

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD UNIVERZITY KARLOVY V PRAZE**  
**Institut politologických studií**

**Forma vlády v Ruské federaci: Prezidencialismus *sui generis*?**

**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE**

Autor: JAN CHUDOBA

Ročník: IV.

Vedoucí bakalářské práce: Mgr. Markéta Žídková

# PROJEKT BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

J a n C h u d o b a

## I. Téma, cíle a metody bakalářské práce

1. Předpokládaný název bakalářské práce: „*Forma vlády v Ruské federaci: Prezidencialismus sui generis?*“.

2. Tématem práce je důsledná analýza ruské formy vlády, jak ji na konci roku 1993 zakotvila nově přijatá Ústava Ruské federace a jak se vyvíjí z pohledu mimoústavních faktorů.

3. Cílem práce je hledat odpověď na otázku, zda v ruském případě jest hovořit o klasickém prezidentském, poloprezidentském, parlamentním, anebo o nějakém specifickém modelu vlády *sui generis*. Pracovní hypotézou je přitom domněnka, že prezidentský systém, jak jej v „ryzí“ formě známe ze Spojených států amerických, nelze aplikovat na ruský příklad pro značnou odlišnost a komplikovanost dělby moci v rámci trojúhelníku prezident – parlament – vláda.

4. Stěžejní metodou, použitou v práci, je analytická metoda.

5. Specifiky ruského ústavního systému se zabývám již řadu let – jeho studium jsem započal téměř tři roky před nástupem ke studiu politologie na Fakultě sociálních věd, a sice v době, kdy jsem studoval na Vyšší odborné škole mezinárodních a veřejných vztahů v Praze. I absolventskou práci jsem napsal a obhájil na obdobné téma (*Geneze ruského konstitucionalismu: Ústava Ruské federace (srovnávací pojetí)*). Setkala se tehdy s kladným ohlasem, kupříkladu i u dr. Jana Kysely, kterému vděčím nejen za některé připomínky k práci, ale i za možnost přispět některými svými postřehy do časopisu *Senát*. V současnosti přispívám do časopisu *Právník*, který vydává Ústav státu a práva AV ČR, problematikou týkající se právě ústavního systému Ruské federace. Proměny odpovědnostních vztahů mezi orgány státní moci, mimo jiné i s ohledem na poslední změny ve vertikální struktuře moci, jsou důvodem, který mne vede k sepsání bakalářské práce s tímto tématem.

## II. Osnova práce

### I. Úvod

- seznámení s problematikou, nastínění jejích základních aspektů
- důvody k sepsání studie
- systém postupu práce

### II. Vlastní studie

- definiční znaky jednotlivých forem vlády (část první)
- rozbor ruského modelu vlády po formální, ústavněprávní stránce (část druhá)
- vliv mimoústavních činitelů na formu vlády, zakotvenou v Ústavě RF, a syntéza výsledků první a druhé části (část třetí)

### III. Závěr

- shrnutí dosažených poznatků

### III. Zdroje

Páteř informačních zdrojů, použitých k sepsání práce, tvoří především vědecké monografie a odborná periodická literatura (v elektronické či tištěné podobě), a to s převahou cizojazyčné literatury, zejména ruské. Práce vyžaduje i nemalé množství normativního podkladu – právní akty různého druhu.

Dále uvádím příklady a formu uvedení bibliografických a jiných citací.

#### Monografická literatura

HOLZER, JAN. *Politický systém Ruska: hledání státu*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2001.

OKUŇKOV, LEV ANDREJEVIČ. *Prezident Rossijskoj feděrácii: Konstitucija i političeskaja praktika*. 1. vydání. Moskva: INFRA•M-NORMA, 1996.

#### Periodická literatura

REMYNGTON, T. The Evolution of Executive-Legislative Relations in Russia since 1993. *Slavic Review*, Autumn 2000, vol. 59, no. 3, pp. 499-520. ISSN 0037-6779.

GOLDMAN, MARSHALL. *Putin and the Oligarchs*. *Foreign Affairs*, November/December 2004, vol. 83, No. 6.

#### Internetové zdroje

Portály orgánů státní moci, elektronické verze sbírek právních aktů či elektronické verze odborných publikací.

## Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma:

*Forma vlády v Ruské federaci: Prezidencialismus sui generis?*

vypracoval samostatně s využitím informačních zdrojů, jejichž přehled uvádím jako součást této práce a které jsem v celé práci citoval v souladu s obecnými pravidly citování.

V Praze, 19. května 2008

Jan Chudoba



# Obsah

Úvod	1
Část první. Teoretické aspekty forem vlády	3
1.1 Prezidentský systém	4
1.2 Parlamentní systém	6
1.3 Poloprezidentský systém	7
1.4 Superprezidentský systém	8
Část druhá. Ruská forma vlády z pohledu ústavního systému	10
2.1 K ústavnímu vývoji Ruska	11
2.2 Prezident, vláda a parlament v ústavním systému a jejich vzájemné vztahy	13
2.2.1 Prezident Ruské federace	13
2.2.2 Federální shromáždění Ruské federace	22
2.2.3 Vláda Ruské federace	25
Část třetí. Ruská forma vlády z pohledu mimoústavních faktorů	30
3.1 Stranický systém, volby a jejich vliv na formu vlády	31
3.2 Fenomén prezidentských voleb	38
3.3 Vztahy mezi prezidentem a parlamentem od přijetí ústavy a jejich vliv na vývoj federální formy vlády	40
3.3.1 Jelcinova epocha	40
3.3.2 Putinovo období	45
3.3.2.1 Vybrané reformy prezidenta Putina	47
Závěr	52
Rovina ústavněprávní	52
Rovina politologická	53
English Summary	55
Použité zdroje	56

## Úvod

Předkládaná práce vznikla na základě mého několikaletého studia v oboru ruské konstitucionalistiky, jakož i v reakci na různost názorů v ústavněprávní i politologické obci stran vybrané roku 1993 formy vlády v Ruské federaci. Je to nedostatečná právní příprava, která zejména v českém badatelském prostředí komplikuje snahy četných autorů (ať už politologů či konstitucionalistů) o vyslovení pevné pozice v otázce současné ruské formy vlády a která mne současně přinutila, abych důraz položil i na formální aspekt formy vlády, tedy na její (ústavně)právní stránku.

Cílem práce je hledat odpověď na otázku, jakou formu vlády zavedla platná ruská ústava, přijatá 12. prosince 1993 ve všelidovém hlasování. Při hledání odpovědi na tuto základní otázku je současně třeba si uvědomit, že z dnešního pohledu klasického dělení forem vlád v podmínkách dělby moci na prezidentskou, parlamentní a poloprezidentskou nemohou tyto modely ze samotné podstaty jejich teoretického vymezení vyčerpat rozmanitost právní úpravy, právního prostoru, kterým ústavodárce disponuje. Nepochybně lze sepsat ústavu s takovou koncepcí dělby moci, jejíž normy o formě vlády nebudou odpovídat stěžejnímu definičnímu rysu ani jednoho z modelů vlády<sup>1</sup>. Proto pracuji s možností, že odpovědí na základní otázku práce nemusí být nutně jen výběr jedné z forem vlády.

Aby bylo vůbec možné říci o konstituční podobě ruské formy vlády, že je prezidentská, poloprezidentská, parlamentní, anebo jiná, vymykající se trojici uvedených modelů, považuji za nezbytné včlenit do své práce pojednání o podstatných náležitostech či rysech každé z forem vlád, a to včetně superprezidencialismu coby nového teoretického pojetí formy vlády. Tuto nutnost vidím v nejednotném pojetí definičních znaků jednotlivých forem vlád u předních odborníků na tuto problematiku (Sartori, Duverger, Shugart, Carey). Třebaže tyto rozdíly nejsou zásadní, má jasné a pevné vymezení definičních znaků, na nichž lze v práci dále stavět, prvořadý význam; v opačném případě by závěr práce – odpověď na základní otázku – ztratil výpovědní hodnotu pro svou ambivalenci.

Práci jsem rozdělil na tři části. První část je zasvěcena definičním znakům jednotlivých forem vlády, druhou část jsem vyhradil důkladnému výkladu těch norem Ústavy Ruské federace, které se jeví klíčovými pro determinaci formy vlády. Část třetí rozebírá ruskou formu vlády z pohledu mimoústavních faktorů, které proměňují reálné rozhodovací

---

<sup>1</sup> Termínem *model vlády* se v této práci rozumí totéž co *forma vlády*.

procesy v zemi bez ohledu na relativní neměnnost právního prostředí. Závěr je jednak syntézou dvou předchozích analýz, která aplikuje definiční znaky na analyzovaná právní ustanovení s cílem zjistit, zda pro Rusko platí jeden z teoretických modelů vlády, anebo zda v ruském případě je třeba hovořit o formě vlády *sui generis*.

Doplňky k textu a odkazy na citovanou literaturu uvádím v poznámkách pod čarou. Úplný seznam pramenů (s výjimkou většiny právních aktů, u nichž zdroj publikace uvádím přímo v textu) je uveden na konci práce a zahrnuje výlučně použité zdroje.

# ČÁST PRVNÍ

## TEORETICKÉ ASPEKTY FOREM VLÁDY

Zařadit teoretickou část o definičních znacích forem vlád do analýzy ruského modelu vlády je nutné proto, že odborníci zabývající se touto problematikou pojmají tyto definiční znaky nejednotně. Odlišnosti mezi nimi nepanují v zásadních charakteristických rysech, nýbrž pouze uvnitř jemnější diferenciace. Přesto představují důležité prvky, jejichž jasné vymezení napomůže vyslovit jednoznačný závěr ohledně rozboru ruské formy vlády. Ambicí této části přirozeně není (a ani být nemůže) podat podrobný, vyčerpávající výklad o rozličných aspektech politických systémů. Cílem je pouze zřetelně vymezit definiční znaky u každého modelu vlády tak, aby na jejich základě bylo možné usuzovat, zda představují teoretický rámec pro současnou ruskou formu vlády. Přitom je třeba poznamenat, že teoretické modely ze své samotné podstaty nemohou postihnout takřka neomezený rozměr rozmanitosti právní úpravy i faktického, reálného výkonu státní moci vůbec. To ve výsledku znamená nezbytnost počítat s možností, že žádný z rozebíraných modelů nemusí být na ruském příkladě aplikovatelný.

Dnes se rozlišují tři základní formy vlády – prezidentská, parlamentní a poloprezidentská.<sup>2</sup> Zvláštní formu vlády představuje superprezidentský model. Rozebereme je v pořadí, v jakém jsou uvedeny, poněvadž jednak tento sled zohledňuje posloupnost historického vzniku trojice, jednak vychází z poměrně frekventovaného řazení v odborné literatuře.<sup>3</sup> Superprezidentský systém představuje nejen fenomén nejnovější, ale i teoretická kritéria, jež jej vymezují, navazují na znaky prezidencialismu, a proto je pojednání o něm ze systematických důvodů zařazeno na konci této části, po výkladu k prvním třem formám vlády.

---

<sup>2</sup> Sartori, G. *Srovnávací ústavní inženýrství: Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*, s. 91 – 146. Jiná kritéria dělení forem vlád uvádí například J. P. Jacqué ve své práci *Droit constitutionnel et institutions politiques*, s. 92 – 101, v níž formy vlády z hlediska teorie dělby moci rozlišuje dle míry separace jednotlivých mocí, proto sem řadí i nedemokratické systémy.

<sup>3</sup> Takovou sekvenci demokratických politických systémů zvolil kupř. Giovanni Sartori v uvedeném díle, o kterou se tato práce mimo jiné opírá.

## 1.1 Prezidentský systém

Prezidentský systém či též presidencialismus byl zaveden přijetím Ústavy Spojených států v roce 1789 a dodnes si uchoval ve srovnání se zdánlivě totožnými systémy ve světě (Venezuela, Kolumbie, Chile aj.) svou nejčistší podobu. Abychom mohli určitou formu vlády prohlásit za prezidentskou, musí daný systém splňovat hned několik podmínek. Jak se lze přesvědčit u různých autorů, mohou se tyto podmínky ve svých charakteristikách lišit. Zvláště v druhé polovině dvacátého století nebylo snad slavného jména myslitele, jenž by neusiloval o vlastní pojetí forem vlád, jenž by se nějakým způsobem nesnažil obohatit dosavadní výzkum o nové přístupy.<sup>4</sup> To lze velmi zřetelně spatřovat i v práci amerického politologa italského původu G. Sartoriho s názvem *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, která u nás byla vydána v roce 2001 pod názvem *Srovnávací ústavní inženýrství: Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Právě o ni se bude opírat následující výklad o definujících kritériích jednotlivých forem vlád.

Sartori ve svém díle představil tři podmínky, jejichž existence v daném systému vlády zavádá oprávněný důvod k tvrzení o prezidentské formě vlády. Jimi jsou a) přímá či „jakoby přímá“ volba hlavy státu, b) neodvolatelnost prezidenta zákonodárným sborem a c) situace, kdy prezident je buď přímo hlavou vlády (exekutivy), anebo tuto vládu, kterou sám jmenuje, řídí „jinak“.<sup>5</sup> Protože uvedené systémové rysy nepochybně mohou vyvolávat ambivalentní přístupy, je nezbytné se u každého z nich na chvíli zastavit, aby bylo možné vznikající pochyby náležitě eliminovat.

Přímou volbou se rozumí nezprostředkovaná účast lidu jakožto zdroje veškeré státní moci na konstituování orgánu státní moci, v našem případě prezidenta. Tento základní princip je natolik zřejmý, že nepotřebuje dalšího výkladu, jak to také činí Sartori. Problematictější se jeví Sartoriho výraz „jakoby přímá všelidová volba“<sup>6</sup>. Sartori jej objasňuje v tom smyslu, že „rozhodující otázkou zde tedy je, zda má zprostředkující orgán (sbor volitelů nebo parlament) možnost vlastní volby,“<sup>7</sup> tj. rozhoduje-li se svobodně. Sartori do této kategorie „jakoby přímých“ voleb řadí krom jiných i Spojené státy, kde je prezident volen sborem

<sup>4</sup> Viz M. S. Shugart a J. M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* z roku 1993 nebo M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government* z roku 1980.

<sup>5</sup> Sartori, G., op. cit., s. 93 – 95.

<sup>6</sup> Sartori, G., op. cit., s. 93.

<sup>7</sup> Sartori, G., op. cit., s. 95.

volitelů. „Funguje-li jako razítko, mezi přímou a nepřímou všelidovou volbou není podstatného rozdílu.“<sup>8</sup>

Pokud jde o druhou podmínku, neodvolatelnost prezidenta parlamentem, je třeba vzít v úvahu nejen to, jestli tam takovou sankční pravomoc najdeme nebo ne, ale jestliže ji tam nalezneme, zda nese znaky vztahu politické odpovědnosti, anebo se jedná jen o trestněprávní odpovědnost hlavy státu. V posledním případě jde o institut tak řečeného *impeachmentu*, zatímco první případ je klasický odpovědnostní vztah, jaký známe z parlamentního systému v podobě vláda – parlament.<sup>9</sup> Ve Spojených státech se procedura *impeachmentu* vztahuje na relativně široký kruh oblastí, zvláště vezmeme-li v úvahu eventuální mnohoznačnost termínu *misdemeanors* (překládaného často jako *přečin*), pro který může být procedura sesazení prezidenta zahájena.<sup>10</sup> Sartori neopomíná dodat, že kritérium neodvolatelnosti prezidenta a členů monistické exekutivy „není přestoupeno, jestliže má parlament pravomoc vyslovovat nedůvěru jednotlivým vládním ministrům, a platí dokonce i v těch vzácných případech, kdy nedůvěra parlamentu znamená, že ministra je třeba sesadit z úřadu.“<sup>11</sup> Důležitá je totiž skutečnost, že ministři jsou prezidentovými pověřenci, legitimitu svého úřadování získávají právě od prezidenta, jemuž se ze své činnosti zodpovídají v první řadě.

Poslední zbývající kritérium prezidentského systému řeší otázku vztahu prezidenta k výkonné moci. U Sartoriho lze v této věci spatřovat zřejmý odstup od Lijphartovy teze, že prezident musí být hlavou vlády, stát v jejím čele. Jak sám tvrdí, považuje tuto podmínku za „příliš restriktivní vymezení“.<sup>12</sup> Sám upřednostňuje model, jenž sleduje autoritu hlavy státu od něho směrem dolů tak, že prezident ve výsledku exekutivu řídí. Jakákoli duální autorita je nepřijatelná, protože koneckonců dualistická koncepce exekutivy je typická pro parlamentní formy vlády, ať už v monarchiích nebo republikách, jakož i pro poloprezidentský systém.

Poslední kritérium prezidencialismu je obzvláště důležité pro posouzení ruské formy vlády, a to spíše v ústavněprávní rovině úvahy nežli podle reálného chodu ruské exekutivy.

---

<sup>8</sup> Sartori, G., op. cit., ibidem.

<sup>9</sup> V dvoukomorovém systému tato odpovědnost směřuje zpravidla vůči dolní komoře.

<sup>10</sup> Jak už plyne ze sémantické odlišnosti sloves *sesadit* a *odvolat*, jeví se doopravdy příhodnějším hovořit v případě druhého definičního znaku prezidencialismu o *odvolání* jako takovém než o *sesazení*.

<sup>11</sup> Sartori, G., op. cit., s. 94.

<sup>12</sup> Sartori, G., op. cit., ibidem. Sartori v této záležitosti Lijpharta necituje, ani neodkazuje na jeho práci.

Je možné vytvořit velice primitivní<sup>13</sup> strukturu výkonné moci, založené na výkonu jednou osobou, ale i velmi komplikovanou strukturu, v níž exekutivní orgány vystupují v složitých vztazích, založených částečně na vzájemné podřízenosti, částečně na sféře kompetence, kterou disponují. Prototyp prezidencialismu ztělesněný Spojenými státy ukazuje ani ne tak na jednoduchost koncepce výkonné moci, jako spíše na *samostatnost* mocí. Tato samostatnost nespočívá v naprostém a důsledném oddělení působnosti státních orgánů, ve vzájemném „nepřekrývání se“, nýbrž v nezávislosti fungování jednoho na druhém. Třebaže samostatnost fungování mocí nenáleží k Sartoriho nezbytným podmínkám, na jejichž splnění se váže existence prezidencialismu, je potřeba i tento faktor vzít v úvahu při analýze systému vlády. Různorodé narušování této rovnováhy pak vede k formulaci nových forem vlád, u kterých často dochází ke zjevnému posílení pravomocí prezidenta na úkor legislativy.

## 1.2 Parlamentní systém

Parlamentní systém nebo též parlamentarismus<sup>14</sup> je forma vlády, kde hlavní důraz, jak ze samotného názvu vyplývá, je kladen na zákonodárný sbor. Podstatné znaky parlamentarismu vycházejí na rozdíl od prezidencialismu z kooperativního výkonu<sup>15</sup> exekutivy a legislativy, přičemž takové pojetí neznamená ústup od teorie dělby moci; zachycuje pouze situaci, při níž je sice fungování výkonné moci odvislé od vůle parlamentu, ale na druhou stranu exekutiva (v nejširším slova smyslu, nikoli jen vláda) obvykle disponuje prostředky v systému vzájemných brzd a rovnováh ve vztahu k zastupitelskému sboru, jako je např. pravomoc jej rozpustit aj. I přesto zůstává parlament klíčovým orgánem, jehož rozhodnutí hrají prvořadou úlohu v celém systému.

Abychom mohli nějakou formu vlády označit za parlamentní, vyžaduje to, aby vláda byla jmenována nebo její sestava odsouhlasena parlamentem, v průběhu své práce požívala jeho důvěry a mohla jím být kdykoli odvolána. Zatímco v případě prezidencialismu se nevyskytují, pomineme-li probranou otázku narušování samostatnosti mocí, žádné specifické základní typy, v parlamentním systému si vůbec nelze se závislostí vlády na parlamentu vystačit, protože jednak se tato forma vlády může vyskytnout jak v republice,

---

<sup>13</sup> Slovem *primitivní* nelze rozhodně deklasovat jednoduché uspořádání exekutivy, ba naopak – v jednoduchosti spočívá mnohdy genialita.

<sup>14</sup> Pod pojmem parlamentarismu se neskrývá jen specifická forma vlády. Přehledná sumarizace různých přístupů a výklad termínu parlamentarismus viz Kysela, J. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, s. 28 a násl.

<sup>15</sup> Klokočka, V. *Ústavní systémy evropských států*, s. 171 a násl.

tak i v konstituční monarchii<sup>16</sup>, jednak v ní fungují různě silné exekutivy, to jest dominantní úlohu plní buď práce zákonodárců, anebo naopak práce vlády. Podle toho se obvykle rozlišují tři druhy parlamentarismů – premiérský (kabinetní) systém anglického druhu, stranicky kontrolovaný parlamentarismus a vláda parlamentního tělesa. Tyto tři druhy uvádí Sartori<sup>17</sup>, ale možná častěji se v souvislosti s podrozdělením parlamentní formy vlády setkáme s trojicí klasický republikánský parlamentarismus, racionalizovaný parlamentarismus a britský model parlamentarismu. Všem těmto formám je společné to, že legitimační základna vlády je vždy odvozena od parlamentu a že zároveň mezi exekutivou a legislativou panují vztahy, zakládající „jejich výraznější kooperaci“<sup>18</sup>. Míra této kooperace je pak určujícím faktorem pro klasifikaci parlamentního systému.

Definiční znak parlamentarismu, společný všem jeho druhům, je pouze jeden, a to požadavek, aby vláda byla jmenována, požívala důvěry a mohla být odvolána na základě složení a rozhodnutí parlamentu. S tímto kritériem si lze pro účely této práce vystačit.

### 1.3 Poloprezidentský systém

Poslední základní forma vlády je nejmladší a za svůj zrod vděčí Ústavě Francouzské republiky, jejíž přijetí v roce 1958 znamenalo konec tzv. čtvrté a zároveň nástup nové, páté republiky, v níž si semipresidencialismus uchovává svoji ryzí podobu. Podstata poloprezidentského modelu vlády spočívá v sloučení některých prvků prezidentského a některých prvků parlamentního systému za účelem odstranění jejich nedostatků tak, aby kladné rysy převážily.

Z prezidentského systému semiprezidencialismus přebírá prvek přímé nebo jakoby přímé volby hlavy státu. V žádném případě však nemůže být prezident volen legislativním sborem, jak je pro parlamentní systém typické, třebaže nikoli výlučně, jak lze doložit příkladem dnešního Slovenska.

