

---

# Vztahy centra a regionů Ruské federace

Václav Kotyk

Problematika vztahu mezi moskevským centrem a regiony Ruské federace představuje v současné době bezpochyby nejvýznamnější problém ruské vnitřní politiky a ve svých globálních souvislostech jeden z klíčových problémů ruské politiky jako takové. Dnes se již prakticky nesetkáme se zásadnějším vystoupením vedoucích činitelů politického a veřejného života Ruska, jež by na tento problém v té či oné míře nereagovalo. Tato pozornost věnovaná rozvoji regionů, jejich vzájemným vztahům a zejména jejich vztahům k moskevskému federálnímu centru je motivována nejen rozhodujícími ekonomickými hledisky, ale v nemenší míře i politickými hledisky, potřebou vlády i jednotlivých politiků opřít se v mnohem větší míře než dosud o podporu regionů. Dosavadní vývoj přesvědčivě naznačil, že bez aktivní účasti regionů, bez reforem podporovaných a iniciovaných regiony nebude možné v tak ohromné zemi, jakou je Rusko, úspěšně realizovat proces politické a ekonomické transformace společnosti.

Koncepce střednědobého programu ruské vlády na léta 1997–2000, přijatá v prosinci 1996, v této souvislosti zcela jednoznačně konstatuje: „*Přírodně-geografické, demografické, národně-kulturní, sociálně-ekonomické zvláštnosti regionů Ruska a jeho federální zřízení určují vedoucí roli regionální politiky v zajišťování rozvoje ekonomiky země a v upevnění ruské státnosti.*“<sup>1</sup> A protože na výsledcích vnitřního vývoje Ruska závisí v rozhodující míře i jeho mezinárodní postavení nebude patrně přehnané tvrzení, že regionální politika ruské vlády přesahuje svými důsledky rámec ruského teritoria a že má svou významnou mezinárodněpolitickou dimenzi.

V regionální politice ruské vlády je obsažen klíč k odpovědi na nejzávažnější otázku – na otázku o osudu Ruska v následujících desetiletích. Především na regionální politice ruské vlády – a v té či oné míře i na politice zejména nejvýznamnějších ruských regionů – závisí jednota Ruska, jeho další existence jako jednotného státu.

V souvislosti se složitou a nejednou výbušnou situací ve vztazích Moskvy s některými ruskými regiony byla a je neustále „nadhazována“ otázka možného rozpadu Ruska, otázka jakési druhé etapy rozpadu sovětského impéria, jejímž důsledkem by byl rozpad tohoto ohromného prostoru na další státní celky. „*Současné Rusko představuje klasické impérium ve svém závěrečném stadiu, ve stadiu svého rozpadu.*“<sup>2</sup> Známy ruský publicista Vladimír Bukovskij se domnívá, že se Rusko v nejbližších desetiletích bude nacházet ve velmi těžké situaci a že nakonec dojde k jeho rozpadu na jednotlivé regiony, že odpadne Dálný východ, Sibiř apod.<sup>3</sup>

Skutečnost, že nešlo a nejde jen o čistě akademickou diskuzi, potvrzuje i jeden z nejvýznamnějších ruských politiků Grigorij Javlinskij, který připustil, že za určitých okolností „*nebezpečí rozpadu Ruska je reálné.*“<sup>4</sup> Současně vyslovil stanovisko, že *klíč k regionální politice, odpovídající podmínkám a potřebám Ruska, má v rukou Moskva.* Na tom, jak bude moskevské federální centrum koncipovat a především prakticky utvářet své vztahy s regiony, závisí rozvoj či stagnace Ruska, jeho jednota či postupný rozpad. Proto v ruské odborné literatuře a v ruském politickém myšlení je obecně uznávaná skutečnost, že Rusko zatím nestačilo vypracovat, a tedy nedisponuje konzistentní regionální politikou, že současný model federálního uspořádání Ruska zahrnuje trvalé riziko politických, economic-

kých a sociálních výbuchů. Tento fakt velmi znepokojuje jak ruskou veřejnost, tak i světovou politiku, zainteresovanou na politicko-ekonomické stabilizaci a rozvoji Ruska.

\* \* \*

Současnou Ruskou federaci tvoří 89 regionálních subjektů: 21 republik, 11 autonomních okruhů, 6 krajů, 49 oblastí a dvě města se zvláštním statutem (Moskva a Petrohrad).<sup>5</sup> Někteří z odborníků se však domnívají, že i v podmínkách Ruska, představujícího svou rozlohou největší stát světa, jde o příliš velký počet subjektů a že v zájmu efektivního rozvoje a řízení země je třeba vytvořit – řečeno slovy G. Javlinského – „nové administrativní dělení země“.<sup>6</sup>

Otevřít otázku nového administrativního uspořádání Ruska by však znamenalo otevřít pandorinu skříňku problémů, které by v současné situaci ani v dohledné době žádná ruská vláda nebyla patrně s to řešit. Jde totiž v mnoha směrech o velmi odlišné regiony s výraznými specifiky svého vnitřního vývoje a postavení v rámci Ruské federace. Na jedné straně jde o regiony tak rozsáhlé, jako je např. Republika Sacha (Jakutsko), která se svými 3,1 mil. km<sup>2</sup>, ale pouze s jedním milionem obyvatel zabírá celou pětinu území Ruské federace a je jejím největším subjektem, nebo Tjumeňská oblast s rozlohou „pouze“ 1,4 mil. km<sup>2</sup> a s nesmírným surovinovým bohatstvím. Na druhé straně jde o takové regiony, jako je např. Republika Karačajevo-čerkeská s pouhými 14 000 km<sup>2</sup>. Kromě toho existují přímo propastné rozdíly v ekonomicko-sociální úrovni jednotlivých subjektů, v rozvoji transformačních procesů a v etnickém složení těch či oněch regionů, vyvolávajícím zejména v některých oblastech Ruska složité a permanentní krizové situace (klasickým příkladem je severní Kavkaz). Z geopolitického a geoeconomického hlediska jde tedy o zcela unikátní státní celek. Řešení problémů tohoto celku značně přesahuje možnosti organizačních a administrativních změn a týká se samotné podstaty ruské regionální politiky.

V okamžiku, kdy Rusko proklamovalo svou suverenitu (12. června 1990), vystoupil do popředí problém vztahu centra a regionů jako klíčový problém ruské politiky, jako jeden z rozhodujících aspektů realizace transformačního procesu. Pád totalitního systému vyvolal totiž rozvoj emancipačních procesů různé intenzity prakticky ve všech subjektech Ruské federace. Proces dezintegrace sovětského teritoria probíhal vlastně ve dvou základních rovinách – v rovině bývalých svazových republik, které se všechny bez výjimky konstitovaly jako samostatné státy a které s výjimkou pobaltských států během roku 1992 vytvořily Společenství nezávislých států, a v rovině subjektů Ruské federace, které s větší či menší intenzitou vystoupily s požadavkem odstranění dosavadní totální závislosti na Moskvě, s požadavkem politické a zejména ekonomické autonomie. Oba tyto procesy se vzájemně prolínaly a ovlivňovaly. Pád komunismu a rozpad sovětského impéria se staly jakýmsi ventilem procesů, které dozrály již v podmínkách sovětského systému pod povrchem formální a navenek téměř bezchybně fungující sovětské federace. Potvrzuje to neobyčejná rychlost a intenzita, s jakou byl proces suverenizace bývalých sovětských republik a politicko-ekonomické emancipace regionálních subjektů Ruska nastartován.

Rozhodující impuls k procesu suverenizace subjektů Ruské federace dal Tatarstán, jenž jako první z nich vyhlásil 30. srpna 1990 – tedy pouhé tři měsíce od chvíle, kdy svou suverenitu deklarovalo samo Rusko – suverenitu Tatarské republiky spolu s požadavkem řešit na novém právním základě vztah k tehdy ještě existujícímu Sovětskému svazu. Dne 1. října 1990 deklaroval svou suverenitu v rámci Ruské federace Baškorstán a začal prosazovat v podstatě stejné požadavky jako Tatarstán. A o rok později – v roce 1991 – vyhlásil nezávislost Čečenská republika její tehdejší prezident Džochar Dudajev. Snaha o dosažení větší či menší míry nezávislosti na Moskvě poté zasáhla prakticky všechny republiky, oblasti a kraje Ruska, a to zejména republiky a oblasti surovinově nejbohatší a ekonomicky vyvinutější.

