

Izvorni znanstveni članak

UDK: 32.05 Putin, V.
323(470)"199/200"Primljeno u uredništvo: 1. prosinca 2009.
Prihvaćeno za tisak: 15. prosinca 2009.

Vladimir Putin: politička institucija *sui generis*

DAVOR BOBAN*

Sažetak

Osamnaest godina nakon uvođenja institucije predsjednika države u Rusiji svjedoci smo različitih praksi vladanja dosadašnja tri predsjednika: Borisa Jeljcina, Vladimira Putina i Dmitrija Medvedeva. Prvi predsjednik Jeljcin oblikovao je u Ustavu iz 1993. instituciju predsjednika države. Njegov nasljednik Putin preuzeo je njezinu ustavnu formu, ali je predsjednika učinio i stvarno neprikosnovenom institucijom, sve do dolaska Medvedeva na vlast 2008. Nakon toga je postalo jasno da moć Vladimira Putina nadilazi ustavne norme i da im se on samo nominalno podvrgava, dok i dalje ostaje najmoćniji politički akter u zemlji, bez obzira na to što više nije predsjednik.

Ključne riječi: Vladimir Putin, predsjednik države, Rusija, polupredsjednički sustav, stranački sustav

Uvod

Prvo desetljeće tranzicije iz komunizma obilježila je nestabilnost ruskog političkog sustava. Ruski predsjednik Boris Jeljcin nastojao je u praksi potvrditi dominaciju koju mu je normativno dodjeljivao Ustav iz 1993., ali ostali politički akteri nisu se slagali s takvom namjerom. Dolazak Vladimira

* Dr. sc. Davor Boban je znanstveni asistent na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. e-mail: dboban@fpzg.hr

Putina na čelo države 2000. izmijenio je odnose među političkim institucijama, a da se pritom nije promijenila i namjera predsjednika države da bude dominantan akter u političkoj areni. Putin je tu dominaciju uspio postići ovladavanjem nad stranačkim sustavom te promjenom izbornog sustava, koja je pomogla prokremaljskoj stranci Ujedinjena Rusija da osvaja apsolutnu većinu mjesta u parlamentu od izbora 2003. Uz to je slomio moć "oligarha" i ostvario kontrolu nad medijima. Nakon osam godina vladanja, Putin se pretvorio u političku instituciju *sui generis* i time stvorio materijalni ustav koji konkurira formalnom.

Putinov dolazak na vlast

Ostavka Borisa Jeljcina 31. prosinca 1999. na mjesto predsjednika Ruske Federacije bio je planiran potez koji, u trenutku objave, ruska i svjetska javnost nisu očekivali. Premda se pretpostavljalo da Jeljcin priprema svoga nasljednika na čelu države i da je to ondašnji premijer Vladimir Putin, neočekivan je bio Jeljcinov silazak s mjesta "prvog lica" Ruske Federacije na takav način. U manje od godinu i pol dana Jeljcin je promijenio četiri premijera, a na neke njegove izbore utjecali su i "oligarsi"¹ okupljeni oko njega. Oni su utjecali i na izbor Vladimira Putina za premijera (Sestanovich, 2004: 35; Krastev, 2006: 58), koji je prije toga bio na čelu Federalne službe sigurnosti (FSB), nasljednice KGB-a. Putin je iz Sankt Peterburga u Moskvu došao u drugoj polovici 1990-ih i zaposlio se u predsjedničkoj administraciji. Ubrzo potom došao je na čelo FSB-a, a zatim na čelo vlade.

Sumnja se da su Jeljcinova ostavka i imenovanje Putina za vršitelja dužnosti predsjednika države² bili dio dogovora koji je Jeljcinu i njegovoj obitelji trebao osigurati mirnu budućnost, to jest zaštitu od kaznenog progona, a oligarsima nastavak utjecaja u državnoj vlasti. Putin je zaista početkom siječnja 2000. potpisao ukaz kojim se Jeljcinu i njegovoj obitelji daje imunitet od kaznenog progona, a oligarsi su još nekoliko mjeseci imali određeni utjecaj u Kremlju. Redovni predsjednički izbori trebali su se održati u lipnju 2000., no zbog Jeljcinove ostavke Vijeće Federacije ih je raspisalo za ožujak. Putin je na njima bio favorit i pobijedio je već u prvom krugu glasovanja s oko 53 posto dobivenih glasova. Glavni mu je suparnik bio komunistički vođa Genadij Zjuganov, koji je osvojio oko 29 posto glasova i završio na drugom mjestu. Putinova popularnost proizlazila je iz njegova ponovnog pokretanja rata u Čečeniji, ali i imidža mladoga i ozbiljnog političara koji je lišen poroka alkoholizma, po čemu se znatno razlikovao od svoga nepopu-

1 Proces privatizacije i pretvaranja ruskog gospodarstva iz državnoga i planskog u tržišno dovelo je tijekom 1990-ih do pojave brzoga, nelegalnog i silnog bogaćenja određenog sloja ljudi u Rusiji. Budući da su najbogatiji među njima bili u sprezi s vlašću, odnosno s Kremljom, prozvani su oligarsi. Više o tome u: Hoffman (2005).

2 Jeljcin je taj izbor, zapravo, učinio već s imenovanjem Putina za premijera u ljeto 1999. Putin je 1. siječnja 2000. preuzeo predsjedničku dužnost *ex officio*, jer Ustav predviđa da će dužnost predsjednika obavljati trenutni premijer ako predsjednik podnese ostavku.

larnog prethodnika. Kasnija njegova popularnost dosegla je takve razmjere da su ga nazivali "teflon-predsjednikom" (White i McAllister, 2003: 386), jer se na njega nisu "lijepile" nikakve afere, odnosno javnost ga nije smatrala odgovornim za njih. Takav stav ruske javnosti u skladu je sa starim ruskim shvaćanjem po kojem za sve negativnosti koje se pojave nije kriv "dobri car", nego njegovi loši savjetnici i suradnici kojima je okružen. Dobar imidž koji je imao u javnosti proizlazio je, prema Whiteu i McAllisteru (2003: 387-388), iz nekoliko izvora: iz "virtualnih press konferencija", iz informacija o njegovome privatnom životu i djetinjstvu koje su prezentirane u javnosti, iz biografskih studija koje su se pojavile o njemu nakon stupanja na dužnost predsjednika države, te iz kulta ličnosti čije se stvaranje počelo nazirati.

Preustroj institucija državne vlasti i njihovo podvrgavanje Putinovom utjecaju i kontroli

Izbori za Državnu dumu, održani 19. prosinca 1999., i predsjednički izbori, održani 26. ožujka 2000., predstavljali su, za Gel'mana (2005: 11), raskid sa starim sustavom sovjetskog tipa i njegovim konačnim nadomještanjem novim, konsolidiranim režimom. Prema ovome autoru, prvi ciklus konstitutivnih izbora obično se povezuje s uspostavom demokracije i predstavlja svojevrsni referendum o povjerenju ili nepovjerenju starom režimu, dok drugi ciklus (u koji ubraja spomenute parlamentarne i predsjedničke izbore u Rusiji) predstavlja korak prema konsolidaciji novoga demokratskog režima.

Tijekom prvog Putinovog mandata izvršeno je nekoliko promjena koje su imale izravne posljedice za ruski sustav vlasti: uklonjeni su oligarsi iz vlasti, izvršen je preustroj odnosa između predsjednika i parlamenta, te je ojačana središnja državna vlast u odnosu na federalne jedinice. Sedam oligarha koji su, prema izjavi Berezovskog, držali u svom vlasništvu u studenom 1996. više od polovice ruskog gospodarstva i upravljali zemljom (Pushkov, 2005: 47), nakon dolaska novog predsjednika na vlast 2000. postupno gube utjecaj u politici. Njihovim eliminiranjem iz političkog života Putin je oslobodio ruke za samostalno vođenje politike, koje Jeljcin i njegovi premijeri nisu imali. Oligarsi su bili značajan izvanustavni element koji je političku moć koristio za vlastite ciljeve, te je ustavno moćna institucija predsjednika države bila gotovo u njihovim rukama. No, oligarsi su bili dio šire skupine koja je okružila Jeljcina i koja je nazivana "Obitelj". Jedan od njezinih najznačajnijih članica bila je i Jeljcinova kći Tatjana Djačenko, koja je utjecala na svog oca zajedno s oligarsima, ali koja je, kao i oni nakon Putinovog dolaska na vlast, izgubila dotadašnji utjecaj. Putin tijekom prve polovice 2000. još uvijek nije uspijevaio potpuno izbjeći njihov utjecaj (Hashim, 2005), no već sredinom iste godine jedan od oligarha, Boris Berezovski, napušta Rusiju pred opasnošću od kaznenog progona. S vremenom i drugi oligarsi moraju pristati na Putinova pravila igre: ne oponiranje novoj vlasti ili će protiv njih biti pokrenut kazneni progon i oduzimanje imovine (Pushkov, 2005: 52).

