

POLITIČKI SUSTAV RUSIJE

Davor Boban, Tihomir Cipek

Plejada i University Press,
Zagreb i Sarajevo, 2017.

DOI: 10.20901/an.16.10

Kada sveučilišni nastavnici učine ono što je dio njihovih profesionalnih obveza, to jest kada napišu udžbenik ili priručnik koji će njihovi i ostali studenti koristiti pripremajući se za ispite, onda to valja konstatirati i pohvaliti s obzirom na to da mnogi sveučilišni nastavnici takve obveze ne izvršavaju. Kada se napiše knjiga o političkom sustavu jedne posrnule, ali ipak važne zemlje koja i na regionalnome i na globalnom planu postaje sve važnijom, izlazi se ususret potrebi širega, ne samo akademskog, tržišta za takvom vrstom literature. Svima koji se zbog posla ili zbog intelektualne radoznalosti žele upoznati s načinom funkcioniranja institucija i politikom u Rusiji, ova će knjiga to omogućiti.

Autori su u šest poglavlja obradili relevantne aspekte političkog sustava Rusije. Najprije je Davor Boban u poglavlju "Sustav vlasti", dajući pregled mogućih sustava vlasti, pokušao definirati kako bi se, uvažavajući uobičajene kategorije u komparativnoj politici, mogao opisati aktualni sustav u Rusiji. Došao je do zaključka da je riječ o polupredsjedničkom sustavu predsjedničko-parlamentarnog podtipa (121). Svjestan kako mnogi ekscesi – među kojima je korištenje vojske u predsjednikovu obračunu s parlamentom 1993. jedan od najistaknutijih – zapravo sugeriraju da je u suvremenoj Rusiji na djelu nedemokratski sustav vlasti, neka vrsta diktature, autor odgovara na pitanje o tome ima li uopće smisla opširno razglabati o tome kakav je to tip

vlasti. Njegov je odgovor da potvrđan, budući da u Rusiji "postoji barem ograničeno poštivanje ustavnog poretka te ono što je najvažnije, barem neka podjela vlasti" (120). U Rusiji država dominira nad društvom, režim nad državom, a središte režima jest predsjednik kao snažna osoba. Neovisno o tome što su oba ruska predsjednika – pravim predsjednicima koji su simbolički i faktički posjedovali moć smatra Borisa Jeljcina i Vladimira Putina, dok Dmitrija Medvedeva smatra Putinovim čovjekom bez političke osobnosti i autonomije – "imali paraustavnu praksu", Boban smatra da se ne može govoriti o pravoj autokraciji u Rusiji.

I drugo poglavlje, o izbornom sustavu, napisao je Boban. Kao i u prvom poglavlju, demonstrirao je poznavanje svih tipova izbornih sustava, mogućih posljedica odabira nekoga izbornog sustava na politički sustav u cjelini i primijenio ta znanja na ruske prilike. Jedan je od zaključaka da se u Rusiji nisu ostvarile očekivane posljedice promjene izbornog sustava, odnosno da i kombinirani razmjerno-većinski i čisti razmjerni sustav daju uvijek jednake rezultate, onakve kakve želi predsjednik Putin. To je posljedica činjenice da vlada ovisi o predsjedniku, a ne o parlamentu. "Rezultati parlamentarnih izbora ne utječu na to hoće li vlada biti stranačka ili nestranačka, nego volja predsjednika države" (163). Pritom se unaprijed zna tko će pobijediti na predsjedničkim izborima.

Jeljcin nije uspio ili, možda, nije ni htio uspostaviti stranku vlasti koja bi bila instrument kontrole svih državnih institucija. Putin je osnovao Jedinственu Rusiju i tako konsolidirao svoju vlast. Rezultat je svih promjena izbornog sustava to da u parlamentu sjede ljudi koje Putin želi vidjeti u njemu, pri čemu je građanima gotovo onemogućeno da osnuju stranke i istaknu kandidate neovisne o predsjedniku. Boban ne izvodi radikalne zaključke o demokratičnosti izbornog sustava u kojemu parlament nema utjecaj na izvršnu vlast, a ključna briga izvršne vlasti bila je da "spriječi razvoj drugih stranaka", odnosno opozicije. On samo konstatira da su učinci odabira kombiniranoga izbornog sustava onakvi kakvi su se mogli očekivati "u tranzicijskoj zemlji s nedemokratskom političkom kulturom i predsjedničko-parlamentarnim sustavom vlasti – samo djelomičan razvoj stranačkog sustava i nemogućnost konsolidacije demokracije" (164).

