejí řadu variant vývoje ruského ústavního systému.

Tabulka 2: Protikladné principy v ústavě Ruské federace

Suverenita Ruské federace na celém jejím území, jednota území RF.	Právo národů na sebeurčení, plná moc subjektů mimo výlučné kompetence federace a příslušnou část společných kompetencí.
Nejvyšší právní síla ústavy na celém území RF, jednota právního a ekonomického prostoru.	Možnost smluvního vymezení pravomocí a kompetencí mezi federací a subjekty, právo subjektů na vlastní právní akty v rámci svých výlučných kompetencí.
Jednota systému státní moci v RF.	Právo subjektů RF samostatně stanovovat svůj systém orgánů státní moci.
Rovnoprávnost subjektů RF.	Asymetrie RF, různý status subjektů federace.

Zpracováno podle: Varlamova N. V., Sovremennyj rossijskij federalizm: Konstitucionnaja model' i politiko pravovaja dinamika, s. 13–14.

¹⁰⁴ Funkce je zde zmíněna jen obecně, tj. představitelé prezidenta nemusejí být nutně pouze jeho zástupci v regionech.

¹⁰⁵ První členové Rady federace byli výjimečně voleni, a to 12. prosince 1993 na dva roky. Od roku 1996 v horní komoře zasedali přímo gubernátoři, respektive prezidenti republik a předsedové regionálních parlamentů.

Nejedná se o úplný výčet nezodpovězených otázek, které ve vztahu k federálnímu uspořádání Ruska autoři ústavy v textu ponechali. K nejdůležitějším z nich náleží otázka rovnoprávnosti subjektů federace. Jak jsme již zmínili, podle paragrafu 4 článku 5 ústavy jsou všechny subjekty Ruské federace (kraje, oblasti, republiky atd.) ve vztahu k federálním orgánům rovnoprávné. Až potud je formálně vše jasné. Avšak situace je ve skutečnosti složitější. Ústava znamená bezpochyby krok k vyrovnání právního postavení jednotlivých typů regionů v RF a ústup od Federální smlouvy, která je dělila na tři skupiny. Nejde však o důsledné vyrovnání. Je zjevné, že určité rozdíly mezi statutem republik a ostatních typů subjektů přetrvávají. Jedná se zejména o následující rozdíly:

Ve vztahu k republikám je na rozdíl od ostatních typů subjektů použit pojem „stát“.

Republiky mají vlastní ústavy.

Republiky mohou kromě ruštiny stanovovat i další státní jazyky.¹⁰⁶

Názory odborníků na otázku rovnoprávnosti regionů RF se liší. Někteří argumentují tím, že i přes rozdílné názvy a další atributy je v ústavě jasně zakotven princip rovnosti subjektů federace, další upozorňují na to, že označení republik za státy s vlastními ústavami je právě s tímto principem v rozporu. Existence různých typů subjektů spolu s určitými nejasnostmi ohledně jejich rovnoprávnosti činí z Ruska asymetrickou federaci.

Postavení autonomních okruhů je další ze sporných otázek zděděných ze sovětského období, kterou ústava RF ponechala otevřenou. Autonomní okruhy, jež jsou plnoprávnými subjekty federace, mohou, ale nemusí zároveň být součástí jiného subjektu – kraje nebo oblasti. Současná ruská ústava zde tedy převzala dosavadní nejasný *status quo*.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Jde o jednu z mála výhod, která nemá symbolický charakter. Ustanovení např. umožnilo řadě republik stanovit jazykový census pro prezidentské kandidáty. Karapetjan dále upozorňuje i na další prvky nerovnoprávnosti mezi regiony, obsažené v ústavě. Tak například jednou ze společných kompetencí federace a subjektů je „zajištění souladu ústav a zákonů republik, statutů, zákonů a jiných normativních právních aktů krajů, oblastí, a dalších subjektů s ústavou a federálními zákony“. Podle tohoto ustanovení tedy centrum může v případě republik kontrolovat pouze jejich ústavy a zákony, zatímco v případě ostatních subjektů i jakékoli další právní akty. Karapetjan L. R., *Federativnoje ustrojstvo*, s. 96.

¹⁰⁷ V současnosti existuje řada dvoustranných dohod mezi autonomními okruhy a subjekty, jejichž součástí okruhy jsou, upravujících vzájemné vztahy. Podrobněji k postavení autonomních okruhů v ruském federálním systému viz Karapetjan L. R., *Federativnoje ustrojstvo*,

Ústava obsahuje i řadu dalších sporných momentů – například přejímá nedokonalé ustanovení Federální smlouvy, podle nějž jsou lidská práva jednou zařazena mezi federální kompetence, podruhé mezi společné. V případě rozporu mezi federálním zákonem a zákonem regionu upravujícím oblast jeho výlučné kompetence platí regionální zákon. Na druhou stranu je toto pravidlo v rozporu s ustanovením, podle nějž ústava a federální zákony mají svrchovanou platnost na celém území federace. Problém je i v samotném vymezení pravomocí a kompetencí federace a subjektů. Ústava vymezuje kompetence pouze obecně a nespécifikuje, jaké konkrétní pravomoci federace a subjekty mají a jakým způsobem je v praxi vykonávají.¹⁰⁸ Sporným momentem je i otázka, kdo je v RF nositelem státní suverenity. Lysenko upozorňuje na existenci názorů, podle nichž je nepochybné, že republiky v rámci RF suverenitou disponují, stejně jako na ty, podle nichž suverenitu má pouze RF jako celek. Kloní se k názoru, že pravda leží někde uprostřed – suverenita federace je nezpochybnitelná (jiný stav by byl v rozporu s její celistvostí), avšak subjekty federace musejí disponovat určitým objemem vlastní suverenity (jiný stav by popíral myšlenku federalismu).¹⁰⁹

Smluvní či ústavní princip?