Výsledkem tohoto procesu, v jehož průběhu ruská vláda i vedení jednotlivých regionů

obtížně až mučivě hledaly vzájemný kompromis, bylo podepsání Federální smlouvy dne 31. března 1992. Smlouvu podepsaly všechny subjekty Ruské federace kromě Čečenska a Tatarstánu, který ji však s některými výhradami podepsal později. Se značným časovým odstupem – v dubnu 1997 – konstatoval gubernátor Orlovské oblasti a dnes předseda Rady federace Jurij Strojev: „*Podpisem Federální smlouvy jsme zachránili stát před rozpadem.*“<sup>7</sup> A vskutku, podpisem tohoto v dané situaci významného dokumentu subjekty federace přinejmenším formálně vyjádřily zájem o zachování teritoriální jednoty Ruska. Nicméně diskuze předcházející uzavření této smlouvy a nakonec i smlouva sama naznačily řadu problémů, které jejím uzavřením vyřešeny nebyly a ani být nemohly. Federální smlouva ve svém textu zafixovala určitou „asymetričnost“ federace, když její subjekty rozdělila do skupin v závislosti na jejich právním statutu. Kromě toho jasněji nestanovila pravidla, na jejichž základě by měly být řešeny spory týkající se kompetencí federálních orgánů a orgánů subjektů federace, a ani z ní jasněji nevyplývalo, co vlastně je a bude základem federace, zda Ústava, či sama Federální smlouva.

Bez ohledu na podpis Federální smlouvy rozpory mezi federálním centrem a regionálními elitami – zejména v otázkách ekonomického charakteru – dále narůstaly. Jejich povaha se znovu plně projevila v souvislosti s vytvořením Uralské republiky představiteli Sverdlovské oblasti v červenci 1993. Ti na rozdíl od některých republik federace nekladli požadavek suverenity, ale usilovali pouze o to, aby mohli zcela samostatně rozhodovat o sociálně-ekonomických otázkách, usilovali tedy o skutečně rovnoprávné postavení regionu v rámci Ruské federace. Prudká reakce prezidenta Jelcina, jenž odmítl uznat Uralskou republiku, a proto odvolal gubernátora Eduarda Rossela, narazila na odpor vlivných politických i ekonomických skupin v ostatních regionech Ruska a nelze ji pokládat za faktické Jelcinovo vítězství. Ruská vláda byla pod tlakem situace nucena vážně se zabývat vztahem federálního centra a regionů.

Rok 1993 byl rokem exploze oficiálních i neoficiálních stanovisek na téma centrum a regiony. V té době však již v Moskvě vrcholil konflikt pro další vývoj Ruska a jeho regionů mnohem závažnější, konflikt mezi prezidentem a Parlamentem, který 3. října 1993 vyústil v silové řešení, v rozeznání „neposlušného“ Parlamentu. Prezidentský systém pak vytvořil z vítězného Jelcina v podstatě všemocného vládce Ruska, jenž svými dekrety začal rozhodujícím způsobem ovlivňovat a spoluurčovat vnitřní i zahraniční politiku země, tedy i regionální politiku. Regiony, které v tomto zápase výkonné a zákonodárné moci Jelcina buď nepodporovaly, nebo vyčkávaly, jak to dopadne, byly v dalším vývoji federativního procesu konfrontovány s touto novou skutečností, tj. s podstatným omezením práv Parlamentu a se značným posílením prezidentských pravomocí, právně zakotveným v nové Ústavě, přijaté v prosinci 1993.

Koncem roku 1993 byl však i Jelcin ve vztahu k regionům konfrontován se zcela novou situací. Na pozadí v Moskvě se rozvíjejícího mocenského dramatu, jaksi stranou pozornosti centra, plně zaměstnaného tímto zápasem, proběhl totiž v regionech z hlediska dalšího vývoje Ruska mimořádně závažný proces – *proces rychlého formování místních regionálních politických elit*. Analýza z pera expertů Institutu geografie Akademie věd Ruské republiky ukázala, že *ke konci roku 1993 byl tento proces formování regionálních elit v podstatě ukončen.*<sup>8</sup> I když proces upevňování pozic regionálních elit v dalších letech pokračoval, byl zásadní krok k oslabení administrativně-direktivních funkcí federálního centra učiněn již v tomto období. Prakticky to znamenalo, že určitý okruh profesionálních politiků v regionálním měřítku, v jehož rámci probíhal mocenský zápas o politické a ekonomické pozice v samotných regionech, stejně jako zápas o postavení toho či onoho regionu v rámci Ruské federace byl v podstatě zformován. Potvrdily to regionální volby, které v Rusku proběhly na přelomu let 1993–1994. *Současně se otevřela cesta k tomu, aby se představitelé regionální elity úspěšně integrovali mezi federální politickou elitu,*<sup>9</sup> jak o tom svědčí např. vzestup moskevského starosty Jurije Lužkova, prezidenta Tatarstánu Mintimera Šajmileva, prezidenta Republiky Sacha Michala Nikolajeva a dalších.

Nová situace vyžadovala další podstatný krok ve sféře federativního uspořádání Ruské federace, tj. novou právní úpravu. Tímto krokem bylo přijetí nové Ústavy na základě referenda<sup>10</sup> 12. prosince 1993, v níž byly právně zakotveny změny, k nimž došlo ve vývoji federální vztahů. A to přes výhrady představitelů některých republik (Tatarstánu, Baškorstánu, Kalmycka, Mordovie, Tuvy a dalších), kteří se odmítali smířit s tím, že z textu Základního zákona byly vyškrtnuty zmínky o jejich suverenitě.<sup>11</sup>

Přesto Ústava, která vzala v úvahu specifické podmínky Ruska i specifický charakter ruského federalismu, představuje podstatný pozitivní prvek procesu vytváření skutečné (nikoli formální jako v sovětské éře) federace. Její text odpovídá klasickým principům federalismu, tak jak jsou známy z teorie a praxe ostatních federativních státních útvarů současného světa. Poskytuje široká práva všem subjektům Ruské federace, nezávisle na jejich formálním statutu. Doslovně konstatuje: „*Ve vzájemných vztazích s federálními orgány státní moci jsou všechny subjekty Ruské federace mezi sebou rovnoprávné.*“<sup>12</sup> Z ústavního hlediska není tedy – pokud jde o rovnoprávné postavení jednotlivých subjektů v rámci federace – rozdíl např. mezi republikou a autonomním okruhem, i když v praxi meziregionálních vztahů mohou rozdíly ve statutu subjektů vyvolávat – a také vyvolávají – řadu kompetenčních věcných sporů. Ústava svým pojetím vylučuje právo subjektů na vystoupení z Ruské federace, což v mezinárodním srovnání není nic neobvyklého. Stanoví, že hranice mezi subjekty federace mohou být měněny pouze s jejich vzájemným souhlasem, tedy nikoli jednostranně. Zaručuje občanská a lidská práva národů a národností Ruska, včetně práva stanovit si své státní jazyky. Čečenský Parlament např. schválil v srpnu 1997 čečenštinu jako oficiální jazyk své republiky a ruštinu výslovně označil za cizí jazyk.

Federální Ústava dále zabezpečuje prioritu federálních zákonů na celém území Ruska: „*V oblasti řízení Ruské federace se přijímají federální ústavní zákony a federální zákony mající přímou platnost na celém území Ruské federace. V oblastech společného řízení Ruské federace a subjektů Ruské federace se vydávají federální zákony a v souladu s nimi se přijímají zákony a jiné normativní akty subjektů federace.*“<sup>13</sup> Ústava současně poměrně podrobně specifikuje to, co je v pravomoci federálních orgánů, i to, co je ve „společném“ řízení Ruské federace a jejích subjektů. A nakonec v příslušných člancích Ústava zakotvuje jednotu státního zřízení na teritoriu federace, což je v podmínkách Ruska podstatné. V důsledku absence demokratických tradic a zejména v důsledku krizového sociálně-ekonomického vývoje Ruska nelze totiž zcela vyloučit možnost vzniku regionálních vůdců snažících se v tom či onom regionu zavést i zcela nedemokratické poměry, odporující ustanovením Ústavy.