Političke stranke i stranački sustav predmeti su trećeg poglavlja kojemu je autor opet Boban. S obzirom na ono što je već napisano o izbornom sustavu, ne iznenađuje zaključak da su političke stranke u Rusiji agenti vlasti, a ne građana. Pokušavajući objasniti zašto su stranke nevažan dio političkog sustava Rusije, autor ukazuje na to da bi uzroci mogli biti "neuspjela demokratizacija, politička kultura koja omogućava pojavu i opstanak autoritarnih vođa te neuspjeh stranaka da se društveno ukorijene i da budu prave poveznice između države i društva" (218). Uzroke neuspjeha stranaka da se nametnu kao odlučujućim akterima u izboru vlade i u određivanju njezine politike autor vidi u ustavnim odredbama koje predsjedniku daju mogućnost da imenuje vladu neovisno o Dumi i da raspusti Dumu ako njegov prijedlog vlade ne bude prihvaćen. Iako uviđa da je to svojevrsna ustavna catch 22 koja onemogućuje uspostavu demo-

kracije u Rusiji, Boban ipak ne izriče ocjenu da je ondje na djelu diktatura. Umjesto toga, konstatira da bi – kako bi se omogućio utjecaj stranaka na sastav i politiku izvršne vlasti – bilo potrebno vlast "formirati 'odozdo', od građana na slobodnim i poštenim izborima, a ne samoregulacijom elita u kojoj su stranke agenti vlasti, a ne agenti građana" (222).

U državi, koja je i prema nazivu federalna, federalizam je važna odlika političkog sustava. Rusiju karakterizira nesimetrični federalizam, što znači da su na različite načine definirani odnosi središnje vlasti i pojedinih federalnih jedinica. Za stabilizaciju središnje državne vlasti presudno je bilo sklapanje aranžmana s političkim elitama u federalnim jedinicama kojima se izašlo ususret njihovim interesima, odnosno tim se elitama dopustila stanovita autonomija u odlučivanju. Nasuprot Jeljcinu koji je pozivao pojedine federalne jedinice da prigrabe onoliko suverenosti koliko mogu, Putin je inzistirao na usklađivanju svih ustava s Ustavom Ruske Federacije. Da bi to postigao, morao je s elitama pojedinih republika sklopiti i izvanustavne aranžmane, kao s vođom Čečenije Ramzanom Kadirovom koji ondje ne provodi Ustav Ruske Federacije nego šerijatsko pravo. To je cijena lojalnosti centru i gotovo stopostotnog broja glasova koje na predsjedničkim izborima dobiva Putin. Dajući povijesni pregled federalizma u SSSR-u, Boban konstatira da je taj federalizam – premda na papiru potpuniji nego u ijednoj demokratskoj zemlji – bio uglavnom prividan jer je Komunistička partija uspostavila autokratsku vlast. Putin je osnovao stranku Jedinственa Rusija uglavnom zato da pomoću nje uspostavi potpunu kontrolu nad svim državnim institucijama središnje vlasti i nad svim federalnim jedinicama. Zanimljivo je da autor nije uočio sličnost tih dvaju modela.

