

genocidom". Tijekom 1992., otpor prema reformama se zaoštavao i radikalizirao. Sve više je politički sukob Jeljcina i reformatora te protivnika radikalnih ekonomskih reformi s druge strane, postajao sukob dvaju stupova vlasti. Predsjednik Jeljin zahtjevao je šire ovlasti kako bi proveo program reformi, ali parlament ga je odbio slijediti. U ožujku 1993. u parlamentu je za dlaku izbjegnut postupak izglasavanja nepovjerenja predsjedniku.

Jeljin je 21. rujna 1993. objavio raspuštanje parlamenta te pozvao na izbore za novi sastav. Jelcini su se protivnici zaborakirali unutar zgrade parlamenta. Nakon desetodnevne odmjeravanja snaga, disidenti su se pridružili nekim slabo organiziranim paravojnim jedinicama izvan zgrade te su napali ured gradonačelnika Moskve odmah pored ruske „Bijele kuće“. Čak su pozivali svoje sljedbenike da „zauzmu Kremlj“. Na kraju je vojska odlučila podržati Jeljcina i nasilno ugušiti ustanak, granatirajući zgradu parlamenta u tom procesu.

Nasilje u listopadu 1993. bacilo je veliku sjenu na sljedeća događanja. Jelcini dekret značio je da su se nacionalni izbori održavali za zakonodavno tijelo koje, prema ustavu, nije postojalo s obzirom na to da se o ustavu koji je utemeljio te ustanove odlučivalo na referendumu održavanom paralelno s parlamentarnim izborima. No, unatoč nasilju koje je pratilo njegovo nastajanje, ustav usvojen na referendumu u prosincu ostao je na snazi do danas.

SUVREMENI USTAVNI POREDAK

Predsjednička funkcija

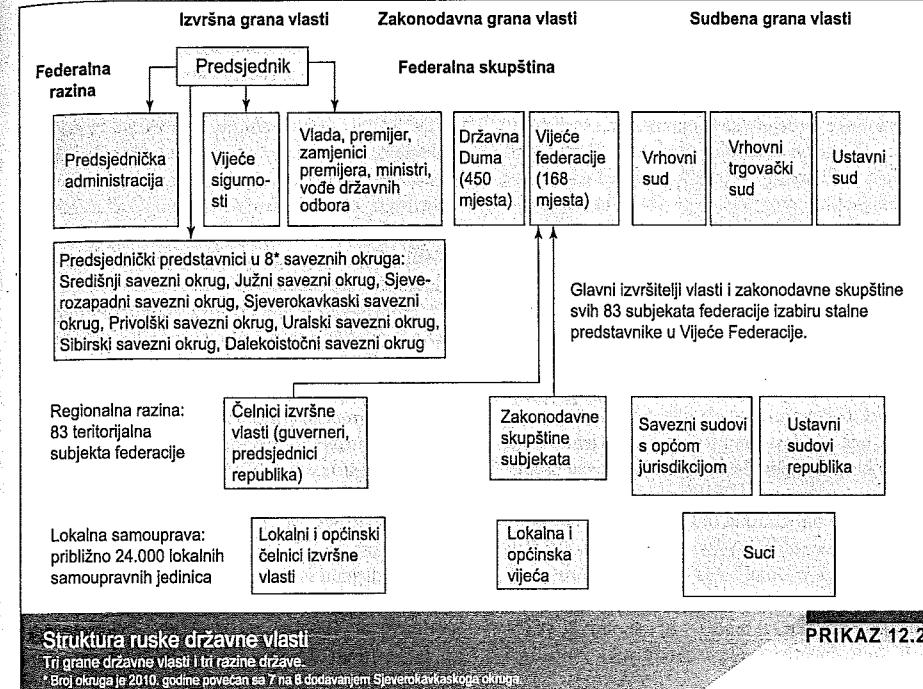
Jelcinov Ustav kombinirao je elemente predsjedničkoga i parlamentarnog sustava. (Vidjeti prikaz 12.2 za shematski prikaz ruske ustavne strukture.) Iako je omogućavao diobu izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti te razgraničenje središnjih i regionalnih razina vlasti, predsjedniku je pružio široke ovlasti. Predsjednika se izravno izabire na razdoblje od šest godina, pri čemu ne može služiti više od dvaju uzastopnih mandata. Predsjednik imenuje premijera i postavlja ga na čelo vlade. No vlada mora dobiti povjerenje parlamenta kako bi ostala na položaju. Iako se po Ustavu predsjednik ne smatra funkcijom na vrhu izvršne vlasti, on to, ustvari, jest zbog svoje ovlasti da imenuje premijera i ostatak kabineta te prava da izdaje predsjedničke dekrete sa zakonskom snagom. (Moć

dekreta donekle je ograničena jer se ne može kosit s važećim zakonima, te ih parlament može ponisti.)

U godinama nakon što je Ustav usvojen, neki neformalni postupci prevladavali su u obnašanju središnje vlasti. Primjerice, predsjednik i vlada dijele izvršne ovlasti. Vlada, kojom predsjedava premijer, primarno je odgovorna za ekonomsku i socijalnu politiku. Predsjednik izravno nadgleda ministarstva i druga tijela zadužena za primjenu prisile, provedbu zakona i državnu sigurnost – „ministarstva moći“. U njih spadaju ministerstvo vanjskih poslova, obrane, unutrašnjih poslova (ono nadzire regularnu policiju i snage sigurnosti), Federalnu službu sigurnosti (FSB, prije poznat kao KGB) i još nekoliko sigurnosnih i obavještajnih tijela. Predsjednik i njegovo osoblje određuju smjer djelovanja u vanjskoj i unutarnjoj politici, dok vlada donosi određene prijedloge i pravila u provođenju tih politika. U stvarnosti, vlada odgovara predsjedniku, ne parlamentu. Osnova podrške vladi je predsjednik, a ne određena koalicija političkih snaga u parlamentu. Taj se aranžman, čini se, nastavlja u duetu predsjednik Medvedev i premijer Putin iako je moguće da neće trajati.

Unatoč izraženom predsjedničkom utjecaju na sustav, parlament ipak ima određene ovlasti za neovisno djelovanje. Njegovo pravo da koristi ove ovlasti pak ovisi o odnosu snaga predstavljenih u parlamentu i koheziji parlamentarne većine u njemu. Svaki prijedlog zakona mora se izglasati u parlamentu kako bi postao važeći. Državna Duma (Donji dom parlamenta) mora potvrditi osobu koju predsjednik nominira za premijera. Ukoliko i nakon tri uzastopna glasanja Duma odbije potvrditi nominaciju, predsjednik mora raspustiti Dumu i raspisati nove izbore. U skladu s tim, Duma može izglasati nepovjerenje vladi. Ukoliko se nepovjerenje izglosa dvaput, predsjednik mora ili raspustiti parlament ili raspustiti vladu. Tijekom Jelcinova predsjedničkoga manda, Duma je bila u stanju ispriječiti se nekim Jelciniom zakonodavnim inicijativama. Nakon 2003. parlament je tek udarao pečat na pripremljene odluke. Ustav dopušta različite odnose između predsjednika, vlade i parlamenta, ovisno o intenzitetu dominacije predsjednika nad političkim sustavom.