S analýzou Ústavy RF souvisí i další otázka, a sice, jaký je právní základ ruského federálního systému. Tato teoretická otázka má praktický dopad a souvisí s rozdílnými pohledy na povahu federalismu ze strany centra a některých regionů RF. Otázkou je, zda pro vymezení pravomocí a kompetencí mezi federací a jejím subjektem má vyšší platnost Ústava RF a federální zákony, nebo Federální smlouva, respektive bilaterální smlouvy mezi federací a regiony. Zjednodušeně řečeno jde o to, zda se Ruská federace formuje „shora“, nebo „zdola“.

Diskuse se vede o třech základních modelech. Podle nich je Ruská federace federací ústavní, ústavně-smluvní nebo smluvně-ústavní (či dokonce smluvní). Poslední model je v obou svých variantách považován za platný především řadou republik, jimž slouží jako teoretické ospravedlnění nároku na zvláštní vztahy s centrem. Tyto regiony pokládají za zakládající dokument federace Federální smlouvu (což je přirozené vzhledem k tomu, že

s. 211–218. Jak jsme již zmínili, Čukotský okruh v roce 1992 se souhlasem centra „vystoupil“ z Magadanské oblasti a nečelí tedy problémům spojeným s dvojitou podřízeností.

¹⁰⁸ Varlamova N. V., *Sovremennyj rossijskij federalizm*, s. 17.

¹⁰⁹ Lysenko V., *Razvitije federativnych otnošenij v sovremennoj Rossii*. Moskva 1995, s. 37–38.

tento dokument dával zejména republikám větší práva než nová ústava); v případě Tatarstánu, který ke smlouvě nepřistoupil, se za základní dokument, určující vztah republiky s centrem, pokládá bilaterální smlouva, uzavřená v roce 1994.¹¹⁰ Ústava RF má nejvyšší právní sílu na celém území federace a ostatní akty s ní nesmějí být v rozporu, některé republiky se však odvolávají na to, že jejich obyvatelstvo návrh ústavy v referendu nepodpořilo, tudíž pro ně základní zákon není závazný a vztah s centrem mohou upravit podle vlastních potřeb. Stejný postoj přitom zaujímají i některé z těch republik, na jejichž území občané návrh ústavy podpořili.¹¹¹

Domníváme se, že argumenty ve prospěch smluvního či smluvně-ústavního principu nejsou udržitelné. Ruská federace se v 90. letech neformovala „zdola“ či na „zelené louce“, ale transformovala se z formálního (v praxi nefunkčního) federálního státu ve federaci reálnou. Federální smlouva nemá povahu zakládajícího aktu nového státu, ale pouze upravovala a formálně kodifikovala tehdejší *status quo*. Nenahrazovala tehdy platnou ústavu, stala se její součástí či doplňkem. Na druhou stranu se RF ani po přijetí nové ústavy jistě nestala čistou ústavní federací, vzhledem k postavení, jaké v systému vztahů mezi centrem a regiony zaujímal jak Federální smlouva (na niž i nová ústava v určité míře odkazuje), tak další bilaterální dohody. Můžeme tedy říci, že i po přijetí ústavy v roce 1993 bylo Rusko spíše federací ústavně-smluvní.

Hodnocení role ústavy

Ústava v zásadě řešila řadu otázek, jež ponechala otevřené Federální smlouva, mj. otázku rovnosti subjektů RF, otázku způsobu řešení sporů v oblasti společné kompetence a otázku smluvního nebo ústavního základu RF.¹¹² Nový základní zákon do určité míry omezil práva subjektů, především republik, vůči centru. Byla potvrzena jednota státní moci, řada společných kompetencí byla přesunuta mezi kompetence federální; role Federální smlouvy byla oslabena. Z ústavního pořádku RF zmizely elementy konfe-

¹¹⁰ Vztah, jaký zejména republiky zaujímají k federální smlouvě, jejíž roli v právním řádu Ústava RF výrazně omezila, můžeme ilustrovat na negativní reakci představitelů řady regionů vyvolané tím, že Federální smlouva nebyla přiložena k návrhu nové ústavy. V jednom z pozdějších vydání schválené ústavy proto byla Federální smlouva otištěna spolu se základním zákonem. Karapetjan L. R., *Federativnoje ustrojstvo*, s. 132.