Ve světle dalšího vývoje je zřejmé, že ani Ústava z prosince 1993 sama o sobě nemohla a nemůže vyřešit celý komplex složitých problémů, existujících hlavně ve vztazích mezi federálním centrem a regiony, že je rovněž pouze krokem – i když zdaleka nikoli bezvýznamným – v dlouhodobém procesu vytváření skutečné federace, v postupném procesu přeměny samotné podstaty ruské státnosti. Nicméně tato dnes platná Ústava představuje něco, s čím dříve ruská vláda nedisponovala – důležitý, i když v řadě směrů nedokonalý právní základ pro řešení problémů Ruské federace. Navíc byla v jejím textu právně zakotvena existence velmi důležité platformy pro řešení problémů regionální politiky v podobě *Rady federace*, horní komory ruského Parlamentu, vytvářené výlučně regiony (po dvou členech z každého regionu) a v pojetí prosazovaném regiony v předcházejících diskuzích.

Po roce 1993 vystoupilo do popředí jako trvalý úkol řešení praktické realizace přijatých ústavních zásad jak ve sféře vztahů mezi federálním centrem a regiony, tak ve sféře samotných vnitroregionálních i meziregionálních vztahů. A spolu s ním se objevil i ještě naléhavější a obtížnější úkol, tj. zdokonalování a rozvoj federálních vztahů tváří tvář novým problémům, které přinášel a přináší ruský sociálně-ekonomický a politický vývoj. Přímou klasickým příkladem jsou problémy vzniklé např. v souvislosti s čečenskou válkou, která s mimořádnou naléhavostí naznačila potřebu vypracovat a schválit zákon, který „*by přesně*

*definoval možnosti a rozsah zásahu centra do záležitostí subjektů federace v případě, že by došlo k ohrožení státní a územní celistvosti Ruské federace“.*<sup>14</sup>

V ruském politickém životě i v politologické a ekonomické literatuře se tehdy začalo stále intenzivněji uvažovat o nutnosti „revize obecného modelu našeho státu“,<sup>15</sup> o možnostech a podmínkách eventuálního výstupu i vstupu do Ruské federace, o změně statutu, popřípadě i o změně hranic mezi subjekty federace apod. A především o základním a „věčném“ problému – o efektivním rozdělení pravomocí vládou Ruské federace a jejími subjekty –, který má dnes „stále daleko ke svému vyřešení“.<sup>16</sup> Jako nezbytnost se ukázala potřeba přijmout řadu dalších legislativních opatření, a to zejména v rozhodující ekonomické sféře, kde by v současné době připravovaný daňový a rozpočtový kodex měl vytvořit právní prostor především pro řešení problémů ruské ekonomiky obecně a v oblasti ekonomického federalismu zvláště.

Jelcinovy pokusy nastolit po říjnových událostech roku 1993 ve vztahu k regionům podstatně tvrdší kurz a prosazovat především zájmy federálního centra, které v extrémní podobě vyústily ve vojenský zásah v Čečensku, skončily neúspěchem a ve svých důsledcích pouze zintenzivnily úsilí ruských regionů o rovnoprávné postavení v rámci Ruské federace. Dne 15. února 1994 byla Moskva nucena po dlouhých a nejednou dramatických jednáních podepsat s Tatarstánem Dohodu o dělbě a vzájemném delegování pravomocí, na jejímž základě byla Tatarstánu poskytnuta rozsáhlá rozhodovací práva, zejména v ekonomické oblasti. Na rozdíl od textu existující tatarské Ústavy byly sice z textu této dohody vyškrtnuty pojmy jako suverénní stát a subjekt mezinárodního práva, nicméně faktická suverenita Tatarstánu byla přijatými dohodami plně potvrzena. Základní dohoda o rozpočtu poskytla Tatarstánu bezprecedentní svobodu v daňové oblasti. Tím se Tatarstánu v podstatě podařilo prosadit jakýsi optimální model vymezení pravomocí mezi federálním centrem a regiony. V každém případě tato průkopnická „tatarská cesta“ signalizovala počátek výraznějšího přesunu rozhodovacích pravomocí z Moskvy na jednotlivé ruské regiony.

Dne 3. srpna 1994 byla podepsána obdobná Dohoda o dělbě pravomocí mezi Moskvou a Baškorstánem. Na základě této dohody byla např. koordinace a realizace hospodářské spolupráce této republiky se zahraničím plně přenesena do pravomoci Ministerstva vnějších ekonomických vztahů Republiky Baškorstán.

Proces formování *nového typu* hospodářských vztahů mezi federálním centrem a regiony zasáhl i další ruské regiony, zejména regiony bohaté na palivoenergetické zdroje a regiony s rozvinutějším ekonomickým komplexem. Střednědobá koncepce vlády Ruské federace v pasáži týkající se regionální politiky uvádí, že k 1. lednu 1997 podepsal prezident Jelcin dohody o dělbě pravomocí s 26 subjekty Ruské federace a že na úrovni ruské vlády bylo s jednotlivými regiony podepsáno 158 dohod o rozdělení pravomocí v konkrétních otázkách společného zájmu.<sup>17</sup> O tempu procesu emancipace ruských regionů svědčí i skutečnost, že již více než 60 subjektů federace podepsalo s moskevským centrem dohody o rozdělení pravomocí především v ekonomické oblasti, včetně práva na přímé zahraniční styky.<sup>18</sup> Zejména bohaté ruské regiony si zřídily samostatná obchodně-ekonomická zastoupení v zahraničí, takže např. se stálými zástupci Tatarstánu lze dnes jednat v Praze, v Paříži či ve Washingtonu, se zástupcem Baškorstánu ve Vídni a s představitelem Udmurtské republiky v Budapešti.

Je tedy možné konstatovat, že se v průběhu více než pěti let existence ruského státu regiony Ruské federace konstituovaly do podoby reálných subjektů politické a ekonomické moci. Tuto svou pozici regiony ještě posílily v průběhu regionálních voleb, které proběhly od srpna 1996 do počátku roku 1997 a které se dotkly většiny subjektů federace. Jestliže v předcházejících letech byla většina hlav výkonné moci v regionech přímo jmenována prezidentem Jelcinem (a prezidentem přímo i odvolávána), v současné době jde o politiky, jejichž pozice pramení z podpory v daném regionu. V 15 regionech získali ve volbách gubernátorů představitelé regionální výkonné moci více než 40 % hlasů.<sup>19</sup> Současné regionální elity (zejména gubernátoři a jejich výkonné aparáty) mají po potvrzení v místních

demokratických volbách velmi silný mandát a ve sporech s centrem si mohou dovolit zaujmout – a také nejednou zaujmají – velmi rozhodná stanoviska. Uvědomily si totiž své možnosti, tedy ekonomický, politický i intelektuální potenciál regionů, jejich možnosti a význam a podle toho se chovají. Většina z nich ve vztahu k federálnímu centru rozhodně netrpí pocitu bezmocnosti a komplexy méněcennosti. Jsou si vědomy toho, že bez spolupráce s regionálními elitami na všech úrovních nemůže centrum realizovat transformační proces na ohromném teritoriu Ruska.

Vzestup regionálního sebevědomí, jež se silně promítá na stánkách regionálního i ruského ústředního tisku a které nezadržitelně mění samu podobu Ruska, nemá nic společného se separatismem, s regionalismem v negativním smyslu slova. Současně však ve specifických ruských podmínkách nelze nevidět podhoubí separatistických tendencí, reálné nebezpečí zneužití pravomocí, které Ústava přiznává subjektům federace, tj. mocensky motivované snahy příslušníků regionální elity o prosazování vlastních a úzce chápaných regionálních zájmů, což ruský i regionální tisk dokládá řadou konkrétních příkladů. O tom, že si představitelé regionální elity někdy dělají, co chtějí, svědčí např. rozhodnutí gubernátora Kurské oblasti A. Ruckého zavést v oblasti od 1. srpna 1997 bankovní monopol, tzn. administrativním rozhodnutím vytvořit v oblasti jedinou banku, což je v rozporu s příslušným článkem Ústavy zakazujícím subjektům federace bránit konkurenci. Přitom jde o projev obecnější tendence k právní autonomizaci subjektů Ruské federace, ve svých důsledcích oslabující jednotný právní prostor, a proto i jednotný politický a ekonomický prostor.