Pored ovih ovlasti, predsjednik ima i širok spektar preostalih formalnih i neformalnih mogućnosti u ustavnom pogledu kao „šef države“, „čuvan ustava“ i vrhovni zapovjednik oružanih snaga. On nadgleda veliku predsjedničku administraciju koja vrši nadzor nad saveznom vladom i nadgleda tijela javnih vlasti



regionalnih jedinica. Na neformalan način, predsjednikova administracija također upravlja odnosima s parlamentom, sudovima, predstavnicima velikih kompanija, medijima, političkim strankama i velikim interesnim skupinama.

Predsjednik također nadgleda mnoga službena i poluslužbena povjerenstva koja osniva i nadzire predsjedničkim dekretnima. Jedno od najvažnijih ovakvih tijela je Vijeće sigurnosti koje predvodi predsjednik. Osim predsjednika, Vijeće sigurnosti ima stalnog tajnika, čelnike moćnih ministarstava i drugih sigurnosnih tijela, premijera i predsjedatelja dvaju domova parlamenta. Ovlasti ovog tijela su široke, no vrlo opskurne. Putin ga je koristio kako bi oblikovao prijedloge politika ne samo u pitanjima vanjske i obrambene politike nego i u pitanjima ustrojstva izvršnih vlasti.

Još jedno istaknuto savjetodavno tijelo je Državno vijeće koje se sastoji od čelnika vlasti regionalnih jedinica te stoga paralelno egzistira s Vijećem Federacije. Godine 2005. Putin je osnovao Komoru javnosti

koja se sastoji od 126 članova iz redova građanskih, sportskih, umjetničkih i drugih nevladinih organizacija (NGO). Svrha je ovog tijela vijećanje o stvarima koje se tiču javnih politika, davanje prijedloga parlamentu i vladi gledajući tekućih pitanja u kreiranju državne politike, kao i rad na povezivanju građanskog društva s državom. Kao i u slučaju Državnoga vijeća, ono je kvaziparlamentarno raspravno tijelo s kojima se predsjednik može posavjetovati. Sva tri tijela duplicituju raspravne i predstavničke funkcije parlamenta, te stoga slabe njegovu ulogu. Oni ukazuju na tendenciju, koja se javlja i kod Jeljcina i kod Putina, da predsjednik stvara i raspusta nove strukture koje samo njemu odgovaraju. Ove improvizirane strukture mogu biti politički korisne predsjedniku kao protuteža tijelima čiji mandat regulira Ustav (kao što je parlament), ali mu mogu koristiti i u dobivanju savjeta i povratnih informacija. Oni pomažu u osiguranju dominantne institucije predsjednika u političkome sustavu, no time umanjuju autoritet ostalih formalnih institucija.

Vlada

Vlada predstavlja visoki ešalon vođa u izvršnoj vlasti. Zadužena je za oblikovanje glavnih smjernica nacionalne politike (posebice na ekonomskom i socijalnom području) te nadgledanje njene provedbe. (Predsjednik nadgleda oblikovanje i izvršenje vanjske i nacionalne sigurnosne politike). Ovdje je vlada ekvivalentna onome što predstavlja kabinet u zapadnim parlamentarnim sustavima. No za razliku od većine parlamentarnih sustava, sastav ruske vlade nije izravno određen odnosom snaga stranaka u parlamentu. Doista rijetko kada sastav članova vlade odražava raspodjelu partijskih snaga u Dumi. Gotovo su svih članovi vlade profesionalni rukovoditelji i upravitelji, a ne partijski političari. U konačnici, vlada nije partijska organizacija, već ona odražava predsjednikove procjene o tome kako uravnotežiti određena pitanja kao što su osobne lojalnosti, profesionalna kompetentnost i relativna snaga glavnih birokratskih frakcija u izboru ministara u kabinetu. Iako traje rasprava o ideji da stranka koja formira većinu u Dumi treba imati pravo imenovati čelnog čovjeka vlade, nijedan predsjednik nije bio spremjan prihvatići taj model – bez sumnje iz straha da bi time smanjio svoju slobodu u aktivnostima vladanja.

Parlament

Parlament – nazvan Federalnom skupštinom – jest dvodoman. Donji dom zove se Državna Duma, a gornji dom Vijeće Federacije. Zakonodavni proces započinje u Dumi. Kako prikaz 12.3 pokazuje, nakon što ga odobri Državna Duma, prijedlog zakona šalje se u Vijeće Federacije na razmatranje. Vijeće Federacije ga može odobriti, odbaciti ili odbaciti uz zahtjev za uspostavom povjerenstva za uskladivanje (sastavljenog od članova obaju domova) kako bi se premostile razlike u stajalištima. Ako Duma odbije izmjene Gornjega doma, može posve zaobići Vijeće Federacije, uz uvjet da to izglaša dvotrećinskom većinom, i prijedlog zakona poslati izravno predsjedniku.

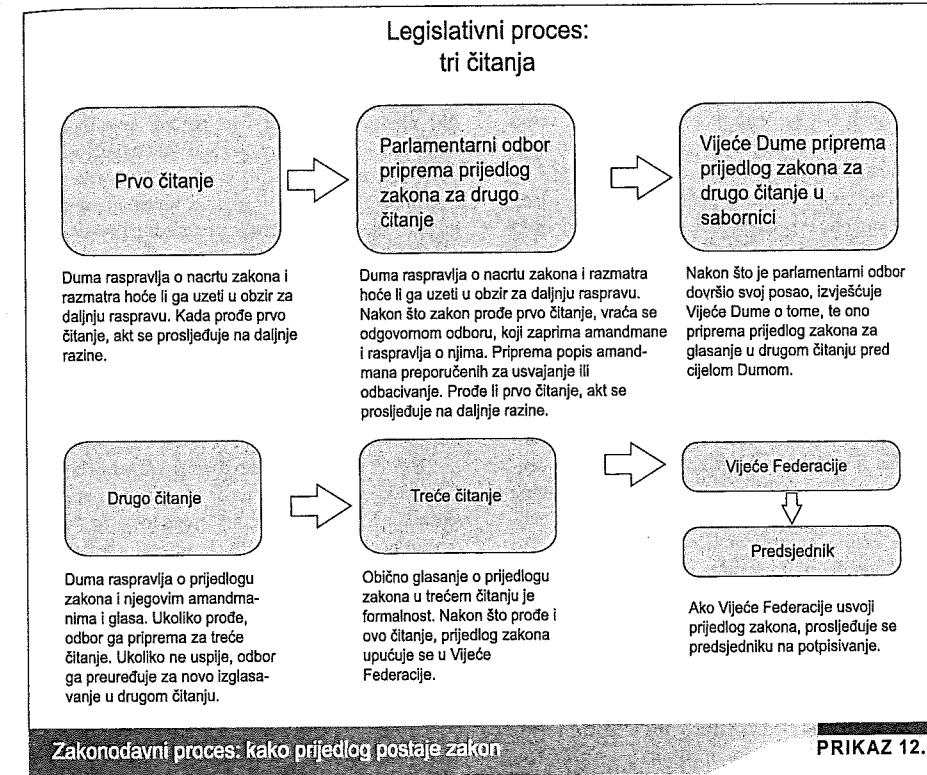
Kada prijedlog zakona napusti parlament, ide predsjedniku na potpis. Ako ga predsjednik odbije potpisati, vraća ga Dumi. Duma može donijeti zakon s njegovim amandmanima apsolutnom većinom ili može zaobići predsjednikov veto, za što je potrebno dvije trećine glasova. Vijeće Federacije potom mora usvojiti prijedlog zakona običnom većinom, u