Druhým definičním znakem je takové dualistické pojetí exekutivy, ve kterém dochází k dvojvládí, když se výkonná moc dělí mezi dvě mocenská centra – prezidenta a vládu. Tato „duální autorita“<sup>19</sup> má svůj zdroj přímo v ústavě, jež nevymezila přesné hranice sféry kompetencí prezidenta a vlády. To umožňuje translaci převahy jednoho centra na druhé

---

<sup>16</sup> Absolutistická monarchie parlamentní formu vlády per definitionem vylučuje.

<sup>17</sup> Sartori, G., op. cit., s. 110.

<sup>18</sup> Klokočka, V., op. cit., s. 172.

<sup>19</sup> Sartori, G., op. cit., s. 129.



takovým způsobem, že ten slabší má vždy nějakou míru nesdílených a vlastních kompetencí přece jenom zaručenu.

Podmínka sdílení exekutivní moci oběma subjekty musí dle Sartoriho splňovat tři základní kritéria:

1. Prezident musí být nezávislý na parlamentu, nevládne však sám, nýbrž jeho rozhodnutí musejí být činěna prostřednictvím vlády,
2. vláda je odpovědna parlamentu a opírá se o jeho podporu, čímž se stává nezávislou na hlavě státu a
3. duální struktura exekutivy umožňuje vyvažování dvou aktérů výkonné moci, nicméně každý z nich si zachovává autonomní postavení, tj. má vyhrazenou výlučnou působnost v určitých otázkách.<sup>20</sup>

#### 1.4 Superprezidentský systém

Poslední formou vlády, která nás bude zajímat nejvíce a o které se musíme ve vztahu k Rusku zmínit, je superprezidentský systém, superpresidencialismus. Tento model vlády nepatří k základním třem formám, protože, jak už ze samého názvu vyplývá, vychází z prezidentského systému, na jehož definičních znacích buduje své vlastní.

Jedno z nejznámějších pojetí superpresidencialismu představil v knize kolektivu autorů *The 1999-2000 Elections in Russia: Their Impact and Legacy* M. S. Fish, který podává následující rysy superprezidentského systému:

1. Aparát výkonné moci, který převyšuje všechny ostatní státní úřady velikostí a prostředky, které vynakládá,
2. prezident, který požívá dekretální pravomoci,
3. prezident, který de jure nebo de facto kontroluje většinu rozpočtových pravomocí,
4. relativně bezmocný (Fish zde používá výraz *toothless*, jehož doslovný překlad do češtiny slovem *bezzubý* v dané souvislosti není zcela vhodný) zákonodárný sbor, který nemůže rušit prezidentské dekrety a který se těší pramalé autoritě a/nebo požívá skrovných prostředků pro dohled nad prezidentem,
5. ustanovení, která činí sesazení prezidenta téměř nemožným,

---

<sup>20</sup> Sartori, G., op. cit., s. 140.

6. soudní systém, který je plně nebo převážně pod kontrolou prezidenta a který nemůže prakticky kontrolovat prezidentské pravomoci nebo dokonce zneužití moci.<sup>21</sup>

Fish tak ve svém dlouhém výčtu definičních kritérií superpresidencialismu přidává k podstatným znakům prezidentského systému řadu nových podmínek, které musejí být splněny, aby bylo možné v konkrétním případě hovořit o superprezidentské formě vlády. Fish tuto formu vlády nepovažuje za nedemokratickou: „Hlava exekutivy nemá úplnou moc a je předmětem ... opakované výzvy v národních volbách. Superpresidencialismus se proto odlišuje od diktatury.“<sup>22</sup>

U superprezidentského modelu je více než u základních forem vlád důležité odlišovat od sebe roviny *de iure* a *de facto*, jelikož naplnění všech definičních znaků explicitě v ústavě nebo obecně v právních aktech je bezpochyby možné, avšak vzhledem k jednoznačné a neskrývané preferenci hlavy státu na úkor ostatních státních orgánů ne příliš pravděpodobné. Při přijímání nové ústavy jde především o průchodnost jejího návrhu, což samo o sobě snižuje možnosti zakotvit v ní neúměrně silného prezidenta. Fish to vyjadřuje tak, že „několik zemí má ústavy, které jsou poloprezidentské nebo dokonce parlamentní co do formy, zároveň ale prezidenty, kteří využili krizí a nejasných ústavních formulací způsobem, který jim umožnil vytvořit v zásadě superprezidentské režimy. Chorvatsko za Franjo Tudžmana a Albánie za Sali Berišy jsou příkladem tohoto jevu.“<sup>23</sup>



Na závěr první části je třeba připojit poznámku o relevanci teoretických modelů vlády ve vztahu k ruskému. Při jeho rozboru musíme mít neustále na zřeteli skutečnost, že zatímco právní základ státní moci a povahy jejího výkonu zejména s ohledem na dosud nezměněnou Ústavu Ruské federace neprochází velkými změnami, vyvíjí se naproti tomu politické rozložení sil v zemi mnohem dynamičtěji. Relevantní jsou tudíž teoretické modely pro rovinu *de iure*, kdežto v rovině *de facto* vzhledem ke specifčnosti ruského politického prostředí nepředstavují stabilní teoretický rámec, ve kterém by bylo možno ruskou formu vlády v její reálné podobě zachytit. S tímto vědomím je nutné přistupovat k problematice následujících částí.

---

<sup>21</sup> Fish, S. M. *The Impact of the 1999-2000 Parliamentary and Presidential Elections on Political Party Development*. In: Vicki, L. H., Reisinger, W. M. *The 1999-2000 Elections in Russia. Their Impact and Legacy*, p. 200.

<sup>22</sup> Fish, S. M., *op. cit.*, pp. 200 – 201.

<sup>23</sup> Fish, S. M., *op. cit.*, p. 201.

## ČÁST DRUHÁ

### RUSKÁ FORMA VLÁDY Z POHLEDU ÚSTAVNÍHO SYSTÉMU

Hlavním záměrem druhé části je rozebrat formu vlády z juristického hlediska a na základě toho dokázat, že se v rovině *de iure* nejedná o poloprezidentský systém, jak to tvrdí někteří autoři. Tak například E. Ju. Barchatova ve svém Komentáři k Ústavě Ruské federace poznamenává: „Rusko náleží k republikánským formám vlády, nesoucím smíšený charakter, tj. spojuje rysy parlamentní a prezidentské republiky ... Avšak bez ohledu na velmi silnou prezidentskou moc v Rusku je třeba naši zemi tradičně přiřadit nikoli k prezidentským, nýbrž poloprezidentským republikám.“<sup>24</sup> M. V. Baglaj, někdejší předseda Ústavního soudu RF, ve své učebnici ústavního práva pro vysoké školy pro změnu píše: „Máme-li se pokusit srovnat nynější ruskou formu vlády s uvedenými (autor před touto citací krátce rozebírá systém prezidentský, parlamentní a poloprezidentský – pozn. cit.), pak vyjde najevo, že to je spíše poloprezidentská republika francouzského typu, samozřejmě s jistými zvláštnostmi.“<sup>25</sup>

Druhým záměrem je poukázat na to, že v samotné Ústavě Ruské federace existují takové právní prvky, které zvláštním způsobem posilují moc prezidenta, aniž se to bez patřičného výkladu jeví zcela zřejmým.<sup>26</sup> Současně je třeba zdůraznit, že (ústavně)právní analýza formy vlády je pouhou výsečí ústavního systému, a proto se tato část nevěnuje vyčerpávajícímu výkladu všech institutů, souvisejících s ruským ústavním systémem; věnuje se výkladu těch ustanovení, která mají klíčový význam pro atributy formy vlády.

První kapitola je zasvěcena relativně krátké historii ruského konstitucionalismu s důrazem na okolnosti vyvrcholení sporů mezi exekutivou a legislativou na počátku devadesátých let, které do velké míry předurčily další vývoj ruské formy vlády. Druhá kapitola je vlastním rozбором konkrétních institutů, práv a povinností orgánů státní moci, ovlivňujících podobu federální formy vlády.

---

<sup>24</sup> Barchatova, E. J. *Komentarij k Konstitucii Rossijskoj Feděracii*, c. 8, 119. Není ovšem bez zajímavosti, že Barchatova v téže práci na straně 120, komentující čl. 80 Ústavy RF, říká: „Nazývá se hlavou státu, prezident může být nominální, formální a bezmocnou figurou, zatímco vedoucí role ve správě státu může patřit vládě. Ale v Rusku byl vybrán přímo opačný model, podle kterého nemáme jenom silného, nýbrž mimořádně silného prezidenta.“ *Mimořádně silný prezident se nezdá být přinejmenším vhodné označení pro mocenské postavení hlavy státu v semipresidencialismu.*

<sup>25</sup> Baglaj, M. V. *Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Feděracii*, c. 129.

<sup>26</sup> Platí zde prastarý výrok Celsův, klasického římského právníka, který zní: „Scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac potestatem“ (Znát zákony neznamená znát jejich slova, nýbrž pochopit jejich význam a působení). Dig. 1. 3. 17.

## 2.1 K ústavnímu vývoji Ruska

Zatímco kořeny amerického či francouzského konstitucionalismu sahají hluboko do historie země a jejich vývoj je rozmanitý, počátky ruského konstitucionalismu jsou skrovné. Datujeme je teprve počátkem 20. století, kdy „došlo ... ke kvalitativnímu státoprávnímu zlomu – samoděržaví bylo transformováno v konstituční monarchii.“<sup>27</sup>

Následný vývoj znamenal pro zemi politickou krizi, jež vyvrcholila v roce 1917 a předznamenala období, v němž se politické procesy ústavami fakticky neřídily. Sovětský státoprávní experiment ukázal, jak obratně lze práva a právní vědy zneužít. Někdejší nejvyšší zákony tvořily současně jakési manifesty komunismu, legalizovaly stranickou ideologii. Systémové prvky, které nalezneme v jejich textech, ovlivnily politické prostředí po roce 1989, ačkoliv měly pramalý vliv na faktickou státní moc v době své platnosti.

Události, které předcházely přijetí nové a první demokratické ústavy Ruska, je nutno pochopit v souvislosti s rozpadem SSSR.<sup>28</sup> Téhož roku svěřil parlament rozsáhlé pravomoci tehdejšímu prezidentovi B. Jelcinovi za účelem uskutečnění hospodářské reformy. První návrhy nové ústavy byly parlamentní komisi předloženy již v říjnu 1990, vždy ale narazily na odpor. Jádrem sporu mezi exekutivou a legislativou se stala otázka rozdělení pravomocí v oblasti zákonodárství a tvorby práva. Jelcin, rozlícen vleklými spory, se rozhodl pro radikální řešení: svým dekretem svolal ústavní poradu, jež měla návrh projednat a dopracovat s konečnou platností. Ústavní porada provedla značné zásahy do původního textu a při závěrečném hlasování se drtivá většina vyslovila pro pozměněné znění návrhu. Konflikt mezi reprezentativními orgány přesto nadále pokračoval v neztenčené míře. Téměř neřešitelná pře mezi parlamentem a prezidentem vyústila v ústavní krizi, když Jelcin vydal dekret N 1400 z 21.09.1993<sup>29</sup>, kterým zbavil parlament (tj. Sjezd lidových poslanců a Nejvyšší sověť) všech jeho funkcí a zároveň rozhodl o vypsání všelidového hlasování<sup>30</sup> o nové ústavě. Současně v preambuli dekretu obvinil zákonodárny sbor z poškozování zájmů lidu a, mezi jiným, z nerespektování jeho vůle vyjádřené v referendu o důvěře prezidentovi z 25. dubna 1993. Dnem všelidového hlasování stanovil 12. prosinec 1993.

<sup>27</sup> Pelikán, D. *Dějiny ruského práva*, s. 51.

<sup>28</sup> Následující výklad historických událostí se opírá o: Jirásková, V. *Dokumety k ústavním systémům*, s. 146 – 149, dále o Holzer, J. *Politický systém Ruska. Hledání státu*, s. 30 a násl.

<sup>29</sup> Sběrka aktů prezidenta a vlády Ruské federace 1993, N 39, čl. 3597.

<sup>30</sup> Jelcin záměrně použil termín *všelidové hlasování*, aby se tak vyhnul použití zákona o referendu RSFSR, který by mu byl vyhlásit referendum neumožnil.

Vzápětí po vydání prezidentových aktů se mimořádně sešel Nejvyšší sovět, jenž označil kroky prezidenta za pokus o státní převrat a formálně zprostil Jelcina funkce. Krom toho byl prezidentský výnos na zasedání Ústavního soudu, které se konalo ještě v den vydání a promulgace dekretu, označen za odporující celé řadě článků ústavy (tj. tehdy platné Ústavy Ruské federace, přijaté jako Ústava RSFSR v roce 1978, ve znění od 9.12.1992). Ve výsledném prohlášení<sup>31</sup> o neústavnosti bylo navíc uvedeno, že tento dekret a projev k občanům z téhož dne „slouží jako důvod ke zbavení prezidenta Ruské federace B. N. Jelcina funkce nebo použití jiných speciálních mechanismů jeho odpovědnosti podle článku 121-10 nebo 121-6 Ústavy Ruské federace.“<sup>32</sup> Nutno dodat, že v čl. 121-6 zmíněné ústavy výslovně stálo, že „pravomoci prezidenta Ruské federace nemohou být použity na změnu národně-státního zřízení Ruské federace, rozpuštění nebo pozastavení činnosti jakýchkoli zákonně zvolených orgánů státní moci, v opačném případě neprodleně končí.“ Čl. 121-10 upravoval otázku sesazení prezidenta z úřadu, které bylo možné pro narušení ústavy, zákonů a vykonané přísahy při nástupu do funkce.

Prezidenta mohl sesadit Sjezd lidových poslanců RF na základě příslušného stanoviska Ústavního soudu (kterým konečně ono rozhodnutí ÚS z 21. září bylo), a to dvouřetinovou většinou všech lidových poslanců; proceduru mohl iniciovat přímo Sjezd, dále Nejvyšší sovět či jedna z jeho komor (Sovět republiky, Sovět národností).

Uvolněného úřadu se měl dočasně ujmout viceprezident Ruckoj. V podmínkách výjimečného stavu došlo ke střetu mezi stoupenci parlamentu a zastánci reformistů v čele s Borisem Jelcinem. Armáda se postavila na stranu Jelcina, zatímco poslanci se zabarikádovали společně s několika svými příznivci v budově parlamentu. Obležení netrvalo dlouho a střet skončil vítězstvím reformního bloku. Žádné další protesty se nekonaly, což umožnilo, aby se všelidové hlasování a první volby do nové Státní dumy odehrály v relativním klidu. V den hlasování se k urnám dostavilo 58.187.755 (54,8 %) zaregistrovaných voličů; pro přijetí ústavy se vyslovilo 32.937.630 voličů (58,4%).<sup>33</sup> 12. prosinec 1993 je dnem přijetí Ústavy Ruské federace – tento den je datum nabytí

---

<sup>31</sup> Tento akt Ústavního soudu se oficiálně nazýval „заключение“, což lze přeložit jako *výrok, posudek, vyjádření*.

<sup>32</sup> Viz rozhodnutí Ústavního soudu RF N 3-2 z 21. září 1993.

<sup>33</sup> Zdroj statistických údajů: <http://www.kremlin.ru/articles/ConstMain.shtml>. (11.5.2008)

platnosti.<sup>34</sup> Účinnosti nabyla 25. prosince téhož roku, kdy byla oficiálně opublikována a řádně vyhlášena.<sup>35</sup>

## **2.2 Prezident, vláda a parlament v ústavním systému a jejich vzájemné vztahy**

Nejdůležitějším pro charakter formy vlády v ústavněprávní rovině se jeví otázka zhodnocení právě těch ústavních pravomocí, kterými disponují klíčové z tohoto hlediska orgány státní moci ve vztazích mezi sebou: prezident RF, vláda RF a Federální shromáždění RF. Je nezbytné rovněž porozumět jejich úloze a funkcím, jaké v ústavním systému zaujímají. V dalších rozborech se proto nejprve přistupuje k obecné ústavní charakteristice u každého z analyzovaných orgánů (včetně způsobu jejich formování), poté k analýze a interpretaci jejich pravomocí s důrazem na ty, jež vystupují ve vztazích s druhými orgány státní moci.<sup>36</sup>

Článek 11, odst. 1. praví, že „státní moc v Ruské federaci vykonávají prezident Ruské federace, Federální shromáždění (Rada federace a Státní дума), vláda Ruské federace a soudy Ruské federace.“ Pořadí, v jakém jsou orgány státní moci článkem 11 uváděny, odpovídá pořadí hlav 4 – 7 ruské ústavy, a tím i tomu, jak silné postavení jednotlivé instituce zaujímají. Výjimku tvoří soudy, u nichž vzhledem k tradičnímu poslání soudní moci nelze vhodně rozeznávat mezi silnějším, resp. slabším postavením ve vztahu k ostatním složkám státní moci. Ústava RF nepředstavuje v celosvětovém měřítku žádnou výjimku, když o soudech pojednává jako o posledních. Řazení hlav v ruské konstituci má však význam dalekosáhlý, obzvláště pro interpretaci postavení hlavy státu.

Následující podkapitoly se věnují orgánům státní moci samostatně, a to ve sledu, v jakém jsou řazeny v ruském základním zákoně.

### **2.2.1 Prezident Ruské federace**

Ústava Ruské federace postavila v rámci federálních orgánů státní moci do centra pozornosti prezidenta Ruské federace, kterého vybavila rozsáhlými pravomocemi k plnění

---

<sup>34</sup> Viz odstavec druhý první části oddílu druhého, závěrečných a přechodných ustanovení Ústavy Ruské federace.

<sup>35</sup> Rossijskaja Gazeta, 25.12.1993, N 237.

<sup>36</sup> Při rozboru ústavních pravomocí nelze jen vycházet z úpravy práv a povinností, zakotvené ústavou, protože řada pravomocí je rozvedena ve federálním zákonodárství, především ve federálních ústavních zákonech a obyčejných federálních zákonech.

jeho posláním. To je postulát, který můžeme přijmout bez vážnějších výhrad. Mnozí autoři se ale rozcházejí v názorech na interpretaci prezidentských pravomocí, stejně tak i v otázce, ke které větvi státní moci má být hlava státu přiřazena. Dodnes tato otázka ztělesňuje ústřední a velmi diskutované téma ruské konstitucionalistiky. Na první pohled se může zdát taková diskuse podivná, jelikož prezidenta intuitivně řadíme k exekutivě, nikoli k legislativě nebo soudnictví.

V čl. 10 stojí, že „státní moc v Ruské federaci se vykonává na základě rozdělení na zákonodárnou, výkonnou a soudní.“ V čl. 11 pak nalezneme vzpomínaný taxativní výčet orgánů státní moci. Jestliže potom soudní moc, již je zasvěcena celá sedmá hlava, náleží toliko soudům (čl. 118 odst. 1 Ústavy a nejvýrazněji čl. 1 federálního ústavního zákona „O soudním systému Ruské federace“<sup>37</sup>), zákonodárná moc výhradně dvoukomorovému parlamentu – Federálnímu shromáždění, jak vyplývá ze samotné páté hlavy Ústavy a řady jejích ustanovení, a konečně výkonná moc je svěřena jednoznačně vládě (čl. 110 odst. 1 Ústavy a čl. 1 federálního ústavního zákona „O vládě Ruské federace“<sup>38</sup>), nezbývá nám vlastně pro prezidenta již žádný prostor. V problému se tak promítají tři základní roviny:

- 1) pokusit se nalézt pojitko s vládou a zařadit prezidenta do exekutivy,
- 2) pojmout prezidenta jako orgán působící napříč všemi mocemi s tím aspektem, že většina jeho pravomocí se nejvíce blíží výkonné moci, má exekutivní charakter, anebo
- 3) zařadit hlavu státu do čtvrté, prezidentské moci.

Koncepci institutu prezidenta a jeho vztah k jednotlivým mocem specifikuje článek 80. První odstavec čl. 80 praví, že „prezident Ruské federace je hlavou státu.“ Na první pohled se toto ustanovení jeví zcela zřejmým a známým z celé řady ústav jiných zemí. Avšak ruské ústavní právo poprvé zavedlo pojem *hlavy státu* teprve s příchodem nové ústavy z roku 1993, neboť do té doby platná ústava RSFSR z roku 1978, respektive od doby přijetí její novely,<sup>39</sup> která zakotvila institut prezidenta, pojímala prezidenta nikoliv jako hlavu státu, nýbrž jako *nejvyššího činitele*<sup>40</sup> a *hlavu výkonné moci* (čl. 121-1).

<sup>37</sup> Federální ústavní zákon z 31. prosince 1996 N 1-ФКЗ „O soudním systému Ruské federace“. Sbírnka zákonodárství Ruské federace, 1997, N 1, čl. 1. Právní stav k 9. dubnu 2005.

<sup>38</sup> Federální ústavní zákon z 17. prosince 1997 N 2-ФКЗ „O vládě Ruské federace“. Sbírnka zákonodárství Ruské federace, 1997, N 51, čl. 5712. Právní stav k 5. dubnu 2008.

<sup>39</sup> Zákon RSFSR N 1326-I z 24. května 1991. Věstník Sjezdu lidových poslanců RSFSR a Nejvyššího sovětu RSFSR, 1991, N 22, čl. 776.

<sup>40</sup> Z ruštiny tento termín lze přeložit také jako *nejvyšší funkcionář*.



Jádrem článku 80 jsou odstavce 2 a 3, přičemž druhý odstavec, zejména jeho první větu, můžeme považovat za páteř moci prezidenta v Ruské federaci. Praví se v ní, že „prezident Ruské federace je garantem Ústavy Ruské federace, práv a svobod člověka a občana.“ Největší spor se vede o to, jak chápat a vykládat termín *garant Ústavy Ruské federace*.<sup>41</sup>

Ústavní soud RF, který jako jediný podle čl. 125 odst. 5 podává obecně závazný výklad Ústavy Ruské federace, dosud výklad termínu *garant Ústavy Ruské federace* nepodal v žádném svém judikátu, ačkoli v řadě svých rozhodnutí na tento status hlavy státu poukazuje. O statusu hlavy státu se zmiňuje např. usnesení Ústavního soudu Ruské federace z 1. prosince 1999 N 17-II „O sporu o kompetenci mezi Radou federace a prezidentem Ruské federace ve věci příslušnosti k pravomoci vydat akt o dočasném zproštění generálního prokurátora Ruské federace funkce v souvislosti se zahájením ve vztahu k němu trestního řízení“,<sup>42</sup> v němž je zdůrazněno, že prezident „na základě svého ústavního statusu je povinen vydávat právní akty (...), které zabezpečují plnění Ústavy Ruské federace a zákonů, ve všech případech, kdy schází jiné k tomu určené mechanismy.“

Článek 80 v sobě tento rozměr skrývá, neboť, jak píše Okuňkov, „komentovaný článek na rozdíl od statusových ustanovení čl. 94 a 110,<sup>43</sup> zakotvujících místo Federálního shromáždění a vlády Ruské federace v systému rozdělení moci, nedává přímou odpověď, ke které větví moci je možné zařadit institut prezidenta, což zavedlo příčinu tvrzení o nějaké čtvrté (prezidentské) větví moci. Ačkoli je pojem «prezidentská moc» použit v některých výnosech, může znamenat pouze zvláštní status prezidenta v systému třech mocí.“<sup>44</sup> Krom toho jako podpůrný argument je možné použít úplný výčet větví státní moci v čl. 10, kde se o žádné čtvrté moci nehovoří.