Najpoznatiji je slučaj Mihaila Hodorkovskog, oligarha koji se kandidirao za zastupnika u Dumi i počeo oponirati Putinu. Listopada 2003. uhićen je i potom osuđen zbog gospodarskog kriminala na dugogodišnju zatvorsku kaznu. Premda je režim bio optuživan zbog selektivne primjene prava na one slučajeve čije je pokretanje bilo motivirano političkim razlozima, taj slučaj i takva osuda jednog oligarha bili su poruka ostalima kako se ne smije ponašati u okviru novog režima.

Svi članovi "Obitelji" ipak nisu uklonjeni iz struktura vlasti. Neki, poput Mihaila Kazjanova, koji je bio premijer od 2000. do 2004., i Aleksandra Vološina, koji je bio čelnik predsjednikove administracije, zadržali su političku moć, no ta skupina u cjelini smatra se dijelom Jeljcinovog razdoblja vladavine (Willerton, 2005: 34; Hashim, 2005: 33). Putin je stvorio novu skupinu koja je surađivala s njim u vlasti, no za razliku od prethodnog razdoblja, ona je bila pod predsjednikovom kontrolom, a ne obratno, da ona kontrolira predsjednika. U tu novu skupinu Willerton (2005: 34) ubraja ekonomiste i pravnike iz Sankt Peterburga, pripadnike sigurnosnih i obavještajnih službi (*siloviki*) te spomenute ostatke "Obitelji". Iz nje je proistekao i novi ruski predsjednik Dmitrij Medvedev, pravnik iz Sankt Peterburga, koji je bio na čelu predsjednikove administracije, a potom i prvi zamjenik premijera. No, od svih skupina novih predsjednikovih suradnika najviše kontroverzi izazivaju *siloviki*. I sam bivši pripadnik KGB-a i FSB-a, Putin je svojim dolaskom na vlast dao više prostora i utjecaja pripadnicima sigurnosnih i obavještajnih službi, za koje se smatra da općenito nisu ideološki orijentirani i da ne tvore kohezivnu skupinu (Willerton, 2005: 34-35). Postoje i određena shvaćanja da je imenovanje *silovika* na važne funkcije i položaje dio sustavnih pokušaja predsjednika Putina da uvede autoritarniji sustav vladanja (Renz, 2006). Općenito, u odnosu na Jeljcinovo razdoblje Putin je stvorio stabilnost među elitom, odnosno kadrovima i uveo kontrolu u procesu njihova regrutiranja (Kryshstanovskaya i White, 2005: 219).

Preustroji koji su izvršeni u vertikalnoj i horizontalnoj podjeli vlasti vodili su k jednom cilju: daljnjem jačanju moći predsjednika države. Jačanje predsjednikove moći možda nije bilo primarni cilj u promjenama u vertikalnoj podjeli vlasti, ali je jačanje centra u odnosu na subjekte Federacije značilo i jačanje predsjednika države u odnosu na čelnike tih subjekata. Budući da je oslabljen utjecaj oba doma parlamenta u odnosu na predsjednika države, jačanje centra u Putinovoj politici moglo je značiti samo jačanje predsjednika države u odnosu na federalne jedinice.

Kad je stupio na dužnost novoga ruskog predsjednika, Putin je za novoga premijera imenovao Mihaila Kazjanova. Državna дума, izabrana u prosincu 1999., više nije imala onakvu antisistemsku snagu kao u prethodnom sazivu, jer su većinu na izborima (ako se promatra zbroj njihovih mandata u tom domu parlamenta) uspjele osvojiti dvije grupacije – Jedinstvo i Domovina–Cijela Rusija (OVR) – koje su se 2001. ujedinile u proputinovsku stranku Ujedinjena Rusija. Stranka Jedinstvo je na početku trećeg saziva Dume započela suradnju s Komunističkom partijom Ruske Federacije (KPRF) i te su dvije stranke podijelile ključna mjesta u Dumi. Nakon što je Jedinstvo sklopilo savez s parlamentarnim skupinama Domovina –

Cijela Rusija (OVR), Regije Rusije – UID i Narodni zastupnici (ND), napušten je sporazum s komunistima (Chaisty, 2008: 435 i 442).³ Nova stranka, Ujedinjena Rusija, pobijedila je u naredna dva ciklusa parlamentarnih izbora zahvaljujući Putinovoj popularnosti te je stvorena konsolidirana većinska vlast pod dominacijom predsjednika države. Vladajuća je stranka Putinu poslušila kao "koordinirajući mehanizam za razrješenje tenzija između zakonodavne i izvršne vlasti u korist predsjednika" (Smyth, 2002: 556). Putin je već u prvoj polovici 2000. poduzeo mjere koje su trebale ponovno ojačati središnju vlast u državi i podvrgnuti regionalne vlasti kontroli centra. Hyde (2001) navodi pet sastavnica tih reformi: dekret o predsjednikovim predstavnicima, stvaranje sedam federalnih distrikata, reforma Vijeća Federacije, institucija federalne intervencije te reforma lokalne samouprave. Premda je institucija predsjednikovih predstavnika stvorena još u kolovozu 1991., Putin je Ukazom br. 849 od 13. svibnja 2000. sveo njihov broj na sedam i svakoga postavio na čelo jednoga od sedam tada stvorenih federalnih distrikata. Od njih sedam čak pet su bili *siloviki* (Clark, 2005: 513; Moraski, 2007: 546; Hashim, 2005: 34). U svom obraćanju Federalnoj skupštini 8. srpnja 2000. Putin je naglasio da je stvaranje distrikata trebalo ojačati predsjednikovu vlast, a ne oslabiti regije (Hyde, 2001: 726, 740).

Vlast je ojačao, među ostalim, i utjecajem na izbore u federalnim jedinicama. Hashim (2005: 34) navodi kako su na izborima za čelnike pojedinih subjekata Federacije u zimu 2000. od 32 pobijedila samo četvorica kandidata koje je Kremlj podupirao, dok se to na kasnijim izborima promijenilo uvođenjem veće upravne, fiskalne i izborne kontrole nad regijama. Reforma drugog doma parlamenta, Vijeća Federacije, trebala je oslabiti čelnike subjekata Federacije, koji su *ex officio* ulazili u taj dom parlamenta. Prijedlog zakona koji je Putin uputio u Dumu i koji je u tom domu izglasovan, naišao je na otpor u Vijeću Federacije. Prvi saziv drugog doma parlamenta izabran je na općim izborima 1993., no već dvije godine kasnije došlo je do promjene koju čini predsjednik Jeljcin donoseći ukaz o ulasku čelnika zakonodavne i izvršne vlasti subjekata Federacije po službenoj dužnosti u taj dom. Putin 2000. nastoji, po drugi puta, promijeniti način ulaska predstavnika subjekata Federacije u Vijeće Federacije kako bi oslabio utjecaj regionalnih čelnika. Umjesto dotadašnjeg načina sastavljanja Vijeća, Putin predlaže izbor predstavnika federalnih jedinica od strane institucija zakonodavne i izvršne vlasti u njima. Time bi njihovi predstavnici bili profesionalni članovi parlamenta koji ne bi obavljali druge dužnosti na lokalnoj razini, a regionalni bi čelnici bili lakše podvrgnuti kontroli saveznih vlasti. Prijedlog zakona kojim bi se provela ta reforma prihvaćen je u Dumi, no nije prošao u Vijeću Federacije. Motiv tom otporu Hyde (2001: 729) vidi u gubitku privilegiranih pozicija koji su čelnici federalnih jedinica imali u saveznoj politici, gubitku moćnosti obrane regionalnih interesa, te gubitku zastupničkog imuni-

3 Razliku između Jeljcinovog i Putinovog odnosa s parlamentom i mogućnosti da predsjednik ostvari svoje zakonodavne ovlasti, Chaisty (2008) povezuje s odnosom izvršne i zakonodavne vlasti koja postoji u predsjedničkom sustavu i u vestminsterskom sustavu. Jeljcinovo je razdoblje bilo obilježeno podjelom i sukobom između te dvije grane vlasti, slično kao u predsjedničkom sustavu, dok je Putinovo razdoblje vladavine obilježeno dominacijom izvršne vlasti nad zakonodavnim procesom, slično kao u vestminsterskom sustavu.

teta koji je pojedine članove Vijeća štutio od kaznenog progona. Premda je nakon prvotnog odbacivanja tog zakona Vijeće Federacije odbijalo sastaviti povjerenstvo koje je trebalo pomiriti neslaganja između dva doma o sadržaju odbačenog zakona, ono je na kraju na to pristalo te je, uz manje izmjene, zakon izglasovan i u drugom domu. Time je Putin stavio pod svoju kontrolu još jednu od institucija državne vlasti i uklonio još jednu prepreku svojoj politici ponovne centralizacije države. Vijeće Federacije prestalo je biti značajna institucija vlasti (Pushkov, 2005: 50). To se ogleda i u činjenici da je nakon izmjena u sastavu Vijeća Federacije značajno smanjen broj veta koji je taj dom stavio na zakone koje je izglasovala Duma. S jedne četvrtine zakona koje drugi dom nije prihvatio tijekom Jeljcinova drugog mandata, broj se smanjio na manje od deset posto, a nakon parlamentarnih izbora 2003. na oko tri posto (Chaisty, 2008: 447).⁴ Kako, ipak, ne bi posve okrenuo regionalne čelnike protiv sebe, Putin im je načinio ustupak stvaranjem Predsjedničkoga državnog vijeća, čiji su oni postali članovi. Premda je to tijelo konzultativno, njegovim stvaranjem ublažen im je gubitak položaja koji su dotad uživali na saveznoj razini.