¹¹¹ I v roce 2001 řada ústav republik pokládala právě smlouvu s federací za nadřazenou federální ústavě a zákonům. Týkalo se to např. Tatarstánu, Baškortostánu, Jakutska a dalších republik. Tamtéž, s. 96.

¹¹² Lysenko V., *Razvitije federativnych otnošenij*, s. 35.

derace, přítomné v předchozí ústavě a Federální smlouvě. V oblasti kompetencí regionů byla mj. zpřísněna úprava mezinárodních a zahraničních ekonomických vztahů; důsledněji byla upravena centralizace soudní moci. V ústavě byly na rozdíl od Federální smlouvy kompetence stanoveny společně pro všechny typy subjektů. Byla zřízena Rada federace jako prostředek institucionalizované účasti regionů na celostátní politice.

Reálná situace se však v mnoha případech lišila od litery ústavy. Například vztahy mezi centrem a Tatarstánem (nemluvě o Čečensku) se vymykaly ústavnímu pořádku – právo muselo ustoupit snaze o dosažení politického kompromisu. Trvalým problémem byl nesoulad mezi federální ústavou a ústavami republik v rámci RF. Jejich ústavy často obsahovaly pasáže neslučitelné s federální ústavou a legislativou. Týká se to např. práva jednostranně změnit právní status republiky, práva na vystoupení z federace, označení místních přírodních zdrojů za výlučné vlastnictví republiky či jejích obyvatel, zavádění vlastního občanství. Ústavy některých republik obsahovaly ustanovení o procesu ratifikace federálních zákonů či o možnosti pozastavení jejich platnosti na území republiky.¹¹³ Ústavy řady regionů (nejen republik) opomíjely fakt existence federálního státu, případně si fungování federálních vztahů vykládaly po svém.

7. Smlouva s Tatarstánem

Krátce po přijetí ústavy a volbách do Státní dumy došlo k aktu, který je, stejně jako nová federální ústava, důležitým mezníkem ve vývoji vztahů centra a regionů RF. 15. února 1994 v Moskvě prezident a premiér Ruska a Tatarstánu podepsali *Smlouvu Ruské federace a Republiky Tatarstán o vymezení kompetencí a vzájemném delegování pravomocí mezi orgány státní moci RF a orgány státní moci Republiky Tatarstán*.¹¹⁴ Smlouvě předcházely tři roky složitých dvoustranných jednání.¹¹⁵ V preambuli dokumentu se mimo jiné hovo-

¹¹³ Karapetjan L.R., *Federativnoje ustrojstvo*, s. 101.

¹¹⁴ *Dogovor Rossijskoj Federacii i Respubliki Tatarstan O razgraničenii predmetov vedenija i vzaimnom delegirovanii polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Respubliki Tatarstan*, <http://www.tatar.ru/append20.html>, 29. 3. 2004.

¹¹⁵ První jednání vlády RF a Tatarstánu o uzavření vzájemné smlouvy se konalo 15. srpna 1991. Dokumenty vypovídající o procesu dvoustranných jednání se nacházejí na adrese: http://www.kcn.ru/politics/pan_for/tombk.htm, 11. 5. 2004.

řilo o tom, že „Republika Tatarstán je jako stát spojena s RF Ústavou RF, Ústavou Republiky Tatarstán a Smlouvou o vymezení kompetencí a vzájemném delegování pravomocí mezi orgány státní moci RF a orgány státní moci Republiky Tatarstán“. Tatarstán byl dále označen za účastníka mezinárodních a zahraničně ekonomických vztahů. Smlouva se dále věnovala vymezení pravomocí a kompetencí obou stran. Mezi výlučné republikové pravomoci mimo jiné patří formování vlastního rozpočtu; určování a výběr republikových daní; udělování milostí; řešení otázek spojených s vlastnictvím, využíváním a nakládáním s přírodními zdroji a státními podniky a dalším státním majetkem (s výjimkou majetku federálního). Tatarstán dále získával například právo řešit otázky republikového občanství, rozhodovat o způsobu výkonu náhradní vojenské služby na svém území, uzavírat dohody a smlouvy s dalšími subjekty RF, ale také účastnit se mezinárodních vztahů – navazovat vztahy se zahraničními státy a uzavírat s nimi dohody (pokud nejsou v rozporu s ústavou a mezinárodními závazky RF, ústavou Tatarstánu a smlouvou), účastnit se činnosti „příslušných mezinárodních organizací“, samostatně vykonávat zahraniční obchodní činnost a mít vlastní národní banku.