Důsledkem této skutečnosti je situace, kdy v devatenácti z jednadvaceti republik Ruské federace jsou jejich ústavy v rozporu s federální Ústavou.<sup>20</sup> Jen ve volebních předpisech bylo zaregistrováno několik desítek odchylek nacházejících se mimo prostor daný federální Ústavou a dalšími federálními zákony. Regionální orgány totiž vydávají takové zákonné normy, které jsou nejednou v rozporu s platným federálním právním řádem. I tak významné dohody, jako jsou dohody o rozdělení pravomocí mezi centrem a regiony, kde by bylo možné očekávat, že z právního hlediska budou v optimálním souladu s federální Ústavou, se nejednou rozdílnou pojetím a zejména jejich rozdílnou interpretací orgány centra i jednotlivých regionů podílejí na právní, politické a ekonomické autonomizaci subjektů federace. Proto Jelcin ve svém projevu k Radě federace 24. září 1997 tak naléhavě volal „*po návratu k návrhu federálního zákona o vymezení pravomocí mezi federálními a regionálními orgány moci*“,<sup>21</sup> který by odpovídal existujícím objektivním podmínkám.

Nešlo a nejde však jen o vztahy mezi federálními a regionálními orgány moci, i když v celkovém kontextu federálních vztahů jde o problém nejpalčivější. V důsledku daného administrativního dělení Ruska na 89 z ústavního hlediska rovnoprávných regionů nejednou docházelo a stále dochází ke vzniku napětí i mezi vzájemně nadřizenými a podřízenými subjekty federace, mezi jednotlivými články vertikálního systému státní správy. Projevuje se to zejména v souvislosti s neochotou některých gubernátorů vzdát se praxe komandování regionů, na niž si zvykli v minulosti a která je v rozporu jak s Ústavou, tak s objektivní realitou současného Ruska. Klasickým příkladem je Chanty-mantský a Jamalo-nenecký autonomní okruh, patřící k nejbohatším ruským regionům vůbec, jejichž místní orgány státní správy odmítly podílet se na volbě gubernátora Tjumeňské oblasti, do jejíhož rámce oba zmíněné okruhy patří. S argumentací, že vedení oblasti využívá ve svůj prospěch jejich ekonomických výsledků, že tedy zneužívá svého formálně nadřazeného postavení, se obrátily na Ústavní soud Ruské federace, aby v souvislosti s touto skutečností interpretoval příslušné články Ústavy, upravující vzájemné vztahy mezi subjekty federace. Ten nemohl než opakovat obecnou pravdu, že podle Ústavy jsou všechny subjekty rovnoprávné. Tím však fakticky ukázal na další obecnou pravdu, že v rámci federálních vztahů neexistují mechanismy a pravidla, která by tuto rovnoprávnost v dostatečné míře zajišťovala v praxi, a že v tomto směru platná Ústava trpí vážnými nedostatky.

Není totiž tajemstvím, že ona proklamovaná rovnoprávnost všech ruských regionů není ve skutečnosti ničím jiným než fikcí. Nejde jen o rozdíly ve statutu toho či onoho regionu,

ale především o někdy až propastné rozdíly v úrovni sociálně-ekonomického rozvoje jednotlivých regionů. Tato skutečnost a z ní vyplývající důsledky nejsou v platné ruské Ústavě dostatečně zohledněny. Zatím jsme byli svědky formování ruské regionální politiky spíše v její obecné podobě a konkrétní problémy, týkající se vymezení pravomocí na všech stupních vertikálního systému státní správy, tedy i na úrovni republikových, oblastních a krajských administrací, zůstaly stranou. Na tuto skutečnost reagovalo pozoruhodné Jelcinovo vystoupení na zasedání Rady federace v květnu 1997, konstatující existenci „vážných negativních tendencí“ ve sféře federálních vztahů.<sup>22</sup>

Ruská vláda si je tedy plně vědoma nebezpečí oslabení či dokonce rozkladu jednotného státního organismu, a proto na ně reagovala a reaguje řadou aktivit. Za jednu z nich je nutné pokládat např. Jelcinův výnos z 29. května 1997 o vytvoření *Rady pro místní samosprávu* s cílem podstatně zlepšit spolupráci centra s nejnižšími orgány státní správy, která byla i přes Zákon o místní samosprávě ze srpna 1995 zcela mimo kontrolu vlády. Dosud nebylo možné o obecně platných pravidlech v této sféře vůbec mluvit. Zmíněná rada by se však mohla stát jakousi protiváhou oblastních a republikových elit, mohla by oslabit někdy až příliš silný vliv tohoto organizačního mezistupně na ruskou regionální politiku. A protože sdružuje řadu klíčových osobností ruské politické scény,<sup>23</sup> mohla by se nakonec stát i vlivným mocenským centrem typu Rady bezpečnosti či Rady pro obranu.

Současná ruská vláda ve své regionální politice vkládá nemalé naděje i do *Rady federace*, kterou chápe jako nástroj upevňování jednoty Ruska, jako nástroj a platformu pro sjednocování zájmů federálního centra a subjektů federace. Přitom za prioritní úkol považuje podstatné zlepšení zákonodárné činnosti obou komor ruského Parlamentu. Ve svém vystoupení v Radě federace v květnu 1997 Jelcin připomněl, že vzhledem k nedostatečné kvalitě připravených zákonů byl nucen v roce 1996 odmítnout 61 federálních zákonů a že jen od ledna do května 1997 byl nucen odmítnout dalších 40 návrhů těchto zákonů.

Aktivita federálního centra i prezidenta Jelcina osobně v poslední době je nepochybně pozitivním prvkem procesu vytváření reálné federace v Rusku. Ruská vláda tak dohání čas, který zpočátku promarnila zejména nereálnými pokusy o zachování takového modelu federálních vztahů, jenž by byl fakticky (nikoli formálně) založen na nadvládě centra nad regiony. Ruská politická elita si dnes již uvědomuje, že proces transformace Ruska je nutné skloubit s procesem vytváření „*nového základního modelu ruského federalismu*“,<sup>24</sup> zahrnujícího efektivní systém rozdělení moci mezi ruským centrem a regionálními strukturami řízení, jakož i jednoznačně vymezit ekonomický a právní statut subjektů federace, zásady finančně-rozpočtové a daňové politiky, včetně koncepce federálního vlastnictví Ruska, vlastnictví přírodních zdrojů, koncepce regionálního státního vlastnictví apod. Kromě problémů právní povahy a národnostních problémů jsou to především problémy ekonomického federalismu, *ekonomické aspekty regionální politiky*, které mají rozhodující význam jak pro vývoj transformačního procesu, tak pro vývoj federálních vztahů.

Regionální politika realizovaná v rozporu s potřebami a podmínkami objektivní situace by destabilizovala situaci v Rusku jako celku i v jednotlivých regionech. Ovšem největším nebezpečím, které by dnes mohlo ohrozit a negativně ovlivnit vztahy federálního centra a regionů, je eventuální politická destabilizace v samotné Moskvě. Pokud by politický zápas v centru překročil určité hranice, pokud by se vedoucí politické skupině vymkl z rukou a stal se nekontrolovatelným, patrně by jeho vedlejším důsledkem byla další autonomizace regionů a vážné ohrožení pozice Moskvy jako reálného federálního centra výkonné moci. Omezení a – pokud možno – eliminace podobného nebezpečí jsou nepochybně zájmem politické elity Ruska jako takové.

\* \* \*

Regionální politika ruské vlády je konfrontována především s podstatnými až propastnými rozdíly v úrovni ekonomicko-sociálního rozvoje jednotlivých ruských regionů, spočívajícími

cí svými kořeny v minulosti, kterou bohatě dokládají oficiální ruské statistiky, ekonomické časopisy i ruský tisk.<sup>25</sup> Tato sociálně-ekonomická nerovnoměrnost je nejen jedním z nejdůležitějších zdrojů růstu sociálního napětí v Rusku, ale i *jedním z nejvýznamnějších makroekonomických problémů Ruska v nadcházejících desetiletích*. „*V jedněch regionech se žije jako v západní Evropě a v ostatních jako v tropické Africe.*“<sup>26</sup> Rozdíl v peněžních příjmech průměrného obyvatele Moskvy a obyvatele republik Dagestán či Ingušsko je téměř osmnáctinásobný.<sup>27</sup> Jestliže v roce 1990 nominální příjmy obyvatele Moskvy převyšovaly průměrnou ruskou úroveň 1,6krát, pak v roce 1995 již 3,1krát.<sup>28</sup> Přitom zvláště znepokojující je skutečnost, že v průběhu transformačního procesu se tyto rozdíly nejen nezmírňují, ale naopak. *Rozdíly v ekonomické a sociální úrovni ruských regionů se totiž v celoruském měřítku dále prohlubují.*<sup>29</sup> Rozdíly mezi „chudými“ a „bohatými“ regiony se postupně mění v nepřekročitelnou propast a v podmínkách země tak ohromné, jakou je Rusko, představují vážnou hrozbu jak samotného transformačního procesu, tak jednoty Ruska. Především tato *objektivní sociálně-ekonomická situace je zdrojem dezintegračních tendencí, podhoubím separatistických a nacionalistických projevů v jednotlivých regionech*.