Promjene u organizaciji Federalne skupštine bile su dio širih promjena izvršenih u federalnom ustrojstvu države. Za razliku od Jeljcinove poruke čelnicima federalnih jedinica početkom 1990-ih: "Uzмите svu autonomiju koju možete progutati" (Breslauer, 2002: 125; Pushkov, 2005: 50) kako bi ih pridobio na svoju stranu u borbi s Gorbačovom (Moraski, 2007: 546), Putin je nastojao iznova centralizirati državu. Prisilio je federalne jedinice da svoje zakonodavstvo usklade s federalnim Ustavom i federalnim zakonodavstvom, te je uveo veću kontrolu nad njima. Dotadašnji pokušaji da se federalne jedinice prisile na poštivanje saveznog Ustava i saveznog zakonodavstva nisu se ostvarili zbog slabosti središnjih vlasti i nepostojanja instrumenata kojima bi se to provelo. Putin je 2000. iznio prijedlog zakona kojim se uvodi mogućnost da predsjednik države upozori ili smijeni nositelje regionalnih vlasti u slučaju kršenja saveznog Ustava ili saveznog zakona. Premda je zakonski prijedlog, nakon što je prihvaćen u Dumi, bio odbačen u Vijeću Federacije, Duma je prevladala veto drugog doma prikupivši potrebnu dvotrećinsku većinu glasova zastupnika (Hyde, 2001: 732).

Putinov drugi predsjednički mandat

Predsjednički izbori 2004. bili su manje neizvjesni nego prethodni izbori 2000. Putin je pobijedio već u prvom krugu glasovanja s oko 71 posto glasova. Njegov glavni protukandidat, Nikolaj Haritonov, osvojio je samo nešto više od 13 posto. Razlog tako velike popularnosti Vladimira Putina bio je prvenstveno u poboljšanoj ekonomskoj situaciji, ali i u kontroli glavnih medija u zemlji. Putin je tijekom svoga prvog mandata počeo gospodarske

4 Chaisty je podatak preuzeo s internetske stranice Državne dume <http://www.duma.gov.ru/>.

reforme, istodobno smanjujući stupanj demokracije u zemlji (Desai, 2005: 102). Reforme nisu bile praćene i djelotvornom borbom protiv korupcije, koja je nagrizala djelotvornost državnih službi (Shlapentokh, 2008: 207). Nakon parlamentarnih izbora 2003., na kojima je prokremaljska stranka Ujedinjena Rusija zajedno s dijelom neovisnih zastupnika koji su joj prišli nakon izbora osvojila dvotrećinsku većinu mandata, Kremlj je ostvario kontrolu nad oba doma parlamenta, kakvu Jeljcin nikad nije uspio postići. Poslije razdoblja iscrpljujućih sukoba između predsjednika i parlamenta iz devedesetih godina, nastupilo je razdoblje suradnje, koja je zapravo značila potpuno podčinjavanje zakonodavne vlasti predsjedniku države i jačanje središnje vlasti u odnosu na federalne jedinice. Ograničeni transakcijski odnosi između predsjednika i parlamenta, kakvi su postojali prema Ustavu i prema praksi u vrijeme Jeljcinove vladavine, nakon stvaranja prokremaljske većine zamijenjeni su hijerarhijskim odnosima u obliku piramide u kojoj je predsjednik države bio na vrhu, a vlada i oba doma parlamenta u sredini ili na dnu. Duma je, prema Shlapentokhu (2008: 206), svedena na prividni parlament kakav je nekada bio i Vrhovni sovjet, a Ujedinjena Rusija postala je slična nekadašnjoj Komunističkoj partiji. U formiranju stvarnog sustava vlasti Putin je kombinirao ustavne i izvanustavne elemente koji su mu stajali na raspolaganju. Putinovo se predsjednikovanje stoga nalazi "između ustavne države i administrativnog režima i, čini se, da uzima resurse od oboje kako bi zadržao slobodu manevriranja i neovisnost kao politički akter" (Sakwa, 2005: 13).

Tijekom svoga drugog mandata Putin je nastavio učvršćivati središnju vlast. Nakon tragedije u Beslanu 2004., predložio je ukidanje izravnih izbora za čelnike federalnih jedinica i, umjesto toga, njihovo imenovanje od strane predsjednika države. Duma je to prihvatila u obliku zakona koji je stupio na snagu već u prosincu iste godine (Moraski, 2007: 547). Usporedno učvršćenje predsjednikove moći unutar horizontalne i vertikalne podjele vlasti dovelo je do jačanja i stabilizacije političkog sustava, ali je to provedeno uz opasnost po stanje demokracije u zemlji. Sve veća državna kontrola medija i suzbijanje djelovanja nevladinih organizacija,⁵ uz opravdanje da su plaćene iz stranih izvora, naišli su na kritike iz inozemstva, no Putina to nije spriječilo da nastavi voditi svoju politiku. Na čelo nove vlade postavio je Mihaila Fradkova, nakon što je prethodni premijer Kazjanov smijenjen u veljači 2004. Socijalni i gospodarski razvoj zemlje u tom razdoblju nije bio posljedica samo politike predsjednika i njegove vlade, nego i visokih prihoda koje je Rusija ubirala izvozom nafte, plina i drugih prirodnih resursa. Zbog toga su rasli državni prihodi koji su mogli biti usmjereni na projekte koji nisu mogli biti ostvareni u Jeljcinovom razdoblju. Snažan rast gospodarstva i životnog standarda pridonio je Putinovoj popularnosti među stanovništvom, zbog čega su kritike koje trpi u zemlji zbog stanja demokracije manje od onih koje zbog toga trpi u inozemstvu. Njegova je, pak, ideološka orijentacija takva da je zapravo "nemoguće klasificirati njegovu ideologiju" (Shlapentokh, 2008: 206). Učvrstio je i stabilizirao državu, ali je istodobno takva politika oslabila

5 Građanski forum neovisnih udruženja osnovan je 2000. kao savjetodavno tijelo koje okuplja nevladine organizacije. Na čelu mu se nalazio sam Putin (Hashim, 2005: 41).

društvo i potkopala konsolidaciju demokracije u zemlji. "Demokracija i tržište su tretirani kao sredstva za oživljavanje državne vlasti" (Hashim, 2005: 46). Došavši 2000. na vlast, naišao je državu u kojoj je vlast bila slaba i ne-učinkovita, država i društvo bili su prožeti korupcijom, bujalo je bespravno ponašanje, a on je na to nastojao odgovoriti "diktaturom prava".

Putin je u svome drugom mandatu učvrstio i kontrolu nad parlamentom. Pobjedom Ujedinjene Rusije na izborima 2003. suradnički odnosi između zakonodavne i izvršne vlasti su se učvrstili. Tako je Putin stavio samo tri zakonodavna veta na zakone koje je donio parlament tijekom četvrtog saziva Dume (Chaisty, 2008: 447).⁶ Parlamentarni izbori održani u prosincu 2007. donijeli su Ujedinjenoj Rusiji dvotrećinsku većinu mjesta u Dumi, te su ta stranka i sam Putin mogli slobodno kreirati ne samo federalno zakonodavstvo, nego i mijenjati savezni Ustav. Najvažnija promjena Ustava izvršit će se nakon što Putin napusti mjesto predsjednika države i prepusti ga Dmitriju Medvedevu. Njome će se produžiti mandat parlamenta s četiri na pet godina, a predsjednika države s četiri na šest.