Mezi kompetence společné patřily mimo jiné: obrana suverenity a územní celistvosti; výroba a prodej zbraní; otázky občanství; koordinace mezinárodních a zahraničně ekonomických vztahů; koordinace cenové politiky; provádění měnové politiky; koordinace řízení energetických systémů, spojů a dopravy; sociální politika, včetně sociálního zabezpečení; koordinace činnosti bezpečnostních orgánů; advokacie, notářství a arbitráž. Článek IV vyjmenovával výlučné federální pravomoci. Smlouva rovněž mimo jiné umožňovala oběma smluvním stranám uzavírat další dohody, vytvářet společné struktury a komise, a stanovovala, že státní orgány RF i Tatarstánu budou mít vlastní zplnomocněná zastoupení v Kazani, respektive v Moskvě. Kromě smlouvy samotné byla podepsána řada mezivládních a resortních dohod.¹¹⁶

Prezident Tatarstánu Mintimer Šajmijev ve svém vystoupení 2. března 1994 uvedl, že: „od nynějška se dva suverénní, rovnoprávné státy – Rusko a Tatarstán – spojily v jeden na základě svých ústav a ustanovení samotné

¹¹⁶ Jedná se mj. o dohody o těžbě a zpracování ropy, o delegování pravomocí v obranném průmyslu, o clech, o transportu ropy a ropných produktů, o rozpočtu, o bankovním systému, o zahraniční ekonomické činnosti, o boji s kriminalitou, o vojenských otázkách. *Očerki rossijskoj politiki (issledovanija i nabljudenija 1993–94 gg.)*. Moskva 1994, s. 113. Různé konkrétní dohody o vzájemné spolupráci v ekonomických a jiných otázkách byly uzavírány již od roku 1991.

smlouvy.¹¹⁷ Smlouva RF a Tatarstánu měla význam politický a symbolický (sám fakt jejího uzavření), v další rovině pak šlo o konkrétní ustanovení smlouvy a doplňujících dohod. Smlouva byla kompromisem mezi ambiciózním regionem, aktivně usilujícím o zvětšení pravomocí, a oslabeným centrem, které přistoupilo na řadu koncesí. Přírodní zdroje se tak podle smlouvy (a v rozporu ústavou RF) dostaly do výlučné kompetence Tatarstánu, stejně jako řada dalších kompetencí, které byly posunuty z federální kompetence do společné, případě ze společné do republikové. Důležitou roli sehrály i jednotlivé bilaterální dohody, které poskytly Tatarstánu řadu konkrétních výhod zejména v ekonomické oblasti. Tatarstán si rovněž zajistil privilegia v oblasti ekonomické diplomacie.

Smlouva sama se vyhýbala zmínce o mezinárodně právní subjektivitě republiky, pouze odkazovala na ústavu Tatarstánu, která podobnou formulaci obsahuje. Vzhledem k tomu, že smlouva současně odkazovala na republikovou i federální ústavu, jejichž ustanovení si vzájemně odporovala, nešlo v žádném případě o právně „čisté“ řešení. Dokument kombinoval prvky vnitrostátní a mezinárodní smlouvy, stejně jako prvky federativní a konfederativní.¹¹⁸ Avšak, aniž bychom chtěli opomíjet právní problémy, které smlouva přináší, musíme zdůraznit politický rozměr tohoto aktu, který byl v tomto případě důležitější. Uzavření smlouvy mezi Tatarstánem a centrem bylo krokem, který ukončil období „neurčitosti“ vzájemných vztahů, stabilizovalo vztahy republiky a RF, čímž přispěl ke stabilizaci celého systému federálních vztahů v Rusku. Dle Lysenka je zjevné, že „uzavření smlouvy odstranilo narůstající napětí a vrátilo Tatarstán do obecného politicko-právního prostoru Ruské federace“.¹¹⁹ Zdá se, že poté, co federální výkonná moc do určité míry stabilizovala svou pozici, byly si obě strany vědomy nutnosti dojít ke kompromisu ve vzájemných vztazích. Prezident Jelcin hodnotil smlouvu s odstupem takto: „Tedy, v roce 1994 jsme poprvé k řešení velice složitých a sporných otázek s Tatarstánem využili principiálně nový ústavní prvek. Mám na mysli dvoustrannou smlouvu o vymezení pravomocí mezi federálními a regionálními orgány moci. Tehdy sehrál roli svého druhu ‘první politické pomoci’. Zabránil hrozbě rozdělení federace.“¹²⁰

¹¹⁷ Tamtéž, s. 113.

¹¹⁸ Lysenko V., *Razvitije federativnych otnošenij*, s. 54.

¹¹⁹ Tamtéž, s. 54. Za důkaz zapojení Tatarstánu do federálního systému po uzavření smlouvy můžeme označit i to, že 13. března 1994 se zde úspěšně uskutečnily dodatečné volby do Rady federace, které se v Rusku konaly 12. prosince 1993.

¹²⁰ *Rossijskaja gazeta*, 1. 11. 1997, citováno v Tagirov I. R., *Istorija nacional'noj gosudarstvennosti*, s. 303.

Pro obě strany bylo dosažení symbolického rámcového politického kompromisu jistě mnohem důležitější než dokonalé vyřešení právních otázek. Sám Šajmijev vytrvale zdůrazňoval, že uzavření smlouvy nemělo alternativu.¹²¹ Smlouvu podpořili i představitelé inteligence a podnikatelské kruhy. Představitelé profederálních („proruských“) politických sil v Tatarstánu na jednu stranu oceňovali stabilizační politickou roli smlouvy, ale zároveň upozorňovali na její nejednoznačný obsah umožňující různý výklad.¹²² Z hlediska vnitřní politiky v Tatarstánu podpis smlouvy znamenal vítězství a posílení vládnoucí elity na úkor jak radikálních nacionalistů, tak profederálních odpůrců suverenzace republiky.