Poglavlje o političkoj kulturi napisao je Tihomir Cipek. Cjelokupna povijest Rusije, uključujući sedamdeset godina Sovjetskog Saveza, zapravo je niz primjera apsolutne dominacije vladara nad podanicima. Kako je djelotvorna liberalna demokracija moguća "samo ako postoji demokratska politička kultura koja potiče građane na aktivno sudjelovanje u političkom životu i na zalaganje za zaštitu ljudskih i građanskih prava" (296), jasno je kako – s obzirom na naslijeđe neprekinute tisućljetne autokratske vlasti – današnja Ruska Federacija nije imala osobite izgleda da se izgradi kao liberalna demokracija. Kao što je to bilo tijekom sveukupne ruske povijesti, i danas se "u ruskoj političkoj kulturi ne vjeruje političkim institucijama, nego osobama, jakim vođama" (297). Premda prema Ustavu građani odlučuju o tome tko će upravljati državom, stanovnici današnje Rusije jesu podanici izrazito rezervirani prema sudjelovanju u političkom životu. Vladaru pouzdano opravdanje njegove vlasti daje Ruska pravoslavna crkva koja mu je, kao što je bilo tijekom ruske povijesti, podređena. Dakako, opravdanje za svoju vlast ruski vođe, ponajprije Putin, pronalaze i u ideologiji. Cipek vrlo informirano prezentira nastanak euroazijske ideologije i njezinu ulogu u političkom životu današnje Rusije. Ta ideologija definira rusku civilizaciju kao svojevrsnu kombinaciju Istoka i Zapada koja se oblikovala u zasebnu duhovnu cjelinu koja, polazeći od geografije i božjom voljom usađenih religijskih vrijednosti, potpuno određuje karakter zajednice (koja dominira nad pojedincima) i političkog sustava. Taj sustav nužno mora biti anti-liberalan. Najistaknutiji suvremeni ideolog euroazijstva jest Aleksandar Dugin. Njegove geopolitičke koncepcije povezane su s ultrakonzervativnim nazorima prema kojima su fašizam, komunizam i liberalizam jednako opasne ideologije neprihvatljive za Rusiju. Premda mnogi

Putinovi kritičari liberalne orijentacije tvrde da on provodi u djelo upravo takve ideološke zamisli, Cipek opravdano ukazuje na to da i sam Dugin Putina smatra dobronamjernim liberalom. Sam Cipek smatra da Putinova Jedinstvena Rusija slijedi umjereni konzervativizam.

Cipek je i autor poglavlja o vanjskoj politici. Njegov pristup uvodi u igru konstruktivističku paradigmu, uz realizam i liberalizam koji dominiraju na Zapadu. Konstruktivizam polazi od identiteta svakog igrača, svake države, od razumijevanja samoga sebe i drugih te od načina definiranja interesa ovisno o tom razumijevanju. Ključno je polazište u definiranju ruske vanjske politike predodžba o Rusiji kao velikoj i važnoj državi koja sudjeluje u rješavanju globalnih pitanja. Odbijanje Zapada da Rusiju devedesetih godina prošlog stoljeća prihvati kao ravnopravnu partnericu, rezultiralo je relativno ranim odustajanjem od naivnog vjerovanja da se Rusija u svemu treba prilagoditi Zapadu i podrediti se njegovim interesima. Ključan izvor nesporazuma bila je odluka Zapada o širenju NATO-a na Istok. Nakon što je administracija predsjednika Busha odlučila instalirati proturaketni štit na zapadnim granicama Rusije, to je shvaćeno kao ugrožavanje ruske nacionalne sigurnosti. Kako je Zapad u nizu slučajeva ignorirao Rusiju, ruske političke elite odlučile su artikulirati potpuno samostalnu vanjsku politiku zasnovanu na koncepciji o multipolarnom svijetu i o poštivanju suverenosti država kao temelju međunarodnog prava. Kako se i širenje NATO-a i pokušaji širenja demokracije smjenom nepoželjnih režima smatraju zapravo pokušajima nametanja američkih interesa, Amerika je s vremenom profilirana kao glavna globalna suparnica. Premda je SAD-u, objektivno sagledano, Kina mnogo važnija globalna suparnica, u američkome političkom establišmentu ipak je vrlo proširena

hladnoratovska predodžba o Rusiji kao trajnoj opasnosti. Cilj je ruske vanjske politike steći poštovanje i uvažavanje ruskih interesa. To podrazumijeva da se s Rusijom razgovara o pitanjima koje ona smatra relevantnima kako za svoju nacionalnu sigurnost tako i za globalnu sigurnost. U slučajevima Gruzije 2008. i Ukrajine 2014. Zapad je poduzimao jednostrane korake ignorirajući Rusiju. Za rusku stranu, okupacija dviju gruzijskih pokrajina i aneksija Krima obrambene su reakcije na agresivnu politiku Zapada, odnosno na pokušaj da se te zemlje, koje Rusija smatra važnima za svoju nacionalnu sigurnost, učlane u NATO uz potpuno ignoriranje ruskih interesa. Nimalo laskavo, Čipek smatra da Rusija i SAD oblikuju vanjsku politiku na temelju dugoročnih strateških interesa, dok Europska zajednica to nije sposobna učiniti.