Tezi o rozhodující úloze regionů v procesu ekonomické a politické přeměny Ruska nelze tedy díky podstatným rozdílům v jejich sociálně-ekonomické úrovni aplikovat mechanicky na všechny regiony. V regionální politice Ruska jde především o celoruský význam těch regionů, které jsou v ruské politologické i ekonomické literatuře charakterizované jako *regiony vedoucí* (regiony-lidery), které nejdále postoupily v procesu transformace ekonomiky a politických struktur, které disponují značným ekonomickým a vědecko-technickým potenciálem, jakož i vysokým integračním potenciálem, zahrnujícím rovněž intenzivní meziregionální ekonomické vztahy. Jde tedy o regiony vyznačující se poměrně vysokou mírou adaptace svých ekonomik na podmínky tržní ekonomiky.

Ruská ekonomická i politologická literatura se v této souvislosti poměrně obsáhle zabývá problematikou typologie regionů, tedy problematikou vymezení a zdůvodnění určitých objektivních kritérií, na jejichž základě je možné ten či onen region zahrnout do skupiny regionů „bohatých“, „bohatších“, „chudých“ či „chudších“, do skupiny regionů stabilních, méně stabilních či zcela nestabilních. Ať již použijeme kterékoli z navrhovaných kritérií (kritérium výše životní úrovně obyvatelstva, které řada autorů pokládá za nejdůležitější, či kritérium růstu výroby, růstu malých a středních podniků, podílu zahraničních investic apod.), zůstává nám stále jen 10–14 regionů, které je možné zahrnout do skupiny vedoucích regionů Ruska, tedy 10–14 regionů ze všech 89 regionů Ruska.

Kamil Ivanov ve své analytické stati *Silné regiony* řadí k vedoucím regionům Ruska: Moskvu, Moskevskou oblast, Petrohrad, Krasnojarský kraj, Nižněgorodskou oblast, Rostovskou oblast, Sverdlovskou oblast, Tjumeňskou oblast, Novosibiřskou oblast, Stavropolský kraj, Samarskou oblast, Republiku Tatarstán a Republiku Baškorstán.<sup>30</sup> V těchto regionech je soustředěna více než třetina průmyslového potenciálu Ruska, jeho rozhodující palivoenergetické a surovinové zdroje, největší ruské banky, tedy i rozhodující finanční zdroje. Na druhém pólu spektra pak prof. Ivanov vyčlenil skupinu „chudých“ regionů, k nimž patří: Ivanovská oblast, Republika Mordovie, Penzenská oblast, Republika Marij-El, Kabardinsko-balkarská republika, Republika Adygeja, Kalmycká republika, Karačajevo-čerkeská republika, Republika Dagestán, Tuva a Ingušská republika.<sup>31</sup> Mezi těmito dvěma póly se pak nachází většina ostatních ruských regionů, z nichž některé inklinují k regionům „bohatším“ a některé k „chudším“.

Na základě použití více než desítky ekonomických kritérií docházejí v podstatě ke stejnému členění ruských regionů i autoři obsáhlé analytické studie, vypracované v rámci spolupráce Institutu expertiz Ruska a Centra pro výzkum Ruska a východní Evropy na britské univerzitě v Birminghamu.<sup>32</sup> V podstatě ve stejném duchu klasifikuje ruské regiony i Nabi Zijadullajev.<sup>33</sup> K. Gusevová pak člení ruské regiony z hlediska příznivého, méně příznivého či nepříznivého investičního klimatu do čtyř základních skupin. Do *první skupiny* řadí regiony s vysokou mírou adaptace na podmínky tržní ekonomiky (Moskva, Petrohrad,



Nižní Novgorod, Samarská oblast apod.), do *druhé skupiny* ekonomicky silné regiony se značným surovinovým zázemím, tedy i se značnými exportními možnostmi, avšak s „nestálou reakcí“ na podmínky tržní ekonomiky (Tjumeňská oblast, Irkutská oblast, Krasnojarský kraj, Baškorstán, Tatarstán, Murmanská a Archangelská oblast), do *třetí skupiny* regiony s „průměrnou reakcí“ na podmínky tržní ekonomiky (většina regionů Uralu a centrálního Ruska, některé regiony Povolží a Leningradská oblast) a do *čtvrté skupiny* regiony se „slabou reakcí“ na tržní procesy, tedy regiony „depressivní“, v jejichž ekonomice převládá zemědělství a lehký průmysl a mezi něž patří i regiony s výraznými etnickými problémy (regiony severního Kavkazu, některé regiony Dálného východu, většina regionů ruského Černomoří apod.).<sup>34</sup> Výjimečné postavení mezi ruskými regiony zaujímá *Moskva*, která zůstává průmyslovým i vědecko-technickým srdcem Ruska i jeho nejvýznamnějším bankovním centrem.<sup>35</sup>

Podle analýzy skupiny expertů Ministerstva hospodářství Ruska by dlouhodobá regionální politika Ruska měla vycházet ze stanovení prioritních regionů a průmyslových středisek rozmístěných na západě i na východě země. Skupina ekonomicky silných regionů by se měla v tak ohromné zemi, jakou je Rusko, stát základem transformačního modelu, založeného na existenci a vlivu několika rozhodujících ohnisek ekonomického růstu. Již samo rozložení silných regionů na teritoriu Ruska mluví pro možnost a účelnost podobné vývojové varianty, překonávající dosud fakticky převládající pojetí Moskvy jako v podstatě jediného ohniska ekonomického rozvoje Ruské federace. Z hlediska perspektivy ruská hospodářská politika klade větší důraz na tradiční historické oblasti, jejichž výroba zaznamenala v letech 1996–1997 prvky ekonomického růstu a zejména prvky žádoucích strukturálních změn, než na surovinově nesmírně bohaté, ale zato neobydlené a často dopravně těžko dostupné regiony Sibiře a severu Ruska. V roce 1996 Rjažanská, Vladimírská a Tulská oblast v řadě ukazatelů průmyslového růstu v přepočtu na jednoho obyvatele prakticky dohnaly Moskvu a Jaroslavská oblast ji dokonce předstihla,<sup>36</sup> nemluvě již o Nižněgorodské oblasti, představující v ruských poměrech něco jako laboratoř reform, zejména ve sféře malého a středního podnikání.

Role silných ruských regionů se projevuje zejména v tak významné oblasti, jakou je *finanční a daňová oblast*. Jestliže to platilo ve všech etapách vývoje ruského státu, platí to dnes, kdy naprostá absence kontroly daňové politiky ze strany federálního centra vyústila v paralýzu výběru daní, dvojnásobně. Výše zadluženosti vůči federálnímu rozpočtu ze strany regionů (včetně „bohatých“) dosáhla měřítek, kdy se její umoření čistě ekonomickými prostředky stalo prakticky nemožným.<sup>37</sup> Možnosti federálního centra tradičně dotovat většinu ruských regionů (tedy nejen regiony slabé a nejslabší) jsou proto stále omezenější. K paradoxům ruské ekonomiky, svědčící o živelném až chaotickém charakteru vývoje finančních vztahů v rámci Ruské federace, patří skutečnost, že existuje skupina zvlášť privilegovaných ruských regionů,<sup>38</sup> které od roku 1992 mají k federálnímu rozpočtu zvláštní vztah. Do svých regionálních rozpočtů zahrnují většinu na jejich teritoriu vybraných federálních daní a federální pokladně neposkytují prakticky nic.