slučaju da su predsjednikovi amandmani prihvaćeni, ili dvotrećinskom većinom, ako Duma odluči zaobići predsjednika. Vrlo je rijetko Duma poništavala predsjednikove odluke; češće je takvo što činila s Vijećem Federacije. U ostalim slučajevima Duma bi usvajala zakone koje je odbio predsjednik, no tek nakon što bi prihvatala njegove amandmane. Pod predsjednikom Jeljinom, njemu suprotstavljene političke frakcije, posebice komunisti i nacionalisti, očuvali su većinu u Dumi. Međutim parlament i predsjednik općenito su izbjegavali veće sukobe.

Donedavno je 450 članova Dume bilo podjednako raspodijeljeno između zastupnika izabranih u 225 izbornih jedinica s jednim kandidatom jednostavnim većinskim glasanjem, dok je preostalih 225 izabirano proporcionalno-predstavničkim sustavom (PP) u jedinstvenoj nacionalnoj izbornoj jedinici. Stranka čija lista osvoji bar 5 posto glasova ima pravo na broj mjesta proporcionalan njenom uspjehu u odnosu na druge liste. Kao i u drugim PP sustavima, glasovi stranaka koji ne uspiju prijeći prag od 5 posto preraspodjeljuju se pobjedničkim strankama. Izborni se sustav ipak izmjenio. Počevši s izborima 2007. godine, svih 450 zastupnika izabire se proporcionalno sa stranačkim lista u jedinstvenoj nacionalnoj izbornoj jedinici, a prag za osvajanje mjesta podignut je na 7 posto.⁹

Stranke koje prijeđu izborni prag od 7 posto formiraju vlastite frakcije (klubove) u Dumi. Po novim promijenjenim pravilima Dume, zastupnici ne mogu mijenjati članstvo klubova (oni koji napuste ili su istjerani gube svoje mjesto). Predvodnici klubova zastupljeni su u vrhovnom tijelu ovog doma nazvanom Vijeće Dume. Klubovi su osnovna mjesta za političke diskusije u Dumi i predstavljaju kanal svim članovima za predlaganje zakona nadležnom domu.

Od izbora 2003. godine, Kremlj uživa potporu većine koja odlučuje u Dumi, u kojoj Ujedinjena Rusija drži dvije trećine mesta. Ujedinjena Rusija je zauzela 26 od 32 predsjedavajuća mesta u odborima, kao i osam od jedanaest mesta u Vijeću Dume, koje predstavlja upravljačko tijelo za ovaj dom. S obzirom na veliku stranačku stegu pri glasanju zastupnika Ujedinjene Rusije, Duma stalno priskrblije predsjedniku većinu u zakonodavnom postupku. Druge frakcije nemaju veliku priliku za utjecaj na dnevni red, a kamoli na rezultate zakonodavnih rasprava. Nadzor Ujedinjene Rusije nad dnevnim redom i glasanjem sveo je status Dume na puki pečat za izvršni stup vlasti.



PRIKAZ 12.3

Zakonodavni proces: kako prijedlog postaje zakon

Svaki zastupnik član je jednoga od 32 parlamentarne odbora. Prijedlozi zakona dodjeljuju se odgovarajućim odborima u skladu s područjem kojim se bave. Odbori prikupljaju i razmatraju predložene amandmane prije nego se s njihovim preporukama ti akti ne stave na izglasavanje svim zastupnicima u domu.

Vijeće Federacije osmišljeno je kao instrument federalizma tako što (kao što je slučaj i u Senatu SAD-a) svaku federalnu jedinicu zastupaju dva predstavnika. Stoga su stanovništva malenih etničko-nacionalnih teritorija nerazmjerno više zastupljena nego ona napućenijih regija. Vijeće Federacije ima važne ovlasti. Pored utjecanja na prijedloge zakona Donjega doma, ono također potvrđuje predsjedničke kandidate za sudove viših instanci, kao što su Vrhovni sud i Ustavni sud. Ono mora potvrditi predsjedničke dekrete kojima se objavljuje ratno ili izvanredno stanje ili bilo koje akte koji mijenjaju granice teritorijalnih jedinica. Ono mora uzeti u obzir bilo kakav dio

zakonodavstva koji se tiče poreza, proračuna, financijske politike, ugovora, carina i objave rata.

Sve do velikih reformi koje je pogurao predsjednik Putin u proljeće 2000. godine, članovi Vijeća bili su čelnici izvršnih i predstavničkih vlasti svakoga teritorija koji je ulazio u sastav Federacije. Danas pak svaki guverner i svako regionalno predstavničko tijelo imenuje zastupnika u Vijeće Federacije da u njoj služi na redovitoj osnovi. Guverneri imenuju svoje predstavnike koje potvrđuju predstavnička tijela. Regionalna predstavnička tijela izabiru svoje zastupnike, te ih mogu i oponzati.

Postoji veliko nezadovoljstvo glede sadašnje uloge Vijeće Federacije. Mnogi vjeruju kako bi sastav doma trebalo zamijeniti članovima izabranim od naroda. Ovakva odluka međutim morat će se uskladiti s ustavnom odredbom da dva člana koja predstavljaju svaku od teritorijalnih jedinica Rusije moraju dolaziti iz redova izvršnih i predstavničkih vlasti svoje regije.