---

<sup>41</sup> V souvislosti s tím si zaslouží pozornost otázka, kterou vznesla Státní дума ve svém usnesení N 853-I ГД z 9. června 1995 (Sbírka zákonodárství Ruské federace, 1995, N 26, čl. 2416), jímž požádala Ústavní soud podle čl. 125 Ústavy Ruské federace, aby podal výklad článku 80 v těchto věcech: 1) Jak je třeba vykládat termín „garant Ústavy Ruské federace, práv a svobod člověka a občana“ a jaký právní význam má tento termín, 2) co znamená a jakými články ústavy je upraven způsob, na jehož základě prezident přijímá opatření na ochranu suverenity Ruské federace, její nezávislosti a státní celistvosti, a jakým způsobem zajišťuje koordinované fungování a vzájemnou spolupráci orgánů státní moci, 3) zda prezident má právo vměšovat se do sféry kompetencí orgánů zákonodárné, výkonné a soudní moci za účelem zajištění jejich vzájemné spolupráce v souladu s čl. 80 Ústavy RF a 4) zda ustanovení čl. 80 dávají prezidentu RF právo jít za rámec pravomocí, stanovených v čl. 83-90, 107, 109, 114, 115, 117 Ústavy RF. Kromě uvedených čtyřech bodů se poslanceká iniciativa dožadovala zodpovězení otázky, ke které větví státní moci patří prezident. Žádost Státní dumy ovšem byla Ústavním soudem zamítnuta z procesních důvodů.

<sup>42</sup> Věstník Ústavního soudu Ruské federace, 1999, N 6.

<sup>43</sup> Článek 94 zakotvuje obecný status Federálního shromáždění, které je pojato jako „zastupitelský a zákonodárný orgán Ruské federace“, a čl. 110 zakotvuje obecný status vlády RF, podle něhož „výkonnou moc Ruské federace uskutečňuje vláda Ruské federace.“

<sup>44</sup> Okuňkov, L. A. a kol. *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Feděracii*, c. 593.



V současné době pravděpodobně nejzastávanějším přístupem v pojetí institutu prezidenta je, že „prezident zaujímá samostatné a vedoucí postavení v systému orgánů státní moci ... Prezident, právně přitom distancován od všech větví moci, vydává právní normy, spravuje, řeší spory, vykonává ústavní kontrolu.“<sup>45</sup> Právní separace institutu prezidenta od mocí zákonodárné, výkonné a soudní tedy představuje stanovisko zaujímané většinou ruských konstitucionalistů, nicméně pokaždé nějak modifikované. Tak kupříkladu B. S. Ebzejev tvrdí, že „současně i v tom spočívá dialektika ústavněprávního statusu prezidenta Ruské federace, fakticky i právně «je přítomen» ve všech mocech.“<sup>46</sup>

Zakomponování hlavy státu do moci výkonné se opírá hlavně o argument nadřazenosti prezidenta vládě, který má velkou váhu a relativně širokou podporu v konstituci a také v již citovaném federálním ústavním zákonu „O vládě Ruské federace“. Nicméně tato teze naráží na řadu specifických problémů, s nimiž je v zásadní kontradikci. Jednak opomíná pro ruské ústavní právo velmi důležitou skutečnost, že hlava o prezidentovi RF (hlava IV) je od hlavy o vládě RF (hlava VI) oddělena hlavou o Federálním shromáždění (hlava V) a články 80 a 110 vymezují úlohu prezidenta a vlády dosti odlišně. Z těchto důvodů je vhodnější přiklonit se k Okuňkovovu či Ebzejevovu pojetí, které chápe prezidenta jako orgán státní moci působící napříč všemi větvemi státní moci. Přitom má hlava státu nejbližší k exekutivě, jejíž podobu a činnost může nejen kontrolovat, ale i podstatným způsobem ovlivňovat.

V souladu s čl. 81 odst. 1 Ústavy RF je prezident Ruské federace volen ve všeobecných, rovných a přímých volbách se zásadou tajného hlasování na funkční období čtyř let. V poslední době se objevily iniciativy o prodloužení funkčního období až na sedm let a dokonce i o odstranění překážky znovuzvolení.<sup>47</sup> Většina z nich nebyla přijata pro procedurální pochybení či kvůli dalším právním vadám návrhu, jiné Státní дума již v prvním čtení zamítla.

Ústava klade požadavky na kandidáty, ucházející se o nejvyšší státní funkci; pasivní volební právo je zatíženo věkovým censem v podobě dolní hranice 35 let, jakož i dobou 10 let, po kterou musí dotyčný kandidát žít v Ruské federaci (čl. 81 odst. 2). Podobně jako

<sup>45</sup> Karpovič, V. D. a kol. *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Feděracii*, c. 594.

<sup>46</sup> Lazarev, V. V. a kol. *Naučno-praktičeskij kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Feděracii*, c. 69.

<sup>47</sup> Přehled návrhů ústavních změn a jejich projednávání viz:

<http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/search.jsp>.

v jiných zemích se pasivní volební právo limituje i počtem zastávaných funkčních období. Tataž osoba nesmí zastávat úřad prezidenta více než dvě období za sebou (čl. 81 odst. 3).<sup>48</sup>

Nejvyšší zákon sám nestanovil, jaký volební systém má být uplatněn pro volby hlavy státu, podrobnější úpravu prezidentských voleb svěřuje federálnímu zákonu. V současné době jím je federální zákon z 10. ledna 2003 N 19-Φ3 „O volbách prezidenta Ruské federace“ v platném znění.<sup>49</sup>

Zákonodárce při přijímání jmenovaného zákona šel dále, než aby upravil jen způsob voleb. Federální zákon představuje stěžejní úpravu volebního procesu. Byl zde vybrán model klasického dvoukolového většinového volebního systému. V prvním kole vítězí kandidát, který získal více než polovinu (50 % + 1 hlas) hlasů voličů, kteří se hlasování zúčastnili.<sup>50</sup> Nebyl-li v prvním kole nikdo zvolen, koná se do 21 dnů druhé kolo, jehož se účastní pouze dva kandidáti, kteří získali v prvním kole nejvyšší počet hlasů (čl. 77 odst. 1 a 2 cit. zákona). Zákon také podrobně upravuje podmínky volebního práva.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> V souvislosti s tím nevyhnutelně vzniká otázka, zda může být osoba, jež dvakrát za sebou zastávala prezidentský úřad, zvolena znovu po uplynutí následujícího období, na které zvolena být nemůže, anebo už nikdy ve svém životě více být zvolena nemůže. Postačíme si s gramatickým výkladem věty uvedené v čl. 81 odst. 3. Rozhodujícím prvkem je adverbium „подряд“ (za sebou), jehož existence v normě svědčí o tom, že aby se určitá osoba nemohla z důvodu počtu volebních období jako kandidát účastnit prezidentských voleb, musí zde být splněna právě podmínka dvou po sobě jdoucích období, které bezprostředně předcházejí období, pro které jsou tyto volby vyhlášeny. Takový interpretační přístup je ruskými konstitucionalisty všeobecně zastáván: „Ústava RF zachovává pro bývalého prezidenta země možnost znovuzvolení na třetí, čtvrté atd. období, jestliže toto nové období bylo odděleno od prvních dvou «cizím» prezidentstvím.“ (Prudnikov, A. S., Avsejenko, V. I. a kol. *Konstitucionnoje pravo Rossii*, c. 481.) Zatímco v Ústavě Spojených států, v XXII. dodatku odd. I. bylo nedvojsmyslně zapsáno, že „No person shall be elected ... more than twice ...“ (Žádná osoba nemůže být zvolena více než dvakrát), tedy bez ohledu na to, zda se jedná o dvě období za sebou či nikoli, v ruské ústavě se díky uvedenému slovu situace zcela liší.

<sup>49</sup> Sbíрка zákonodárství Ruské federace, 2003, N 2, čl. 171. Právní stav k 7. září 2007. Nejedná se o výlučnou a vyčerpávající úpravu prezidentských voleb, některé instituty, společné všem přímým volbám (a referendům) jsou upraveny v federálním zákonu z 12. června 2002 „O základních zárukách volebních práv a práva na účast v referendu občanů Ruské federace“, v platném znění (Sbíрка zákonodárství Ruské federace, 2002, N 24, čl. 2253), dále do této oblasti zasahují svojí úpravou i jiné akty federálního zákonodárství, např. federální zákon z 10. ledna 2003 „O státním automatizovaném systému «Volby»“ (Sbíрка zákonodárství Ruské federace, 2003, N 2, čl. 172) aj.

<sup>50</sup> Před novelou volebního zákona z 26. dubna 2007, která nabyla účinnosti 7. září 2007, byla navíc stanovena hranice minimální účasti voličů v prvním kole jako kritérium platnosti volby, a to nejméně 50 % zaregistrovaných voličů. Po novele jsou tak volby platné při jakékoli účasti. První prezidentské volby bez této podmínky se konaly 2. března 2008. Podle zákona se počet zúčastněných voličů zjišťuje podle počtu volebních lístků ve volebních urnách.

<sup>51</sup> Aktivního i pasivního volebního práva je zbaven ten, kdo je na základě rozhodnutí soudu zbaven způsobilosti k právním úkonům nebo kdo v době konání voleb je ve výkonu trestu odnětí svobody. Pasivního volebního práva je taktéž zbaven občan Ruské federace, který má další občanství nebo povolení k trvalému pobytu na území cizího státu (toto omezení práv osob s vícerym občanstvím na základě federálního zákona povoluje sama Ústava Ruské federace v čl. 62 odst. 2), dále osoby, které byly odsouzeny za závažné trestné činy, nebo které se dopustily přestupku propagandy a veřejné demonstrace nacistické symboliky aj.

Pravomoci prezidenta je možné třídit do skupin dle nejrůznějších kritérií. Pro účely této práce se nejvhodnějším jeví jejich rozdělení na pravomoci a) ve vztahu k exekutivě a b) ve vztahu k legislativě. Toto dělení odráží i koncepce článků 83 a 84; článek 83 je zaměřen převážně na jmenování do různých funkcí, kdežto článek 84 pojednává o pravomocích hlavy státu v moci zákonodárné.

Nejširší množinu pravomocí v oblasti výkonné moci představují pravomoci jmenovací. Lze je rozdělit do třech skupin podle toho, zda je prezident vykonává samostatně, zda podléhají souhlasu nebo návrhu jiné instituce, anebo zda prezident pouze navrhuje kandidáty, zatímco vlastní jmenování uskutečňuje jiný orgán. Do posledně jmenované podskupiny náleží právo navrhopvat kandidáty na funkci soudců Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího arbitrážního soudu, o nichž potom rozhoduje Rada federace, navrhopvat kandidaturu na úřad generálního prokurátora a jeho odvolání z funkce. Prezident dále navrhuje Státní dumě jmenování a odvolání předsedy Ústřední banky Ruské federace. Komory Federálního shromáždění ve všech uvedených případech hlasují jen o návrzích podaných hlavou státu, nejsou oprávněny jednat bez návrhu nebo na návrh někoho jiného.<sup>52</sup>

Do první podskupiny patří právo jmenovat členy Rady bezpečnosti RF, soudce federálních soudů kromě ústavních soudců a soudců Nejvyššího soudu RF, členy Administrativy prezidenta Ruské federace, své zplnomocněné představitele, členy vrchního velení ozbrojených sil. Po konzultacích s příslušnými komisemi komor Federálního shromáždění jmenuje a odvolává diplomatické zástupce v cizích státech a v mezinárodních organizacích, přičemž výsledkem konzultací vázán není.

Zajisté nejdůležitější nominační pravomocí z druhé podskupiny je jmenování předsedy vlády se souhlasem Státní dumy.<sup>53</sup> Hlava státu nejprve navrhuje kandidáta na funkci předsedy vlády ke schválení Státní dumě.<sup>54</sup> Ta je povinna projednat kandidaturu v týdenní lhůtě ode dne jejího předložení a schvaluje ji nadpoloviční většinou všech svých poslanců (226) formou usnesení. Neschválí-li komora navrženého kandidáta, předkládá prezident nového kandidáta k projednání. Jestliže se ani podruhé Státní дума souhlasně neusnesla,

<sup>52</sup> Okuňkov, L. A. *Prezident Rossijskoj Feděracii. Konstitucija i političeskaja praktika*, c. 50.

<sup>53</sup> Čl. 83 písm. a), podrobněji čl. 111 Ústavy RF a čl. 7 federálního ústavního zákona „O vládě Ruské federace“.

<sup>54</sup> Prezident je vázán dvoutýdenní lhůtou v případě odstoupení vlády, v případě zamítnutí navržené kandidatury Státní dumou činí tato lhůta polovinu předchozí.

opakuje se tento krok znovu. „Poté, co Státní дума třikrát zamítla navržené kandidatury na předsedu vlády Ruské federace, jmenuje předsedu vlády Ruské federace prezident Ruské federace, rozpustí Státní dumu a vyhlásí nové volby“ (čl. 111 odst. 4 Ústavy RF).

Čtvrtý odstavce se stal předmětem mnoha spekulací. Nebylo totiž jasné, zda je prezident oprávněn pokaždé předkládat stejného kandidáta, Státní dumou zamítnutého, jak to praktikoval B. Jelcin v období „bleskových“ premiérů ke konci 90. let. Státní дума byla přesvědčena, že její rozpuštění je možné teprve poté, co zamítla tři různé navržené osoby a nikoliv po třetím zamítnutí téže osoby, a proto se obrátila na Ústavní soud Ruské federace. Ústavní soud ve svém usnesení z 11. prosince 1998 N 28 – II „Ve věci výkladu ustanovení odstavce 4 článku 111 Ústavy Ruské federace“<sup>55</sup> stanovil, že prezident Ruské federace je oprávněn předkládat Státní dumě tutéž osobu dvakrát nebo třikrát, anebo pokaždé jinou osobu. Legitimně se můžeme ptát, jestli má schvalování kandidáta na premiérský post vůbec nějaký smysl, když prezident může prosadit svého favorita i proti vůli třeba všech poslanců Dumy. Ten je třeba vidět spíše v politické než právní rovině. Hlava státu musí vzít v úvahu politické následky a dopady takového rozhodnutí, zejména fakt, že bude po určitou dobu paralyzován legislativní proces, navíc nové volby pro něho mohou představovat riziko v podobě růstu opozičního zastoupení.

Rozhodnutí Ústavního soudu v této věci vyvolalo negativní reakce i ze strany některých právních vědců.<sup>56</sup> Kupř. B. A. Strašun jej komentuje slovy, že „nezdůvodněným se ve světle řečeného jeví tvrzení o tom, že prezident, předkládáje třikrát tutéž osobu na funkci předsedy vlády, nutí Státní dumu dát souhlas s pro ni nepřijatelnou kandidaturou. Přinutit Státní dumu nikdo a k ničemu nemůže.“<sup>57</sup>

Zajímavou teoretickou otázku si klade Baglaj: „Může prezident RF na sebe vzít funkci předsedy vlády?“<sup>58</sup> Ústava Ruské federace nezakotvila pro hlavu státu institut

<sup>55</sup> Věstník Ústavního soudu Ruské federace, 1999, N 2.

<sup>56</sup> Ústavněprávní argumentaci založil soud na právní logice, gramatickém výkladu, systematickém výkladu (článek 80) a některých dalších subsidiárních formách juristické interpretace. Z gramatického hlediska odstavce čtvrtý předložení stejné osoby třikrát nevyklučuje, respektive nevyklučuje ani jednu z variant (na jednání soudu byl přítomen i filolog jako soudní znalec). Podle Ústavního soudu má prezident právo prosadit kandidáta na funkci předsedy vlády i přes odpor Dumy mimo jiné i proto, že plnění prezidentem definovaného základního směru vnitřní politiky je úkolem vlády; navíc vláda je za realizaci základního směru vnitřní politiky (a nejen z tohoto důvodu) prezidentovi odpovědná. Soudci nerozhodli jednotně. Tři z nich (Vitruk, Lučin a Olejnik) vyjádřili odlišná stanoviska k verdiktu.

<sup>57</sup> Ebzejev, B. S. a kol. *Kommentarij k postanovlenijam Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Feděracii*, c. 128-129.

<sup>58</sup> Baglaj, M. V., op. cit., c. 607.

inkompatibilitu funkcí, z čehož plyne nejistota, zda prezident může zastávat i jiné funkce. Odpověď na právní aspekt této otázky je třeba hledat z druhé strany, tj. hledat odpověď na otázku, zda může být předseda vlády prezidentem Ruské federace. Jednoznačné řešení bylo přijato v již vzpomínaném federálním ústavním zákonu „O vládě Ruské federace“, podle něhož členové vlády krom jiného „nesmějí zastávat jiné funkce v orgánech státní moci“ (čl. 11).

Prezidentské pravomoci ve sféře legislativy sice nejsou tak široké jako ve vztahu k exekutivě, ale výrazně se v nich projevuje vliv článku 80. Jim je zasvěcen hlavně čl. 84, čl. 90 a některá ustanovení hlavy páté.

Dle čl. 84 prezident Ruské federace vyhlašuje volby do Státní dumy a rozpouští ji za podmínek stanovených ústavou, vyhlašuje referendum způsobem, stanoveným federálním ústavním zákonem, předkládá Státní dumě návrhy zákonů, podepisuje a vyhlašuje zákony, disponuje silným právem suspenzivního veta a obrací se na komory Federálního shromáždění s každoročním poselstvím o stavu země a o základních směrech vnitřní a zahraniční politiky státu.

Rozpouštěcí právo není v ruské ústavě pojaté příliš široce, reprezentuje prostředek řešení krize ve vztazích mezi ústavními orgány, a to buď mezi legislativou a exekutivou (Státní dumou a vládou), anebo mezi prezidentem a dolní komorou v případě zmíněné gradace sporu o schválení kandidatury na úřad předsedy vlády.<sup>59</sup>

Důležitým nástrojem prezidenta v oblasti legislativy má být referendum. V současné době tento institut blíže upravuje federální ústavní zákon z 28. června 2004 N 5-ФКЗ „O referendu Ruské federace“, v platném znění.<sup>60</sup> Avšak podle tohoto zákona jsou právem iniciovat referendum nadáni pouze občané Ruské federace (2 miliony oprávněných voličů), Ústavodárné shromáždění a federální orgány státní moci toliko v případech, stanovených mezinárodní smlouvou a tímto zákonem. Zákon nepředpokládá vedoucí roli prezidenta při vyhlašování referenda, nepřisuzuje mu ani právo samostatně vyhlásit referendum, pokud to

---

<sup>59</sup> Podrobněji se o úloze rozpouštěcího práva pojednává sub 1.2.3 této části; o politickém rozměru hrozby rozpouštění v praxi se pojednává v části třetí, sub 3.3.1.

<sup>60</sup> Sbírka zákonodárství Ruské federace, 2004, N 27, čl. 2710. Právní stav k 30. dubnu 2008.

neplyne z mezinárodní smlouvy, ani právo rozhodovat o vyhlášení referenda iniciovaného jinými subjekty.<sup>61</sup>

Nejvýznamnější pravomoc prezidenta v oblasti zákonodárné moci je normotvorná. Podle čl. 90 vydává prezident výnosy a nařízení, které jsou závazné k plnění na celém území Ruské federace. Musejí být v souladu s Ústavou Ruské federace a federálními zákony. Mezi výnosem a nařízením není rozdíl v právní síle, nýbrž v předmětu reglementace.<sup>62</sup> Výnosy či nařízení mohou být změněny, doplněny nebo zrušeny toliko prezidentem samotným.<sup>63</sup>

Normativní právní akty prezidenta tedy nesou podzákonný charakter. Ten ale má zvláštní rysy, přičemž podzákonnosti výnosů a nařízení byly učiněny trhliny, na nichž se nemalou měrou podílel i sám Ústavní soud. Ústava Ruské federace výslovně nevymezila oblasti, které mohou být upravovány výhradně akty prezidenta. Z jejích článků 71 a 72 plyne, že hlava státu může vydávat dekrety ve věcech výlučné působnosti federace a společné působnosti federace a jejích subjektů. Z čl. 76 je pak zřejmé, že akty orgánů státní moci subjektů RF, vydané ve věcech výlučné a společné působnosti, nesmějí být v rozporu, kromě federálních zákonů, také s jinými federálními právními předpisy. V případě rozporu mezi právním aktem subjektu RF a aktem prezidenta RF v uvedených oblastech působnosti platí prezidentova norma (čl. 76 odst. 5). Ve výlučné působnosti subjektu RF je tomu opačně, o čemž svědčí i judikatura Ústavního soudu.<sup>64</sup>

Normativní výnosy mohou upravovat i věci, jejichž úpravu ústava explicitně svěřuje zákonu, za podmínky, že nejsou v rozporu s Ústavou RF a daný předmět úpravy není současně regulován federálním zákonem. Soudy jsou povinny ve všech typech řízení aplikovat normy obsažené v normativních aktech hlavy státu za podmínek čl. 90 odst. 3 Ústavy Ruské federace, což je potvrzeno i v usnesení Pléna Nejvyššího soudu Ruské

<sup>61</sup> Zákon se tak fakticky dostal do rozporu s ústavou, která na rozdíl od jeho úpravy přikládá institutu vyhlášení referenda velký význam, když jej spolu s dalšími dvěma pravomocemi v čl. 92 odst. 3 řadí explicitně do skupiny práv, která nemůže vykonávat předseda vlády jako dočasně úřadující prezident.

<sup>62</sup> Podle nařízení prezidenta RF z 5. února 1993 N 85-PII v platném znění (Sbírka aktů prezidenta a vlády Ruské federace, 1993, N 7, čl. 598. Právní stav k 28. červnu 2005) jsou rozhodnutí normativního charakteru, o jmenování a odvolání z funkce, o udělení občanství, poskytnutí politického azylu, udělení státních vyznamenání a různých hodností, jakož i o milosti vydávána v formě výnosů. Ostatní otázky jsou upraveny formou nařízení, která dle bodu 3 odst. 2 daného nařízení nesmějí obsahovat ustanovení normativní povahy, což se však zdaleka ne vždy dodržuje, ostatně výše uvedené nařízení hlavy státu samo obsahuje též právní normy. Výnosy a nařízení reprezentují v zásadě podzákonné právní předpisy (čl. 90 odst. 3), přitom se nejedná o sekundární právní normy derivativní povahy (*secundum et intra legem*).