Suvremeni ruski stranački sustav

Parlamentarni izbori održani u prosincu 1999., tri mjeseca prije prijevremenih predsjedničkih izbora, stvorili su na stranačkoj sceni nekoliko novih stranaka. Prethodni pokušaji stvaranja prokremaljskih stranaka nisu doveli i do njihovih izbornih uspjeha, no novi pokušaj stvaranja takve stranke donio joj je znatan uspjeh. Pod Putinovim utjecajem stvoren je pokret Jedinstvo, koji je na prosinačkim izborima osvojio drugo mjesto u Dumi. Premda to nije značilo stjecanje parlamentarne većine, za Kremlj je značilo stjecanje dodatnog utjecaja u parlamentu. Jedan od glavnih protivnika na tim izborima bila mu je koalicija Domovine i Cijele Rusije, udruženja čiji su vođe bili bivši premijer Jevgenij Primakov i moskovski gradonačelnik Jurij Lužkov. Između te koalicije i pokreta Jedinstvo nastao je oštar sukob. Mediji, koji su bili pod kontrolom Kremlja i ruskih oligarha, vodili su žestoku predizbornu kampanju u korist Jedinstva, a protiv Domovine – Cijele Rusije. No već u proljeće 2001. te dvije skupine najavljuju ujedinjenje u novu prokremaljsku stranku nazvanu Ujedinjena Rusija. Iste godine donesen je i novi zakon o političkim strankama koji je određivao da na izborima svoje liste mogu imati samo one stranke koje imaju najmanje deset tisuća članova i najmanje sto članova u svakoj od najmanje 45 federalnih jedinica (Clark, 2005: 512). Parlamentarni izbori održani u prosincu 2003. donijeli su toj stranci apsolutnu većinu mjesta u Državnoj dumi, čime je dovršen proces ovladavanja Kremlja nad parlamentom. Ostale stranke, poput LDPR-a i KPRF-a, koje su do tada imale značajne udjele u parlamentarnim mandatima, izgubile su nekadašnji utjecaj. No, i stranke poput Saveza de-

6 Chaisty je podatak preuzeo s internetske stranice Državne dume <http://www.duma.gov.ru/>.

snih snaga (SPS) i Jabloka potisnute su sa svojih dotadašnjih pozicija, te je Ujedinjena Rusija postala najveća i dominantna stranka u parlamentarnome stranačkom sustavu.

Promjenama u političkom sustavu Kremlj je nastojao zahvatiti i političke stranke. Putin je već u veljači 2000., u govoru koji je održao na kongresu Jedinstva, izjavio kako je Rusiji potreban učinkovit višestranački sustav koji ima dvije, tri ili četiri stranke (*RFE/RL Newsline*, 28. veljače 2000.). Donošenjem novog zakona o strankama 2001., ukidanjem izravnih izbora za čelnike subjekata Federacije, ujednačenjem izbornog sustava za federalne jedinice na razini cijele Federacije, te promjenom zakona za parlamentarne izbore 2005. Kremlj je nastojao prestrukturirati stranački sustav Rusije.⁷ Prestrukturiranje je očito trebalo ići u prilog jednoj stranci, Ujedinjenoj Rusiji, ali je kao posljedicu trebalo imati i jačanje centra u odnosu na federalne jedinice. Ukidanje većinskog segmenta izbora, u kojemu su uspjeh ostvarivali neovisni kandidati i manje regionalne stranke, trebalo je omogućiti konsolidaciju stranačkog sustava (Moraski, 2007: 562). Zakonskim promjenama iz 2003. i 2004. članovi vlade mogli su biti i stranački opredijeljeni i zauzimati stranačke funkcije, čime je otvoren put za povezivanje vlade i parlamenta preko stranačkih organizacija. Ipak, u stvarnosti ta povezanost nije bila slična onoj koja postoji u drugim polupredsjedničkim i parlamentarnim sustavima: Ujedinjena Rusija bila je pod Putinovom kontrolom i služila mu je kako bi ostvario kontrolu nad Dumom i nad zakonodavnim tijelima u federalnim jedinicama. Kontrola Kremlja nad vladom postojala je još od 1991. i nije bila potrebna povezanost s parlamentarnom većinom kako bi se ona održala. Stvaranje veze između zakonodavne i izvršne vlasti preko stranačke organizacije također nije značilo ni velik korak naprijed prema većoj mogućnosti parlamenta da kontrolira vladu jer je izborni uspjeh Ujedinjene Rusije ovisio o Putinovoj popularnosti i njegovoj podršci stranci u izbornoj kampanji. Moglo bi se prije reći da je učinak bio obratan, jer je sada izvršna vlast ostvarila veću kontrolu nad zakonodavnom. Parlamentarni izbori u prosincu 2007. donijeli su još veći uspjeh Ujedinjenoj Rusiji, jer je u predizbornoj kampanji Putin otvoreno pozvao građane da glasuju za tu stranku kako bi se "sačuvalo sve ono što je do tada postignuto". Stranka je potom osvojila gotovo dvotrećinsku većinu mandata u Državnoj dumi. Birači koji su glasovali za nju učinili su to prvenstveno zato što je to stranka iza koje stoji Putin (White, 2006: 16). Nakon dva uzastopna osvajanja apsolutne većine mandata u prvom domu parlamenta, Ujedinjena Rusija približava se ispunjenju uvjeta koje je Sartori naveo da bi se stranački sustav mogao smatrati predominantnim, a to su tri uzastopna osvajanja apsolutne mandatne većine (2002: 185-186).⁸

Ujedinjena Rusija posljednja je u nizu "stranaka vlasti" koje su formirane pred svake parlamentarne izbore od 1993. do 1999. Sakwa (2008: 102) "stranku vlasti" definira kao "političku organizaciju stvorenu uz pomoć iz-

7 Više o tome pogledati u: Moraski (2007).

8 "Tri uzastopne apsolutne većine dovoljan su pokazatelj, pod uvjetom da je biračko tijelo stabilno, da se jasno prelazi prag apsolutne većine i/ili da je razlika između pojedinih političkih stranaka znatna" (Sartori, 2002: 185-186).

vršne vlasti kako bi sudjelovala na izborima i u zakonodavnom procesu". Stranka Izbor Rusije formirana je 1993. i njezin izborni rezultat, kako je već rečeno, nije zadovoljio Kremlj. Njezina nasljednica na izborima 1995., Demokratski izbor Rusije, te pokret Naš dom je Rusija također nisu uspjeli ostvariti dobar rezultat. Tek na izborima 1999. pokret Jedinstvo ostvaruje relativno dobar uspjeh, ali još uvijek ne i pobjedu. Nakon što je osvojila vlast i natpolovičan broj mandata u Dumi nakon izbora 2003. i 2007., Kremlj je s Ujedinjenom Rusijom uspio stvoriti "stranku vlasti" koja zaista osvaja vlast u parlamentu i preko koje Putin može provoditi svoju zakonodavnu politiku. Njezina se snaga sa savezne razine prelijeva i na razine federalnih jedinica, te je 2008. imala većinu u zakonodavnim tijelima svih subjekata Federacije (Reuter i Remington, 2009: 502). Premda postoji ustavna i stvarna dominacija predsjednika nad parlamentom tijekom cijelog razdoblja Druge Republike, u manjoj mjeri Jeljcin, a u većoj Putin, nastojali su stvoriti stranačku bazu s kojom će, bez sukoba, moći kontrolirati zakonodavno tijelo. Posljednja u nizu tih stranaka postala je poveznica između zakonodavne i izvršne vlasti, pomoću koje je uspostavljena suradnja među njima, ali uz priznavanje dominacije Vladimira Putina. On je sam tu stranku izgradio kako bi ostvario svoje ciljeve, pa se njezin izborni uspjeh može pripisati gotovo isključivo njegovoj popularnosti. Za razliku od Jeljcina, koji je namjeravao 1995. stvoriti dvije snažne prokremaljske stranke (513-514), po jednu na lijevoj i na desnoj, Putin se ograničio na stvaranje samo jedne stranke koja nema ideološki predznak, nego samo jedan cilj – pružanje potpore Vladimiru Putinu. Snažno jačanje Ujedinjene Rusije stvorilo je dodatni problem za Rusiju – opasnost od nastanka jednostranačkog sustava. Budući da takav razvoj nije odgovarao ni Kremlju, iniciran je nastanak novih prokremaljskih stranaka. Početkom 2007. Putin je pozdravio nastanak nove stranke Pravedna Rusija, koja je stvorena s namjerom da spriječi "nastanak prave oporbe koju Kremlj ne bi kontrolirao" (Sestanovich, 2007: 123). Čelnik Pravedne Rusije i predsjednik Vijeća Federacije je Sergej Mironov, dok je čelnik Ujedinjene Rusije Boris Grizlov bio predsjednik Dume. Takav trend u razvoju stranačkog sustava ukazuje na mogućnost nastanka ne predominantnog sustava, kako je prije spomenuto, nego čak hegemonijskoga stranačkog sustava u kojemu će samo jedna stranka imati stvarne (premda ne i legalne) mogućnosti da osvoji vlast, dok će ostale stranke prije svakih izbora biti suočene s činjenicom da će ostati u oporbi.⁹

U opreci spram nekonsolidiranog i nestrukturiranoga stranačkog sustava u Jeljcinovom razdoblju, koji je bio obilježen snažnim oporbenim i antisistemskim strankama, stvaranje prokremaljske stranke i Putinova otvorena podrška njoj omogućili su slabljenje antisistemskih stranaka i stvaranje dominacije prosistemske stranke. Dominantna institucija predsjednika države time je utjecala na dinamiku stranačkog sustava, koja je pomogla stabi-