Kada je knjiga pisana, Islamska država još nije bila uništena u Siriji. No Čipek je ocijenio da je Rusija djelovala u skladu s međunarodnim pravom kada je podržala međunarodno priznatu vlast Bašara el Asada. Ustvrdio je i da je Rusija spriječila dolazak radikalnih islamskih frakcija na vlast u Siriji. Danas, kada su Rusija, Turska i Iran sponzori pregovora o budućem ustavnom uređenju Sirije i kada SAD ne sudjeluju u tom procesu, jasno je da je Rusija ondje nadigrala Ameriku.

Knjiga iscrpno obrađuje teme koje su relevantne za definiranje političkog sustava Rusije. Jedna je od njezinih kvaliteta to što autori nisu prihvatili neupitnost na Zapadu dominantne interpretacije zbivanja u Rusiji. Primjerice, kako je rasla napetost u odnosima Zapada i Rusije, tako se ruski vođa Putin sve češće na Zapadu prikazivao kao osoba zalučena euroazijskim ideološkim koncepcijama. U knjizi je jasno pokazano da ni ruska vanjska ni unutarnja politika nisu motivirane ponajprije ideološkim razlozima. U interesu održavanja vlasti, Putin i nje-

govo okruženje posežu za raspoloživim zalihama ideoloških opravdanja svoje politike, ali ta je politika – osobito vanjska – zasnovana na racionalno definiranim interesima i jednako racionalnim izborom načina za njihovo ostvarivanje.

Kao glavnu poruku knjige mogli bismo uzeti ocjenu iz zaključnog poglavlja da je u Rusiji uspostavljen "autoritarni sustav koji je prvenstveno rezultat politike vlasti i interesa različitih političkih i ekonomskih aktera, a ne institucionalnog okvira ili izostanka 'sposobnosti' građana za onu razinu političkih prava i sloboda kakva postoji u suvremenim liberalnim demokracijama" (365). Mislim da je ta ocjena točna. No u samoj knjizi premalo je opisa izvanustavnih načina i sredstava kojima su Jeljcin i Putin učvršćivali osobnu vlast, onemogućujući jačanje stranaka i parlamenta. Da bi se ta dominantna strana ruske političke stvarnosti uvjerljivo opisala, mnogo bi važnije bilo proučiti i prezentirati publicistički materijal o načinima izvođenja prijevara na izborima, o sustavnom onemogućavanju opozicije da se organizira, da iznajmi prostore za održavanje skupova, da se financira i da javno djeluje, nego prezentirati sve moguće tipologije vlasti i pokušati ruski sustav podvesti pod neki od tipova. Promjena izbornog sustava, promjena zakona i promjena ideologije – sve to vrh ruske vlasti izvodi samo zato da se vlast ne bi mogla promijeniti, odnosno da bi na vlasti ostali oni koji je danas obnašaju. Da bi demokracija postala jedina igra u gradu, kažu autori, "nije potrebno vršiti ustavne promjene, nego je potrebno mijenjati političke procese, političku kulturu i ponajprije ponašanje vlasti" (366). No interes aktualne elite vlasti u Rusiji upravo je to da demokracija uopće ne bude relevantan oblik političkog organiziranja i odlučivanja.

Ako samo na jednoj stranici (50) nalazimo podatak o Jeljcinovu protuustav-

nom raspuštanju Kongresa narodnih deputata, o njegovu nepoštivanju odluke Kongresa o smjeni predsjednika, o bombardiranju parlamenta i o lažiranju podataka o izlaznosti na referendum o Ustavu, onda je jasno da se takvi postupci ne mogu podvesti ni pod jedan zakonit oblik vlasti. Takve događaje nije dovoljno samo spomenuti u okviru teorijske rasprave o tipovima vlasti, nego ih treba iscrpno opisati.