Bilateralizace vztahů centra a regionů

Smlouva s Tatarstánem byla počátkem procesu, který přispěl k podstatnému posílení asymetričnosti ruského federálního modelu. Jednalo se o proces uzavírání dvoustranných dohod mezi centrem a jednotlivými regiony, tedy o proces diferenciací či bilateralizace federálních vztahů. 1. července 1994 podepsala smlouvu s centrem Kabardino-Balkarská republika, 3. srpna 1994 byla následována Baškortostánem a 23. března 1995 Severní Osetií. Toto byly první z řady desítek smluv, které postupně začaly být uzavírány nejen s republikami, ale i s dalšími regiony.¹²³ Byl tak zahájen proces trvající v podstatě po celé období Jelcinovy vlády a kulminující v druhé polovině 90. let.¹²⁴ Tyto smlouvy mnohdy přerozdělovaly kompetence centra a regionů v rozporu s federální ústavou a potvrzovaly privilegované postavení některých regionů. Negovaly tak princip rovnoprávnosti subjektů federace. Lysenko spatřuje důvod k jejich podepisování jednak v „prestížnosti“ uzavření takové smlouvy, jednak v tom, že v současně uzavíraných podrobných dohodách byly regionům poskytovány konkrétní výhody (v ekonomice a dalších oblastech).¹²⁵

¹²¹ *Očerki rossijskoj politiki*, s. 113. Navenek vedení republiky i nadále trvalo na smluvním principu vzájemných vztahů. Např. podle prezidenta Šajmijeva měla smlouva vyšší platnost než federální ústava, předseda parlamentu Muchametšin ji označoval za smlouvu mezistátní. Umnova I. A., *Konstitucionnyje osnovy*, s. 80.

¹²² *Očerki rossijskoj politiki*, s. 116.

¹²³ Prvními subjekty s odlišným statutem, které smlouvu uzavřely, byly 12. ledna 1996 Sverdlovská a Kaliningradská oblast.

¹²⁴ V roce 1999 existovalo těchto smluv cca čtyřicet, ke každé pak deset až dvacet konkrétních dohod. Koljušin Je. I., *Konstitucionnoje (gosudarstvennoje) pravo Rossii*, s. 202.

¹²⁵ Lysenko V., *Razvitije federativnych otnošenij*, s. 56.

8. Vybrané aspekty federálních vztahů v RF

Etnické aspekty

Etnický aspekt hrál důležitou roli ve vztahu centra a autonomních republik, přičemž nejvíce zřetelný byl v oblasti Severního Kavkazu a Povolží. Ke snaze o politickou a ekonomickou emancipaci se zde přidává snaha o emancipaci příslušné „titulární“ národnosti a obnovení jejich dominantních pozic v republice, nápravu křivd sovětského období, snaha o opětovný rozvoj národního jazyka, kultury, školství atd. I z těchto důvodů se právě „etnické“ subjekty staly lídry v tažení za větší práva vůči centru. Etnický prvek byl elitami příslušných regionů do jisté míry účelově využíván jako jeden z komponentů v jejich strategii vůči centru – elity „vynášely etnickou kartu tak dlouho, dokud nekonsolidovaly svou mocenskou pozici a dokud boj s centrem o redistribuci zdrojů nebyl rozhodnut s co největší výhodou pro republiky“.¹²⁶ Pouze ve čtyřech republikách z jednadvaceti tvoří „titulární“ národnost většinu obyvatelstva (jedná se o Čečensko, Čuvašsko, Severní Osetii a Tyvu). Ve třech dalších má příslušná národnost většinu relativní (Tatarstán: 48,5 %, Kabardino-Balkarská republika: 48,3 %, Kalmycká republika: 45,7 %), v ostatních pak mají relativní či absolutní většinu Rusové.¹²⁷ Z etnického hlediska je RF (zvláště ve srovnání s bývalým SSSR) relativně homogenním státem – Rusové tvoří zhruba 80 % obyvatelstva. To dává do rukou argumenty kritikům současného uspořádání RF, založeného na „národnostně-územním“ principu. Proč by měly být ve vztazích s centrem zvýhodněny „etnické“ republiky, pokud v nich příslušné etnikum nemá většinu? Na tuto nerovnováhu či nespravedlnost, jež spolu s dalšími otázkami vybízí k debatě o celkové reformě územního uspořádání Ruska, upozorňuje řada autorů.¹²⁸

Ekonomické aspekty

Ruské regiony v podmínkách transformace systému usilovaly o maximální práva v ekonomické oblasti. Šlo o možnost „ochránit“ se před nega-

¹²⁶ Wenger A., Perović J., *Russland zwischen Zerfall und Grossmachtanspruch. Herausforderungen der Regionalisierung*, s. 25.

¹²⁷ *Narody Rossii: Enciklopedija*. Moskva 1994. Citováno v Umnova I. A., *Konstitucionnyje osnovy*, s. 93.