9 "Hegemonijska stranka ne dopušta ni formalno ni stvarno natjecanje za vlast. Dopusšteno je postojanje drugih stranaka ali samo kao drugorazrednih, licenciranih stranaka, kojima nije dopušteno da se s hegemonijskom strankom natječu antagonističkim zahtjevima i na jednakoj osnovi. Ne samo da nema smjene na vlasti nego je *ne može* ni biti, a nije predviđena čak ni mogućnost rotacije na vlasti. To implicira da hegemonijska stranka ostaje na vlasti bez obzira na to uživa li potporu i simpatije ili ne" (Sartori, 2002: 204).

lizaciji političkog sustava u cjelini, ali je kao i mnogi drugi Putinovi potezi i politike dovela u pitanje stanje demokracije u zemlji i, konkretno, slobodno i pošteno stranačko nadmetanje. U proteklih dvadesetak godina vidljiv je proces razvoja koji se kretao od dominantne uloge stranačkog sustava nad ostalim podsustavima političkog sustava preko njegovog suparništva sa sustavom vlasti do podvrgavanja stranačkog sustava institucijama sustava vlasti. Prelazak iz komunizma k demokraciji značio je stoga i promjene u odnosima među podsustavima političkog sustava, koje su vodile prema tome da instrumentalnu funkciju više nema samo izborni podsustav, nego je i stranački podsustav postao instrument dominantnoga političkog aktera. Znakovi koji ukazuju na stvaranje dominantnoga stranačkog sustava u kombinaciji s dugotrajnim postojanjem konsolidirane većinske vlasti možda će održavati stabilnost političkog sustava, ali će dominacija jednog aktera koji ne vlada potpuno u skladu s demokratskim pravilima igre negativno utjecati na razvoj demokracije u zemlji.

Putinov materijalni ustav

Institucija predsjednika države u posljednjih osamnaest godina obilježila je ruski politički sustav više od ijedne druge institucije. Njezin utjecaj na rusku politiku bio je usko vezan s ulogom njezinih nositelja u političkoj areni, koja je bila rezultat ustavnih normi, političke tradicije, odnosa snaga među najvažnijim političkim akterima te stila vladanja svakoga od njih. Odnos snaga između predsjednika države i ostalih političkih aktera rezultirao je time da je polupredsjednički sustav omogućio Rusiji izlazak iz komunizma, ali je stvorio i vrlo nejasan put prema demokraciji. S jedne su strane moćna pozicija Borisa Jeljcina i njegova odlučnost da se napusti sovjetski komunistički sustav izveli zemlju iz starog sustava i usmjerili je prema demokraciji, ali je, s druge strane, institucija predsjednika i otežavala demokratizacijski proces, pogotovo nakon dolaska Vladimira Putina na vlast. Nejasan put prema demokraciji rezultat je niza čimbenika, od kojih posebno treba istaknuti institucionalni ustroj novog političkog sustava koji nije utemeljen na određenoj ravnoteži među pojedinim institucijama zakonodavne i izvršne vlasti, nego na izrazitoj dominaciji jedne nad svima ostalima. Za razliku od francuske Pete Republike, u kojoj je ustavno moćni predsjednik države u praksi postao još moćniji zbog De Gaulleova stila vladanja, ali u kojoj su svi nositelji predsjedničke dužnosti bili spremni na kompromis s ostalim političkim akterima, ruski su predsjednici veliku moć stekli i prije uspostave novoga ustavnog ustrojstva, te su kroz sukob, a ne kompromisom, dodatno proširili ionako velike ovlasti. Predsjednikove ovlasti, dakle, ne proizlaze samo iz Ustava, nego i iz prakse (Fogelklou, 2003: 187). Takvo se proširenje dogodilo bilo kroz formalne akte koje su sami donosili, to jest kroz ukaze i naredbe, bilo kroz ignoriranje vlade i parlamenta na način koji bi u javnosti i među elitama uzdrmao položaj šefa države u nekoj zapadnoj zemlji. Putin

je u jačanju svojih ovlasti bio uspješniji od Jeljcina, budući da kontrolu nad parlamentom nije ostvario sukobima i nametanjem svoje volje prijetnjama sankcijama, nego je to učinio posredno, izgradnjom prokremaljske stranke, a potom i izmjenom izbornog zakonodavstva. Jeljcin je pokušavao povući slične poteze, no oni su uglavnom bili bezuspješni. U institucionalnom pogledu, dva su predsjednika, dakle, nastojala postići svoje ciljeve na dva različita načina: Jeljcin pretežno djelovanjem s kratkoročnim učinkom, kojim nije uspijevao stabilizirati svoju dominaciju u političkom sustavu, a Putin promjenama u izbornome i stranačkom podsustavu, kojima je na posredan način stekao potpunu kontrolu nad vladom i parlamentom. Putinova se strategija pokazala uspješnijom jer je umjesto iscrpljujućeg sukoba sa zakonodavnim tijelom i povremenog nadmetanja s vladom, ostvario potpunu poslušnost tih dviju institucija i tako uklonio prepreke provođenju svoje politike. Vlada i parlament postali su instrumenti njegove vladavine, čime su određena načela političkog djelovanja, koja se prakticiraju u zapadnim zemljama, potpuno nestala. Primjerice, načelo *checks and balances* u Rusiji više ne postoji. Dok je u Jeljcinovom razdoblju ono na određeni, doduše, vrlo buran način, postojalo za vrijeme Prve Republike, a zatim na vrlo reducirani način i u Drugoj Republici, Putin je potpuno promijenio postojeće stanje stvari u svoju korist. Od tada to načelo postoji samo djelomično, utoliko što postoji kontrola predsjednika nad ostalim institucijama državne vlasti, ali ne i obratno. Ravnoteža postoji u smislu međusobne jednakosti u podčinjenosti tih institucija prema predsjedniku države. Takav raspored snaga u političkoj areni opasan je za buduću stabilnost političkog sustava, jer se s promjenom ličnosti u vrhu vlasti, osobito predsjednika države, može srušiti cjelokupna institucionalna struktura. Strukturni bi slom doveo do nove nestabilnosti ili čak do potpune propasti postojećega političkog sustava ili, u najmanju ruku, sustava vlasti. Politički sustav koji se temelji i izgrađuje na arbitrarnom djelovanju jednoga političkog aktera, bez pravnih instrumenata koji bi nastajući sustav učvrstili i omogućili mu opstanak i nakon nestanka tog aktera s političke scene, dolazi u opasnost da nestane zajedno s njime. Premda ruski građani većinom podržavaju politiku Vladimira Putina i nema javnih znakova značajnijeg otpora i neslaganja s potezima vlasti koji narušavaju demokraciju u zemlji, vlast ipak nastoji održati privid legalnosti svih svojih odluka. Gel'man (2008) smatra da je Putin svoju vlast učvrstio u dvije faze. U prvoj fazi, nakon dolaska na predsjedničku dužnost, nastojao je suradnjom s ostalim institucijama postići svoje ciljeve. Tada još nije posjedovao resurse koji bi mu omogućili primjenu prisile. U drugoj fazi, nakon što se učvrstio na vlasti, započeo je napadati elitu, strpavši, primjerice, oligarha Mihaila Hodorkovskog u zatvor.

Dolazak Dmitrija Medvedeva na vlast 2008. nije značio i odlazak Vladimira Putina s političke scene. Dužnost premijera koju je imao prije dolaska na čelo države 2000. ponovno je preuzeo u svibnju 2008. Medvedevljeva se vlast može smatrati samo interludijem u Putinovom predsjednikovanju. U tom razdoblju prvenstvo u izvršnoj vlasti formalno će biti u rukama predsjednika države, ali je očito da se osoba koja je došla na vlast zahvaljujući Putinovoj podršci na izborima ne može nametnuti sadašnjem premijeru.