Odnosi između izvršne i zakonodavne vlasti

Odnosi između predsjednika i parlamenta tijekom devedesetih bili su često olujni. U prva dva saziva Dume, izabrana 1993. i 1995. godine, dominirali su komunisti i ostale ljevičarske frakcije neprijateljski nastrojene prema Jeljcincu i politikama njegove vlade. Ovo je posebno bilo izraženo na području ekonomске politike i privatizacije. U drugim stvarima, kao što su pitanja federalnih međuodnosa, Duma i predsjednik često su se uspjeli dogovoriti – nekad i usprkos otporu iz Vijeća Federacije, čiji su se članovi znali boriti za zaštitu prava svojih regija.

Izbori 1999. dali su sastav Dume s provladinom većinom. Predsjednik Putin i njegova vlada izgradili su pouzdanu bazu podrške u Dumi za svoje zakonodavne inicijative, unutar koalicije od četiri centrističke političke frakcije. Izbora 2003. osigurana je još šira potpora predsjedniku u Dumi, kao i nadmoćna većina za stranku Ujedinjena Rusija – što znači da predsjednik ne mora ulaziti u naporne pregovore s Dumom kako bi priskrbio potporu svojim politikama. Peta Duma, izabrana u prosincu 2007., također je bila pod dominacijom stranke Ujedinjena Rusija, nastavila je davati potporu timu Medvedev-Putin.

Iako je razina glasačke discipline u okviru većinske stranke slična svim parlamentima u westminsterskome stilu, kao prakse pouzdane potpore vladinim inicijativama, odnosi između Dume i vlade nešto su drugačiji. U organizaciji nalik onoj u Westminsteru, vlada treba održati većinu u parlamentu. Ako izgubi većinu, mora se suočiti s glasačima na novim izborima. Većina članova parlementa prijeđakuje držati svoja mesta što je duže moguće i glasati za vladine prijedloge kako bi se izbjeglo raspuštanje parlementa i novi izbori. U istom stilu, vlada nije obično spremna suočiti se s revoltom u dvorani parlementa i doživjeti mogući gubitak svoje većine. Prema tome, vlada i većinska stranka trebaju jedno drugo. U Rusiji parlementarni zastupnici gotovo da nemaju političkih resursa van stranke tako da vlada ima mnogo jaču poziciju u davanju instrukcija o tome kako će glasati. Zastupnik koji prkositi partijskoj disciplini može biti izbačen te ima malo izbora. Velika promjena u odnosima političkih snaga u društvu mogla bi pak voditi različitim odnosima između izvršne i zakonodavne vlasti.

Ustavni sud

Ustav iz 1993. godine omogućuje sudske nadzore kojega provodi **Ustavni sud**. Njegovih 19 članova nominira predsjednik, ali uz uvjet potvrde koju im mora priskrbiti Vijeće Federacije. Sud ima ovlasti uzeti u obzir ustavnost djelovanja predsjednika, parlementa i nižih razina vlasti. Sud je znao oprezno izbjegavati odluke koje bi ograničavale predsjedničke ovlasti na neki značajan način. Ipak, odlučivao je u izvjesnom nizu tegobnih ustavnih pitanja, uključujući i odnose između dvaju domova parlementa i razgraničenje između središnje i vlasti regionalnih razina. Također je konzistentno branio prava pojedinačnih branjenika u kaznenopravnom sustavu. Sud je također nastojao održati suverenitet saveznoga zakona nad pravima sastavnih teritorijalnih jedinica Ruske Federacije.

Nakon što je Putin preuzeo predsjednički ured 2000., Sud se brinuo o tome da ne stane na put predsjedniku. Unatoč tome sama mogućnost da bi Sud mogao neovisno vršiti politički utjecaj u određenoj mjeri nagnala je Putina da sjedište Suda preseli u Sankt Peterburg 2008. Ovo je bio način udaljavanja Suda od guste mreže tijela vlasti lociranih u Moskvi kako bi ga politički marginalizirao. Eventualno bi se to moglo okončati jačanjem neovisnosti Suda.

Središnje vlasti i regije

Nakon raspada Sovjetskoga Saveza mnogi su se Rusi bojali kako će se Rusija također raspasti na kolaž neovisnih vlastela. Svakako je teritorijalni integritet Rusije bio pod ozbiljnim pritiscima. Pod predsjednikom Jeljcincem središnje su vlasti jamčile široku autonomiju regionalnim vlastima, a zauzvrat tražile političku potporu. Jeljin je išao toliko daleko da je potpisao izvjestan niz bilateralnih sporazuma s više od četrdeset regija kako bi ozakonio stanovita prava koja pripadaju saveznim vlastima i pojedinačnim regionalnim samoupravama. Pod Putinom se pak klatno savezne politike drastično zaljuljalo u korist centralizacije.

Demografski čimbenik jedan je razlog zbog kojeg se Rusija nije raspala. Osamdeset posto stanovništva Rusije sačinjavaju etnički Rusi. Nijedna od njenih etničkih manjina ne sudjeluje s više od 4 posto u ukupnome broju stanovnika (Tatari, koji tvore najveću etničku manjinu, sudjeluju s 5,5 milijuna u stanovništvu

koje ukupno broji 142 milijuna ljudi). Obnova nacionalne zajednice u postsovjetskoj Rusiji potpomođena je poviještu tisućeljete ruske državnosti. Ipak, do 1991. Rusija nikada još nije bila ustrojena kao nacionalna država: pod carevima je bila multinacionalni imperij, a pod sovjetskom vlašću nominalno savez socijalističkih republika. Državna politika prema nacionalnostima također se mijenjala tijekom stoljeća. Tijekom određenih razdoblja, Rusija je priznala čitav niz različitih etno-nacionalnih zajednica te je tolerirala kulturne razlike između njih. U nekim drugim razdobljima, država je tjerala neruse da se asimiliraju u većinsku kulturu.

Rusija je formalno uspostavljena kao federalna republika pod sovjetskim režimom. Za razliku od Sovjetskoga Saveza u kojem je Rusija bila najveća komponenta, samo neke od sastavnica Rusije su bile teritoriji nastanjeni etničko-narodnim manjinama¹⁰. Ostatak su bile puke administrativne jedinice koje su nastanjivali uglavnom Rusi. Nerusi etničko-nacionalni prostori klasificirani su veličinom i statusom kao autonomne republike, autonomne pokrajine i nacionalni okruzi. U mnogima su od njih starosjedilačke etničke skupine bile manjina. Od 2008., Rusija se sastoji od 83 konstitutivne teritorijalne jedinice, službeno imenovane kao „subjekti Federacije“. Predstavljaju šest različitih tipova jedinica. Republike, autonomni okruzi (svi osim jednog locirani su unutar većih jedinica) i jedna autonomna *pokrajina* omogućuju političku zastupljenost etničkih manjina; pokrajine, *krajevi* (teritoriji) i dva grada saveznoga statusa (Moskva i Sankt Peterburg) smatraju se običnim administrativnim podjednjicima bez posebnog ustanovnog statusa.