Jeljcinova pobjeda nad komunističkim kandidatom Zjuganovim 1996. u drugom krugu izbora bila je neupitna. Ali uopće nije sigurno da je Jeljcin izborio drugi krug. U literaturi, pa čak i na filmu, ozbiljno se govori o falsificiranju prvog kruga izbora kada je Jeljcin navodno bio tek treći. O tome se u knjizi ne raspravlja. U tom kontekstu valja spomenuti i nedomišljenu konstataciju da je Jeljcin pobijedio na izborima 1996. jer su Rusi smatrali da vladar nije odgovoran za nedaće koje su ih pogodile – osiromašenje većine građana, bezakonje, drastično smanjivanje očekivane životne dobi ispod 60 godina – nego je odgovorna birokracija. Jeljcinov rejting prije izbora bio je mizeran, jedva nešto veći od nule. O njemu većina Rusa nije mislila pozitivno nakon što je nad njima provedena ekonomska šok-terapija. Upravo su njega smatrali odgovornim za to. S Putinom je drukčije. Premda s vremenom raste broj onih koji ga kritiziraju, njegova je popularnost cijelo vrijeme neupitna. Putina je, zaključno s aneksijom Krima, većina građana prihvaćala kao uspješna vladara.

Ako se bude pripremalo drugo izdanje knjige, svakako treba otkloniti neke nepreciznosti i nejasnoće. Tako se, primjerice, spominje da je Putin na čelo većine federalnih okruga postavio silovike, pripadnike sigurnosnih službi i represivnog aparata (86). No prethodno uopće nije objašnjeno što su to federalni okruzi. To je oblik institucionalnog organiziranja

koji nije predviđen Ustavom i rezultat je izvanustavne aktivnosti predsjednika. Da bi lakše kontrolirao gubernatore i predsjednike republika, Putin je Rusiju podijelio na osam federalnih okruga od kojih svaki obuhvaća više federalnih jedinica. Imenovani opunomoćeni predstavnici predsjednika Ruske Federacije u federalnim okruzima nadređeni su zakonito izabranim gubernatorima oblasti i predsjednicima republika.

Svako poglavlje ima povijesni uvod. U njima se nerijetko ponavljaju isti podaci o povijesti Rusije. Sugeriram autorima i uredniku da u potencijalnome drugom izdanju napišu opći povijesni uvod i opći zaključak. Tako knjiga neće više biti zbirka nepovezanih članaka nego skladno uobličena cjelina.

Treba ukloniti i nekoliko puta ponovljenu konstataciju da je Hruščov 1954. Krim poklonio Ukrajini. Pozivajući se na poslovični voluntarizam Hruščova, sadašnja ruska vlast svoju odluku o aneksiji Krima, među ostalim, argumentira nužnošću da se ispravi ta pogreška. No Krim je isključen iz sastava ruske federalne jedinice i uključen u sastav Ukrajine na temelju odluka nadležnih tijela – Vrhovnog sovjeta Rusije i Vrhovnog sovjeta SSSR-a. Ni na jednome dokumentu o toj promjeni administrativnih granica – koje su proglašenjem samostalnosti Ukrajine i Ruske Federacije postale državne – nema potpisa Hruščova. U to vrijeme on još nije do te mjere konsolidirao osobnu vlast i utjecaj da bi takve odluke mogao donositi sam. Na sastanku u Bjelorusiji u prosincu 1991. kada su lideri Rusije, Ukrajine i Bjelorusije odlučili da se SSSR rasformira i da te republike proglase samostalnost, ukrajinski predsjednik Leonid Kravčuk pitao je Jeljcina što će biti s Krimom, očito predmnijevajući da bi Rusija mogla polagati pravo na poluotok, tim prije što je ondje bila stacionirana jedina ruska crnomorska pomorska vojna baza.

Jelcin je, već dobro pod utjecajem votke koja se neštedimice točila i pila, samo odmahnuo rukom i promrmljao da Ukrajina uzme Krim. I to se ubraja u pojedinosti o izvanustavnim djelovanjima predsjednika, koja imaju posljedice

ne samo na unutarnjem nego i na međunarodnom planu, a ne mogu se objasniti nijednim oblikom vlasti opisanim u političkoj teoriji.

Božo Kovačević