Hijerarhijski odnos između predsjednika i premijera postoji i u formalnome i u neformalnom smislu, samo su odnosi izokrenuti. U formalnom smislu predsjednik je nadređen premijeru, jer ga imenuje i jer mu je premijer odgovoran, ali u neformalnom smislu premijer je nadređen predsjedniku, jer ga je odabrao kao svoga nasljednika u Kremlju i jer stvarno posjeduje najveću moć u zemlji. Ipak, s obzirom da su postojale sumnje da se Putin neće povući s vlasti nakon isteka drugoga mandata, nego da će se promijeniti Ustav kako bi se mogao i treći puta kandidirati na predsjedničkim izborima, formalno poštivanje ustavnih odredbi može predstavljati značajan demokratski pomak u ruskoj politici. No, ostvari li se predviđanje da će se Putin ponovno kandidirati i doći na vlast, te potom nastaviti učvršćivati politički sustav koji je stvorio, pojačat će se opasnost od sloma tog sustava nakon njegovog konačnog silaska s političke scene.¹⁰

Putinova se politika temeljila na velikoj popularnosti koju je uživao među ruskim građanima. Pomoću nje uspio je voditi zemlju i ostvariti dominaciju nad političkim institucijama onako kako to nije mogao njegov prethodnik. Popularnost mu je poslužila i za vođenje politike koja je omogućila stabilizaciju političkog sustava, ali koja je dovela i do smanjenja stupnja demokracije u zemlji, bez šireg protivljenja javnosti njegovim potezima. Budući da je postojeći politički sustav oblikovan prema standardima koji ne odgovaraju potpuno demokratskom uređenju, jačanje uloge javnosti i drugih političkih aktera mogu biti poticaj za njegovu promjenu. Potencijalno problematičniji način takve promjene može se dogoditi u obliku ponavljanja međuinstitucionalnih sukoba iz prethodnog razdoblja. Napuštanje segmentiranoga izbornog sustava, koji je omogućavao ulazak velikog broja neovisnih kandidata u Dumu, i uvedba razmjernog sustava, u kombinaciji s Putinovom podrškom Ujedinjenoj Rusiji i javnim pozivom građanima da glasuju za tu stranku, pridonijeli su da prvi put nakon napuštanja jednostranača u Rusiji nastane apsolutna većina jedne stranke u Dumi. Ako opet nastane apsolutna mandatna većina u parlamentu i nakon sljedećih izbora ili se održi niska fragmentiranost parlamenta, predsjednik države više neće protiv sebe imati relativno razjedinjen parlament kakav je postojao za vrijeme Jeljcina, pa će morati voditi više računa o raspoloženju parlamentarne većine pri formiranju vlade. Parlament bi mogao ojačati u odnosu na predsjednika kad bi se Medvedev odbio ponašati u skladu s trenutnim rasporedom snaga u kojemu su i on i Ujedinjena Rusija pod Putinovim utjecajem, čime bi parlament bio izazvan da se sukobi s predsjednikom. Druga mogućnost da parlament ojača svoj položaj prema predsjedniku nastala bi ako Putin ponovno postane predsjednik države, a Ujedinjena Rusija se istrigne ispod njegove kontrole. Ustavno zajamčena dominantna pozicija predsjednika države bila bi oslabljena u korist parlamenta, a vjerojatno i vlade, koja je sada u potpunoj predsjednikovoj sjeni. No, ako predsjednik i ne bi pristao na popuštanje i

10 Takva mogućnost predstavlja obrat u odnosu prema situaciji koju navodi Nichols (2001: 184): "Jelcinova rastuća irelevantnost u ruskoj politici zapravo je imala zdrav učinak na rusku demokraciju, jer je pomogla da oslabi ideja da pojedinac kontrolira sudbinu države veličine Ruske Federacije". Putinova rastuća popularnost dovela je do toga da sudbina cijele države i političkog poretka ovisi o jednom čovjeku.

kompromis s tim institucijama, moglo bi doći do još dublje krize, jer se ne bi sukobila jedna moćna institucija s jednom ili dvije institucije koje su znatno slabije, nego bi se sukobile dvije moćne institucije. Takav bi sukob nalikovao na konflikt iz razdoblja Prve Republike, koji je završen oružanim sukobom i trijumfom sile nad konsenzusom.

Mogućnost promjene prvenstva između dvije "glave" izvršne vlasti, koju Sartori (1994) navodi kao jedno od temeljnih obilježja polupredsjedničkog sustava, u ruskom se slučaju od uvođenja polupredsjedničkog sustava 1991. do 2008. nije ostvarila. Prvenstvo je u cijelome tom razdoblju imao predsjednik, dok je premijer bio podložan njemu i izravno ovisio o njemu. Ustavna promjena prvenstva u Rusiji gotovo nije ni moguća, no slično je u svim predsjedničko-parlamentarnim sustavima.¹¹ Rusija se donekle bila približila ravnoteži između dvije grane izvršne vlasti za vrijeme premijera Jevgenija Primakova, koji je bio postavljen na tu dužnost kao rezultat Jeljcinova kompromisa s parlamentom. Primakov je nakon manje od godinu dana bio prisiljen odstupiti s dužnosti na predsjednikov zahtjev, ali je taj slučaj ipak pokazao da se parlament može suprotstaviti predsjedniku države i prisiliti ga na ustupak. Primakov je zahtijevao od svojih ministara da ne provode politike svojih stranaka u parlamentu, nastojeći održati slabim hijerarhijski odnos između vlade i parlamenta. Pritom je uspio ostvariti i određenu samostalnost prema predsjedniku. Jedan od problema s tadašnjim sustavom vlasti bila je "Obitelj", koja je postala izvanustavna kvaziinstitucija, koja je kombinirala moć i bogatstvo svojih članova da bi ostvarila njihove osobne ciljeve. Putin je već u prvoj godini svoga predsjedničkog mandata ukinuo njezin utjecaj i počeo voditi samostalnu politiku.

Režim u Rusiji Sakwa (2005: 13) vidi kao "dinamičan skup odnosa koji uključuju predsjednika, razne faksije u predsjedničkoj administraciji, vladu (premijera i razne ministre), te neformalne odnose s raznim moćnim oligarsima, regionalnim šefovima i drugim favoriziranim insajderima". Prema Willertonu (2005: 23), institucija predsjednika države u Rusiji ima hegemonijski položaj "ne samo zato što je njezina pozicija pravno nadmoćna onima ostalih institucija, nego i zato što posjeduje značajnu neovisnost i manevarsku slobodu". U ruskom sustavu vlasti odnosi između predsjednika države i premijera tijekom gotovo cijelog razdoblja Druge Republike bili su obilježeni dominacijom predsjednika nad premijerom. Ustavni obrazac na prvi je pogled sprječavao postojanje drugačijeg odnosa snaga između te dvije institucije. S dolaskom Dmitrija Medvedeva na predsjedničku dužnost u svibnju 2008. i Vladimira Putina na premijersku neposredno poslije toga, predsjednik države izgubio je premoć koju je do tada imao u odnosima s premijerom, te se činilo da su nastali uravnoteženi odnosi među njima. No, kao što je pogrešno tvrditi da je predsjednik države u prethodnom razdoblju bio dominantan samo zato jer mu je Ustav iz 1993. dao znatne ovlasti, tako bi i označavanje odnosa između predsjednika i premijera nakon svibnja 2008. kao ravnoteže snaga bilo samo djelomično točno. Ruski Ustav pred-

11 Shugart i Carey (1992) dijele polupredsjednički tip sustava vlasti na dva podsustava: premijersko-predsjednički i predsjedničko-parlamentarni. Potonji se razlikuje od prvog u prvom redu zbog mogućnosti predsjednika države da samostalno, neovisno od parlamenta, smijeni vladu.

stavlja normativni okvir koji zadaje granice i određuje obrasce ponašanja političkih aktera, no nije presudni čimbenik koji potpuno određuje kako će sustav vlasti stvarno djelovati. Premda je teško procijeniti točne odnose između Medvedeva i Putina, izbor novoga predsjednika države odigrao se u režiji dotadašnjeg predsjednika, koji ga je izabrao i postavio za kandidata na izborima. Golemu moć i popularnost koju je Putin tijekom osam godina vladavine prikupio u svojim rukama omogućili su Medvedevljev izbor, ali Putinov opstanak u državnom vrhu i nakon odlaska s predsjedničke dužnosti. Ponašanje obojice aktera pokazuje kako se Putin "primirio" prije ponovnog dolaska na čelo države i određuje u kojoj će mjeri on i predsjednik biti politički aktivni i dolaziti u prvi plan. Sartori (1994) je kao uvjet da sustav vlasti bude klasificiran kao polupredsjednički naveo mogućnost promjene prvenstva unutar strukture dvojne izvršne vlasti. Premda taj autor ne smatra predsjedničko-parlamentarni sustav oblikom polupredsjedničkog sustava, u ruskom se slučaju taj uvjet na kraju, čini se, potvrdio. No, premda je premijer ojačao u odnosu na predsjednika, ta promjena odnosa moći nije rezultat parlamentarnih izbora zbog kojih predsjednik više ne pripada parlamentarnoj većini, nego je posljedica procesa u kojemu je parlament, pomoću institucionalnih i izvaninstitucionalnih sredstava, potpao pod kontrolu određene osobe, a ne institucije. Promjenama u mehanizmu sastavljanja drugog doma Federalne skupštine, jačanjem centra u odnosu na federalne jedinice, osnivanjem prokremaljskog pokreta Jedinstvo, a zatim stranke Ujedinjena Rusija, korištenjem državnih resursa radi postizanja kontrole nad medijima u službi Kremlja i nove stranke, te promjenom izbornog zakona stvorena je snažna kontrola nad onim političkim institucijama preko kojih se omogućava i olakšava vladanje Vladimiru Putinu. Institucija predsjednika države ima instrumentalnu funkciju za konkretnu osobu, jer daje legalnost i legitimnost njegovom političkom djelovanju. Legalnost mu daje zato što je ta institucija utemeljena Ustavom i što joj je Ustav dao znatne ovlasti. Legitimnost dobiva zato što se njezin nositelj bira izravno na općim izborima. Budući da nositelj vlasti u ustavno uređenoj državi može doći na vlast samo na pravno reguliran način, Putinu je institucija predsjednika bila potrebna kako bi došao na čelo države, te je morao poštovati pravila koja određuju njezino postojanje i funkcioniranje. Premda su neki analitičari prognozirali kako će se promijeniti ruski Ustav da bi se Putinu omogućilo kandidiranje na izborima i nakon isteka njegova drugog mandata, to se nije dogodilo. Putin je zauzeo "rezervnu poziciju" premijera koja mu omogućuje opstanak u vrhu vlasti i u pozornosti javnosti, dokazujući time kako je nužno poštivati Ustav, jer je to dugoročno isplativ politički potez. Budući da je sam poštivao ustavni okvir, prisilio je i druge aktere da se pridržavaju pravila ustavnoga i pravnog sustava, te zadržao pravo da, ako bude potrebno, legitimno upotrijebi ustavna i zakonska sredstva kojima bi suzbio antisistemska djelovanja. Putinu Ustav i institucija predsjednika države služe, ponajprije, da bi ostvario vlastite političke ciljeve i da bi njegovo djelovanje građani i ostali politički akteri prihvatili. U osam godina vladavine Putin nije samo ostvario dominaciju u ruskom političkom sustavu, nego se i izdigao iznad njega. Počevši državničku karijeru unutar institucija