Jedna od mjer centralizacije predsjednika Putina bila je apsorpcija manjih etničkih okruga u velike teritorijalne jedinice u njihovom susjedstvu. Dva su takva stapanja odobrena i u tijeku je njihova implementacija. U većini su slučajeva manji etnički okruzi osiromašeni i nadali su se boljem životnom standardu kao dio konsolidiranoga teritorija.¹¹ Spajanja također reduciraju pokroviteljska prava (dodjeljivanje, primjeric, javnih službi svojim pripadnicima) i politički glas koji dolazi sa statusom etničkoga okruga kao konstitutivne jedinice Federacije.¹²

Etničke republike ljubomorno čuvaju svoj poseban status. Od 1990. do 1992. sve su republike usvojile deklaraciju o neovisnosti, a dvije su se čak pokušale posvete ili djelomično osamostaliti od Rusije. Samo je jedna – Čečenska Republika (Čečenija) – pribjegla

oružanoj sili kako bi provela svoje zahtjeve. Čečenija je jedna od većinski muslimanskih etničkih republika u planinskom regionalnom pojasu Sjevernoga Kavkaza, između Crnoga i Kaspijskoga mora. Čečenski predsjednik objavio je nezavisnost od Rusije 1991. godine, što je bio čin koji Rusija nije priznala, no koji načelno nije pokušala sprječiti silom. Kada su pak pregovori propali u prosincu 1994. godine, ruske snage napale njen glavni grad Grozni i silovito ga bombardirale. Ovo je primoralo desetine tisuća čečenskih i ruskih stanovnika da pobegnu i krenu u dugotrajni rat s velikim razaranjima. Borbe su prestale u ljetu 1996. da bi se nastavile 1999. Savezne snage uspostavile su nadzor nad većinom Čečenije početkom 2000. godine, no čečenski gerilci i dalje nastavljaju postavljati zasjede i voditi samoubilačke napade.

Sredinom devedesetih je jedan oblik radikalnoga fundamentalizma zamijenio nacionalnu nezavisnost kao vodeću ideologiju pobunjeničkoga pokreta u Čečeniji. Gerilci su pribjegli terorističkim napadima usmjerjenima protiv civilnoga stanovništva kako u sjeverno-kavkaskoj regiji tako i u Moskvi. Jedan od najšokantnijih slučajeva bila je opsada škole u gradu Beslanu, u blizini Čečenije, u rujnu 2004. (vidjeti okvir 12.3). Brutalne metode koje su savezne snage koristile pri gušenju ustanka rasplamsale su trajnu mržnju mnogih Čečena prema federalnim vlastima, što je olakšalo novačenja terorista. S vremenom, red je uspostavljen pod ponekad brutalnom upravom Ramzana Kadyrova, ali odmah se povremeno nastavljaju, posebno u etničkim republikama u susjedstvu Čečenije, gdje su nezaposlenost i siromštvo vrlo visoki.

Čečenija, na svu sreću, jest iznimka. U ostalih dvadeset etničkih republika Moskva je ugodila republikama tako što im je pružila autonomiju do određene razine, za što su te republike zauzvrat prihvatile ruski suverenitet. Svaka od 21 etničke republike ima Ustavom zajamčeno pravo određenja državne moći dok god njihove odluke ne proturječe saveznom zakonu.

Svaka od 21 republike ima svoje predsjedništvo. U mnogim slučajevima republički su predsjednici uspostavili osobne baze moći na temelju svojih poziva za etničkom solidarnošću i kulturnom autonomijom starosjedilačkoga naroda. Često ovaj svoj utjecaj koriste kako bi uspostavili osobnu diktaturu u svojim regijama.

kampanja kojom se nastojalo izmijeniti čitavu kulturu. Ako bi se usporedila s Velikim skokom naprijed, njen učinak na kinesku ekonomiju bio je minoran; njen učinak na društvo bio je razarajući.

Prema Maou, neprijatelj socijalizma obitavao je u samoj Komunističkoj partiji. U nemogućnosti da se osloni na Partiju radi ispravljanja njenih pogrešaka, Mao je uputio učenike srednjih škola, kao i studente na sveučilištima, da svrgnu „buržoasku kulturu” i „bombardiraju sjedište moći”. Komunistička partija postala je posve bespomoćna kao organizacija. Po prvi put od 1949. godine Kinezi su bili slobodni politički se organizirati. Nesputani od Partije, Kinezi su se upustili u djelovanje koje je legitimitet ciprio iz njihovih vlastitih tumačenja Mao Ce Tungova nauka. Studenti su formirali radikalne skupine Crvene straže kako bi kritizirali i progonili žrtve, često odabirane paušalno, ili zbog razloga koji su bili više osobni nego politički. U školama, tvornicama i tijelima vlasti dužnosnike su kritizirali i progonili. Pregon je često bio fizički. Nerijetko se žrtve progona držalo u improviziranim zatvorima, tijeralo na težak fizički rad i tijeralo na „prihvatanje krivice” kroz nasilna javna „borbenu zasjedanju”. Mnogi su na ovaj način izmoreni do smrти, dok su mnogi drugi počinili samoubojstvo. Frakcijske borbe bile su neizbjegljive kako su se različite skupine Crvene straže sukobljavale, pri čemu je svaka od njih sebe proglašavala istinskom sljedbenicom Mao Ce Tungova nauka.¹⁶

Zemlja je 1967. godine skoro upala u anarhiju. Škole su već bile zatvorene; većina partijskih i državnih ureda više nije funkcionirala, prijevoz i komunikacije bili su prekinuti; frakcijske su borbe bile sve nasilnije, neke od njih su poprimile oblik oružanih sukoba. Nakon izbjeganja sukoba u društvu, Mao je bio u stanju njima manipulirati – no ne i uspostaviti nadzor nad njima. Mao je pozvao vojsku da vrati red, što je proces koji je započeo 1969. godine.

Sedamdeset su bile godine umjerenijih sukoba, od kojih se većina odigrala na vrhu vlasti, umjesto općenito u cijelom društvu. Radikalni vode (uključujući i Maovu suprugu) koji su se uspeli na vlast tijekom Kulturne revolucije podržali su nastavak radikalnih politika. Drugi vode, ponovno ustoličeni kako bi uravnotežili moć radikalnih, podržavali su politike ekonomskih modernizacija. Konflikt je još trajao u vrijeme Maove smrti 1976. godine. Unutar dviju godina, ekonomski je modernizacija pobijedila. Kina je stupila na novu putanju reformi, različitu od bilo čega što se prije moglo iskusiti u bilo kojem komunističkom sustavu.

DRUŠTVENI UVJETI

Kinesko se društvo promjenilo na različite načine otako su komunisti došli na vlast. Ove promjene uključuju društvene strukturalne preobrazbe koje je oblikoval režim, posebice u prijašnjim desetljećima. Ovaj se odjeljak odnosi na osnovna obilježja koja sačinjavaju društveno okruženje za kinesku politiku, koja možda nije prošla temeljitu promjenu, nego se promijenila samo djelomično, ako i toliko.