Tato praxe, kdy si některé regiony v předcházejících letech dokázaly v centru prosadit mnohem výhodnější daňové a rozpočtové podmínky na úkor ostatních regionů, má být podle předstáv ruské vlády v roce 1998 zcela odstraněna. Rozhodnutím vlády budou např. v tomto roce zcela zbaaveny dotací Republika Komí, Tatarstán, Leningradská, Nižněgorodská, Volgogradská a Tjumeňská oblast, Petrohrad a Krasnojarský kraj<sup>39</sup> a transfery finančních prostředků ostatním regionům mají být podstatně sníženy. Vůči regionům mají být uplatňovány sankce v tom případě, pokud nebudou plnit své daňové povinnosti. Většina ruských regionů bude však i nadále závislá na federálním centru, které jim v rámci centralizované pomoci poskytuje a bude poskytovat finanční prostředky buď formou dotací (což je forma převládající a tradiční), nebo prostřednictvím federálního Fondu rozvoje v podobě rozvojových a cílových programů. Možnosti federálního rozpočtu jsou však stále menší a jeho návrh na rok 1998 počítá pro Fond rozvoje regionů pouze s 14 % celkového objemu

daňových příjmů federace. Tato skutečnost spolu se snahou federálního centra zesílit finanční kontrolu regionů rovněž přispívá k růstu napětí mezi centrem a regiony a oddaluje finanční stabilizaci federálních vztahů.

V současné době jsou to především ekonomicky silné regiony, které jsou schopny podstatněji přispívat do federálního rozpočtu, i když *počet regionů-donátorů poklesl v letech 1994–1997 z dvanácti na deset*.<sup>40</sup> Kamil Ivanov ve své analytické stati vyjmenovává pět nejvýznamnějších přispěvatelů do státního rozpočtu: Tjumeňská oblast, Samarská oblast, Sverdlovská oblast, Moskva a Petrohrad.<sup>41</sup> Je přirozené, že představitelé těchto regionů-donátorů se vzhledem k svému podílu na formování státního rozpočtu chtějí výrazněji podílet na celkové ruské hospodářské politice a zejména na procesu rozdělování rozpočtových prostředků, na procesu jejich transformace do jednotlivých regionů. Snad nejhlasitěji se v tomto smyslu vyjádřil v srpnu 1997 Jurij Titov,<sup>42</sup> gubernátor Samarské oblasti, jedné z dnes ekonomicky nejlépe prosperujících oblastí Ruska, která má dnes v rámci federace postavení a práva srovnatelná s postavením a právy Tatarstánu, Baškorstánu a Jakutska.

O krizové situaci ve finančních vztazích federálního centra a regionů svědčí skutečnost, že většina ruských regionů – a to i regionů „bohatých“ – své daňové povinnosti vůči federálnímu centru plní buď nedostatečně, nebo je neplní vůbec. Tato skutečnost je do značné míry i důsledkem existující daňové soustavy, která svým jednostranně fiskálním zaměřením od počátku neodpovídala potřebě vytvoření efektivního rozpočtového federalismu a která se po řadu let snažila „vyždímat“ z regionů co nejvíce a pak ve federálním centru rozhodovat o využití získaných finančních prostředků, a to v podstatě bez vlivu regionů. Regiony se přirozeně tomuto neúnosnému daňovému zatížení bránily a brání, a to všemi dostupnými formami a prostředky. Nikoli náhodou to byl právě Boris Němcov jako představitel ekonomicky úspěšné Nižněgorodské oblasti, který v roce 1993 ostře vystoupil proti podle jeho názoru nepřijatelnému rozdělování příjmů z federálního rozpočtu.<sup>43</sup> V tomto smyslu se objevily kritické připomínky i k připravovanému daňovému kodexu, jenž „uzdákoňuje závislost místních orgánů na rozpočtové zvlášti regionálních elit“ a který přenáší „na vnitroregionální úroveň krajně nespravedlivé schéma rozpočtových vztahů mezi centrem a regiony“.<sup>44</sup>

Finanční sféra ruské regionální politiky pouze odráží obecný stav – nepřehlednou situaci a podstatné zhoršení platební a finanční kázně ve všech oblastech ruského života. Federální centrum si dnes již začíná postupně uvědomovat, že je třeba co nejdříve vytvořit jasné schéma, v němž by centrem skutečně (nikoli formálně) zejména ve věcech finanční povahy pokládalo jednotlivé regiony za rovnoprávné partnery a v němž by byly – pokud možno – průhledné všechny cesty pohybu finančních prostředků z centra do regionů a z regionů do centra. V projevu na zasedání Rady federace v září 1997 Jelcin v této souvislosti konstatoval, že pro Rusko jako federální stát „jsou zvlášť důležité jasné a důvěryhodné mezirozpočtové vztahy“.<sup>45</sup> Jde o to, aby peníze, které v Rusku nepochybně jsou, směřovaly tam, kam směřovat mají, a nikoli tam, kam by směřovat neměly.

Jedním z nejvýznamnějších elementů ekonomického mechanismu federálních vztahů jsou vlastnické vztahy, a to jak na reprodukční kapitál, tak na přírodní bohatství. V současné ruské ekonomice jde o vlastnictví federální, o vlastnictví subjektů federace, o vlastnictví municipální (představující ekonomickou základnu místní samosprávy) a v rostoucí míře i o vlastnictví soukromé. Ekonomický mechanismus federálních vztahů nezahrnuje jen procesy spojené s vymezením institutů státního a municipálního vlastnictví, ale i takové aspekty rozvoje vlastnických vztahů, jako je regulace procesů privatizace, včetně rozdělení privatizačních příjmů, procesu bankrotů, ale i dotace podniků, opatření na podporu malého a středního podnikání apod. Jde tedy o celý komplex složitých otázek, na něž existující ruská Ústava reaguje v podobě velmi obecných formulací, umožňujících různé interpretace, což v praxi meziregionálních a vnitroregionálních vztahů vyvolává řadu konfliktních situací. Analýza dohod o vymezení pravomocí mezi centrem a jednotlivými regiony ukazuje, že především otázka vlastnictví přírodních zdrojů byla a je obvykle nejsložitějším a nezhřídkavým i nejrozpornějším interpretovaným aspektem smluvních vztahů.<sup>46</sup> Řada subjektů

federace se v diskuzích s centrem snaží – nejednou s úspěchem – získat určité výhody, zejména pokud jde o využívání přírodních zdrojů.

Federální vztahy nezahrnují však pouze vztahy mezi federálním centrem a subjekty federace, ale mají i svůj druhý pól – *meziregionální*. Na svou složitou ekonomicko-sociální situaci reagují ruské regiony nejen intenzifikací svých vztahů k federálnímu centru, ale i ekonomicko-politickými procesy, které dávají meziregionálním vztahům novou podobu a které naznačují nové obrysy vývoje ruské státnosti v následujících desetiletích. *Jestliže v uplynulých pěti letech vystupoval do popředí proces dezintegrace Ruska, pak v současné době je tento proces doprovázen i silnými integračními tendencemi*, pokusy o integraci ruských regionů „zdola“. Jde zejména o ty regiony, které jsou závislé na ruském trhu a pro něž je překonání překážek bránících rozvoji meziregionální spolupráce životně důležité.

V průběhu tohoto procesu vzniklo na území Ruské federace již osm integračních seskupení,<sup>47</sup> sice s velmi odlišným až zárodečným stupněm integrační intenzity, ale s jednoznačnou tendencí společnými silami překonávat obtíže hospodářského a sociálního rozvoje. Největším z nich a nejlépe fungujícím je Sibiřská dohoda (Sibirskoje soglašenije), zahrnující nejbohatší ruské regiony a rozprostírající se na ploše více než 10 mil. km<sup>2</sup>. „Motorem“ tohoto integračního seskupení je Omská oblast, jedno z největších a nejprůmyslovějších center Ruska, petrochemický komplex významný nejen v ruském, ale i ve světovém měřítku. Jeho produkce v posledních letech stabilně vykazuje pozitivní meziroční přírůstky ve výši 5–6 %.<sup>48</sup> Proto nikoli náhodou se o tomto seskupení v hospodářských kruzích mluví jako o novém centru nového Ruska 21. století.