<sup>63</sup> Viz Kozlova, E. I., Kutafin, O. E. *Konstitucionnoje pravo Rossii*, c. 401; Okuňkov, L. A., *op. cit.*, c. 89.

<sup>64</sup> Viz Věstník Ústavního soudu Ruské federace, 2001, N 6; 1999, N 3; 1998, N 2.



federace z 31. října 1995 N 8 „O některých otázkách použití Ústavy Ruské federace soudy při výkonu soudnictví“.<sup>65</sup>

Problematický charakter podzákonosti normativních prezidentských aktů spočívá paradoxně v jejich nadzákonosti. Ústavní soud ve svém rozhodnutí<sup>66</sup> stran kontroly ústavnosti výnosu „O opatřeních na zdokonalení správy státním důchodovým zabezpečením v Ruské federaci“<sup>67</sup> dospěl k výkladu, který prezidentu přiznává právo vydat výnos i v případě, že předmět úpravy je upraven zákonodárcem, ale tak, že komplex zákonných norem (nikoli jen jedna konkrétní) neupravuje věc jednak celistvě, jednak si protirečí takovým způsobem, že to ohrožuje výkon práv zaručených nejvyšším zákonem. V tomto konkrétním případě to byla otázka výkonu rovného přístupu k právu na výplatu státní penze. Za takové situace má legislativní výnos jakoby „nadzákonnou“ sílu, v momentě nabytí účinnosti ve vztahu k rozporuplné legislativní úpravě ztělesňuje rozhodné právo, ale to vše, jak podtrhl Ústavní soud, „za podmínky, že platnost takového výnosu je časově omezena okamžikem nabytí účinnosti příslušného zákonodárského aktu,“ jenž má jednoznačně vzniklé nedostatky odstranit. Právo tvorba prezidenta v důsledku toho zůstává efektivní a vysoce silnou pravomocí hlavy státu, což jej staví po právní stránce do nadřazené pozice ve vztahu k Federálnímu shromáždění.

### **2.2.2 Federální shromáždění Ruské federace**

Zákonodárnou moc v Rusku vykonává Federální shromáždění sestávající z dvou komor – Státní duma a Rady federace. Státní дума, dolní komora, je dle ústavy koncipována jako těleso odrážející vůli celého ruského národa, zatímco v Radě federace jsou zastoupeny subjekty Ruské federace. 450 poslanců Dumy je v současnosti voleno v přímých volbách na dobu čtyř let proporcčním volebním systémem. Způsob formování Rady federace základní zákon blíže nestanovuje, úpravu ponechává federálnímu zákonu. V současnosti je jím federální zákon z 5. srpna 2000 N 113 – ФЗ „O způsobu utváření Rady federace Federálního shromáždění Ruské federace“,<sup>68</sup> který ve Státní dumě inicioval prezident Vladimir Putin v rámci ústavní reformy.<sup>69</sup> V souladu s ním vysílá každý subjekt federace po dvou zástupcích, vždy jednoho za moc zákonodárnou a jednoho za moc výkonnou.<sup>70</sup>

<sup>65</sup> Bulletin Nejvyššího soudu Ruské federace, 1996, N 2, c. 1.

<sup>66</sup> Usnesení ÚS RF z 25. června 2001 N 9-II. Věstník Ústavního soudu Ruské federace, 2001, N 6.

<sup>67</sup> Výnos prezidenta RF z 27. září 2000 N 1709. Sběrka zákonodárství Ruské federace, 2001, N 40, čl. 3936.

<sup>68</sup> Sběrka zákonodárství Ruské federace, 2000, N 32, čl. 3336. Právní stav k 3. srpnu 2007.

<sup>69</sup> Za povšimnutí stojí skutečnost, že se jedná o obyčejný zákon, který nevyžaduje souhlasu Rady federace, již se jeho ustanovení přímo dotýkají. Státní дума za podpory hlavy státu (nebo prezident za podpory Státní

Rada federace měla do doby prvního sloučení subjektů v nový nástupnický subjekt 178 členů. V souladu s federálním ústavním zákonem z 25. března 2004 N 1-ФКЗ „O vytvoření v sestavě Ruské federace nového subjektu Ruské federace následkem sloučení Permské oblasti a Komi-Permjackého autonomního okruhu“<sup>71</sup> byl vytvořen Permský kraj, který se podle čl. 1 odst. 4 zákona považuje za vytvořený 1. prosince 2005. V důsledku toho se k uvedenému dni Ruská federace skládala už jen z 88 subjektů, čímž byl snížen počet členů horní komory FS o dva na 176. Od té doby došlo k dalším třem sloučením v nový subjekt na základě federálních ústavních zákonů. Ve všech třech případech v Radě federace zatím neexistuje reprezentace příslušných nových subjektů, poněvadž buď právní nástupce sloučených subjektů po právní stránce ještě nevznikl, anebo je ještě v přechodném období, jež je v konkrétním zákoně podrobně upraveno.

Krom legislativních funkcí vybavila ruská ústava obě komory pravomocemi, jejichž působnost se projevuje mimo rámec zákonodárné moci a které mají ústavněsystémový charakter. Radě federace přísluší schvalovat změny hranic mezi subjekty Ruské federace, prezidentské výnosy o vyhlášení mimořádného nebo válečného stavu, rozhodnutí otázky možnosti nasazení ozbrojených sil Ruské federace mimo její území, vyhlášení voleb prezidenta Ruské federace a jeho zproštění funkce, jmenování soudců Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Vrchního arbitrážního soudu, jmenování a odvolávání generálního prokurátora a jmenování a odvolávání místopředsedy Účetní komory a poloviny jejích auditorů. Státní дума zase rozhoduje ve věcech amnestie, o důvěře vládě Ruské federace,<sup>72</sup> jmenuje a odvolává předsedu Ústřední banky Ruské federace, uděluje prezidentovi souhlas se jmenováním předsedy vlády, jmenuje a odvolává předsedu Účetní komory a polovinu jejích auditorů, jmenuje a odvolává zmocněnce pro práva člověka a vznáší obvinění proti prezidentu pro velezradu nebo jiný závažný trestný čin. Vyjma taxativně stanovených kompetencí v ústavě samé mohou další pravomoci komor Federálního shromáždění vyplývat ze zákonů.

---

dumy) tak může poměrně snadno změnit způsob obsazování křesel horní sněmovny, tj. vlastně určit, jak velký odpor bude Rada federace klást v legislativním procesu, aneb do jaké míry bude politicky samostatná. Případné veto Rady ve vztahu k dotčenému zákonu lze v Dumě překonat dvoutřetinovou většinou všech poslanců (300 z 450).

<sup>70</sup> Představitel za legislativu je volen zákonodárným orgánem subjektu federace na dobu funkčního období tohoto orgánu. V případě dvoukomorových parlamentů je volen na dobu, která činí součet poloviny funkčního období každé komory. Představitel za moc výkonnou je jmenován hlavou nejvyššího výkonného orgánu subjektu federace na dobu, která je totožná s jeho funkčním obdobím.

<sup>71</sup> Sbírnka zákonodárství Ruské federace, 29.3.2004, N 13, čl. 1110. Právní stav k 14. dubnu 2006.

<sup>72</sup> Podrobněji k odpovědnosti vlády vůči dolní komoře FS viz 1.3.3.



Hlavním posláním Federálního shromáždění je tvorba zákonů. Protože podoba a charakter legislativního procesu ovlivňují do určité míry i formu vlády, a v něm viditelně i roli hlavy státu, je nezbytné se u něj zastavit. V rámci zákonodárného procesu se přijímají federální zákony a federální ústavní zákony. Federální zákony nesmějí odporovat federálním ústavním zákonům (čl. 76 odst. 3 Ústavy). Federální ústavní zákony vystupují jako prováděcí předpisy ve vztahu k Ústavě, s níž ale nesmějí být v rozporu (čl. 15 odst. 1), požívají tak nižší právní síly, a proto nemohou ústavní normy měnit.<sup>73</sup> Zatímco obyčejné zákony mohou být vydávány ve věcech jak výlučné působnosti federace, tak i společné působnosti federace a jejích subjektů, ústavní zákony nemohou být ve společné působnosti vydávány (čl. 76 odst. 2).

Zákonodárnou iniciativou disponují prezident, vláda, Rada federace a její členové, poslanci Státní dumy, legislatury subjektů RF, jakož i Ústavní soud, Nejvyšší soud a Nejvyšší arbitrážní soud Ruské federace ve věcech své působnosti (čl. 104 odst. 1).

Obyčejné zákony přijímá Státní дума, všechny jejich návrhy musejí být předloženy nejprve jí, což posiluje pozici Dumy vůči Radě.<sup>74</sup> Návrh federálního zákona je přijat usnesením, pro které se musí vyslovit alespoň nadpoloviční většina všech poslanců Dumy. V opačném případě je návrh zamítnut. Schválí-li Státní дума návrh, postupuje se jeho znění ve lhůtě 5 dní Radě federace k projednání. Nebyl-li návrh zákonem Radou federace projednán ve lhůtě 14 dnů, považuje se za schválený Federálním shromážděním a předseda Státní dumy postoupí federální zákon prezidentu k podpisu a vyhlášení. Jestliže se Rada federace rozhodne návrh zákona projednat a změnit jej či zamítne, vrací se do Státní dumy. Pro schválení nebo změnu návrhu zákona musí hlasovat alespoň nadpoloviční většina všech členů Rady federace. Komory mají právo iniciovat vytvoření dohodovací komise, která odstraní z návrhu sporná ustanovení. Návrh zákona poté musí být znovu projednán oběma komorami. Jestliže se komisi nepodaří odstranit rozpory, může Státní дума

---

<sup>73</sup> Tato skutečnost je výslovně potvrzena v usnesení Ústavního soudu RF z 31. října 1995 N 12-II „O výkladu článku 136 Ústavy Ruské federace“ (Věstník Ústavního soudu Ruské federace, 1995, N 6).

<sup>74</sup> Iniciovat návrhy zákonů, které předpokládají vypsání nebo zrušení daní, osvobození od jejich placení, vydání státních dluhopisů, změnu finančních povinností státu či které předpokládají výdaje kryté z federálního rozpočtu, lze jen s vyjádřením vlády. V praxi se mnohdy stávalo, že vláda úmyslně vyjádření neposkytla k těm návrhům zákonů, které považovala za nepřijatelné, a tak její počínání bylo de facto skrytým vetem, zastavením legislativní procedury. Záporné stanovisko vlády k takovému návrhu zákona neznamena, že tento nemůže být Státní dumě předložen, jelikož se nejedná o *souhlas* (čl. 104 odst. 3 Ústavy Ruské federace).

opětovně přijmout návrh zákona v původním znění. Pro přehlasování horní komory je zapotřebí kvalifikovaná většina dvou třetin hlasů všech poslanců.<sup>75</sup>

Schválený federální zákon se postupuje ve lhůtě 5 dnů prezidentu Ruské federace k podpisu

a vyhlášení. Prezident v žádném případě není pasivní subjekt legislativního procesu. Disponuje právem předkládat pozměňovací návrhy, účinným suspenzivním vetem a institutem tzv. navracení zákona bez projednání.<sup>76</sup> Prezident je povinen ve lhůtě 14 dnů ode dne jeho obdržení federální zákon podepsat a vyhlásit, anebo vetovat či jej eventuálně navrátit bez projednání. Zamítne-li prezident federální zákon, musí být znovu projednán Federálním shromážděním. Odpor prezidenta lze překonat jen dvoutřetinovou většinou hlasů všech poslanců Státní dumy a všech členů Rady federace.

Federální ústavní zákon se považuje za přijatý, jestliže se pro něj vyslovila tříčtvrtinová většina členů Rady federace a dvoutřetinová většina poslanců Státní dumy. Přijatý federální ústavní zákon musí prezident ve lhůtě 14 dní podepsat a vyhlásit, ledaže jej navrátí bez projednání, vetovat jej ale nemůže.<sup>77</sup>

### **2.2.3 Vláda Ruské federace**

Výkonnou moc v Rusku uskutečňuje vláda Ruské federace, sestávající z předsedy vlády a federálních ministrů (čl. 110 Ústavy RF). Předseda vlády nehraje de iure bezvýznamnou úlohu, protože podle čl. 113 nejvyššího zákona stanovuje základní směry činnosti vlády a organizuje její činnost v souladu s Ústavou Ruské federace, federálními zákony a výnosy prezidenta Ruské federace. V čl. 114 je činnost vlády vymezena taxativně. Patří sem hlavně uskutečňování fiskální politiky a jednotné státní politiky v oblasti kultury, vědy, vzdělání, zdravotnictví, sociálního zabezpečení a ekologie. Vláda může vykonávat i jiné pravomoci, vyplývá-li to z federálních zákonů a/nebo aktů hlavy státu.

<sup>75</sup> Některé návrhy federálních zákonů podle čl. 106 musejí být Radou federace závazně projednány, kupř. zákony v otázkách rozpočtu nebo ratifikace a vypovězení mezinárodních smluv aj.

<sup>76</sup> Institut navracení zákona bez projednání po právní stránce „vznikl“ judikaturou Ústavního soudu, v praxi byl ale užíván někdejší prezidentem B. Jelcinem opakovaným vrácením k novému projednání zákonů, při jejichž přijímání došlo zejména k procedurálním narušením Ústavy (nepřiložená vyjádření vlády, nedodržené lhůty, způsob hlasování), což teprve později bylo – s určitým ohraničením – potvrzeno ÚS RF. Viz Věstník Ústavního soudu Ruské federace, 1996, N 3.

<sup>77</sup> Koljušin, E. I. *Konstitucionnoje pravo Rossii*, c. 261.

Poté, co prezident jmenuje předsedu vlády,<sup>78</sup> přichází na řadu čl. 112 Ústavy RF, podle něhož nový premiér nejpozději týden od svého jmenování představí hlavě státu návrhy o podobě struktury federálních exekutivních orgánů. To je velice důležitý krok ovlivňující skoro celou podobu výkonné moci, neboť ústava neurčuje, vyjma členů tvořících vládu (předseda, místopředsedové, federální ministři), ani počet ministerstev, ani nijak blíže federální exekutivní orgány nespécifikuje.<sup>79</sup> Strukturu schvaluje prezident svým výnosem, s návrhy premiéra na organizaci federální výkonné moci souhlasit může a nemusí, konečné rozhodnutí přijímá jedině on. Může také, obrazně řečeno, jedním tahem pera ministerstva a další typy federálních orgánů exekutivy libovolně rušit či je naopak zřizovat.<sup>80</sup> Baglaj připomíná, že „Federální shromáždění nedisponuje právem zřizovat nebo likvidovat konkrétní ministerstva a úřady, protože to náleží do kompetence prezidenta RF. Avšak do značné míry kontroluje tento proces, stanovujíc funkce těchto orgánů a vydaje pro každý federální orgán výkonné moci z federálního rozpočtu.“<sup>81</sup>

Současná podoba struktury federálních orgánů výkonné moci je zakotvena výnosem z 9. března 2004 N 314 „O systému a struktuře federálních orgánů výkonné moci“, v platném znění.<sup>82</sup> V souladu s ním systém federálních orgánů výkonné moci tvoří federální ministerstva, federální služby a federální agentury. Dle poslední změny z 24. září 2007<sup>83</sup> má předseda vlády pět místopředsedů, z nichž dva jsou prvními místopředsedy – jeden je náměstkem ředitele Úřadu vlády Ruské federace, druhým je ministr financí. Výnosem bylo zrušeno 13 ministerstev a zřízeno 5 nových, do nichž se sloučila agenda zrušených institucí. Došlo rovněž k reorganizaci některých agentur a služeb.

---

<sup>78</sup> Podle čl. 7 federálního ústavního zákona „O vládě Ruské federace“ nesmí být případný kandidát na funkci předsedy vlády příslušníkem cizího státu, i když je současně občanem Ruské federace (dvojití občanství). Byla zde uplatněna výjimka z rovného postavení občanství, kterou umožňuje čl. 62 odst. 2 Ústavy Ruské federace.

<sup>79</sup> Toto ústavní ustanovení se také stalo předmětem sporů mezi zákonodárci a prezidentem na konci 90. let. Státní дума se obrátila na Ústavní soud s žádostí o výklad termínu *struktura federálních orgánů výkonné moci* z čl. 112, který dle jejího názoru znamená vnitřní organizaci každého jednotlivého federálního orgánu výkonné moci. Ústavní soud ve svém usnesení z 27. ledna 1999 N 2-II „O výkladu článků 71 (písmeno «g»), 76 (odstavec 1) a 112 (odstavec 1) Ústavy Ruské federace“ (Věstník Ústavního soudu Ruské federace, 1999, N 3) zdůraznil, že pod vykládaným výrazem je nutné spatřovat „výčet těchto orgánů jako základ pro navržení kandidatur na příslušné funkce ve vládě Ruské federace.“ Jelikož struktura federálních orgánů výkonné moci podléhá schválení prezidentem, lze dovodit, že hlava státu určuje téměř celou podobu výkonné moci a navíc, jak je v usnesení soudu poznamenáno, „změny a doplnění ve struktuře federálních orgánů výkonné moci za účelem její reorganizace se také mohou provádět dekrety prezidenta Ruské federace.“

<sup>80</sup> V případě zřizování je třeba, aby na daný fiskální rok byly na chod a činnost takto zřízených orgánů vyčleněny finanční prostředky z federálního rozpočtu.

<sup>81</sup> Baglaj, M. V., op. cit., c. 603.

<sup>82</sup> Sběrka zákonodárství Ruské federace, 2004, N 11, čl. 945. Právní stav k 26. září 2007.

<sup>83</sup> Viz výnos prezidenta RF N 1274. Sběrka zákonodárství Ruské federace, 2007, N 40, čl. 4717.

Po schválení struktury exekutivních orgánů se přistupuje k jejich personálnímu obsazení. Předseda vlády má právo a povinnost zároveň navrhnout kandidáty na funkci místopředsedů vlády a federálních ministrů, přičemž konečné rozhodnutí spočívá na prezidentovi; ten nejen že může nesouhlasit s navrženou kandidaturou, ale může na tuto funkci jmenovat jiného než premiérem navrženého kandidáta. „V podstatě je tato pravomoc prezidenta jedním z hlavních argumentů prezidentské formy vlády v Rusku.“<sup>84</sup>

Podle již několikrát vzpomínaného ústavního zákona „O vládě Ruské federace“ je vláda Ruské federace nejvyšším orgánem výkonné moci (čl. 1), kolektivním orgánem, jenž stojí na vrcholu systému orgánů výkonné moci v Ruské federaci (čl. 1 odst. 3), což čistě po právní stránce zakládá důkaz toho, že není vyššího exekutivního orgánu, tudíž prezident hlavou výkonné moci de iure být nemůže. Dle čl. 32 úst. zák. prezident Ruské federace přímo řídí činnost silových resortů, vydává právní předpisy o těchto orgánech a schvaluje jejich statuty, což staví vybrané členy vlády do těsnějšího spojení s prezidentem, jehož pravomoci se tímto zvýrazňují. V hlavě VI, o vztazích mezi vládou a Federálním shromážděním, byl zakotven institut interpelace, o němž Ústava vůbec nepojednává. To lze chápat, s ohledem na dobu přijetí zákona (prosinec 1997), jako zoufalou snahu parlamentu alespoň částečně kompenzovat dramatické omezení kontrolní funkce. Členové vlády mohou být interpelováni jak Státní dumou, tak i Radou federace. Jsou povinni osobně odpovídat během jejich zasedání na dotazy zákonodárců s výjimkou řádně a včas odůvodněných případů jejich absence, kdy úkolem zodpovězení interpelací musejí pověřit jinou osobu.

Vláda na základě a ke splnění Ústavy Ruské federace, federálních zákonů a normativních výnosů prezidenta Ruské federace vydává usnesení a nařízení a zajišťuje jejich plnění. Usnesení a nařízení vlády jsou závazná k plnění na celém území Ruské federace. Normativní akty vlády mohou být zrušeny prezidentem, jestliže jsou dle jeho mínění v rozporu s Ústavou RF, federálními zákony nebo výnosy. To také staví vládu a exekutivu vůbec do podřazené pozice vůči hlavě státu.

Odpovědnost vlády se ubírá dvěma směry: vůči prezidentu Ruské federace a vůči Státní dumě. Oba směry odpovědnosti si přitom nejsou navzájem rovné.

---

<sup>84</sup> Okuňkov, L. A. a kol., op. cit., c. 611.

Vláda může z vlastního uvážení podat demisi, kterou přijme nebo zamítne prezident Ruské federace (čl. 117 odst. 1 Ústavy RF). Prezident může kdykoli z vlastního rozhodnutí odvolat vládu Ruské federace (čl. 117 odst. 2), aniž by byl čímkoliv nebo kýmkoliv vázán.<sup>85</sup> Státní дума může kdykoli vyjádřit vládě nedůvěru. Usnesení o vyjádření nedůvěry vládě se schvaluje absolutní většinou poslanců dolní komory. Vyjádří-li Státní дума vládě nedůvěru, má prezident Ruské federace právo odvolat vládu, anebo vyjádřit s usnesením Dumy nesouhlas. Jestliže v průběhu 3 měsíců ode dne prvního vyjádření nedůvěry opět vysloví komora vládě nedůvěru, prezident buď odvolá vládu, anebo rozpustí Dumu (čl. 117 odst. 3).

Předseda vlády může kdykoliv požádat Státní dumu o vyslovení důvěry vládě. Zamítne-li Státní дума vyslovení důvěry, prezident Ruské federace do sedmi dnů buď vládu odvolá, anebo rozhodne o rozpuštění Státní dumy (čl. 117 odst. 4).

Dle čl. 109 nemůže být Státní дума rozpuštěna z důvodů uvedených v čl. 117 odst. 3 a 4.<sup>86</sup> Mnozí konstitucionalisté soudí, že prezident za takové situace nemá možnost arbitrážní role dvou alternativ; jediné řešení konfliktu vidí ve vynucené demisi vlády: „Je zřejmé, že v těchto případech prezident musí přijmout demisi vlády, nebo ji odvolat, jestliže ji sama nepodá.“<sup>87</sup> „Při absenci alternativy volby se karta obrací, tj. jeho právo se transformuje na ústavní povinnost“.<sup>88</sup> Ústava ani zákon však v případě třetího odstavce nestanovují lhůtu, během níž má prezident příslušné rozhodnutí přijmout. To ve svém důsledku znamená, že nelze-li Dumu v daném momentu rozpustit, může vyčkat, až se stane Duma rozpustitelnou. Teprve potom přistoupí k rozřešení konfliktu ve prospěch vlády. Lhůta sedmi dnů je naproti tomu stanovena samotnou ústavou v situaci zamítnutí návrhu na vyslovení důvěry stran předsedy vlády, kdy prezident s rozhodnutím nemůže déle otálet.<sup>89</sup>

<sup>85</sup> Avakjan, S. A. *Konstitucionnoje pravo Rossii*, díl 2, c. 573.