Prvo među ovim obilježjima jest brojnost kineskoga stanovništva. Kada su komunisti došli na vlast 1949., broj stanovnika Kine iznosio je 540 milijuna. Danas Kina predstavlja najnapučeniju zemlju svijeta s 1,3 milijarde stanovnika. Kao i 1950-ih godina, većina Kineza živi na selu, iako se omjer sve brže mijenja posljednjih godina. U pedesetima je oko 85 posto Kineza živjelo na selu. Do 1980. taj se omjer promijenio tek nešto i pao na 82 posto. Više od dva desetljeća ekonomskih reformi proizvela su značajne preobrazbe. *De facto*, ublažavanje ograničavanja iseljavanja sa sela u gradove oslobođilo je potencijal nezaposlenih seljaka koji su na ovaj način mogli pronaći posao u gradovima. Ruralna industrijalizacija i razvoj gradova također su izmjenili situaciju. Do 2005., samo 57 posto Kineza živjelo je na selu. Sve veći udio ove ruralne populacije radi barem skraćeno u industriji. Prije ekonomskih reformi 1980-ih državna su poduzeća dominirala industrijom u Kini. Danas ruralna zadružna industrijula, u obliku mjesnih i seoskih poduzeća pod upravom lokalnih vlasti, predstavlja najdinamičniji sektor industrije.

Druga osnovna značajka uključuje zemljopis. Iako je Kina druga po redu zemlja po teritoriju, stanovništvo je koncentrirano u najistočnijoj trećini zemlje. Ponajviše stoga što je tek četvrtina Kine obradiva. Rast stanovništva i umanjivanje obradivih površina uvelike su povećali ovaj problem manjka poljoprivrednoga zemljišta. Unatoč naporima da se sačuva obradiva zemlja za poljodjelstvo, kineski vode nisu bili u stanju spriječiti daljnje smanjivanje obradivoga zemljišta. Djelomično je ovo rezultat dekolektivizacije u poljoprivredi te povratka na kućna gazdinstva: zemljište se koristi za razgraničenje između posjeda, groblja i veće kuće. U proteklom je godinama preuzimanje posjeda od lokalnih vlasti radi unosnoga industrijskoga i stambenog razvoja dodatno umanjilo obradive površine i izazvalo nemire na selu. Osnovni problem prehranjuvanja brojne kineske populacije vjerojatno će i dalje biti prisutan kako sve veći broj

Kineza bude mijenjao obrazac svoje ishrane te jeo više mesa, a manje žitarica.

Treće je obilježje multietnička država. Bar 92 posto Kineza pripadnici su naroda Han, no postoji još pedeset i pet priznatih etničkih manjina, čiji broj varira od nekoliko tisuća do više od 16 milijuna. Iako manjine sačinjavaju tek mali udio ukupnoga kineskog stanovništva, područja na kojima žive manjine čine 60 posto teritorija Kine, a većina tog područja je u strateškim, pograničnim regijama.¹⁷ Ovo uključuje Tibet (graniči s Indijom) i Xinjiang (graniči s trima novostalima bivšim sovjetskim državama), što su područja koja su iskusila dugotrajne nemire manjina tijekom proteklih stoljeća. Kinezi su na ova područja postavili velik dio oružanih snaga kako bi ugušili svaki pokušaj odcepljenja.

Na kraju, Kinezi naroda Han dijele isto pismo, što je ujedinjujući čimbenik u Kini u protekla dva desetljeća te je praktično postalo nešto što samo po sebi predstavlja nekog tko se naziva Kinezom. Isti pisani jezik govori se u više različitih dijalekata, što često otežava komunikaciju. Mandarinski, temeljen na dijalektu pekiňskoga lokaliteta službeni je jezik koji podupire komunistički režim kroz obrazovni sustav i masovne medije.

STRUKTURA PARTIJSKE DRŽAVE

Od vrha prema dnu, kineska se politika zamjetno promjenila od maoističkoga razdoblja. Ipak, bitna sastavnica kineskoga političkog sustava zadržava organizacijski oblik posuđen prije mnogo desetljeća od Sovjetskoga Saveza, koji je prije gotovo čitavoga stoljeća oblikovao Lenjin – oblik komunističke partiske države.

Obilježja ustroja

Lenjin je gledao na politički legitimitet na način da opravdava monopol vlasti komunističke partiske elite koja je stupila na vlast bez općih izbora. Vjerovao je kako obični građani ne razumiju vlastite stvarne interese te da se širi interes društva ne može na najbolji način zadovoljiti konsolidacijom interesa koji gradani artikuliraju. Prema Lenjinovu mišljenju, s obzirom na to da obični građani u uglovnom nedostaje revolucionarna svijest i poznavanje komunističke teorije, oni nisu u stanju donijeti ispravne odluke koje bi ih odvele iz kapitalizma u socijalizam i prema komunizmu –

utopiju koju obilježava visoka razina ekonomskoga napretka, izostanak klasne borbe i minorna uloga vlasti. Lenjin je predložio rješenje ovoga problema: politička partija i politički sustav izgrađen na načelima tutorstva i hijerarhije.¹⁸ Ovim su načelima kineski vode pridodali ideju masovnosti, koju je formulirao Mao 1940-ih godina. Tutorstvo i hijerarhija definiraju komunističku partisku državu. Linija masovnosti dodaje još jednu dimenziju, koja to tutorstvo ublažava.

Tutorstvo/pokroviteljstvo predstavlja glavni odnos između Komunističke partije i države. Partija ne temelji svoje pravo na legitimnu vlast time što predstavlja izražena htjenja većine, nego na predstavljanju „povijesnoga interesa“ svih ljudi. Teoretski, većina običnih građana ne zna koji su njihovi interesi, a društvo najbolje može voditi elitna starateljska partija s nadmoćnim razumijevanjem povijesnih zakonitosti razvijenika. Komunistička partija stoga je ekskluzivna organizacija – u Kini članstvo predstavlja 5 posto stanovništva – to nije masovna politička stranka čije je članstvo omogućeno svima. Institut vladavine Komunističke partije eksplicitno je propisan u svakom od četiriđeset i jedan artikula Ustava donesenih od 1949., što predstavlja inačicu diktature. Trenutačno Ustav opisuje politički sustav kao socijalističku državu pod vladavinom „narodne demokratske diktature“. Kako je Komunistička partija jedina organizacija s politički ispravnim znanjem kako voditi društvo, ona ujedno predstavlja autoritativnoga arbitra interesa naroda. Ustvari, diktatura u ime naroda diktatura je Komunističke partije. Vođe partije danas više osluškuju javno mnenje no u prošlosti, ali u kineskoj političkom sustavu (ili u lenjinističkoj teoriji) nema mjesta organiziranoj oporbi vodstvu Komunističke partije.