političkog sustava, u narednih nekoliko godina ostvario je dominaciju i nad stranačkim sustavom pomoću svoje stranke Ujedinjena Rusija. Promjenom izbornog sustava pomogao joj je da osvoji dvotrećinsku većinu mandata u Dumi nakon izbora 2007. Tako je djelovanjem u sva tri podsustava izazvao promjene u pravnom prostoru i stekao moć koja praktički nadilazi funkciju ustava – da bude *ustava* ili brana samovoljnome i neograničenom djelovanju vlasti. Njegovo je djelovanje ostalo u ustavnom okviru ponajprije zato da bi očuvao legitimnost svoje vlasti i privid legalnosti svoga djelovanja. No, zapravo je postao jači i od Ustava i od institucija državne vlasti. Dok je u razdoblju Jeljcinove vladavine samo vlada bila pod kontrolom predsjednika, u ovom su razdoblju pod kontrolom Vladimira Putina i predsjednik države, i vlada, i oba doma parlamenta, i najjača stranka u parlamentu, a preko stranke i subjekti Federacije u čijim parlamentima ona ima mandatnu većinu. Pojedinaac se izdigao iznad sustava i njegovih najvažnijih institucija, te ih kontrolira neovisno o tome koju funkciju u državi zauzima. Time analiza sustava vlasti dobiva drugu dimenziju, jer se djelovanje političkih institucija ne može više promatrati samo u okviru ustavnih pravila. Korištenjem ustavnih, zakonskih i podzakonskih mehanizama jedan je državni dužnosnik postao jači i od institucije u kojoj djeluje i od ostalih institucija. Njegova se moć ne može označiti bezgraničnom, ali njezine granice zacijelo nisu određene samo ustavnim okvirima.

Zaključak

Razdoblja Jeljcinove i Putinove vladavine pokazala su različitu ulogu koju je pučki izvor legitimnosti imao u političkoj aktivnosti predsjednika države i različitu vrstu odnosa između institucija zakonodavne i izvršne vlasti. Korištenje znatnih ustavnih ovlasti bilo je u oba razdoblja isto, u tom smislu da su oba predsjednika nastojala dominirati u ruskoj politici. Razdoblje Medvedevljeve vladavine pokazuje odmak od prijašnjeg načina vladanja, jer nijedan od tri stupa polupredsjedničkog sustava¹² nije isti kao kod njegovih prethodnika. Premda se formalne (ustavne) pretpostavke ruskoga polupredsjedničkog sustava nisu promijenile, u ovom razdoblju sva tri stupa pomiču težište s predsjednika države na premijera. To pokazuje da se umjesto učvršćenja značenja pojedinih institucija dogodila "institucionalizacija" određene fizičke osobe, u konkretnom slučaju Vladimira Putina. Umjesto da se unaprijed zna kako će određeni politički akter imati ulogu koju ima institucija na čijem je čelu, sada se zna da će institucija imati onakvu ulogu kakvu ima Vladimir Putin u trenutku kad "stupi" u nju. Premda još uvijek ne uživa bezgraničnu moć i premda ustavne odredbe još u određenoj mjeri utječu na uloge određenih institucija u političkom sustavu, Putin je za osam godina svoje vladavine stvorio novi materijalni ustav. Materijalni

12 To su: 1. izvor legitimnosti institucija vlasti, 2. ustavne ovlasti institucija vlasti, te 3. njihovi međusobni odnosi.

ustav opstaje sve dok njegov glavni tvorac ima političku moć koju izravno koristi obavljanjem neke od najviših funkcija državne vlasti ili neizravno kontrolom drugih aktera koji obavljaju te funkcije. Ukratko, materijalni, a ne formalni, ustav određuje kako će funkcionirati institucije zakonodavne i izvršne vlasti. Materijalni ustav često postoji i prije formalnog, te njegovi akteri oblikuju formalni ustav prema njemu. No, formalni ustav može biti podloga za razvoj materijalnog ustava. U Rusiji je predsjednik Jeljcin oblikovao najviši pravno-politički akt prema svojoj namjeri da ostvari dominaciju u novome političkom sustavu. Njegov nasljednik nije znatnije mijenjao taj akt, nego je mijenjao zakonodavstvo koje pripada ustavnopravnoj materiji i tako prilagodio postojeći ustavni sustav svojim interesima. I da polupredsjednički sustav nije ozakonjen, mogao se pojaviti politički akter koji bi preko institucije državne vlasti zauzeo dominantnu poziciju u političkoj areni. To bi mogao učiniti ako bi uspio ovladavati onim političkim institucijama koje inače ne bi mogao ili smio kontrolirati preko institucije u kojoj obavlja dužnost. Predsjednički sustav vjerojatno bi bio još pogodniji za to od polupredsjedničkoga, a u parlamentarnom bi sustavu ta presudna institucija vjerojatno bio premijer. Ostale institucije kojima bi potencijalni dominantni akter trebao ovladavati bili bi dijelovi stranačkoga i izbornog sustava. Moguće je, naposljetku, zaključiti da je dominacija kakvu je postigao Vladimir Putin moguća u sustavu u kojemu demokracija nije konsolidirana, gdje građani i javnost prihvaćaju mogućnost da mediji budu pod režimskom kontrolom i gdje politička kultura nije građanska, nego podanička ili parohijalna.¹³ U takvom sustavu javnost može prihvatiti da vlast prelazi okvire koje su joj postavili ustav i zakoni, a da politički akteri vode politiku motiviranu osobnom koristi pod krinkom javnih i državnih interesa.

Literatura

- Almond, Gabriel A., Verba, Sidney (2000), *Civilna kultura: politički stavovi i demokracija u pet zemalja*, Zagreb: Politička kultura.
- Baker, Peter, Glasser, Susan (2005), *Kremlin Rising: Vladimir Putin's Russia and the End of Revolution*, New York, London, Toronto i Sidney: A Lisa Drew Book/Sribner.
- Beliaev, Mikhail V. (2004), Putin's Russia: Is It a Doable Project?, *Demokratizatsiya*, vol. 12, br. 1, str. 13-39.
- Breslauer, George W. (2002), *Gorbachev and Yeltsin as Leaders*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cashaback, David (2003), Risky Strategies? Putin's Federal Reforms and the Accommodation of Difference in Russia, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 4, br. 3, str. 1-32.
- Chaisty, Paul (2008), The Legislative Effects of Presidential Partisan Powers in Post-Communist Russia, *Government and Opposition*, vol. 43, br. 3, str. 424-453.