<sup>86</sup> V téže periodě však Státní дума může být rozpuštěna, zamítne-li tři kandidatury na funkci předsedy vlády. Dále nemůže být rozpuštěna v době válečného nebo mimořádného stavu na celém území RF, v posledních 6 měsících funkčního období prezidenta, jakož i v době, kdy probíhá proces jeho sesazení z funkce.

<sup>87</sup> Karpovič, V. D. a kol., op. cit., c. 789.

<sup>88</sup> Okuňkov, L. A. a kol., op. cit., c. 820.

<sup>89</sup> Existuje však ještě jeden pro prezidenta příznivý interpretační přístup. Spočívá v tom, že prezident, ať je nebo není v rozhodování limitován lhůtami, chce-li nechat u moci vládu (a tak musí rozpustit Dumu), vydá výnos o rozpuštění s tím, že kromě vyhlášení nových voleb v něm stanoví s ohledem na překážky podle čl. 109 to, že Státní дума se rozpouští dnem, kdy taková překážka pomine. Jejich účelem totiž nemá být rezervace pro Dumu „vyděračských“ období, kdy může být osud vlády zpečetěn i přes odpor hlavy státu, nýbrž naopak zábrana proti možnému zneužití exekutivou nebo prezidentem nastavení mechanismu rozpouštěcího práva s ohledem na stabilitu zákonodárné moci. Na takový výnos by teoreticky mohla Duma zareagovat zahájením procedury tzv. impeachmentu, kdy se stává absolutně nerozpustitelnou, aby co možná nejvíce oddálila svůj konec.

Vláda skládá své pravomoci vždy před nově zvoleným prezidentem (čl. 116 Ústavy). To je přesně opačná koncepce odpovědnosti vlády než v parlamentarismech. Nic takového se ve vztahu k nově zvolené Dumě neděje. Lazarev tvrdí, že „složení pravomocí vlády je druh demise, jejíž zvláštnost spočívá v tom, že to je patrně jediný případ, kdy je prezident povinen přijmout demisi.“<sup>90</sup>



Z analýzy formy vlády po právní stránce lze vyvodit několik esenciálních závěrů. Prvním je skutečnost, že prezident jako hlava státu a garant Ústavy Ruské federace, práv a svobod člověka a občana není součástí žádné ze třech mocí, je přítomen v různé míře ve všech mocech, přičemž toto právní zakotvení jej těmito mocím fakticky nadřazuje.

Druhým momentem je značné sepětí prezidenta a moci výkonné, které staví vládu coby vrcholnou exekutivní instituci prakticky ve všech ohledech do přímé podřízenosti vůči prezidentovi, na jehož uvážení také závisí její složení a osud.

Konečně do třetice lze poukázat na slabé postavení parlamentu, zvláště co do kontrolních pravomocí ve vztahu k prezidentovi i vládě. Ani vlastní zákonodárný proces jeho postavení zvláště neposiluje, dekretální pravomoc hlavy státu zůstává i přes nárůst přijímaných legislativních aktů důležitým nástrojem úpravy v řadě oblastí politického života země.

---

<sup>90</sup> Lazarev, V. V. a kol., op. cit., c. 418.

## ČÁST TŘETÍ

### RUSKÁ FORMA VLÁDY Z POHLEDU MIMOÚSTAVNÍCH FAKTORŮ

Formu vlády nelze posuzovat výlučně z pohledu jejího právního ukotvení, které neodráží faktický rozměr formy vlády, její dynamiku. V politickém systému, v němž ústavní systém představuje jen jednu jeho podmnožinu, musíme zohlednit celou řadu mimoústavních činitelů, jež se výrazným způsobem podílejí na reálné, skutečné podobě formy vlády. Zatímco ústavní systém soudobého Ruska neprošel od doby přijetí Ústavy Ruské federace výraznější genezí, působení mimoprávních faktorů ruskou formu vlády značně proměnilo, a proto je zapotřebí jim věnovat náležitou pozornost.

Tyto faktory nepředstavují takovou homogenní a systematizovanou skupinu, za jakou lze označit právo. Jednak se jejich počet postupem času v závislosti na aktuálním celospolečenském vývoji neustále mění, jednak míra jejich intenzity a celkového vlivu na formu vlády kolísá. Jako příklad dokládající tento fakt nám mohou posloužit prezidentské či parlamentní volby za vlády prvního prezidenta B. N. Jelcina a volby uskutečněné za vlády V. V. Putina; v prvním případě představovaly nejdůležitější politické události, na jejichž výsledku záviselo další směřování země vůbec (a spolu s tím i otázka formy vlády), v druhém případě byl předem znám jednoznačný favorit a volby představovaly „pouze“ obnovení legitimacy.

Co dalšího lze také připočítat k mimoústavním faktorům? Bez ohledu na jejich proměnlivost lze uvést ty činitele, které se na ruské formě vládě projevíly a projevují nejvíce. Jimi jsou zejména stranický systém, volby, vztah mezi centrem a regiony,<sup>91</sup> nejnověji v souvislosti s výsledkem prezidentských voleb v roce 2008 vztahy mezi prezidentem a předsedou vlády, kterým se dle očekávání má stát dosavadní prezident Putin.

Uvedené fenomény si nyní v pořadí, v jakém jsou uvedeny, odděleně rozebereme. Závěry o ruské formě vlády nelze činit na základě analýzy pouze jen jednoho z nich, neboť musíme mít stále v paměti, že reálně forma vlády v Rusku prochází permanentním vývojem a není jakkoli snadné ji staticky zachytit. Jedině tak bude možné nastínit perspektivy dalšího vývoje ruské formy vlády.

---

<sup>91</sup> Tento výčet se opírá zejména o přístup, který zvolil J. Holzer v již citované práci *Politický systém Ruska. Hledání státu* z roku 2001.



### 3.1 Stranický systém, volby a jejich vliv na formu vlády

Dějiny nejsou pro sledování geneze ruské stranické soustavy vůbec příznivé. Je to dáno povahou vlády absolutistické, později konstituční monarchie, výsledky jejíhož vládnutí vedly k nastolení komunistického režimu. Jeho ideologie byla v kontradikci s principem pluralismu, především pak se svobodnou soutěží politických stran. O tomto období můžeme hovořit jako o unipartismu.<sup>92</sup> Délka trvání nesvobody byla dost dlouhá na to, aby to skrovné, co se utvořilo v posledních letech carského Ruska,<sup>93</sup> opět zaniklo v mysli společnosti, takže vlastně v devadesátých letech nebylo prakticky na co navazovat.

To se odrazilo i na charakteristice současného systému politických stran. Vyvstává situace, kdy zajímavějšími aspekty přechodu k demokracii nabízí institucionální uspořádání a jeho faktické vlivy na proměnu ruské společnosti. To vede některé autory k závěru, že „řada politologů (povětšinou neruského původu), kteří se věnují postsovětské ruské politice, tento námět buď (1) víceméně obchází s poukazem, že Rusko aktuálně z hlediska vlastního fungování nabízí důležitější otázky a problémy než je fenomén stranictví, nebo jej (2) lakonizuje tezemi o prozatímní nedostatečné zformovanosti a přetrvávající zárodečnosti procesu krystalizace ruských politických stran a tím pádem o předčasnosti závěrů stran systémovosti této sféry politického života Ruské federace.“<sup>94</sup>

Uvedeným citátem bychom mohli snadno uzavřít tuto kapitolu. To by se však ve světle přechodu Ruska k novému státnímu zřízení nejevilo spravedlivým. V současné době sice stranický systém nedává příliš mnoho podnětů hovořit o něm jako o dynamicky se rozvíjející entitě ruské politiky, přesto je pro pochopení politického vývoje nezbytné se o něm blíže zmínit.

Je třeba upozornit, že míra aktivity stran souvisí s tím, jak důležité jsou ty orgány státní moci, v nichž se stranictví projevuje nejvíce, tedy v kolegiálních orgánech. Od přijetí Ústavy Ruské federace takový prostor poskytovala jen Státní дума, protože Rada federace je formována způsobem, který stranickou soutěživost při obsazování jejích křesel téměř vylučuje. To se také podstatným způsobem odrazilo na činnosti těchto institucí zejména

---

<sup>92</sup> Sartori, G. *Strany a stranické systémy. Schéma pro analýzu*, s. 224. Sartori termín unipartismu užívá jako synonymum pro „jednu stranu“ i pro „monopartismus“ (s. 439, pozn. 8). Unipartismus chápe tak, že „existuje jen jedna strana a jen jedna strana smí existovat.“ (s. 224)

<sup>93</sup> Stranický systém v období po vydání carského manifestu v říjnu 1905 bylo možné promítnout do třech politických táborů – provládní, liberální a socialistický. Pelikán, D., op. cit., s. 53.

<sup>94</sup> Holzer, J. *Politické strany Ruska. Hledání identity*, s. 15.



v průběhu devadesátých let. Podstatným způsobem se to projevilo na schopnosti vystupovat jako samostatný či dokonce jako opoziční subjekt ve vztahu k prezidentské administrativě. Povětšinou to byla Státní дума, která vstupovala do konfliktů s prezidentem Jelcinem v širokém kruhu otázek vnitřní i zahraniční politiky. Nelze tedy obecně dovodit, že by strany zastoupené v dolní komoře Federálního shromáždění nepředstavovaly žádný nebo nepatrný potenciál vlivu na veřejný život.

Můžeme ale mluvit o emancipaci ruských politických stran či hnutí? Uvážíme-li, jaký obraz si o nich vytvářejí občané ve srovnání s tím, jak vnímají hlavu státu,<sup>95</sup> bude odpověď spíše záporná. Existují tu ale závažnější důvody. Emancipace znamená především zachycení většího politického prostoru, v němž se lépe artikuluji parciální zájmy a názorové střety mohou dostat volnější průchod. Emancipace ruských politických stran je ze strany jedné zoufale závislá na emancipaci parlamentu, zejména Státní dumy, ze strany druhé pak na modernizaci společnosti, sužovanou mnohdy zaběhlými vzorci chování. Pokud jde o emancipaci parlamentu, pak tato změna nutně souvisí s formálním zásahem do Ústavy, na kterém mnozí představitelé nemají zájem buď proto, že sami tajně doufají v získání prezidentské funkce v budoucnu (v kterémžto případě by oslabení bylo pro ně nežádoucí), anebo prostě proto, že mechanismus takových změn je natolik náročný, že jejich realizace se pohybuje přinejmenším na hraně proveditelnosti nehledě na roli, kterou by zde nutně musel sehrát prezident. Pokud jde o emancipaci „společenského myšlení“ ve vztahu k politickým stranám, bude nezbytné počkat takovou dobu, dokud se do čela názorového proudu nedostane generace nejen politiků, ale zvláště voličů, kteří se narodili do nového, reformovaného Ruska a kteří nebudou zatíženi tradovanými stereotypy myšlení.

Podoba stranického systému je dosti ovlivněna fenoménem parlamentních voleb. Volby určují, jakou bude mít stranický systém podobu, zda to bude kupříkladu bipartismus či multipartismus, zda – v ruském případě – bude možné sestavit názorovou většinu či jestli budou politické síly roztržštěné a neschopné se mezi sebou dohodnout. To stěžejním způsobem předurčuje reálný vliv Dumy na ruské politické prostředí, přičemž tento vliv zase citelně zasahuje do samotné podoby formy vlády. Prezident se tak buď těší fakticky neomezené moci, anebo je nucen s ohledem na opoziční uskupení v Dumě činit ústupky a

---

<sup>95</sup> Zdroj průzkumu Levada-centr: <http://www.levada.ru/prezident.html>. (4.5.2008)

směřovat ke kompromisu, což se nezdálo stálo za vlády B. N. Jelcina.<sup>96</sup> Naopak prezidentu Putinovi se podařilo vytvořit „poslušný“<sup>97</sup> parlament, důsledkem čehož je takřka absolutní dominance hlavy státu ve všech sférách politického života země.

Volby do Státní dumy jsou ve srovnání s předchozími dějinami ruské státnosti neustále se „profilující zkušeností“<sup>98</sup>, což plyne z „novosti“ voleb v politickém systému Ruska. První volby do dolní komory proběhly na základě prezidentských dekretů, a to spolu s všelidovým hlasováním o návrhu nové ústavy pro zemi. Jelcin tehdy pro volby do Dumy zvolil smíšený systém. Jedna polovina poslanců byla volena proporčně, druhá půlka byla volena většinově v jednomandátových obvodech. V poměrné části volebním obvodem bylo celé území Ruské federace, přičemž byl aplikován systém přísně vázaných kandidátních listin.

Smíšený volební systém sice nezobrazuje mapu rozložení politických sil v zemi přesně, přesto lze z něj extrahovat některé významné postřehy z hlediska zárodečného formování ruského stranického systému. Z výsledků voleb 1993<sup>99</sup> je zjevná nerovná hodnota mandátů získaných proporčně a mandátů získaných v jednomandátových volebních obvodech. Na federální úrovni získaly nejvíce mandátů velké politické strany – nepřekvapivě Komunistická strana RF, Liberální demokraté v čele s Žirinovským, dále Volba Ruska a některé další, již méně významné stranické subjekty. Velkým stranám se sice zároveň podařilo získat nějaké mandáty ve většinové části, ovšem v porovnání s některými méně významnými subjekty, kterým se pro změnu nepodařilo získat mandát v proporční části, je to zanedbatelné číslo.

V takto sestavené Dumě působilo v letech 1994 – 1995 13 různorodých politických subjektů a 134 nezávislých kandidátů. Za takové situace nebylo možné od první Dumy očekávat systematický způsob práce, navíc vítězství vůči prezidentu opozičních subjektů v prvních volbách je třeba vnímat v kontextu nového ústavního uspořádání, v němž rozložení mocenského potenciálu ostatních institucí parlament dotlačilo k roli asystémové opozice.<sup>100</sup> „Postkomunistický stranický systém Ruska byl charakterizován vysokým

---

<sup>96</sup> Podrobněji se v této věci pojednává v kapitole 3.3, o vztazích mezi prezidentem a parlamentem ve vývoji.

<sup>97</sup> Kysela, J., op. cit., s. 294, pozn. 353.

<sup>98</sup> Holzer, J., op. cit. (2001), s. 60.

<sup>99</sup> Statistické údaje voleb: Holzer, J., op. cit. (2001), s. 214.

<sup>100</sup> Holzer, J., op. cit. (2001), s. 59.

stupněm fragmentace a vratkosti. Strany byly nestálé od jedněch voleb k druhým a složení Státní dumy bylo vysoce fragmentované.“<sup>101</sup>

Na druhou stranu vystupovala Státní дума v četných otázkách vnitřní i vnější politiky země přes svou roztržitost až překvapivě pevně. To platí i pro vztahy mezi Dumou a prezidentem. Vysvětlit to lze tím, že „vlastenecké politické strany Ruska, Komunistická strana Ruské federace (KPRF), Agrární strana (APR) a Liberálně demokratická strana (LDPR) hrály klíčovou úlohu ... Ačkoli KPRF, APR a LDPR tehdy nezískaly většinu, hlasovaly relativně souladně.“<sup>102</sup> Remington, Smith a Haspel se navíc domnívají, že angažovanost Dumy v procesu tvorby politiky značí „poněkud větší úlohu parlamentu, než ústava z roku 1993 ... předpokládá.“<sup>103</sup>

Aktivitu první Dumy mohou doložit následující příklady. Zatímco některé iniciativy vzbuzují dnes spíše úsměv, jiné zasahovaly do vlastního politického systému země. Jako příklad prvního druhu podnětů lze uvést usnesení komory z listopadu 1995, nazvané „O prohlášení poslanců frakce Agrární strany Ruska „V čí rukách je cena chleba“.“<sup>104</sup> Duma se v něm dožaduje vlády, aby za účelem stabilizace cenové hladiny vyčlenila finanční prostředky na nákup zrna u domácích výrobců v dostatečném množství na pokrytí potřeb obyvatelstva. Tuto deklaraci je třeba hodnotit výlučně jako politickou propagaci a vymezování se vůči vládní politice, i když je svou formulací spíše zdrženlivá než konfliktní. Jiným příkladem byly mnohé výzvy Dumy stran realizované privatizace zvláště některých významných ruských společností, kdy dolní komora apelovala na prezidenta, aby zhodnotil dopady privatizace na národní zájmy státu.<sup>105</sup> Jindy zase Duma kompenzovala svůj nízký mocenský potenciál ve věcech zahraniční a bezpečnostní politiky adresováním různých výzev a žádostí prezidentu RF. Tak například v usnesení z 18. října 1995<sup>106</sup> poslanci vyjadřují krajní nespokojenost se stavem národní bezpečnosti Ruska a žádají od prezidenta, aby Federálnímu shromáždění předložil návrh doktríny národní

---

<sup>101</sup> Duvanova, D., Zielinski, J. *Legislative Accountability in a Semi-Presidential System: Analysis of the Single-Member District Elections to the Russian State Duma*, p. 1151.

<sup>102</sup> Flikke, G. *Party Organization in Transitional Parliaments: The Case of the Russian State Duma*, pp. 32, 37.

<sup>103</sup> Remington, T., Smith, S., Haspel, M. *Decrees, Laws and Inter-Branch Relations in the Russian Federation*, p. 320.

<sup>104</sup> Viz usnesení Státní dumy z 17. listopadu 1995 N 1336-I ГД. Sbíрка zákonodárství Ruské federace, 1995, N 49, čl. 4712.

<sup>105</sup> Viz kupř. usnesení Státní dumy z 10. listopadu 1995 N 1297-I ГД týkající se zbrojní akciové společnosti OKB Suchoj, která vyvíjí vojenská letadla.

<sup>106</sup> Usnesení Státní dumy N 1208-I ГД. Sbíрка zákonodárství Ruské federace, 1995, N 44, čl. 4154.

bezpečnosti ke schválení, třebaže podle ústavy je rozhodování v těchto otázkách svěřeno hlavě státu.

Druhým typem iniciativ pak byly kroky namířené na rozšíření úzké sféry kompetence dolní komory nejrůznějšími, leckdy svéráznými způsoby.<sup>107</sup>

Ke konci roku 1995 byly vyhlášeny nové volby, jak to vyžadovala závěrečná a přechodná ustanovení nově přijaté Ústavy Ruské federace. V těchto volbách, uspořádaných podle stejného volebního klíče smíšeného systému (už ale na základě volebního zákona), vyhrála Komunistická strana RF, přičemž její zisk v poměrné a většinové části se výrazně sblížil (99:58), zatímco u ostatních relevantních subjektů byla opětovně potvrzena neschopnost získat větší počet mandátů ve většinové části, kde oproti minulým volbám ještě více posílily regionální a méně významné z celoruského pohledu subjekty.<sup>108</sup> Výrazným dokladem toho je Agrární strana Ruska, která vyhrála ve dvaceti jednomandátových obvodech, ale nezískala ani jeden v poměrné části. Výrazně k tomu přispěla pětiprocentní volební klauzule, jejíž výše byla dostatečná na to, aby mnohým politickým subjektům zabránila získat mandáty v poměrné části. Počet nezávislých kandidátů poklesl na 77, ovšem, jak podotýká Holzer, „je ... nutno upozornit na jev „skryté“ stranické příslušnosti některých kandidátů ... na prvním místě tento model používá KPRF.“<sup>109</sup> Takto zvolená dolní komora představovala pro realizaci Jelcinovy politiky neúrodnou či ještě méně úrodnou půdu než předchozí složení dolní komory a spolu s tím i platformu veškerých podstatných protijelcinovských a protiprezidentských snah obecně. Přijímala populistické zákony, které Jelcin vetoval, obviňujíc ho přitom z toho, že svým přístupem je brzdou reforem, protože většina v Dumě nebyla dostatečně velká na to, aby přehlasovala prezidentovo veto. „Ani jedna z voleb neposkytla Jelcinovi velmi mnoho parlamentních spojenců, ačkoli pravomoci obou Státních dum<sup>110</sup> významně poklesly díky „superprezidentské“ ústavě z roku 1993. Ve výsledku legislativně-exekutivní konflikt, jenž

---

<sup>107</sup> Za takový je možno označit pokus Dumy vydávat všeobecně závazný výklad federálních zákonů, jako tomu bylo ve spojitosti s federálním zákonem «O vnesení změn a doplnění do Zákona Ruské federace „O statusu soudců v Ruské federaci“» nebo v případě výkladu Občanského zákoníku Ruské federace, jak učinila již nově zvolená Duma. V obou případech byla příslušná usnesení Státní dumy na návrh prezidenta zrušena Ústavním soudem.

<sup>108</sup> Výsledky voleb 1995 opět podle Holzer, J., op. cit., s. 216.

<sup>109</sup> Holzer, J., op. cit. (2001), s. 65.

<sup>110</sup> Tj. první (1993 – 1995) a druhé (1995 – 1999).

tolik poznamenal „první“ ruskou republiku (1992-93), nebyl tak vysilujícím v „druhé“ (1994 – současnost).“<sup>111</sup>

Parlamentní volby v roce 1999 se konaly v předvečer střídání prezidentů v Kremlu. Přestože se předčasné odstoupení prvního prezidenta RF neočekávalo, byť jeho zdravotní stav nebyl po celou dobu jeho druhého funkčního období příliš uspokojivý, předvolební kampaň se nesla v duchu nadcházejících prezidentských voleb na jaře 2000. Výrazně se v těchto volbách odrazila snaha Kremlu zformovat a prosadit uměle vytvořenou politickou stranu – Jednotu, která sice nezvítězila (jako první byli komunisté, kteří opět dosáhli slušných výsledků v obou částech – 67:46), ale v poměrné části téměř komunisty dohnala (o 3 mandáty), zatímco její zisk ve většinové části byl nízký – pouhých 9 mandátů oproti 46, jež získala Komunistická strana RF. Jednota měla jediný cíl – podporu příští hlavy státu. Zabodoval i blok moskevského starosty Jurije Lužkova OVR (Vlast Celé Rusko), který v poměrné části získal 37 a ve většinové 31 mandátů.<sup>112</sup> Počet nezávislých znovu vzrostl – na 105, z nichž náležité procento musíme jako vždy přičíst na vrub komunistům; to však lze zjistit z chování některých těchto „nezávislých“ během hlasování na půdě Dumy v daném volebním období. Počet subjektů zastoupených v dolní komoře FS na základě výsledků voleb z prosince 1999 výrazně ubyl. Je třeba říci, že Státní Duma vzešlá z těchto přelomových voleb provázela skoro celé první funkční období Vladimira Putina. Toto období už nebylo poznamenáno nekompromisním konfrontačním stylem přístupů prezidenta a Dumy, protože druhý prezident RF zvolil opatrnější (a přece jen vstřícnější) taktiku ve vzájemných vztazích výměnou za podporu některých svých legislativních návrhů, čímž došlo také k redukci počtu vydávaných právních aktů ze strany hlavy státu.