¹²⁸ Viz mj. návrh na vznik Ruské republiky, jež by zahrnovala území všech „nenárodnostních“ regionů a tvořila by federaci spolu s národnostními republikami. Viz např. Karapetjan L. R., *Federativnoje ustrojstvo*, s. 113.

tivními dopady reform (což vedlo k zavádění různých omezení na pohyb zboží, kvót atd.) a provádět (případně neprovádět) vlastní model ekonomické reformy svým tempem („měkký přechod k trhu“). Regionální elity měly také pochopitelně zájem o kontrolu privatizace na „svém“ území. Kontrola ekonomických zdrojů posilovala postavení regionálních představitelů ve vztazích s centrem a samozřejmě i jejich mocenskou pozici. Snaha přivlastnit si více ekonomických pravomocí je pochopitelná i vzhledem k tomu, že od jara 1992 začala ekonomicky slabá federální vláda delegovat čím dál více odpovědnosti na regionální úroveň (např. odpovědnost za sociální programy), aniž by regionům poskytla dostatečné množství finančních prostředků. Důležitým faktorem byly také značné rozdíly v ekonomické síle jednotlivých subjektů (naleziště nerostných surovin, umístění strategických závodů atd.).

Snaha regionů o ekonomickou emancipaci se projevila v první řadě ve výběru daní. V prosinci 1991 byl přijat federální zákon, jenž rozdělil daně podle toho, zda příjmy z nich náležely regionům či federaci. Regiony však zákon nedodržovaly a podíl, který si z vybraných daní ponechávaly, během let 1992–1993 rostl. Stejný osud (faktické sdílení daňových příjmů) postihoval i daně zavedené jako výlučně federální.¹²⁹ Byly to především republiky, které se domáhaly privilegií a které omezovaly či přímo zastavovaly převody peněz do centra. Např. Baškortostán uzavřel v roce 1992 dohodu, podle níž si ponechá veškeré příjmy ze všech daní vybraných na svém území a centru bude odvádět fixní částku.¹³⁰ Tento proces se přenesl i na další regiony. Počet těch, které jednostranně určily objem daňových odvodů do federálního rozpočtu, dosáhl v roce 1993 přibližně tří desítek. Kvůli zadržování daní centrum za prvních devět měsíců roku 1993 údajně přišlo o 800 miliard rublů.¹³¹ Týká se to nejen daňových privilegií, ale například i příjmů ze zahraničního obchodu a těžby. Kontrola přírodního bohatství na vlastním území byla jednou z hlavních věcí, o niž republiky usilovaly, což se promítlo například v příslušných ustanoveních Federální smlouvy.

Smlouvy centra a regionů, uzavírané od roku 1994, potvrzovaly řadu privilegií některých regionů v ekonomické oblasti (např. ponechání většiny vybraných daní či příjmů z nerostných surovin). V případě ekonomiky

¹²⁹ Treisman D., The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia, *British Journal of Political Science*, 26, 1996, s. 304.

¹³⁰ Wallich Ch. I. (ed.), *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*. Washington, DC, 1994, s. 57.

¹³¹ Stoner-Weiss K., *Federalism and Regionalism*, s. 234.

můžeme mluvit o skutečné asymetričnosti RF. Dělicí linie zde ale na rozdíl od právního pohledu nevede výhradně mezi republikami a ostatními regiony. Nejen republiky, ale i další dostatečně ekonomicky silné subjekty si na centru vymohly ekonomická privilegia. Situace závisela na vyjednávací síle daného regionu.

Negativní dopady ekonomických reforem vedly regiony ke snaze čelit dezintegraci ekonomického prostoru. Z tohoto důvodu začaly od roku 1990 vznikat „asociace ekonomické spolupráce subjektů RF“, zakládané z iniciativy regionálních orgánů. Jejich cílem byla koordinace vzájemné ekonomické spolupráce v dané oblasti, plnila i určitou roli politickou. Postupně těchto uskupení vzniklo celkem osm.¹³² Řada regionů také využila možnosti uzavírat dvoustranné dohody o ekonomické spolupráci, a to nejen s dalšími subjekty RF, ale i s jinými státy. V ekonomické diplomacii se angažovaly republiky i další subjekty federace.¹³³

K problematice regionálních elit

Regionální elity hrály klíčovou roli ve formování vztahů mezi centrem a regiony RF. První etapa emancipace a adaptace regionálních elit na nové podmínky probíhala od druhé poloviny 80. let do počátku 90. let. Decentralizace státní správy v SSSR napomohla změně jejich orientace z pragmatické loajality vůči centru na pragmatické aktivity ve prospěch vlastních zájmů (jiných než zájmy centra).¹³⁴ Následující období formování federativních vztahů je zároveň obdobím jejich pokračující evoluce. Vznikly tak předpoklady pro to, aby se regionální elity staly aktéry politického procesu nejen na regionální, ale i na federální úrovni. K těmto faktorům přispěla mimo jiné i snaha vedení regionů o posílení své moci vůči centru (snaha zvýšit vlastní status a posílit svou legitimitu), stejně jako fakt, že obyvatelstvo regionů začalo přesouvat svá očekávání spojená se stabilizací ekonomické a sociální situace v regionu z centrálních na regionální orgány, jež se staly místem, kde vznikaly alternativní modely stabilizace a rozvoje.¹³⁵

¹³² Podrobněji k asociacím viz například Rudenko V., *Asociacii ekonomičeskogo vzaimodejstvija subjektov Rossijskoj Federacii: Pravovoj status i rol' v stanovlenii federativnyh otnošenij*. In *Rossijskij federalizm: Konstitucionnyje predpopylki i političeskaja real'nost'*. Moskva 1999, s. 84–97.