13 Više o političkoj kulturi pogledati u: Almond i Verba (2000).

- Clark, Terry D., Larson, Jennifer M. (2005), "The head of state in premier-presidentialism: weak president or strong president?", *Tekst iznesen na godišnjem skupu International Studies Association, Hilton Hawaiian Village, Honolulu, Hawaii*. http://www.allacademic.com/meta/p71970_index.html
- Desai, Padma (2005), Russian Retrospectives on Reforms from Yeltsin to Putin, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, br. 1, str. 87-106.
- Fogelklou, Anders (2003), Constitutionalism and the Presidency in the Russian Federation, *International Sociology*, vol. 18, br. 1, str. 181-198.
- Gel'man, Vladimir (2005), "The 1999-2000 National Elections and the End of Regime Transition in Russia", u: Gel'man, Vladimir, Golosov, Grigorii V., Meleshkina, Elena (ur.), *The 1999-2000 National Elections in Russia: Analyses, Documents and Data*, Berlin: Edition Sigma, str. 11-35.
- Gel'man, Vladimir (2008) Out of the Frying Pan, into the Fire? Post-Soviet Regime Changes in Comparative Perspective, *International Political Science Review*, vol. 29, br. 2, str. 157-180.
- Goldman, Marshall I. (2004), Putin and the Oligarchs, *Foreign Affairs*, November/December 2004.
- Hale, Henry E. (2004), The Origins of United Russia and the Putin Presidency: The Role of Contingency in Party-System Development, *Demokratizatsiya*, vol. 12, br. 2, str. 169-194.
- Hashim, S. Moshim (2005), Putin's *Etatization* project and limits to democratic reforms in Russia, *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 38, br. 1, str. 25-48.
- Herd, Graeme P. (2001), Russia and the Politics of 'Putinism', *Journal of Peace Research*, vol. 38, br. 1, str. 107-112.
- Hoffman, David E. (2005), *Oligarsi: bogatstvo i moć u novoj Rusiji*, Zagreb: Metropress.
- Hyde, Matthew (2001), Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia, *Europe-Asia Studies*, vol. 53, br. 5, str. 719-743.
- Kagarlitsky, Boris (2002), *Russia Under Yeltsin and Putin: Neo-liberal Autocracy*, London; Sterling: Pluto Press.
- Krastev, Ivan (2006), Democracy's "doubles", *Journal of Democracy*, vol. 17, br. 2, str. 52-62
- Kryshtanovskaya, Ol'ga, White, Stephen (2005), Losing Power in Russia, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 21, br. 2, str. 200-222.
- Kunov, Andrei, Myagkov, Mikhail, Sitnikov, Alexei, Shakin, Dmitri (2005), *Putinžs 'Party of Power' and the Declining Power of Parties in Russia*, The Foreign Policy Center, London.
- Lipman, Masha (2005), Constrained or Irrelevant: The Media in Putin's Russia, *Current History*, vol. 104, br. 684, str. 319-324.
- McFaul, Michael (2001), *Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin*, Ithaca i London: Cornell University Press.
- Medvedev, Sergei (2004), Putin's Second Republic: Russian Scenarios, *IPG* 1/2004, str. 96-113.
- Moraski, Bryon (2007), Electoral System Reform in Democracy's Grey Zone: Lessons from Putin's Russia, *Government and Opposition*, vol. 42., br. 4., str. 536-563.
- Neumann, Iver B. (2005), "Russia as a Great Power", u: Hedenskog, Jakob, Konnander, Wilhelm, Nygren, Bertil, Oldberg, Ingmar, Pursiainen, Christer

- (ur.), *Russia as a Great Power: Dimensions of security under Putin*, London i New York: Routledge, str. 13-28.
- Nichols, Thomas M. (2001), *The Russian Presidency: Society and Politics in the Second Russian Republic*, New York i Houndmills: Palgrave.
- Oldberg, Ingmar (2005), "Foreign policy priorities under Putin: a *tour d'horizon*", u: Hedenskog, Jakob, Konnander, Wilhelm, Nygren, Bertil, Oldberg, Ingmar, Pursiainen, Christer (ur.), *Russia as a Great Power: Dimensions of security under Putin*, London i New York: Routledge, str. 29-56.
- Petrov, Nikolai (2002), Seven Faces of Putin's Russia: Federal Districts as the New Level of State – territorial Composition, *Security Dialogue*, vol. 33, br. 1, str. 73-91.
- Pushkov, Alexey (2005), "Putin at the helm", u: Lynch, Dov (ur.), *What Russia sees*, Chaillot Paper, No 74, str. 45-60.
- Putin, Vladimir, Gevorkyan, Nataliya, Timakova, Natalya, Kolesnikov, Andrei (2000), *First Person: An Astonishingly Frank Self-Portrait by Russia's President Vladimir Putin*, New York: PublicAffairs.
- Reitschuster, Boris (2007), *Vladimir Putin: kamo vodi Rusiju?*, Zagreb: Prometej.
- Renz, Bettina (2006), Putin's Militocracy? An Alternative Interpretation of *Siloviki* in Contemporary Russian Politics, *Europe-Asia Studies*, vol. 58, br. 6, str. 903-924.
- Reuter, Ora John, Remington, Thomas F. (2009), Dominant Party Regimes and the Commitment Problem, *Comparative Political Studies*, vol. 42, br. 4, str. 501-526.
- Rivera, David W., Rivera, Sharon Werning (2009), Yeltsin, Putin, and Clinton: Presidential Leadership and Russian Democratization in Comparative Perspective, *Perspectives on Politics*, vol. 7, br. 3, str. 591-610.
- Rivera, Sharon Werning, Rivera David W (2005), "The Russian Elite under Putin: Militocratic or Bourgeois?", *Pripremljeno za Postcommunist State and Society: Transnational and National Politics Conference, Maxwell School, Syracuse University, September 30-October 1, 2005, na crt.* <http://www.maxwell.syr.edu/moynihan/programs/ces/pconfpdfs/Rivera.pdf>
- Rose, Richard, Munro, Neil (2002), *Elections without Order: Russia's challenge to Vladimir Putin*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sakwa, Richard (2005), "Politics in Russia", u: White, Stephen, Gitelman, Zvi, Sakwa, Richard (ur.), *Developments in Russian Politics 6*, Durham: Duke University Press, str. 1-17.
- Sakwa, Richard (2008), *Putin: Russia's Choice*, London i New York: Routledge, drugo izdanje.
- Sartori, Giovanni (1994), *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York: New York University Press, Washington Square.
- Sartori, Giovanni (2002), *Stranke i stranački sustavi: analitički okvir, Svezak I.*, Zagreb: Politička kultura.
- Service, Robert (2003), *A History of Modern Russia: From Nicholas II to Vladimir Putin*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Sestanovich, Stephen (2004), Force, money, and pluralism, *Journal of Democracy*, vol. 15, br. 3, str. 32-42.
- Sestanovich, Stephen (2007), Putin's invented opposition, *Journal of Democracy*, vol. 18, br. 2, str. 122-124.

- Sharlet, Robert (2003b), Resiting Putin's Federal Reforms on the Legal Front, *Demokratizatsiya*, vol. 11, br. 3, str. 335-342.
- Shlapentokh, Vladimir (2007), How Putin's Russia embraces authoritarianism: The case of Yegor Gaidar, *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 40, br. 4, str. 493-499.
- Shlapentokh, Vladimir (2008), Putin as a flexible politician. Does he imitate Stalin?, *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 41, br. 2, str. 205-216.
- Shugart, Matthew S. (2005), Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns, *French Politics*, vol. 3, br.3, str. 323-351.
- Shugart, Matthew S., Carey, John M. (1992), *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge; New York; Oakleigh: Cambridge University Press.
- Sil, Rudra, Chen, Cheng (2004), State Legitimacy and the (In)significance of Democracy in Post-Communist Russia, *Europe-Asia Studies*, vol. 56, br. 3, str. 347-368.
- Skach, Cindy (2005), *Borrowing Constitutional Design: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Smyth, Regina (2002), Building State Capacity from the Inside Out: Parties of Power and the Success of the President's reform Agenda in Russia, *Politics & Society*, vol. 30, br. 4, str. 555-578.
- Steen, Anton (2003), "The elite basis of Yeltsin's and Putin's regime", u: Gel'man, Vladimir; Steen, Anton (ur.), *Elites and Democratic Development in Russia*, London i New York: Routledge, str. 51-70.
- Swain, Alison (2003), Young Communists in Putin's Russia, *eSharp*, br. 2.
- White, Stephen (2006), Russians and Their Party System, *Demokratizatsiya*, vol. 14, br. 1, str. 7-22.
- White, Stephen, McAllister, Ian (2003), Putin and His Supporters, *Europe-Asia Studies*, vol. 55, br. 3, str. 383-399.
- Willerton, John P, (2005), "Putin and the Hegemonic Presidency", u: White, Stephen, Gitelman, Zvi, Sakwa, Richard (ur.), *Developments in Russian Politics* 6, Durham: Duke University Press, str. 18-39.
- Worth, Owen (2009), Unravelling the Putin Myth: Strong or Weak Caesar?, *Politics*, vol. 29, br. 1, str. 53-61.
- Yakovlev, Evgeny, Zhuravskaya, Ekaterina (2006), State Capture: From Yeltsin to Putin, *Working Paper No 94, CEFIR / NES Working Paper series*.
- ...As Putin Calls For Multiparty System..., *RFE/RL Newslines*, 28. veljače 2000.
<http://www.rferl.org/content/article/1142103.html>

Summary

Vladimir Putin: Political institution *sui generis*

Eighteen years after the introduction of the institution of the President in Russia we have witnessed different practices of governing of three Presidents: Boris Yeltsin, Vladimir Putin and Dmitry Medvedev. First President Yeltsin created an institution of the President in the Constitution of 1993. His successor Putin inherited its constitutional form, but he made the President a powerful institution in reality, too. It was so until the arrival of Medvedev to power in 2008. After that it became clear that Vladimir Putin's power is beyond constitutional norms and that he is only nominally subject to them. At the same time he remains a powerful political actor in the country, regardless of that he is no the President any more.

Keywords: Vladimir Putin, the President, Russia, semi-presidential system, party system