Předposlední volby do Dumy se konaly na sklonku roku 2003. V nich drtivou většinou zvítězila předem zformovaná proprezidentská politická strana Jednotné Rusko (samo získalo 223 křesel), která spolu s některými dalšími spřízněnými subjekty vytvořila frakci o síle kvalifikované, dvoutřetinové většiny. Vítězství prokremelské strany se dalo předem čekat a očekávání postupně rostla spolu s tím, jak se rapidně zvedala popularita prezidenta Putina. Výrazný propad zvláště ve většinové části utrpěli komunisté (40:12 + několik „nezávislých“), jejichž řady v důsledku odlivu části voličů nejpravděpodobněji ve prospěch *Jednotného Ruska* v novém parlamentu prořídly; v těchto volbách jich bylo

---

<sup>111</sup> Clark, W. A. *The Russian State Duma: 1993, 1995 and 1999*, p. 4.

<sup>112</sup> Výsledky voleb 1999: *1999 Russian Duma Election Results*, <http://www.afpc.org/pubs/D99.pdf>. (4.5.2008)

zvoleno 67). Výsledkem voleb je existence sedmi politických subjektů v dolní komoře. Oproti prvním volbám (13) je toto číslo téměř poloviční.<sup>113</sup>

Nový volební zákon, dle něhož proběhly poslední volby ke konci roku 2007, zrušil dosavadní úpravu v podobě smíšeného volebního systému a zavedl poměrný, přičemž volební klauzule byla zvýšena (pro jednu stranu) na 7 %. To mělo za důsledek další zeštíhlení počtu parlamentních stran, kdy sedmiprocentní volební klauzuli překonaly pouze čtyři strany, a to *Jednotné Rusko* se ziskem 64,3 % hlasů (315 mandátů), dále *Komunistická strana RF* se ziskem 11,57 % (57 mandátů), *Liberálně-demokratická strana Ruska* se ziskem 8,14 % (40 mandátů) a *Spravedlivé Rusko* se ziskem 7,74 % (38 mandátů).<sup>114</sup> Z výsledků jednoznačně vyplývá, že *Jednotné Rusko*, jehož kandidátní listinu vedl Vladimir Putin,<sup>115</sup> disponuje pohodlnou ústavní většinou; tak velký volební zisk na politické scéně Ruska poměrně nové strany ve volbách lze však zdůvodnit jen jedním faktorem, kterým je samotný prezident V. Putin. *Jednotné Rusko* bylo zakládáno a podpořeno s jeho účastí, proto strana fakticky odvozuje svou legitimitu od celospolečenské popularity prezidenta. Vladimir Putin na sjezdu strany v dubnu 2008 přijal nabídku strany stát se jejím předsedou, členem strany se však nestane.<sup>116</sup>

Stranu *Spravedlivé Rusko* vedené předsedou Rady federace Sergejem Mironovem je třeba vnímat v kontextu kremelské předvolební strategie před volbami do Dumy v prosinci 2007. V. J. Surkov, náměstek vedoucího prezidentské administrativy, poradce prezidenta a hlavní stratég Kremlu, je autorem nové koncepce stranického systému Ruska. Její podstata spočívá ve vytvoření specifického dvoustranického systému tak, aby se potenciál většiny ruského elektorátu soustředil do dvou silných politických stran, podporujících centralizační snahy a utvrzování silné federální moci. Surkov to vyjádřil slovy: „Naše společnost postrádá »druhou nohu«, na kterou by mohla přenést svou váhu, když první noha zdřevění.

<sup>113</sup> Zdroj výsledků voleb 2003, Ústřední volební komise (CIK RF):

[http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100095621&vrn=100100095619&region=0&global=1&sub\\_region=0&prver=0&pronetvd=0&vibid=100100095621&type=242](http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100095621&vrn=100100095619&region=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=0&vibid=100100095621&type=242). (4.5.2008)

<sup>114</sup> Zdroj: Ústřední volební komise Ruské federace:

[http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100021960186&vrn=100100021960181&region=0&global=1&sub\\_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=100100021960186&type=242](http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100021960186&vrn=100100021960181&region=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=100100021960186&type=242). (4.5.2008)

<sup>115</sup> Vladimir Putin vozglavit predvybornyj spisok „Jedinoj Rossii“,

<http://www.edinros.ru/news.html?id=12422>. (1.10.2007)

<sup>116</sup> Putin to lead United Russia party, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7347124.stm>, 15.4.2008. (11.5.2008)



Rusko potřebuje druhou velkou stranu.<sup>117</sup> Podle Surkova by měla vzniknout taková politická strana, která by byla schopna sebrat hlasy na úkor levicových stran se silným nacionalistickým nádechem. Takovou stranu přitom reprezentuje především KPRF. Podle K. Privalova, redaktora politické rubriky *Izvestija*, „Jednotné Rusko a RPL (Ruská strana života, předchůdce Spravedlivého Ruska – pozn. cit.) nejsou rivaly – jen odlišně velké póly politického spektra.“<sup>118</sup>

Z fenoménu jednotlivých ruských parlamentních voleb lze vyvodit závěr, že stranický systém se stále ještě pevně nezformoval a že další vývoj závisí na celospolečenské proměně a změnách politického života země vůbec. Přesto došlo k výrazné proměně v porovnání s devadesátými léty, kdy neexistovala velká a rozhodující politická strana, jakou dnes představuje *Jednotné Rusko*, které si i do budoucna uchová velký politický potenciál, a to v přímé souvislosti s příchodem V. Putina na post předsedy strany a předsedy vlády. O tuto stranu se přitom nebude opírat jen premiér Putin, nýbrž i prezident Medveděv.

### 3.2 Fenomén prezidentských voleb

Velice důležitým rysem, který podstatně ovlivňuje nejen formální, ale především faktickou stránku formy vlády, jsou prezidentské volby. Jak je možné vysledovat z chování médií a celkové panující atmosféry ve společnosti, představují volby hlavy státu klíčovou politickou událost, která – na rozdíl od parlamentních voleb – dopředu fatalisticky ovlivní směřování Ruska v domácí i zahraniční politice. Přitom zásadní význam mají spíše ty volby, v nichž už stávající hlava státu kandidovat nebude či nemůže a z nichž má vzejít nový lídr země. Takové volby byly dosud v novodobé historii Ruska dvoje – na jaře 2000, resp. 2008, ve kterých byl vybrán předem určený nástupce. V prvním případě svého nástupce úporně hledal B. Jelcin za ne příliš příznivých okolností, ve druhém případě jej téměř na poslední chvíli oznámil odstupující V. Putin.<sup>119</sup>

Při komparaci s volbami do Státní dumy vychází najevo, že a) prezidentské volby lze vhodným způsobem načasovat tak, aby překvapení bylo využito ve prospěch svého nástupce a b) tyto volby doprovází mnohem větší volební účast než u voleb do Dumy, což

<sup>117</sup> citace podle článku *Fifteen years after August 1991, Russia's party system grows a second leg*, zveřejněného na adrese: <http://www.wps.ru/en/pp/politruk/2006/08/18.html>, 18.8.2006. (4.5.2008)

<sup>118</sup> Zdroj: tamtéž.

<sup>119</sup> Jelcin, B. *Prezidentský maraton*, s. 279 – 287.



je zčásti dáno silnějším postavením prezidenta. Výsledkem je vyšší legitimita zvolením ustaveného orgánu. To se projevilo ve všech dosud uspořádaných volbách, nejvíce logicky při vyostřených volbách v červnu 1996, kdy Jelcin zvítězil až ve druhém kole, poraziv komunistického kandidáta G. Zjuganova, který se svým výsledkem z prvního kola (32,12 %) skoro vyrovnával volebnímu zisku Jelcina (35,12 %); B. Jelcinovi se podařilo vypracovat z preferenčního propadliště voličů až do popředí, patrně díky mediální kampani snažící se zobrazit Jelcinovy počiny v úřadě v pozitivním světle. Podobnou strategii zaujal prezident Putin, který se svými počiny jako úřadující hlava státu snažil mobilizovat ruský elektorát, což citelně snížilo šance G. Zjuganova na konečné vítězství. Jak k tomu poznamenává Holzer, „v každém případě se schopnost mobilizovat podstatnou část ruského elektorátu a nastartovat vítězné tažení jeví takřka jako «pohádkový příběh».“<sup>120</sup>

Prezidentské volby z roku 2004 jasně zobrazily rostoucí popularitu prezidenta Putina. Ten porazil své protikandidáty hned v prvním kole, když obdržel 71,31 % hlasů (téměř 50 milionů voličů z něco málo přes 108 milionů registrovaných).<sup>121</sup> V těchto volbách Zjuganov již nekandidoval, protože si mohl být jistý svým neúspěchem, který by se byl musel nutně dostavit v době, kdy na jevišti vystupovala hvězda politické scény, prezident Putin.

Poslední prezidentské volby v březnu 2008 se dlouho nesly ve znamení velkých očekávání ve vztahu ke končícímu druhému funkčnímu období prezidenta Putina, kterému ústava zapovídala kandidovat na třetí období za sebou. Po spekulacích o změně základního zákona, která by Putinovi a tím i jeho podporovatelům na různých úrovních státní správy i mimo ní umožnila setrvat na svých postech,<sup>122</sup> sám Putin postupně a téměř na poslední chvíli vyjasnil, jak bude pokračovat v politické kariéře. V prosinci 2007 na schůzce s představiteli parlamentních frakcí prezident podpořil kandidaturu D. A. Medveděva na funkci hlavy státu, čímž zcela v duchu „prezidentské primogenitury“ zajistil jeho zvolení prezidentem v březnu následujícího roku.<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> Holzer, J., op. cit. (2001), s. 42.

<sup>121</sup> Zdroj: Ústřední volební komise.

[www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&global=1&vrn=1001000882950&region=0&prver=0](http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&global=1&vrn=1001000882950&region=0&prver=0). (4.5.2008)

<sup>122</sup> *Putin 'against having third term'*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6509451.stm>, 30.3.2007. (11.5.2008)

<sup>123</sup> *Načalo vstreči s představiteli partij «Jedinaja Rossija», «Spravedlivaja Rossija», «Graždanskaja sila» i Agrarnoj partii,*

[http://www.kremlin.ru/appears/2007/12/10/1551\\_type63374type63376type82634\\_153792.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2007/12/10/1551_type63374type63376type82634_153792.shtml), 10.12.2007. (11.5.2008)

Prezidentské volby postrádají, což je pro ně docela příznačné, ryze tématický charakter. Jsou vedeny buď v konfrontačním stylu (1996), anebo ve stylu referenda o „nejlepším“ kandidátovi, který byl určen k výkonu prezidentské funkce. A pokud se během předvolebních kampaní témata objevují, pak je to buď čistě z (nevěčných) důvodů jejich vzájemného napadání politickými soupeři, anebo z důvodů dosažení podpory průřezově politickým spektrem.

Prezidentské volby tedy mají primární význam pro politické dění a jsou velmi sledovanými politickými akty i v zahraničí. Jejich význam zastihuje volby parlamentní, které nemají potenciál stát se rozhodující událostí v zemi, aspoň ne do doby, kdy dojde ke změně mocenského potenciálu parlamentu, v první řadě Státní dumy. Takové faktické posílení přímých voleb nás může jen utvrdit v základní podmínce prezidentského systému, v podmínce přímých voleb. Legitimita v nich získaná se tak podstatným způsobem liší od legitimacy Státní dumy.

### **3.3 Vztahy mezi prezidentem a parlamentem od přijetí ústavy a jejich vliv na vývoj federální formy vlády**

Ruskou formu vlády do značné míry ovlivňuje chování politických aktérů, především prezidenta a parlamentu, v praxi. To, jakým způsobem se chovají ve vzájemných vztazích, jak reagují na nepředvídané situace, jak dokáží činit zásadní rozhodnutí, to vše významně ovlivňuje reálnou formu vlády a současně reprezentuje její dynamický rozměr. V tomto ohledu lze rozlišit dvě velké éry v dosavadním vývoji politického systému Ruska – Jelcinovu epochu devadesátých let a prezidentství Vladimira Putina. Přestože ústava zůstala po obě období nezměněna, postavení a reálná moc hlavy státu se proměnily. Následující řádky jsou zasvěceny analýze vývoje vztahů mezi prezidentem a parlamentem, jejichž proměna formu vlády výrazně poznamenala.

#### **3.3.1 Jelcinova epocha**

„Úspěch“ všelidového hlasování o nové konstituci a zároveň neúspěch proreformního tábora v souběžně vyhlášených parlamentních voleb<sup>124</sup> do velké míry předurčil a vytýčil hranice pro budoucí střety mezi prezidentem a parlamentem. Působily tu hlavně dva stěžejní faktory. Jednak ústavní postavení parlamentu podle nové ústavy dramaticky

---

<sup>124</sup> Holzer, J., op. cit., s. 58.

omezilo obzvláště jeho kontrolní pravomoci směrem k exekutivě, jednak moment politické nejistoty, jejímž důsledkem byla „zdráhavost přiblížit se opětovně příliš blízko na hranu občanské války, jež sloužila jako významný omezovač politických aktérů v prvních měsících, které následovaly přijetí ústavy v prosinci 1993. Jak prezident, tak parlament, každý z nich obávající se důsledků zatlačení druhé strany příliš daleko, projevovali zájem na mírové koexistenci.“<sup>125</sup>

Toto období zdánlivého klidu netrvalo příliš dlouho. Zásadní úlohu zde sehrál konflikt v Čečenské republice, jehož stinných stránek se snažily využít protijelcinovské síly ve svůj prospěch, v první řadě KPRF. Na základě událostí v Buďonovsku z 14. června 1995 a následujícího vývoje byly vzneseny návrhy na zahájení procedury *impeachmentu* prezidenta. 16. června obdržel příslušný návrh podporu 150 poslanců (jedné třetiny Dumy), což představuje dostatečný počet hlasů pro zahájení této procedury uvnitř samotné dolní komory (čl. 93 odst. 2 Ústavy RF), nicméně po rozhodnutí frakce *Volby Ruska* někteří její poslanci své podpisy za iniciativu vedoucí k sesazení hlavy státu odvolali. V návrhu poslanci vinili B. N. Jelcina ze tří skutků, které kvalifikovali jako těžké trestné činy. Prvním byl samotný způsob změny ústavního zřízení v roce 1993 (násilné ukončení pravomocí Sjezdu lidových poslanců a Nejvyššího sovětu, vydání výnosu N 1400 o postupné ústavní reformě), druhým bylo vydání prezidentem Jelcinem jako vrchním velitelem rozkazů ve spojitosti s likvidací teroristů v Buďonovsku a třetím byly Jelcinovy počiny v rámci čečenského konfliktu. Iniciativa nakonec ztroskotala na hlasování o vytvoření speciální komise, jejíž založení je povinnou součástí celého procesu zbavení prezidenta funkce. Pro její vytvoření hlasovalo poprvé 168 poslanců, při opakovaném hlasování 167, přičemž bylo zapotřebí nejméně 226 hlasů, tedy nadpoloviční většina všech poslanců Státní dumy.<sup>126</sup>

První Duma se také snažila využít institut vyslovení nedůvěry vládě. Hlasování o nedůvěře vládě se uskutečnilo třikrát, další pokusy se nedostaly ani na program schůze. Krom toho Duma svými usneseními rovněž žádala po prezidentu propuštění některých ministrů ze svých funkcí nebo jim dokonce vyjadřovala nedůvěru.<sup>127</sup> 27. října 1994 získal návrh na

---

<sup>125</sup> Remington, T. F. *The Evolution of Executive-Legislative Relations in Russia since 1993*, p. 504.

<sup>126</sup> *Sootnošenije političeskich sil v Gosudarstvennoj Dume pervogo sozyva (1994-1995). Někotoryje rezultaty golosovanij*, <http://www.politika.su/fs/gd1soot.html>. (5.5.2008)

<sup>127</sup> Viz usnesení Státní dumy z 10. března 1995 N 569-I ГД, z 23. června 1995 N 911-I ГД a N 912-I ГД. V prvním případě Státní duma vyjádřila nedůvěru tehdejšímu ministrovi vnitra V. F. Jerinovi, což ovšem mělo výlučně manifestační charakter, neboť Ústava Ruské federace Státní dumě vyslovovat nedůvěru

vyslovení nedůvěry podporu 198 hlasů (z nutných 226), a tak nebyl přijat. Pro vyjádření nedůvěry hlasovali skoro všichni členové frakcí KPRF, LDPR a 70 % poslanců za Agrární stranu Ruska. Naproti tomu návrh na vyslovení důvěry z června 1995 se setkal s úspěchem, když se pro něj vyslovilo 241 poslanců napříč politickými stranami.<sup>128</sup> To je třeba přičíst zejména událostem v Buďonovsku. Prezident Jelcin vyjádřil v dopise z 22. června s rozhodnutím Dumy nesouhlas. Krom toho tehdejší premiér V. Černomyrdin postavil před Státní dumu otázku vyjádření důvěry vládě, která mohla celý proces urychlit rozpuštěním dolní komory, ke kteréžto variantě se Jelcin klonil. To znamenalo, že Duma mohla buď vyslovit vládě nedůvěru a vydat se téměř jistě vstříc svému rozpuštění, anebo naopak důvěru, což by pro ni zase znamenalo frustrující ztrátu svého obrazu v očích veřejnosti.<sup>129</sup>

Státní dumě se však i přes její relativně malý mocenský potenciál dosáhla z politického hlediska dílčího úspěchu, když svým rozhodnutím požádala prezidenta, aby zprostil funkce tehdejšího místopředsedu vlády a ministra pro národnosti N. D. Jegorova, kterého řada poslanců považovala za jednoho z hlavních aktérů nesoucích vinu ve věci čečenského konfliktu. Duma usnesení přijala 23. června 1995, prezident ještě třicátého téhož měsíce Jegorova odvolal. Obdobně se Jelcin zachoval při vyjádření nedůvěry ministru vnitra V. F. Jerinovi. V případě ministra obrany Gračova poslanci sice doporučili jeho odvolání, ze strany hlavy státu však toto doporučení zůstalo bez odezvy. Prezidentův přístup k řešení otázek souvisejících s personální sestavou vlády Ruské federace na půdě Státní dumy dokonce vyvolal protiakci v podobě přijetí změn čl. 112 Ústavy RF tak, aby dolní komoře náleželo právo schvalovat jmenování vládních ministrů. Návrh ale zamítla Rada federace.<sup>130</sup> Remington takovou situaci vystihl slovy: „Regionální a republikoví vůdci sotva mají tendenci vzdát se moci na úkor federálního centra, aby učinili Dumu silnější

...<sup>131</sup>

---

jednotlivým ministrům neumožňuje, resp. dovoluje pouze jako proklamaci bez jakýchkoli ústavněprávních důsledků. V posledně uvedených usneseních už Duma jen „doporučuje“ prezidentovi zbavit úřadu některé členy vlády.

<sup>128</sup> Zdroj: viz pozn. 34.

<sup>129</sup> Černomyrdin ovšem navrhl kompromisní variantu: jestliže Duma bude hlasovat o nedůvěře vládě a nedůvěru nevypraví, pak předseda vlády otázku vyjádření důvěry vezme zpět a stáhne z projednávání. Třetí hlasování se uskutečnilo 1. července. Nejprve vystupovali lídři frakcí s nejrůznějšími procedurálními návrhy a rokování dolní komory se proměnilo v napjatou politickou diskusi. Nakonec předseda Dumy Rybkin nechal hlasovat o nedůvěře vládě, jejíž vyslovení získalo podporu 193 poslanců, přičemž svůj postoj nezměnila komunistická frakce, liberální demokraté V. Žirinovského své tvrdošíjné pozice vůči kabinetu naopak posílili. Naproti tomu u ostatních frakcí došlo k přehodnocení jejich postoje, a to ve výsledku zajistilo nevyslovení nedůvěry. V. Černomyrdin poté svůj návrh stáhl.

<sup>130</sup> Zdroj: viz pozn. 34.

<sup>131</sup> Remington, T. F., op. cit., p. 512.

Druhá Státní дума byla zvolena 17. prosince 1995 a zasedala od 16. ledna 1996 do 24. prosince 1999.<sup>132</sup> První důležité politické rozhodnutí, které bezprostředně zasahovalo do otázky formy vlády, bylo schválení kandidáta na úřad předsedy vlády. Jelcin opět nominoval V. Černomyrdina. Státní дума projednala jeho kandidaturu následující den. Projednávání se sice neobešlo bez nutných kritik a výtek chyb v činnosti předchozí vlády, ale Černomyrdin obdržel ke svému jmenování souhlas neuvěřitelných 314 poslanců z 402 účastníků se hlasování. 85 poslanců bylo proti. Frakce KPRF, čítající 148 členů, byla v podpoře prezidentské kandidatury rozpolcena. G. A. Zjuganov po proběhnutím hlasování vyjasnil, že frakce KPRF přijala rozhodnutí, dle kterého poslanci z těch regionů, v nichž Jelcin získal ve volbách většinu, měli právo hlasovat podle vlastního uvážení.<sup>133</sup>

Za naprosto zásadní stran vývoje ruské formy vlády je možné považovat konflikt mezi prezidentem Jelcinem a opoziční Dumou ve věci výměn ministerských předsedů v roce 1998. Ten započal na jaře 1998 odvoláním V. Černomyrdina z funkce ministerského předsedy.<sup>134</sup> Dočasným výkonem funkce předsedy vlády RF pověřil S. V. Kirijenka. Jeho kandidaturu na premiérský post posléze předložil Dumě ke schválení. Ta nejprve dvakrát odmítla schválit jeho osobu ke jmenování předsedou vlády, potřetí, kdy jí reálně hrozilo rozpuštění, však byla pod tlakem okolností nucena prezidentského kandidáta schválit.<sup>135</sup> Zde se projevila jedna z největších slabin v jejích pravomocech vůči vládě, totiž nemohoucnost být efektivní brzdou prezidentských aktivit. V roce 1999 byl Kirijenko nahrazen Primakovem, ten Stěpašinem, jehož na konci této rošády vystřídal V. Putin, kterého si Jelcin konečně vybral jako svého nástupce v prezidentském úřadu. Parlament sice nebyl prakticky schopen jakkoli účinně zareagovat, zato sám Jelcin popisuje své pocity kritické chvíle střídání předsedů vlád takto: „Po Primakovově propuštění, které bylo pro veřejnost poněkud bolestné, bude bezdůvodné propuštění Stěpašina vnímáno jako naprostý rozklad Kremlu ... Všichni z toho vyvodí, že se prezident zbláznil. Bude to signál k útoku ze všech stran, od Dumy i Rady federace. Nakonec propukne hromadná demonstrace dělníků.“<sup>136</sup> Předvídaný scénář se nakonec nenaplnil.