¹³³ Pustogarov V. V., *Sub'jekty Federacii*, s. 31.

¹³⁴ Vachlov I. V., Vachlova O. V., Jeferina T. V., *Političeskaja elita sovremennoj Rossii: regional'nyj podchod*. Saransk 2002, s. 153.

¹³⁵ Tamtéž, s. 44–45.

V období 1991–93 regionální elity využily oslabení centra, a z periferie se tak přesunuly do centra politického dění v RF; přestaly být objekty politiky centra, a naopak samy začaly politiku na federální úrovni ovlivňovat. Zároveň se v řadě subjektů federace formují regionální identity.¹³⁶ Období 1993–1995 pak můžeme označit za dobu „politických kontraktů“, kdy byl uzavřen určitý kompromis, avšak cíle obou stran zůstaly stejné (na straně jedné snaha centra o upevnění kontroly nad regiony, na straně druhé úsilí regionů o emancipaci).¹³⁷

Závěrem

Léta 1990–1994 byla obdobím přechodu Ruska od formálního sovětského federalismu ke skutečnému systému federálních vztahů, obdobím decentralizace státní moci. Tyto procesy byly úzce provázány se vznikem Ruska jako samostatného státu, s jeho emancipací vůči SSSR. Sovětský federalismus, založený na existenci „národnostních“ subjektů federace a zároveň územních správních celků, formálně vycházel vstříc neruským národnostem. Fakticky však nebyl založen na skutečné dělbě moci mezi federací a jejími subjekty. Právně šlo o unitární stát, v němž klíčové místo zaujímal nikoli vláda, ale stranické orgány. Uvolnění poměrů v SSSR v období perestrojky bylo prvním impulsem k posílení regionů. Tento proces, jenž začal na úrovni „svazové republiky – svazové centrum“, se záhy přenesl i na nižší úroveň. Zejména autonomní republiky v RSFSR začaly usilovat o posílení moci. Regiony se v reakci na dosavadní centralismus domáhaly naplnění formálních atributů federálních vztahů skutečným obsahem.

Snaha autonomních republik o emancipaci se projevila v „přehliďce suverenity“ v letech 1990–1991, během níž po vzoru svazových republik deklarovaly svou suverenitu a prováděly další jednostranné kroky, které omezovaly moc centra a narušovaly jednotu právního prostoru v Rusku. V čele stály právě republiky, proces však zasáhl všechny typy regionů. Regionální elity usilovaly o posílení pravomocí, aby mohly reagovat na zhoršující se ekonomickou a sociální situaci a zároveň si v nových pod-

¹³⁶ K tématu konstrukce identit v ruských regionech podrobněji viz: Busygina I., *Russia's Regions in Search of Identity*.

¹³⁷ Vachlov I. V., Vachlova O. V., Jeferina T. V., *Političeskaja elita*, s. 46.

mínkách udržet své postavení. V tomto období se v RF mísily dosavadní prvky unitarismu s procesy konfederalizace. Z hlediska celistvosti státu sehrálo destruktivní úlohu soupeření SSSR a emancipujícího se Ruska o přízeň autonomních republik, jež se projevilo zejména při přípravě svazové smlouvy, kdy bylo republikám nabízeno zvýšení statutu na úroveň svazových republik. Tehdejší představitelé Ruska ve svých slibech „autonomiím“ nezůstávali pozadu a poskytovali jim příklad svým chováním vůči Svazu.

Situace se radikálně změnila na konci roku 1991. SSSR přestal existovat a partnerem ambiciózních regionů se stalo pouze Rusko. Republiky již nemohly využívat soupeření mezi Svazem a Ruskem ve svůj prospěch. Ve vývoji let 1990–1991 můžeme spatřovat paralelu mezi událostmi na svazové a ruské úrovni. Stejně jako Rusko přebíralo kompetence slábnoucího Svazu, pokusily se později regiony o totéž vůči němu. Do následujícího období tak Rusko vstupovalo jako stát, jehož regionální politika byla poznamenána bojem mezi RSFSR a SSSR o přízeň regionálních elit, kterého se samo ruské vedení aktivně účastnilo.