Otázka, jaké budou dlouhodobější důsledky těchto dezintegračních a integračních procesů, se stále častěji objevuje na stránkách ruské i světové odborné literatury. Na otázku, zda se Rusko jako státní celek pod jejich tlakem rozpadne, či nikoli, zda zůstane federací, či zda se změní, nebo dokonce již změnilo v konfederaci, nelze nalézt na stránkách odborné literatury jednoznačnou odpověď. Nicméně možné alternativy dalšího vývoje byly zejména na stránkách ruské politologické i ekonomické literatury artikulovány zcela jasně. Varianta číslo jedna a nejméně žádoucí – rozpad Ruska na jednotlivé státy; varianta číslo dvě, rovněž nežádoucí – východisko z krize ruské státnosti vytvořením totalitního režimu, který by pomocí diktátu zajišťoval jednotu Ruska; a nakonec žádoucí a navíc nikoli nereálná varianta číslo tři – vytvoření svých obsahem demokratické federace, jakou známe z vyspělých federativních států světa.<sup>49</sup> Přitom převládá stanovisko, že realizace třetí varianty, odpovídající existenci Ruska jako demokratického státu, *závisí v současné etapě především na regionální politice ruské federální vlády*, na tom, nakolik Moskva pochopí, že *jedinou cestou k zachování jednoty ruského státu je vypracování a praktická realizace kvalitativně nového modelu federálních vztahů, kvalitativně nového modelu samotné regionální politiky*.

Pokud jde o samy ruské regiony, lze konstatovat, že objektivně nejsou na rozpadu Ruska zainteresovány. Je příznačné, že v procesu emancipace regionů na federálním centru prakticky žádný z nich (s výjimkou Čečenska) otevřeně nevyslovil požadavek vystoupení z Ruské federace. I když představitelé regionů mnohokrát vyslovili požadavek suverenity, *byla a je tato suverenita chápána jako maximum práv dosažitelných v rámci Ruské federace*. Dokonce ani Tatarstán, který v srpnu 1990 vyhlášením suverenity proces dezintegrace Ruska zahájil, nekladl požadavek vystoupení z federace a omezil se jen na řadu kroků, jimiž navenek demonstroval svou nezávislost na Moskvě. Fanil Fajzulín, děkan společenskovední fakulty na univerzitě v Ufě, zdůrazňoval: „*Chceme realizovat koncept suverenity v harmonii s ostatními subjekty federace a v rámci federace*.“<sup>50</sup>

Nikoli náhodou se v ruském politickém myšlení objevil pojem „tatarský model“ jako model řešení vztahů mezi regionálním subjektem a federálním centrem. Když americký politolog Laurens S. Hanauer hodnotil motivy tatarského přístupu a v souvislosti s tím i celou řadu faktorů, jež spojují ruské regiony, dospěl k závěru, že „*první a patrně nejvýznamnější z nich je vysoký stupeň vzájemné ekonomické závislosti jako dědictví, které bude obtížné eliminovat*“.<sup>51</sup>

Vývoj na území Ruska dnes jakoby kopíruje vývoj na teritoriu bývalého Sovětského svazu. Přibližně v polovině 90. let si totiž politické elity zemí Společenství nezávislých států začaly uvědomovat, že snaha řešit své politicko-ekonomické problémy hlavně cestou izolace od Ruska vede k jednoznačně negativním důsledkům, postihujícím zejména ekonomiku jednotlivých států. Bývalý Sovětský svaz představoval totiž něco jako „jeden velký závod“ s vzájemně provázanými výrobami, s vysokým stupněm závislosti jednotlivých republik na sobě navzájem a zejména na ruské ekonomice. Nemenší stupeň vzájemné ekonomické závislosti, jejichž podstatnými výchozími prvky je jednotný energetický systém, těžebně-plynárenský komplex a jednotná železniční síť, představují dnes i jednotlivé ruské regiony. A jestliže si na teritoriu SNS tato objektivní situace vynutila snahy o prohloubení spolupráce, pak i na území samotného Ruska si obdobná objektivní ekonomická závislost a provázanost v tomto případě regionálních ekonomik, více či méně výrazně ovlivňující politickou sféru, vynucuje vznik obdobných integračních tendencí.

Zachování teritoriální jednoty Ruska je tedy objektivním zájmem a potřebou ruských regionů a limituje jejich snahy o nezávislost na Moskvě na *maximum samostatnosti v rámci Ruské federace*. Jedině totální rozpad ruského ekonomického prostoru by mohl ruské regiony donutit k tomu, aby hledaly pro ně důležité ekonomické vazby mimo ruský ekonomický prostor. Současné obavy ruské vlády, že by eventuální poskytnutí mezinárodněprávní subjektivity Čečensku mohlo ve svých důsledcích vést k rozpadu Ruska, se v souvislosti s naznačenými objektivními tendencemi zdají jako ne zcela opodstatněné.

\* \* \*

V zemi národnostně tak pestré, jakou je Rusko, jsou významným prvkem federálních vztahů a regionální politiky ruské vlády i *národnostní vztahy*. To, co bylo typické pro bývalý Sovětský svaz – více než 100 národů a národností s rozličnými jazyky, kulturou a zvláštnostmi života –, je charakteristické i pro Ruskou federaci. Kromě takových regionů, jakým je např. Tatarstán, kde vedle sebe žijí v podstatě pouze dva hlavní národy (48 % Tatarů a 43 % Rusů), existují na druhém pólu pestrého národnostního spektra i regiony, jako je Dagestán s téměř třiceti národy a národnostmi, kde obyvatelé jedné vesnice často nerozumějí jazyku svých sousedů.<sup>52</sup>

Uvedená etnická různorodost nemůže nevyvolávat konfliktní situace v rámci jednotlivých regionů a v meziregionálních vztazích, i když celkově nelze národnostní problémy považovat za hlavní faktor ohrožující jednotu Ruska. Primární roli hrají v tomto směru ekonomicko-sociální faktory. Nicméně jestliže četné subjekty federace – Jakutsko, Baškorstán, Udmurtsko, Karélie, Marij-El, Stavropolský kraj, Samarská, Kaliningradská a Orenburská oblast – připravily vlastní regionální koncepce národnostní politiky, svědčí to o tom, že jde o problémy vážné.<sup>53</sup> Svědčí o tom i pozornost, kterou jsou národnostní problematice nuceny věnovat federální orgány. Dokazuje to i skutečnost, že kromě Ministerstva pro záležitosti národností a pro federativní vztahy byla na základě Jelcinova rozhodnutí zřízena Konzultativní rada pro federativní a národnostní politiku při úřadu prezidenta a že pokračují přípravy na založení Shromáždění národů Ruska jako platformy pro dialog a jednání mezi vládou a příslušnými národy.<sup>54</sup>

Problematika národnostních vztahů je v současných ruských podmínkách spojena nejen se stavem hospodářství a legislativy, ale i s pojetím lidských práv a občanských svobod. Sama Ústava Ruské federace zakazuje „*jakékoliv formy omezení práv občanů podle znaků sociálních, rasových, národních, jazykových nebo náboženských příslušností*“.<sup>55</sup> Avšak v praktickém životě nejsou tyto ústavní zásady (stejně jako četné jiné ústavní zásady a deklarativní prohlášení) velmi často respektovány.

Plán ruské vlády na přijetí konkrétních opatření k realizaci koncepce státní národnostní politiky konstatuje, že „*v řadě oblastí Ruska je aktivně podněcován národnostní egoismus, v některých případech i politický nacionalismus a separatismus*“, že „*dochází k projevům*

*neúcty k jazyku, kultuře, zvykům a tradicím jednotlivých národů...*<sup>56</sup> A ruský i regionální tisk téměř denně dokládá konkrétními údaji pravdivost této charakteristiky, přináší údaje o pokusech některých příslušníků regionálních elit zneužít národnostní citění k prosazování úzce chápaných politických a nejednou i osobních zájmů. Tyto na první pohled často „drobné“ konflikty jsou faktorem, který v jednotlivých regionech více či méně prohlubuje i tak alarmující krizový stav ruské společnosti.

Přímo klasickým příkladem explozivní situace charakterizované národnostními spory je oblast severního Kavkazu. Ve svém poselství Radě federace byl Jelcin nucen znovu opakovat, že „*dodneška je nejkritičtější situace na severním Kavkaze*“.<sup>57</sup> Jde hlavně o čečenskou krizi, která je přinejmenším od roku 1994 chronickým problémem ruské politiky, a o ingušsko-oseťinský konflikt, tedy o konflikt dvou sousedních republik severního Kavkazu. Zejména Čečensko jako jeden z nejpočetnějších kavkazských národů se zkušenou armádou a se svým požadavkem mezinárodněprávního uznání je schopné vytvářet Rusku i nadále ty nejzávažnější problémy. A vzhledem k vsudypřítomné ropě jsou tyto problémy nejen politické, ale i ekonomické.