---

<sup>132</sup> Zdroj: <http://www.politika.su/fs/gd.html#is>. (5.5.2008)

<sup>133</sup> *Gosudarstvennaja Duma II sozycja: Naznačenije Predsedatelja Pravitelstva*, <http://www.politika.su/fs/gd2spra.html>. (5.5.2008)

<sup>134</sup> Prezident tak učinil svým výnosem N 281 z 23. března 1993 „O vládě Ruské federace“. Sbírnka zákonodárství Ruské federace, 1998, N 12, čl. 1426.

<sup>135</sup> Holzer, J., op. cit. (2001), s. 49.

<sup>136</sup> Jelcin, B., op. cit., s. 285.

V nemalé míře do politického dění zasahovala svým rozhodováním také horní komora Federálního shromáždění, Rada federace. První Rada federace (1994 – 1996) byla rovněž volena na dva roky.<sup>137</sup> Podíváme-li se na rozložení politických sil v prvně svolané horní komoře, zjistíme, že i tady existovaly hlavní dva proti sobě stojící politické proudy. Opozici v širokém smyslu slova představovalo uskupení pod názvem *Konstruktivní spolupráce*, které disponovalo proměnným počtem hlasů v závislosti na tom, zda bylo rozhodováno tajným hlasováním, anebo se hlasovalo po jménech. Při tajném hlasování se proti vládní politice či alespoň ne v její prospěch vyslovovalo až 80 členů, zatímco při hlasování po jménech dosahoval počet opozičních hlasů kolem 30. Naproti tomu prezident Jelcin mohl počítat maximálně s 65 až 70 hlasy.<sup>138</sup>

Opozice se skládala z komunistů, nacionalistických vlastenců, agrárníků a jejich společníků. Vedle opozičního uskupení je třeba uvést dva další významné tábory – demokraty (opět v širokém slova smyslu) a centristy. Demokratům lze přisuzovat 45 mandátů, přičemž jejich seznam se z drtivé většiny překrýval se seznamem kandidátů, podporovaných *Volbou Ruska*.<sup>139</sup>

Centristé zaujímali se svými přibližně 30 křesly nejmenší podíl míst v horní komoře. Jejich tábor byl ovšem rozdělen na dva bloky, z nichž první byli podporovatelé ekonomického a politického kurzu V. Černomyrdina, druhý blok kolem J. Skokova (cca 15 – 20) byl sice velmi protržně orientovaný, nicméně v malé míře byli ochotni spolupracovat s Jelcinem.<sup>140</sup>

Konečně čtvrtou a nejpočetnější skupinou byli především hlavy subjektů RF, jejichž podpora Jelcinovi byla zdaleka nejistá, navíc v některých rozhodnutích se stavěli i proti němu.

Opozice v první Radě federace se snažila svůj potenciál využít co nejvíce. Tak například ve věci projednávání otázky odstoupení generálního prokurátora A. I. Kazannika, za něhož se nejprve členové Rady federace postavili, později, když Kazannik odstoupil, se jim podařilo zablokovat jmenování prezidentského kandidáta A. N. Iljušenka do funkce generálního prokurátora. V dalších věcech se na půdě Rady opozici příliš nedařilo, kupř.

---

<sup>137</sup> Zasedala od 11. ledna 1994 do 15. ledna 1996. (<http://www.council.gov.ru/about/history/index.html>. 5.5.2008)

<sup>138</sup> *Sootnošenije političeskich sil v Sověť Feděracii pervogo sozyva (1994-1996). Někotoryje rezultaty goslovanij*, <http://www.politika.su/fs/sf1soot.html>. (5.5.2008)

<sup>139</sup> tamtéž.

<sup>140</sup> Zdroj: tamtéž.



žádost ke Státní dumě o vyjádření nedůvěry vládě, snaha obrátit se na Ústavní soud s žádostí kontroly ústavnosti některých prezidentských výnosů apod. Nejobtížnějšími otázkami, projednávanými na půdě druhé Rady federace, pro prezidenta Jelcina byly nominační záležitosti. Senátoři, jak se často členům Rady federace přezdívá,<sup>141</sup> nebyli nakloněni mnoha Jelcinovým kandidaturám, zvláště na funkci ústavního soudce. Kandidáti byli jednotlivě podrobeni otázce, jak sami hodnotí revoluční prezidentský výnos N 1400. Ti, kteří podali v zásadě pozitivní hodnocení výnosu, neměli šanci být jmenováni. Naopak negativní stanoviska byla široce přijímána v pozitivním duchu, taková kandidáti byli vždy jmenováni.<sup>142</sup>

Ze všech uvedených epizod ve vztazích mezi prvním prezidentem Jelcinem a parlamentem můžeme zároveň vyvodit, že vliv mimoústavních faktorů – zde například otázka veřejného mínění, možné opoziční akce parlamentu aj. – fakticky bránil v bezuzdném užívání jinak bezvýhradně ústavně garantovaných prerogativ prezidenta. Skutečnost, že Jelcin dokázal ve většině případů svůj záměr prosadit, plyne více ze síly jeho osobnosti, charismatu a schopnosti zásadovým způsobem činit důležitá rozhodnutí. Jelcinovo působení v úřadu prezidenta Ruské federace zanechalo na této vrcholné instituci těžko smazatelné stopy.<sup>143</sup>

### **3.3.2 Putinovo období**

Úspěch proprezidentské *Jednoty* v parlamentních volbách v prosinci 1999, odstoupení B. Jelcina z postu hlavy státu, převzetí prezidentských pravomocí od 12:00 hod. 31. prosince 1999 předsedou vlády V. V. Putinem<sup>144</sup> a jeho zvolení již v prvním kole voleb v březnu 2000 prezidentem země do velké míry předurčilo vývoj vztahů v trojúhelníku prezident – parlament – vláda, a tím i podobu faktické formy vlády. Přitom úřadování prezidenta Putina ve funkci hlavy státu je vhodné rozdělit do dvou period podle jím zastávaných funkčních období. Důvodem je téměř souběžné volební období Státní dumy, jejíž složení se na sklonku roku 2003 změnilo radikálně ve prospěch Putina, což prohloubilo jeho možnosti řídit zejména vnitřní politiku prostřednictvím zákonodárství.

<sup>141</sup> Viz např. Kysela, J., op. cit., s. 294.

<sup>142</sup> Viz pozn. 46.

<sup>143</sup> Holzer, J., op. cit. (2001), s. 51.

<sup>144</sup> Viz prezidentské výnosy z toho dne: N 1761 a N 1762. Sbírka zákonodárství Ruské federace, 2000, N 1 (část II), čl. 109, 110. Výnos N 1762 již podepsal V. Putin se statutem „Исполняющий обязанности Президента Российской Федерации“ (doslova: plnící povinnosti prezidenta Ruské federace).



První Putinovo funkční období, zvláště jeho první dva roky, lze označit za budování si vlastního zázemí jak v Administrativě prezidenta RF, tak i uvnitř vlády, neboť na obou úrovních pracovalo ještě mnoho lidí loajálních prvnímu prezidentovi B. Jelcinovi; tak například A. S. Vološin, vedoucí kremelské administrativy za Jelcinovy vlády a vlivná osobnost v jeho pozadí, byl propuštěn až 30. října 2003, necelého půl roku před prezidentskými volbami.<sup>145</sup> V třetí Státní dumě měly levicové síly méně než třetinu hlasů – 135 (z toho KPRF náleželo 90), což znamenalo významné oslabení opozice v porovnání s předchozí Dumou. Provládní frakce *Jednota* disponovala obdobným počtem mandátů. Na začátku se k ní připojila frakce LDPR, dohromady utvořily provládní formaci o síle 280 – 290 hlasů.<sup>146</sup> Nejednalo se o koalici hlasující vždy jednotně, nýbrž dle povahy navrhované legislativy se frakce *Jednoty* spojovala s jinými parlamentními subjekty. Bylo-li potřeba prosadit zákon, který posiloval centrum na úkor regionů, našla frakce *Jednoty* (v ni počítaje *lidové poslance*) společnou řeč spolu s Agro-průmyslovou frakcí, KPRF, jakož i *Svazem pravicových sil* a *Jablokem*. V otázkách zákonů umožňujících větší zásahy státu do ekonomiky se *Jednota* spojovala s komunisty, agrárními průmyslníky a částí OVR (*Vlast Celé Rusko*). Konstelace politických sil v Dumě byla příhodná pro vytváření ad hoc koalic, dovolujících uskutečňovat mnohem efektivnější vládní politiku. Navíc spojení sil v Dumě současně znamenalo i snazší překonání odporu horní komory ve věcech posílení centra na úkor regionální moci.<sup>147</sup>

Za celé volební období třetí Dumy nebylo pokusů vyslovit vládě nedůvěru, také schválení M. M. Kasjanova, Putinova prvního kandidáta na post premiéra, se obešlo bez větších obtíží, když usnesení Dumy o udělení souhlasu s jeho jmenováním získalo 319 hlasů.<sup>148</sup> M. Kasjanov představoval posledního vysoce postaveného politika spojeného s Jelcinovou érou, běžně se k „jelcinovcům“ řadí, dokonce bývá označován za člena „Rodiny“, prezidentského tábora významných podporovatelů a nejbližších spolupracovníků B. Jelcina.<sup>149</sup> Bylo jen otázkou času, kdy se Vladimir Putin rozhodne v rámci personální obměny v prezidentské administrativě i vládě vyměnit i Michaila Kasjanova. Učinil tak v překvapivé chvíli – 24. února 2004 – méně než tři týdny před prezidentskými volbami.

<sup>145</sup> Výnos prezidenta RF z 30. října 2003 N 1275. Sbíрка zákonodárství Ruské federace, 2003, N 44, čl. 4300.

<sup>146</sup> Zdroj: <http://www.politika.su/fs/gd3soot.html>. (11.5.2008)

<sup>147</sup> Zdroj: tamtéž.

<sup>148</sup> Usnesení Státní dumy z 17. května 2000 N 363-III ГД. Sbíрка zákonodárství Ruské federace, 2000, N 21, čl. 2163.

<sup>149</sup> *Analysis: Putin moves against old guard*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3517867.stm>, 24.2.2004. (5.5.2008)

Sergej Markov z moskevského Institutu politických studií propuštění celého kabinetu zcharakterizoval tak, že „to není vyhazov vlády. Je to vyhazov Michaila Kasjanova.“<sup>150</sup> Prezident Putin své rozhodnutí oficiálně zdůvodnil dvěma důvody, politickým a administrativně-organizačním. Politický důvod spatřoval v tom, že jako kandidát ve volbách na úřad prezidenta se cítí povinen seznámit veřejnost s člověkem, jehož bude navrhopvat na post předsedy vlády. Druhý důvod viděl v tom, že je třeba stihnout zreformovat strukturu federální výkonné moci do doby, než bude zformována nová vláda po prezidentských volbách.<sup>151</sup> Kasjanovovu demisi je třeba vidět v přímé souvislosti s odchodem Vološina z funkce náměstka kremelské administrativy, velkého podporovatele tehdejšího premiéra. Stejně jako Kasjanov, představoval i Vološin liberála symbolizujícího Jelcinovu éru 90. let.<sup>152</sup> Odvolání vlády v čele s jejím předsedou lze jednak považovat za poslední tečku v budování a „osamostatnění“ vlastního prezidentského zázemí V. Putina, jednak i za přelom ve vývoji formy vlády, kdy posílení osobního postavení prezidenta s sebou přineslo ještě větší posílení instituce prezidenta, jehož vrchol ztělesňují reformy V. Putina v druhém funkčním období.

Druhé funkční období prezidenta Putina se už neslo ve znamení takřka naprosté „poslušnosti“ parlamentu, když Putinova preferovaná a nedlouho před volbami vytvořená strana Jednotné Rusko obsadila skoro polovinu křesel dolní komory. Prezident s její podporou učinil celou řadu významných reforem státní správy i moci subjektů Ruské federace. Těm je zasvěcena zvláštní kapitola v této části. Jejich výsledek jednak značnou měrou posílil federální centrum, jednak učinil z kdysi velmi opozičně aktivního parlamentního tělesa prakticky jen „poradní“ orgán.

Poslední volby ještě více posílily Putinovu pozici, jeho očekávané jmenování předsedou vlády po inauguraci D. A. Medveděva bude znamenat velmi silný mandát na spolupodílení se při správě země, což z něj učiní nejnezávislejšího premiéra v novodobé historii Ruska.

### **3.3.2.1 Vybrané reformy prezidenta Putina**

Celé období prezidentování Vladimira Putina se neslo v duchu systémových změn. Zde se zmíním o dvou z nich; první důležitou reformou byla tzv. ústavní reforma, spočívající ve změně způsobu sestavování Rady federace. Ústava téměř celou úpravu způsobu utváření

<sup>150</sup> tamtéž.

<sup>151</sup> *Vystupenije na vstreče s členami uchodjaščego v otstavku Pravitělstva*, [http://www.kremlin.ru/appears/2004/02/25/1609\\_type63374type63378type82634\\_61098.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2004/02/25/1609_type63374type63378type82634_61098.shtml), 25.2.2004. (5.5.2008)

<sup>152</sup> *Prominent People*, <http://www.nytimes.com/ref/world/europe/russian-bios.html>. (5.5.2008)

Rady federace svěřuje zákonodárci; stanoví jenom to, že horní komoru představují dvojice členů za každý subjekt federace, jeden za exekutivu subjektu, druhý za legislativu. Do doby přijetí nového zákona platil tzv. Čilingarův zákon,<sup>153</sup> který byl velice stručný. Stanovil, že z titulu své funkce jsou členy Rady federace předseda zákonodárského sboru a hlava výkonné moci subjektu RF; u dvoukomorové legislatury měla být představitelem tohoto orgánu osoba, na níž se museli obě komory dohodnout. To vzhledem k tomu, jakých výhod a práv požívají členové federálního parlamentu (hlavně imunity), učinilo zejména exekutivní reprezentanty regionů posílenými tak, že ve výsledku si dokázali vydobýt různé ústupky centra v mnohých záležitostech. Vycítili šanci uzavřít pro sebe výhodný „obchod“ s prezidentem Jelcinem (pro kterého to byl obchod o poznání méně výhodný), jehož podstata spočívala v podpoře (nebo přinejmenším v pasivitě) hlavy státu při sporech s Dumou o základní směry ruské politiky.

Vladimir Putin, jakmile nastoupil do úřadu jako řádně zvolený prezident, si uvědomil možnou zranitelnost svých reforem ze strany regionů prostřednictvím horní komory. Zvláště, když proprezidentská formace Jednota získala v Dumě velice slušné zastoupení. Bylo více než jasné, že bez „pokorné“ Rady nemají centralizační snahy velkou šanci na úspěch. Prezident Putin se pokusil prosadit takový model ustavování horní komory, který by zbavil prezidenty republik a gubernátory beztrestnosti, a tím zprostředkovaně zajistil podporu pro své záměry, aby tak nevýhodnost dříve uzavřeného obchodu přehodil na druhou stranu. Nový návrh zákona o formování komory měl předurčenu krkolomnou cestu. Jak výstižně poznamenává Kysela, „Rada federace nepříliš zásadově návrh tohoto zákona nejdříve zamítla, pak požádala o svolání dohodovacího řízení a nakonec jej v téměř nezměněné podobě přijala.“<sup>154</sup>

Do změny v prosinci 2004 bylo možno členy Rady odvolat stejným způsobem, kterým byli jmenováni (za exekutivu) nebo zvoleni (za legislativu), a to bez jakýchkoli omezení. Po provedení uvedené změny byl imperativní mandát sice zachován, ale předčasné skončení mandátu člena Rady federace je nyní možné jen na návrh předsedy Rady federace, kterým je právě Sergej Mironov, předseda Spravedlivého Ruska a podporovatel prezidenta Putina. Z toho jednoznačně vyplývá celkové zvýšení pravomocí a úlohy předsedy horní komory Federálního shromáždění. „Putin nyní bude moci použít hrozbu trestního stíhání, aby

<sup>153</sup> Viz federální zákon z 5. prosince 1995 N 192-ФЗ „O způsobu utváření Rady federace Federálního shromáždění Ruské federace“. Sbírnka zákonodárství Ruské federace, 1995, N 50, čl. 4869.

<sup>154</sup> Kysela, J., op. cit., s. 295.

udržel šéfy exekutivy v linii.“<sup>155</sup> Jako příklad dokládající tento mocenský nástroj prezidenta může sloužit případ trestního stíhání gubernátora A. Lisicyna v Jaroslavl; nový, centru loajální prokurátor jej zahájil jen tři dny po svém jmenování.<sup>156</sup> Ve světle nového způsobu formování horní komory došlo k tomu, že „mnozí členové mají bližší vazby na federální vládu a na velký business v hlavním městě než na regiony, které mají zastupovat.“<sup>157</sup> Na jednu stranu představuje reforma utváření Rady federace pozitivní krok směrem k prioritě federální moci nad regionálními, směrem k žádoucímu nadřazení zájmů celého státu nad zájmy parciální, na druhou stranu s ohledem na formaci silné proputinovské skupiny *Feděracija* v Radě federace již v průběhu roku 2001 a zvolení Putina favorita S. Mironova předsedou komory lze hovořit o vážném oslabení výkonu pravomocí a především nezávislosti Rady federace.<sup>158</sup>

Druhou, ještě závažnější (mj. i ve vztahu k Radě federace) Putinovou reformou je doma i v zahraničí kritizovaný zásah do způsobu ustavování hlav exekutiv subjektů RF, realizovaný v roce 2004 v souvislosti s událostmi v Beslanu. Po útocích v Beslanu prezident volal po znovusjednocení Ruska, aby země mohla účinně bojovat s teroristy. Prezident Putin svůj záměr veřejně ohlásil na rozšířeném zasedání vlády s účastí hlav subjektů Ruské federace dne 13. září 2004.<sup>159</sup> Do té doby byli nejvyšší představitelé exekutivy v subjektech voleni v přímých volbách občany trvale žijícími na území příslušného subjektu. Jako vhodný a obtížně vyvratitelný argument přitom použil čl. 77 Ústavy Ruské federace o tom, že ve věcech výlučné působnosti federace a společné působnosti federace a jejích subjektů tvoří federální orgány výkonné moci a orgány výkonné moci subjektů RF jeden jediný systém výkonné moci v Ruské federaci. To se podle Putina dosud nestalo a cesta, jak takového cíle dosáhnout, vede přes zrušení voleb hlav subjektů a jejich dosazování regionálními legislaturami při rozhodující úloze Kremlu. Krom toho je prezident RF nadělen značnými kontrolními pravomocemi ve vztahu k takto jmenovaným prezidentům a gubernátorům. Může hlavu subjektu zprostit funkce, jestliže

---

<sup>155</sup> Ross, C. *Putin's federal reforms and the consolidation of federalism in Russia: one step forward, two steps back!*, p. 39.

<sup>156</sup> *How Much Has Federal Power Increased under President Putin?*,  
<http://www.carnegieendowment.org/events/index.cfm?fa=eventDetail&id=747>, 8.9.2004. (8.5.2008)

<sup>157</sup> Orttung, R. *EWI Russian Regional Report*, p. 4.

<sup>158</sup> Ross, C., op. cit., ibidem.

<sup>159</sup> *Vstupitělnoje slovo na rasširennom zasedanii Pravitělstva s učastiem glav subjektov Rossijskoj Feděracii*,  
[http://www.kremlin.ru/appears/2004/09/13/1514\\_type63374type63378type82634\\_76651.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2004/09/13/1514_type63374type63378type82634_76651.shtml), 13.9.2004.  
(8.5.2008)

tento „ztratil důvěru prezidenta Ruské federace pro nenáležité plnění svých povinností.“<sup>160</sup> „Zatímco tato reformní opatření pomohou prezidentovi utáhnout sevření nad regionálními vůdci, mohou mít vážný bumerangový efekt na Kreml. V novém politickém prostředí se negativní dopady zavádění politik v regionu, za které byli předtím gubernátoři odpovědní, stanou politickou odpovědností samotného prezidenta. Například počátkem roku 2005 zákon o „zpoplatnění výhod“ vyvolal široké protesty hlavně postarších lidí namířené přímo proti prezidentu Putinovi i místním lídrům.“<sup>161</sup>

Ustanovení zákona o způsobu obsazování nejvyšší exekutivní funkce v subjektech RF se dočkalo napadení u Ústavního soudu ze strany dotčených gubernátorů a jiných vrcholných představitelů výkonné moci subjektů RF. Ten však ve svém usnesení z 21. prosince 2005 N 13-П<sup>162</sup> prohlásil napadenou část zákona za souladnou s Ústavou Ruské federace a zamítl důvody žadatelů, ačkoliv jeho rozhodnutí nebylo v plenárním zasedání odhlasováno konsensuálně.<sup>163</sup>

Ještě závažnější je skutečnost, že prezident RF, jehož navržená kandidatura nebyla schválena parlamentem subjektu, může dočasně pověřit výkonem této funkce jinou osobu; tato osoba, jmenována bez souhlasu kohokoli jiného, zase může vyslat do Rady federace svého zástupce, kterého se následný „kompromisní“ kandidát jen obtížně „zbaví“, jestliže mu to předseda horní komory nenavrhne. Není třeba snad dodat, že dočasný pověřenec, sám loajální k prezidentovi, vyšle do horní komory FS osobu neméně loajální politice Kremlu.

Zrušením voleb hlav subjektů a jejich jmenováním se značným podílem prezidenta RF na tomto procesu došlo k závažnému narušení již tak křehké rovnováhy na bázi *checks and*

---

<sup>160</sup> Čl. 19 odst. 1 písm. g) federálního zákona z 6. října 1999 N 184-ФЗ „O obecných principech organizace zákonodárných (zastupitelských) a výkonných orgánů státní moci subjektů Ruské federace“. Sbírnka zákonodárství Ruské federace, 1999, N 42, čl. 5005, jak vyplývá ze změny, provedené federálním zákonem z 11. prosince 2004 N 159-ФЗ. Sbírnka zákonodárství Ruské federace, 2004, N 50, čl. 4950.