Pokroviteljstvo Kineske komunističke partije je, u teoriji, temeljeno na praksi **masovnosti**. Partija vodi, no njen vodstvo nije izolirano od mišljenja i htjenja masovne javnosti. Stupanj do kojega masovna htjenja pronalaze mjesto u javnoj politici ovisi o njihovoj usklađenosti s višim ciljevima koje vođe partije određuju. Vođe partije na svim razinama (no posebice na onoj najnižoj, pučkoj) moraju održavati bliske odnose s običnim građanima kako bi partijska organizacija mogla preinaciti „raštrkano i nesustavno mišljenje“ masa u „ispravne ideje“ te ih propagirati „dok ih mase ne usvoje kao vlastite“. Na ovaj način, očekuje se kako će politika teći „od mase prema masi“.¹⁹

Partijska organizacija Interna organizacija Komunističke partije ustrojena je oko hijerarhije partijskih

kongresa i komiteta koji se šire s vrha na dolje do pučke razine. Niže partijske organizacije podređene su višima, a pojedinačni članovi Partije podređeni su cjelokupnoj organizaciji. Unutarnja partijska pravila za donošenje odluka utemeljena su na lenjinističkom načelu demokratskoga centralizma.

Unutar demokratskoga centralizma demokracija se odnosi samo na savjetovanje. Ovo načelo zahtijeva od partijskih voda da omoguće raspravu, kritiku i prijedloge partijskoj organizaciji (koja obično uključuje i one niže razine), što predstavlja dio normalnoga procesa odlučivanja o važnim pitanjima ili kreiranja politika.

Centralizam zahtijeva unificiranu stegu svagdje u Partiji: odluke vrhunskih funkcionara obvezujuće su za partijske organizacije i članove. Centralizam se nikada ne podređuje demokraciji. Članovi Partije imaju pravo na vlastito mišljenje suprotno odlukama Partije, te ih mogu i elaborirati kroz ispravne partijske kanale, no ne smiju djelovati na način koji propaga ove poglede. U skladu sa statutom Komunističke partije, stvaranje „frakcija“ ili bilo kakvoga „djelovanja manjih skupina“ unutar Partije kršenje je organizacijske stege podložno kažnjavanju. Hjerarhija Komunističke partije i zahtjevi da partijski članovi slijede partijsku stegu osmišljeni su kao ustrojstvena jamstva da će Partija, u svom vođenju čitavoga društva, djelovati kao jedinstvena snaga, odgovorna vodstvu najviše razine partijske organizacije.

Ideologija je danas puno manje istaknuta i koherentna u kineskoj politici nego što je to prije bio slučaj. Načela pokroviteljstva, hjerarhije i masovnosti nisu tek nevažne apstrakcije. Imaju konkretnе praktične posljedice vidljive svagdje u kineskom političkom sustavu. Promjena sustava je također evidentna, naravno, i to u ostvarenjima i nuspojavama politika i reformi u proteklim desetljećima nisu bile trivijalne, one nisu pridonijele temeljitoj promjeni sustava. Danas, kao što je i u prošlosti bio slučaj, model političkoga ustroja Kine onaj je partijske države.

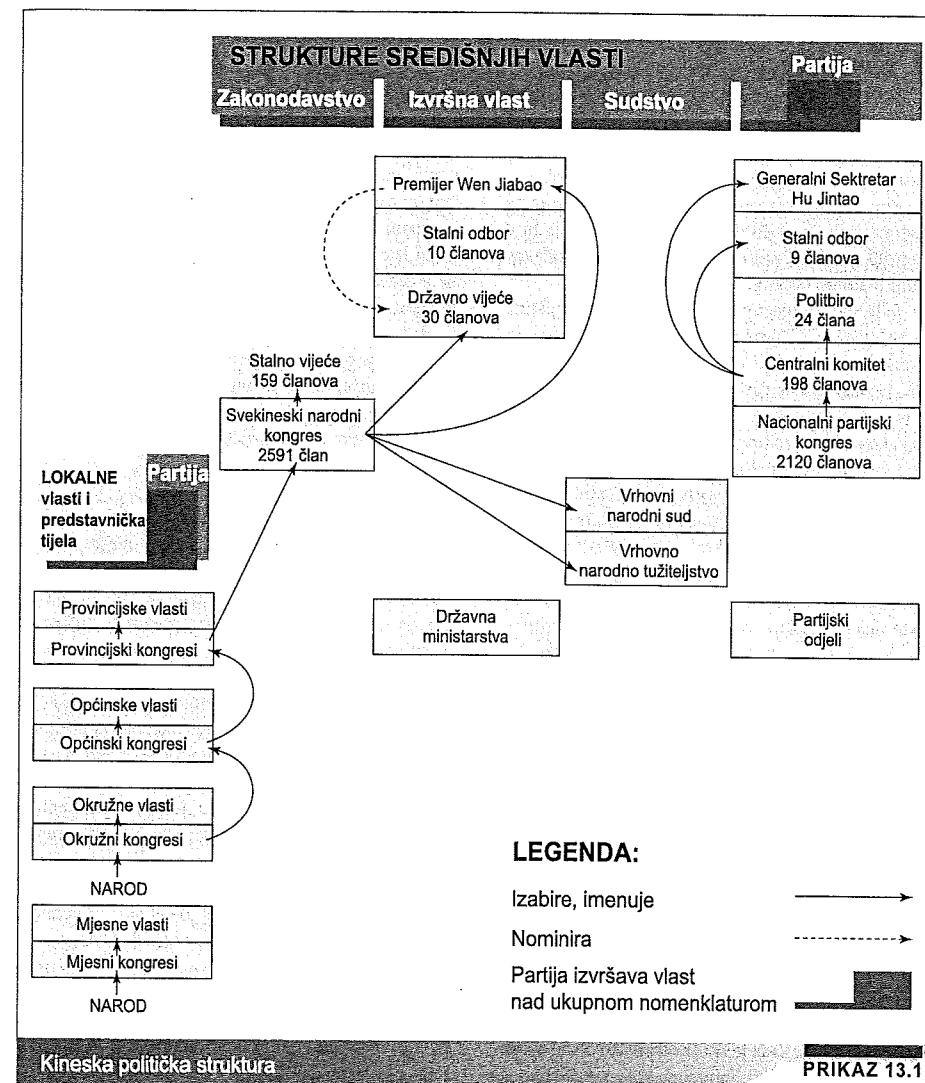
Dvije hjerarhije s partijskim vodstvom Oblikovanje komunističke partijske države vjerojatno je najooticje u ustroju moći u djelovanju hjerarhijama političkih struktura, što je ilustrirano na prikazu 13.1. Fokus je ovoga odjeljka politika na nacionalnoj razini, ono što Kinezi nazivaju političkim centrom sustava, no strukture vlasti se manje ili više dupliraju na svakoj razini političkoga sustava od struktura Komunističke partije.