Kromě obecně nepříznivých faktorů, působících ve všech regionech Ruska, jsou zdrojem politického napětí v této citlivé oblasti i zcela specifické příčiny, a to především sociální faktory. O mimořádně nízké životní úrovni obyvatelstva této oblasti svědčí skutečnost, že skupina obyvatel s velmi nízkými příjmy zde dosáhla více než 70 %.<sup>58</sup> V daných národnostních a ekonomicko-sociálních podmínkách získávají jakékoli problémy etnopolitické zabarvení. Navíc jsou specifickým katalyzátorem dva další faktory – důsledky rehabilitace stalinskými represemi postižených národů severního Kavkazu, jejichž příslušníci při návratu nacházejí svou původní půdu obsazenou a dožadují se jejího vrácení, a v souvislosti s tím i otázka vymezení hranic mezi jednotlivými republikami tohoto regionu, které byly v minulosti často stanoveny zcela svévolně (např. hranice mezi Kabardino-balkarskou a Karačajevo-čerkeskou republikou). Přitom podle platné Ústavy hranice mezi subjekty federace mohou být změněny jen s jejich vzájemným souhlasem, čehož lze však na severním Kavkaze, tradičně rozdíraném národnostními i náboženskými konflikty, jen těžko dosáhnout. Současná ruská politika na severním Kavkaze je proto založena na snaze přenést nejostřejší mezinacionální konflikty na následující léta, a tak stabilizovat situaci v tomto regionu.<sup>59</sup>

V průběhu jednání B. Jelcina s prezidenty Inguška a Severní Osetie v Moskvě v létě roku 1997 bylo dosaženo dohody, že si obě tyto republiky Ruské federace nebudou během 15–20 let předkládat žádné územní požadavky.<sup>60</sup> Dohoda o tomto v podstatě moratoriu může představovat i určité modelové řešení přesahující svým významem rámec ingušsko-oseťinských vztahů. Obdobná metoda byla použita již v průběhu řešení čečenské krize, když v Chasavjurské dohodě bylo rozhodnutí o definitivním statutu Čečenska odloženo na rok 2001.

Rusko nepochybně disponuje politickým i ekonomickým potenciálem, který by mu měl přinejmenším perspektivně umožnit buď vůbec zamezit konfliktům mezi jednotlivými etniky, nebo alespoň tyto konflikty minimalizovat. Rozhodujícím prvkem tohoto potenciálu je promyšlená a důsledná sociální a národnostní politika federálního centra, založená na vyváženosti zájmů regionů a etnických skupin v jednotlivých regionech. Realizace těchto obecných zásad v praktické národnostní politice se však jeví – jak o tom svědčí současná ruská situace – jako velmi obtížná a dlouhodobá záležitost.

<sup>1</sup> Вопросы экономики, 1/1997, s. 64.

<sup>2</sup> Известия, 26. října 1996.

<sup>3</sup> Viz Ruské aktuality, 7/1997, s. 3.

<sup>4</sup> Независимая газета, 16. října 1996.

- <sup>5</sup> V hlavě 3 – Federální zřízení – zahrnuje výčet těchto subjektů Ústava Ruské federace z roku 1993. Viz Koudelka, Z., Vlčková, R.: Ústavní systém Ruska. Ústava Ruské federace. Brno 1996, s. 45.
- <sup>6</sup> Viz Независимая газета, 16. října 1996.
- <sup>7</sup> Независимая газета, 12. dubna 1997.
- <sup>8</sup> Viz Независимая газета, 11. června 1993.
- <sup>9</sup> Viz Независимая газета, 17. února 1998.
- <sup>10</sup> Výsledky tohoto referenda mohl Jelcin těžko hodnotit optimisticky, protože pro se vyslovilo pouze 58,4 % voličů z 53 milionů voličů, kteří se dostavili k volebním urnám.
- <sup>11</sup> Např. prezident Republiky Sacha v této souvislosti prohlásil, že podstatou nové Ústavy je unitarismus vedoucí k unifikaci společensko-politického života. Viz Мировая экономика и международные отношения, 5/1994, s. 13.
- <sup>12</sup> Koudelka, Z., Vlčková, R.: cit. dílo, s. 29.
- <sup>13</sup> Tamtéž, s. 50.
- <sup>14</sup> Ruské aktuality, 5/1997, s. 10.
- <sup>15</sup> Независимая газета, 12. srpna 1997.
- <sup>16</sup> Российская газета, 24. července 1997.
- <sup>17</sup> Viz Российская газета, 24. července 1997.
- <sup>18</sup> Viz Hospodářské noviny, 26. února 1998.
- <sup>19</sup> Viz Независимая газета, 17. února 1998.
- <sup>20</sup> Viz Эконом, 3/1997, s. 21.
- <sup>21</sup> Российская газета, 25. září 1997.
- <sup>22</sup> Viz Российская газета, 13. května 1997.
- <sup>23</sup> Mezi 58 členy této rady najdeme oba vicepremiéry A. Čubajse a B. Němcova, vedoucího administrativy prezidenta V. Jumaševa, poradce pro právní otázky M. Krasnova, předsedu Ústřední volební komise A. Ivančenka a řadu představitelů regionů od gubernátorů až po starosty měst.
- <sup>24</sup> Viz Вопросы экономики, 6/1996, s. 115.
- <sup>25</sup> Viz Экономика и жизнь, 8/1997, s. 1.
- <sup>26</sup> Tamtéž, s. 1.
- <sup>27</sup> Viz tamtéž.
- <sup>28</sup> Viz Вопросы экономики, 6/1996, s. 44.
- <sup>29</sup> Viz Вопросы экономики, 1/1997, s. 64.
- <sup>30</sup> Viz Экономика и жизнь, 31/1997, s. 1.
- <sup>31</sup> Viz tamtéž.
- <sup>32</sup> Viz Вопросы экономики, 6/1996, s. 42–47.
- <sup>33</sup> Viz Независимая газета, 17. února 1998.
- <sup>34</sup> Viz Вопросы экономики, 6/1996, s. 90–99.
- <sup>35</sup> Viz Ruské aktuality, 18/1997, s. 2.
- <sup>36</sup> Viz Экономика и жизнь, 44/1997, s. 1.
- <sup>37</sup> Viz Экономика и жизнь, 32/1997, s. 3.
- <sup>38</sup> Jde o Karelii, Tatarstán, Baškortstán, Jakutsko a další. Viz Вопросы экономики, 6/1996, s. 61.
- <sup>39</sup> Viz Экономика и жизнь, 41/1997, s. 3.
- <sup>40</sup> Viz Экономика и жизнь, 3/1997, s. 1.
- <sup>41</sup> Viz tamtéž.
- <sup>42</sup> Viz Независимая газета, 6. srpna 1997.
- <sup>43</sup> Viz Национальная доктрина России. Moskva 1994, s. 42.
- <sup>44</sup> Независимая газета, 23. srpna 1997.
- <sup>45</sup> Российская газета, 25. září 1997.
- <sup>46</sup> Viz Вопросы экономики, 7/1997, s. 97–111.
- <sup>47</sup> Viz Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien. Köln 1995, s. 10.
- <sup>48</sup> Viz Hospodářské noviny, 6. září 1996.
- <sup>49</sup> Viz Мировая экономика и международные отношения, 10/1994, s. 31–32.
- <sup>50</sup> European Security, Vol. 5, No. 15, Spring 1996, s. 136.
- <sup>51</sup> Hanauer, L. S.: Tatarstan and the Prospects of Federalism in Russia. Security Dialogue, 1996, Vol. 27, s. 81–86.
- <sup>52</sup> Viz Независимая газета, 9. září 1997.
- <sup>53</sup> Viz Ruské aktuality, 14–15/1997, s. 4.
- <sup>54</sup> Viz Ruské aktuality, 5/1997, s. 10.
- <sup>55</sup> Koudelka, Z., Vlčková, R.: cit. dílo, s. 33.
- <sup>56</sup> Ruské aktuality, 5/1997, s. 10.
- <sup>57</sup> Российская газета, 13. května 1997.
- <sup>58</sup> Viz Ruské aktuality, 19/1997, s. 9.
- <sup>59</sup> Viz Независимая газета, 9. srpna 1997.
- <sup>60</sup> Viz tamtéž.