Federální smlouva představovala první pokus stabilizovat vztahy centra a regionů a vytvořit základ pro fungování federálního systému v RF. Potvrzovala privilegované postavení republik, zejména v ekonomické oblasti. To vyvolalo snahu ostatních regionů o zlepšení vlastního postavení – nejvýznamnějším příkladem je pokus o vyhlášení Uralské republiky. Probíhaly tak dva paralelní procesy: emancipace regionů vůči federálnímu centru a zároveň emancipace především krajů a oblastí vůči privilegovaným republikám. Definitivní podobu (formálně, nikoli fakticky) získal ruský federální systém po přijetí ústavy RF v prosinci 1993. Zároveň skončilo období, v němž regiony mohly těžit z oslabení centra spory mezi federální legislativou a exekutivou. Ústava zachovávala územní uspořádání RF, zděděné ze sovětského období (89 regionů s různým právním statutem), zmenšila rozdíly v postavení republik vůči ostatním subjektům, některá privilegia republikám však ponechávala. Faktické rozdíly mezi postavením regionů však v praxi nebyly založeny zdaleka jen na právním základě, velmi často byla naopak faktická privilegia některých regionů v rozporu s právním řádem. Přijetí ústavy zároveň (k nelibosti zejména některých republik) výrazně omezovalo roli Federální smlouvy ve vztazích centra a regionů. Problémem zůstávaly existující rozpory mezi federální ústavou a zákony na straně jedné a legislativními akty řady regionů (zejména ústavami republik) na straně druhé.

Nejaktivnějšími regiony v boji za zvýšení pravomocí byly republiky v rámci RF, především Tatarstán, následovaný Baškortostánem, Jakutskem a řadou dalších. Specifický je případ Ččenska, které se po radikálním převratu v září 1991 stalo *de facto* nezávislým státem, jehož vztahy s RF nebyly nijak právně regulovány. Tatarstán demonstroval, kam až lze ve vztazích s centrem zajít. Republika dosáhla v RF zvláštního postavení, jež bylo formálně zakotveno ve dvoustranné smlouvě z února 1994. Ta sehrála stabilizační roli, neboť „vrátila“ republiku do federálního právního prostoru, a zároveň zahájila proces bilateralizace vztahů centra a regionů. Tento proces se zintenzívnil v druhé polovině 90. let.

Vzhledem k tomu, že v čele snahy o emancipaci stály národnostní republiky, může se jako klíčový faktor ve formování federálních vztahů v RF jevit faktor etnický – snaha neruských národností o rovnoprávné postavení s dominantní národností ruskou. Můžeme však souhlasit s názorem, podle něž republikové elity využívaly „národní kartu“ pouze do té doby, než se jim podařilo upevnit pozici vůči centru a získat práva především v ekonomických otázkách.¹³⁸

Hrozil v námi sledovaném období rozpad Ruska? Z dnešního pohledu se zdá (pomineme-li specifický případ Ččenska), že tomu tak nebylo. Zájmem „ambiciózních“ regionů bylo maximální zvýšení pravomocí, ale úplné opuštění RF by pro ně nebylo výhodné, neboť byly součástí jednotné infrastruktury a hospodářského prostoru (to platí i pro ekonomicky silný Tatarstán, jenž byl závislý na spolupráci s RF, např. při tranzitu ropy).

V období 1990–1994 byly položeny základy uspořádání vztahu centra a regionů RF, proces hledání jeho optimálního modelu však není stále zakončen. Ani dnes nelze hovořit o tom, že by se v zemi zformoval zcela funkční státní systém, založený na demokratické dělbě moci, existenci pluralitního politického systému, dodržování zákonů a kultuře kooperace místo konfliktu. Je obtížné určit, kdy takový systém vznikne – závisí to na celkovém politickém, ekonomickém a společenském vývoji v zemi. Jedno je však zjevné – současný ruský federální systém si s sebou nese „pečeť vzniku“ – tedy dědictví sovětského období. Ovlivňuje jej fakt, že v případě RF se nejednalo o formování federálního státu „zdola“ či „na zelené louce“, ale o transformaci stávajícího systému. Ruský federální systém na počátku 90. let nevznikal vzájemnou dohodou, ale soupeřením, s jehož dědictvím se bude muset Rusko vyrovnávat ještě dlouhou dobu.

¹³⁸ Viz např. Wenger P., *Russland zwischen Zerfall und Grossmachtanspruch*, s. 25.

Summary

The Formation of Russian Federalism (1990–1994)

The propounded paper addresses center-periphery relations in the Russian Federation in early 1990s. In this period, Russia has undergone a process of transition from the “formal federalism” of the Soviet period to a more genuine system of federal relations, although this transition has not been fully accomplished yet. The first chapter analyses the main features of Russian federalism in the Soviet Union. The following two chapters focus on – among others – the “parade of sovereignties” (i.e. the process of emancipation of Russian regions *vis-à-vis* Moscow) and on the relationship between political developments on the Union level and shaping of center-periphery relations in Russia. Developments in Chechnya and Tatarstan are also described. Chapter 4 deals with the Federation Treaty, signed in early 1992. Its role in establishing the Russian federal system is stressed here as well. Chapter 5 describes the efforts of some regions (*oblasti* and *kraja*), inspired by the achievements of the republics within Russian Federation, to enhance their powers *vis-à-vis* Moscow. The main topic of the following chapter is the Russian Constitution, adopted in 1993, and its impact on the federal system. In 1994, a bilateral treaty was signed between the Russian Federation and the Republic of Tatarstan. This treaty, which was an important milestone in the development of the center-periphery relations in Russia, is analyzed in the seventh chapter. The final chapter deals with some aspects of federal relations in Russia in early 90s, namely with ethnic and economic aspects.