<sup>161</sup> Chang, D. *Federalism at Bay: Putin's Political Reforms and Federal-Regional Relations in Russia*, pp. 19-20.

<sup>162</sup> Věstník Ústavního soudu Ruské federace, 2006, N 1.

<sup>163</sup> Odlišné stanovisko vyjádřili dva soudci. V souvislosti s tím si zaslouží pozornost argument, který vznáší v odlišném stanovisku ústavní soudce A. P. Kononov, v němž říká: „Polovina členů Rady federace je jmenována nejvyššími činiteli subjektů Ruské federace a jestliže jsou tyto činitelé sami jmenováni prezidentem a mohou jím být kdykoliv zproštěni funkce v případě ztráty důvěry, pak tedy tyto členy Rady federace, jmenované výkonnou mocí, nelze považovat za dostatečně nezávislé na to, aby plnohodnotně dozírali a kontrolovali federální vládu a prezidenta. V tomto případě vzniká otázka o slučitelnosti této sestavy Rady federace s principem rozdělení moci, uznaným v čl. 10 ruské Ústavy.“

*balances*. Na druhou stranu se ukazuje, že ponechat subjektům velký tvořivý prostor znamená pomalou dezintegraci Ruska.



Z dílčí analýzy faktické roviny ruské formy vlády můžeme vyvodit několik důležitých momentů:

- 1) mocenské uspořádání na federální úrovni z velké části závisí rozložení politických sil, které je výsledkem působení hlavně mimoústavních faktorů, které určují, kam až sahají limity jednotlivých mocenských aktérů,
- 2) do doby skončení druhého prezidentského mandátu V. Putina můžeme vysledovat postupné a čím dál patrnější a citlivější posilování prezidentské moci, zejména na úkor parlamentu a regionální moci, přičemž v souvislosti s Putinovým přechodem na post předsedy vlády s podporou *Jednotného Ruska* může dojít (přínejmenším v prvních letech Medveděvova působení v úřadu) k oslabení reálné pozice hlavy státu; přerozdělení pravomocí mezi prezidentem a vládou cestou ústavní změny se přitom nejeví jako příliš pravděpodobné,<sup>164</sup>
- 3) lze vysledovat postupné citelné oslabení parlamentu a jeho (byť omezené) vyvažující role na úkor exekutivy a prezidentské moci, v jejichž rukách jsou nyní soustředěny rozhodující a klíčové prvky státní moci.

---

<sup>164</sup> Viz záznam Putinova prohlášení v této věci: *Stěnofrafičeskij otčet o zaveršajuščem zasedanii VIII sjezda partii »Jedinaja Rossija«*, <http://www.kremlin.ru/text/appears/2007/12/154552.shtml>, 17.12.2007. (11.5.2008)

## Závěr

Dílčí poznatky o ruské formě vlády, jak o nich bylo pojednáno v části druhé a třetí, a jejich promítnutí na pozadí definičních kritérií forem vlád, jak byly rozebrány v části první, není možné shrnout do jediného, obecného závěru. Formu vlády je třeba posuzovat odděleně jak v rovině ústavněprávní, tak zejména v rovině politologické, neboť výsledky analýzy se v obou rovinách od sebe značně liší.

### Rovina ústavněprávní

Z poznatků druhé části lze vyvodit, že ruská federální ústavní forma vlády nespĺňuje definiční kritéria parlamentarismu, protože osud vlády a podoba federální exekutivy vřbec plně závisejí na uvážení prezidenta, zatímco právo Dumy vyslovit nedůvěru vládě má spíše informativní charakter. Vláda ke svému působení nepotřebuje důvěru dolní komory, své pravomoci skládá naopak před nově zvolenou hlavou státu. Ústavní forma vlády nevykazuje ani stěžejní definiční znak semiprezidencialismu – duální autoritu prezidenta a vlády, která zůstává centrem výkonné moci. „Je obtížné hovořit o smíšené formě vlády v Rusku na základě toho, že vláda ... není centrem výkonné moci.“<sup>165</sup> Ústava RF žádné vyvažování autority nepředpokládá, spíše ji vylučuje řadou prvků nadřazenosti prezidenta vůči vládě a jejímu předsedovi – určování základních směrů politik, neomezené právo odvolání vlády, nadřazenost právních aktů hlavy státu vládním a další.

Z právního hlediska ruská forma vlády zcela splňuje dva definiční znaky prezidencialismu – přímou volbu prezidenta a neodvolatelnost prezidenta zákonodárným sborem. Pokud jde o třetí Sartoriho kritérium (prezident stojí v čele vlády nebo jím samostatně jmenovanou vládu řídí jinak), vypadá její splnění v ruském případě problematičtěji. Prezident sice není podle ústavy hlavou výkonné moci, lze ale říci, že vládu může sestavit sám, protože nesouhlas Dumy s kandidátem na předsedu vlády lze překonat opakovaným (trojím) návrhem téže osoby a návrhy premiéra na jmenování federálních ministrů prezident vázán není. Vládu neřídí jako její šéf, disponuje však právem předsedat na zasedáních vlády, ministři silových resortů pracují pod jeho bezprostředním vedením, prezident ruší nebo zřizuje ministerstva, může prostřednictvím svých aktů vládě nařizovat a zavazovat ji k plnění různých úkolů. Vřbecny tyto nástroje prezidenta lze ve svém souhrnu označit za Sartoriho „řízení vlády jinak“, jak bylo rozvedeno v části první.

---

<sup>165</sup> Koljušin, E. I., op. cit., c. 105.



Přesto nelze Ruskou federaci po ústavněprávní stránce přiřadit k prezidentským systémům. Jako důvod tu slouží především otázka problematického postavení a funkcí ruského prezidenta v ústavním systému a jeho dalekosáhlé pravomoci nejen na federální úrovni, ale i na úrovni subjektů RF. Rozsáhlost pravomocí hlavy státu spíše odpovídá Fishovu pojetí superprezidentského systému. Jeho prvních pět kritérií naplňuje ruský ústavní model formy vlády zcela, šesté kritérium (otázka vztahu soudní moci k prezidentovi zejména v oblasti kontroly) de iure splněno není. Zajímavé a svým způsobem originální východisko pro ústavněprávní formu vlády Ruské federace proto může představovat Koljušina koncepte současné formy vlády, kterou nazývá *postsovětskou*. „Ta je charakterizována soustředěním ohromné moci v rukách hlavy státu, který není součástí systému rozdělení moci.“<sup>166</sup>

### **Rovina politologická**

Mnohem složitější, členitější a dynamičtější se jeví otázka formy vlády ve světle vněústavních, vněprávních faktorů. Nelze ji tak staticky zachytit jako v případě právního zakotvení, protože ruská forma vlády prošla a prochází změnami, které ústava buď vůbec nepředvídá, anebo je nikterak nezohledňuje. Z analýzy dosavadního vývoje ruské formy vlády můžeme vydělit dvě období – tzv. Jelcinovu éru a období prezidentství V. Putina, která jsou klíčová pro zhodnocení jejího vývoje. Model mocenského uspořádání se v každém z nich výrazně liší, a proto má federální forma vlády v každém z nich také jinou podobu.

Forma vlády v období prezidentských pravomocí B. Jelcina počínaje novým ústavním uspořádáním od konce roku 1993 v zásadě splňuje všech šest kritérií superprezidentského systému S. Fisha. To platí zejména ve věcech dekretální činnosti, velikosti exekutivního aparátu i kremelské administrativy a praktické nemožnosti zprostit hlavu státu své funkce. Na druhé straně byl první prezident limitován opoziční Dumou, která se snažila využít jakýkoli prostor pro vlastní ingerenci a omezit výkon prezidentských pravomocí prostřednictvím různých iniciativ; nestabilita a proměnnost stranického systému sice vedla k částečné nejednotě uvnitř opozičního tábora, představovala však současně příčinu neúspěšných pokusů po dlouhou dobu sestavit relevantní provládní, proprezidentskou koalici. Vzhledem k tomu, že se vláda potýkala s naléhavými otázkami hlavně domácí politiky, jejichž řešení vyžadovalo souhlasnou součinnost prezidenta, vlády a Federálního shromáždění, byl B. Jelcin nucen často činit ústupky výměnou za prosazení svých nebo

---

<sup>166</sup> Koljušin, E. I., op. cit., ibidem.

vládních návrhů zákonů. Tyto ústupky spočívaly i v obměně personálního složení federální vlády, kdy Jelcin propuštěním nepopulárních ministrů dosáhl podpory vládního návrhu rozpočtu, jenž byl klíčový pro ekonomickou transformaci. To výrazně poznamenalo formu vlády, kdy prezident musel brát v úvahu faktory, které Ústava RF pomíjí. Výměny ministerských předsedů na konci 90. let přesto ukázaly, že prezident je hlavním rozhodovacím centrem a těžištěm reálné výkonné moci, a proto formu vlády v době Jelcinovy éry lze označit za superprezidentskou.

Významný přelom v reálné formě vlády reprezentuje nástup Vladimira Putina na úřad hlavy státu. Jeho obě prezidentská období znamenají postupný nárůst moci v rukách prezidenta a s tím související pokles již tak omezených kontrolních funkcí parlamentu, především pak Rady federace, která se bez změny svých pravomocí s ohledem na zrušení voleb hlav subjektů a jejich dosazování Kremlem proměnila fakticky v sbor zastupující zájmy nikoli regionů, ale prezidenta. Navíc v souvislosti s parlamentními volbami v prosinci 2003 se Putinovi podařilo přesvědčivým volebním ziskem Jednotného Ruska ovládnout i dolní komoru. Tyto významné politické události zásadním způsobem ovlivnily formu vlády Putinovy éry a předznamenaly její další směřování. O superprezidentském systému v této periodě nelze hovořit, neboť nárůst celkového vlivu Kremlu byl tak obrovský, že je sotva možné užít jako charakteristiku nějaké demokratické formy vlády; systém se vyznačoval autoritářským způsobem vládnutí.

V souvislosti s příchodem D. A. Medveděva na post prezidenta, jmenováním V. Putina předsedou vlády začíná druhý velký mezník ve vývoji federální formy vlády. Medveděv sice zdědil od svého předchůdce velemocné kremelské zázemí a úřad, jehož prostřednictvím lze spravovat celou zemi, ovšem spolu s tím zdědil i prostředí loajální exprezidentu Putinovi, zejména uvnitř samotné prezidentské administrativy. Jako premiér, který je (nestranickým) předsedou největší politické strany *Jednotné Rusko*, bude mít velice silnou pozici, přinejmenším zpočátku. Je velmi obtížné a předčasné odpovědět na otázku, zda si i Medveděv podobně jako kdysi V. Putin postupem času vytvoří vlastní mocenské zázemí a stane se nakonec dominantním politikem a vláda bude opět jen nástrojem implementace prezidentských politik. V nejbližší budoucnosti určitá duální autorita nutně existovat bude, forma vlády se tím mnohem více přiblíží semiprezidentskému systému. A bude to poprvé v postsovětské historii, kdy hlava státu bude mít reálně slabší postavení, než je zaručeno Ústavou Ruské federace.

# **The System of Government in the Russian Federation: Presidentialism *sui generis*?**

## **ENGLISH SUMMARY**

Concerning the contemporary Russian system of government, the treatise focuses on two fundamental points of view – the legal and the political ones. The main aim of the work consists in evaluating essential criteria of individual theoretic models of the respective system of government in the field of both legal and political dimensions of the Russian system of government. Separate analyses allow the study of the Russian political system to be discussed in two blocks, which provides for a distinctive comparison of resemblances and differences between these points of view, as it is of substantial importance to emphasize a relative stability of its constitutional form on the one hand, and dynamics of its real face on the other hand.

The whole study is split into three parts. The first part is dedicated to delimitating the essential criteria of the theoretic models of political systems (presidentialism, semipresidentialism, parliamentarism and superpresidentialism) to conclude whether a single model can be applied in the Russian case at all. The second part is devoted to a legal analysis of the Russian system of government. It deals with constitutional provisions, multiple federal laws and presidential decrees as well as pivotal decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, especially in terms of legal interpretation. The third part discusses extraconstitutional elements of the Russian political system, including the party system, the very evolution of the executive-legislative relations since the adoption of the new constitution in late 1993, analyses of President Putin's criticised reforms and their effect on the political system. Because of significant changes made recently, the part also divides two special chapters – the Yeltsin's era and Putin's era – to show many divergences in the evolution of the system of government.

It is concluded that superpresidentialism is the closest theoretic model that could be applied in the field of the legal point of view and during the Yeltsin's era from the political point of view with some imperfections, however. It is also argued that the Putin's era represents such a period of strengthening presidential powers that it can be hardly classified by any of existing democratic forms of government.

## Použité zdroje

### A. Knižní publikace

AVAKJAN, S. A. *Konstitucionnoje pravo Rossii*. Díl 2. 2. vydání. Moskva: Jurist, 2006.

AVSEJENKO, V. I., PRUDNIKOV, A. S A KOL. *Konstitucionnoje pravo Rossii*. 2. vydání. Moskva: Juniti-Dana, 2006.

BAGLAJ, M. V. *Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Feděracii*. 4. vydání. Moskva: Norma, 2005.

BARCHATOVA, E. J. *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Feděracii*. 1. vydání. Moskva: Prospekt, 2006.

EBZEJEV, B. S. A KOL. *Kommentarij k postanovlenijam Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Feděracii*. Díl 1. 1. vydání. Moskva: Jurist, 2001.

FISH, S. M. *The Impact of the 1999-2000 Parliamentary and Presidential Elections on Political Party Development*. In: HESLI, V. L., REISINGER, W. M. *The 1999-2000 Elections in Russia. Their Impact and Legacy*. 1. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 186 – 212.

HOLZER, J. *Politické strany Ruska. Hledání identity*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004.

HOLZER, J. *Politický systém Ruska. Hledání státu*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2001.

JACQUÉ, J. P. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 4. vydání. Paris: Dalloz, 2000 v ruském překladu: ŽAKKE, Ž. P. *Konstitucionnoje pravo i političeskije instituty*. 1. vydání. Moskva: Jurist, 2002.

JELCIN, B. *Prezidentský maraton*. 1. vydání. Praha: Michal Zítka – Otakar II, 2000.

JIRÁSKOVÁ, V. *Dokumenty k ústavním systémům*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 1996.

KARPOVIČ, V. D. A KOL. *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Feděracii*. 2. vydání. Moskva: Jurajt-M, 2002.

KLOKOČKA, V. *Ústavní systémy evropských států*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, 1996.

KOLJUŠIN, E. I. *Konstitucionnoje pravo Rossii: Kurs lekcij*. 1. vydání. Moskva: Goroděc, 2006.

KOZLOVA, E. I., KUTAFIN, O. E. *Konstitucionnoje pravo Rossii: Učebnik*. 4. vydání. Moskva: Prospekt, 2006.

KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.

LAZAREV, V. V. A KOL. *Naučno-praktičeskij kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Feděracii*. 3. vydání. Moskva: Spark, 2004.

OKUŇKOV, L. A. *Prezident Rossijskoj Feděracii. Konstitucija i političeskaja praktika*. 1. vydání. Moskva: Norma, 1996.

OKUŇKOV, L. A. A KOL. *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Feděracii*. 1. vydání. Moskva: Jurist, 2002.

PELIKÁN, D. *Dějiny ruského práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2000.

SARTORI, G. *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. 1. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001.

SARTORI, G. *Strany a stranické systémy. Schéma pro analýzu*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005.

## **B. Periodická literatura**

CLARK, W. A. The Russian State Duma: 1993, 1995, and 1999. *Problems of Post-Communism*, November/December 1999, vol. 46, no. 6, pp. 3-11. ISSN 1075-8216.

DUVANOVA, D., ZIELINSKI, J. Legislative Accountability in a Semi-Presidential System: Analysis of the Single-Member District Elections to the Russian State Duma. *Europe-Asia Studies*, December 2005, vol. 57, no. 8, pp. 1143-1167. ISSN 0966-8136.

FLIKKE, G. Party Organization in Transitional Parliaments: The Case of the Russian State Duma. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, June 2002, vol. 18, no. 2, pp. 28-52. ISSN 1352-3279.

HASPEL, M., REMINGTON, T., SMITH, S. Decrees, Laws and Inter-Branch Relations in the Russian Federation. *Post-Soviet Affairs*, October-December 1998, vol. 14, no. 4, pp. 287-322. ISSN 1060-586X.

ORTTUNG, R. Federation Council: The New Members: Muscovites, Businessmen, Regional Elites. *EWI Russian Regional Report*, February 2002, vol. 7, no. 5, pp. 1-6. ISSN 1523-6757.

REMINGTON, T. The Evolution of Executive-Legislative Relations in Russia since 1993. *Slavic Review*, Autumn 2000, vol. 59, no. 3, pp. 499-520. ISSN 0037-6779.

ROSS, C. Putin's federal reforms and the consolidation of federalism in Russia: one step forward, two steps back! *Communist and Post-Communist Studies*, March 2003, vol. 36, no. 1, pp. 29-47. ISSN 0967-067X.

### C. Internetové zdroje

*1999 Russian Duma Election Results*. URL: <<http://www.afpc.org/pubs/D99.pdf>> [cit. 2008-05-04].

*Analysis: Putin moves against old guard*. URL: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3517867.stm>> [cit. 2008-05-05].

*Fifteen years after August 1991, Russia's party system grows a second leg*. URL: <<http://www.wps.ru/en/pp/politruk/2006/08/18.html>> [cit. 2008-05-04].

*Gosudarstvennaja Duma II sozyva: Naznačenie Predsedatelja Pravitelstva*. URL: <<http://www.politika.su/fs/gd2spra.html>> [cit. 2008-05-05].

*Gosudarstvennaja Duma Feděrnogo Sobranija Rossijskoj Feděracii*. URL: <<http://www.politika.su/fs/gd.html#is>> [cit. 2008-05-05].

*How Much Has Federal Power Increased under President Putin?* URL: <<http://www.carnegieendowment.org/events/index.cfm?fa=eventDetail&id=747>> [cit. 2008-05-08].

CHANG, D. *Federalism at Bay: Putin's Political Reforms and Federal-Regional Relations in Russia*. URL: <[http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/pdf\\_seminar/20050516/ChangDukJoon.pdf](http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/pdf_seminar/20050516/ChangDukJoon.pdf)> [cit. 2008-05-11].

*Konstitucija Rossii*. URL: <<http://www.kremlin.ru/articles/ConstMain.shtml>> [cit. 2008-05-11].

*Načalo vstreči s predstaviteľjami partij «Jedinaja Rossija», «Spravedlivaja Rossija», «Graždanskaja sila» i Agrarnoj partii*. URL: <[http://www.kremlin.ru/appears/2007/12/10/1551\\_type63374type63376type82634\\_153792.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2007/12/10/1551_type63374type63376type82634_153792.shtml)> [cit. 2008-05-11].

*Osnovnye etapy istorii predstaviteľnoj (zakonodatělnoj) vlasti v Rossii i obrazovanie Sověta Feděracii*. URL: <<http://www.council.gov.ru/about/history/index.html>> [cit. 2008-05-05].

*Prominent People*. URL: <<http://www.nytimes.com/ref/world/europe/russian-bios.html>> [cit. 2008-05-05].

*Putin 'against having third term'*. URL: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6509451.stm>> [cit. 2008-05-11].

*Putin to lead United Russia party*. URL: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7347124.stm>> [cit. 2008-04-15].

*Sootnošenije političeskich sil v Gosudarstvennoj Dume pervogo sozyva (1994-1995). Někotoryje rezultaty golosovanij.* URL: <<http://www.politika.su/fs/gd1soot.html>> [cit. 2008-05-05].

*Sootnošenije političeskich sil v Gosudarstvennoj Dume tretěgo sozyva. Někotoryje rezultaty golosovanij.* URL: <<http://www.politika.su/fs/gd3soot.html>> [cit. 2008-05-11].

*Sootnošenije političeskich sil v Sověť Feděracii pervogo sozyva (1994-1996). Někotoryje rezultaty golosovanij.* URL: <<http://www.politika.su/fs/sf1soot.html>> [cit. 2008-05-05].

*Stěnografičeskij otčot o zaveršajuščem zasedanii VIII sjezda partii »Jedinaja Rossija«.* URL: <<http://www.kremlin.ru/text/appears/2007/12/154552.shtml>> [cit. 2008-05-11].

*Uroveň odobrenija dejatělnosti V. Putina na postu preziděnta Rossii.* URL: <<http://www.levada.ru/prezident.html>> [cit. 2008-05-04].

*Vladimir Putin vozglavit predvybornyj spisok „Jedinoj Rossii“.* URL: <<http://www.edinros.ru/news.html?id=12422>> [cit. 2007-10-01].

*Vstupitělnoje slovo na rasširennom zasedanii Pravitělstva s učastiem glav subjektov Rossijskoj Feděracii.* URL: <[http://www.kremlin.ru/appears/2004/09/13/1514\\_type63374type63378type82634\\_76651.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2004/09/13/1514_type63374type63378type82634_76651.shtml)> [cit. 2008-05-08].

*Vybory děputatov Gosudarstvennoj Dumy Feděralnogo Sobranija Rossijskoj Feděracii četvertogo sozyva.* URL: <[http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tv\\_d=100100095621&vrn=100100095619&region=0&global=1&sub\\_region=0&prver=0&pronetvd=0&vibid=100100095621&type=242](http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tv_d=100100095621&vrn=100100095619&region=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=0&vibid=100100095621&type=242)> [cit. 2008-05-04].

*Vybory Preziděnta Rossijskoj Feděracii.* URL: <[www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&global=1&vrn=1001000882950&region=0&prver=0](http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&global=1&vrn=1001000882950&region=0&prver=0)> [cit. 2008-05-04].

*Vystuplenije na vstreče s členami uchodjaščego v otstavku Pravitělstva.* URL: <[http://www.kremlin.ru/appears/2004/02/25/1609\\_type63374type63378type82634\\_61098.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2004/02/25/1609_type63374type63378type82634_61098.shtml), 25.2.2004> [cit. 2008-05-05].

## **D. Základní právní prameny**

*Konstitucija Rossijskoj Feděracii. Oficialnyj tekst.* 1. vydání. Moskva: Ekzamen, 2005. ISBN 5-472-00675-9.

Ústava (Základní zákon) Ruské sovětské federativní socialistické republiky (RSFSR) z 12. dubna 1978. Věstník Nejvyššího sovětu RSFSR, 1978, N 15, čl. 407. Právní stav k 9. prosinci 1992.