U načelu, postoji podjela rada između Partije i struktura vlasti. U praksi, dva entiteta često obavljaju slične funkcije, s tim da partijske strukture i partijski funkcionari dominiraju nad paralelnim strukturama vlasti i javnim dužnosnicima. Ovaj odjeljak teksta o političkim strukturama jasno razlučuje partiju od vlasti, uz istodobno objašnjenje različitih mehanizama koje partija koristi kako bi provodila nadzor nad dužnosnicima u partijskim, kao i u državnim strukturama. Sljedeći odjeljci o kreiranju i provođenju politika to naglašavaju, upravo jer zbog međupovezanosti Partije i državne vlasti razgraničenje između države i Partije od ograničene je važnosti u razumijevanju procesa donošenja odluka u Kini. Kako strukture Partije tako i one vlasti mijenjale su se od 1949. Opis u sljedećim odjelicima usredotočuje se na sustav koji je nastao u doba reforme.

Strukture vlasti

U političkom centru u Pekingu ključne strukture vlasti su Svekineski narodni kongres (SNK), koji predstavlja zakonodavnu vlast Kine te Državno vijeće koje ima izvršne funkcije. Pod Državnim vijećem državna su ministarstva i povjerenstva koja su u svom broju varirala od trideset i dva do sto od 1949. Ispod političkoga centra, strukture se vlasti spuštaju kroz petroslojnu hjerarhiju koja se sastoji od 31 provincije, 333 velika grada, 2862 okruga, 41.636 jedinica mjesne samouprave i 629.000 sela. Lokalne strukture vlasti (lokalni narodni kongresi, tijela lokalne samouprave i uredi državne uprave) mogu se naći na provincijskoj, općinskoj, okružnoj i mjesnoj razini. Kao provincije se računaju i četiri megagrada (Peking, Šangaj, Tianjin i Čungćing). Prikaz 13.1 opisuje kako kineski glasači izabiru delegate samo u narodne kongrese na mjesnoj i okružnoj razini. Delegate općinskih, provincijskih i nacionalnih kongresa odabire kongres s donje razine. Na svih pet razina delegati kongresa imenuju nositelje izvršnih vlasti. U selima narod biraju samoupravne ruralne pučke organizacije koje ne spadaju u formalnu državnu hjerarhiju.

Svekineski narodni kongres U skladu s Ustavom, najviša institucija državne vlasti je SNK.²⁰ SNK i njegovo tijelo u stalnom sastavu, Stalni odbor, vrše zakonodavne funkcije. Delegate SNK-a biraju na mandat od pet godina delegati kongresa provincijske razine i oružanih snaga. Obično se delegati SNK-a sastaju



jedanput godišnje kako bi održali plenarnu sjednicu koja traje oko dva tjedna (iako se između 1965. i 1975. godine uopće nisu sastali). Broj i sastav delegata propisuje zakon, ali je SNK uvek bio ogroman. Zakon je 1986. propisao granicu od 3000 delegata, što je gotovo istovjetno broju izabranih u svaki kongres od 1983. Prema zakonu, urbana je kineska populacija preza-

stupljena: zakon iz 1995. propisao je omjer ruralnih naspram urbanih Kineza po delegatu SNK-a na 4:1 – što je već manje neravnopravno nego u prethodnim godinama zahvaljujući zakonskim izmjenama, kao i urbanizaciji.

Formalno gledano, SNK ima velike ovlasti, uključujući i izmjene zakona, odobravanje ekonomskih

planova i izvješća državnih vlasti o svom radu te imenovanje vrhovnih državnih čelnika. Veći dio godine, kada SNK ne zasjeda, njegov Stalni odbor od oko 150 članova, koji odsjedaju u Pekingu i sastaju se redovito tijekom cijele godine, funkcionira je kao djelatna zakonodavna skupština. Ustav iz 1982. značajno je ojačao ulogu Stalnoga odbora SNK-a. On sada obnaša sve osim izrazito formalnih ovlasti SNK-a i priprema program rada za godišnje plenarne sjednice da bi u tim prilikama SNK ratificirao prijelazne zakonodavne radnje Stalnoga odbora.

Je li SNK (i njegov Stalni odbor) tek skupština „za pečatiranje“? Tijekom Maova razdoblja odgovor je svakako bio „da“. U posljednjim desetljećima pak SNK je postao više djelatan, a njegov Stalni odbor preuzeo je veću ulogu u donošenju zakona. Ovo je dio zakonodavne reforme koja je provedena kako bi se odgovorilo na ekstreman institucionalni nihilizam

Kultурne revolucije. Djelotvornost SNK-a očituje se u povećanju delegatskih interpelacija te u, što je još važnije, oprečnim glasovima. Praksa jednoglasnoga odobravanja, koja je nekoć bila automatizirana, svršila je, nekad čak s neugodnim rezultatima. Godine 1998. 45 posto delegata SNK-a obznanilo je svoje negodovanje o neuspjehu vlasti da pobijedi korupciju tako što su se suzdržali od glasanja ili su glasali protiv izvješća glavnoga državnog tužitelja. Dok je ovakvo izraženo neslaganje neobično za glasanja o izvješćima, ekonomskim planovima i službenim imenovanjima, oprečna glasanja od 20 do 30 posto na prijedloge zakona nisu neobična. Stvarna nemogućnost da se donesu zakoni koji se podnose SNK-u dogodila se dvaput: prijedlog kontroverznog Zakona o stečajnom postupku nije izglasан 1986., a vrlo restriktivan prijedlog Zakona o javnim okupljanjima nije prihvaćen nedugo nakon gušenja masovnih prosvjeda 1989. Oba ova zakona poslana su natrag na temeljitu reviziju prije nego je osigurana potrebna većina u SNK-u. Dramatičan primjer novoga pogleda na ovlasti SNK-a dogodio se 1989., kada je Hu Jie poslao okružnicu s peticijom među svojim članovima kolegama Stalnoga odbora da se sazove izvanredna sjednica SNK-a kako bi kongres iskoristio svoje ustavne ovlasti opoziva izvanrednoga stanja.

Ne može se očekivati da bi SNK u punom sastavu mogao rutinski funkcionirati kao vjerodostojno zakonodavno tijelo jer je suviše velik i suviše neradovo i kratko zasjeda. Važnija je uloga u stvaranju zakona njegova manje glomaznoga Stalnog odbora.

Ranih 1980-ih mnogi su se stariji partijski članovi iz tijela središnjih i provincijskih vlasti umirovili u Stalnameodboru SNK-a. Umjesto da se povuku iz politike, ovi su stariji članovi odlučili koristiti Stalni odbor kao kanal za politički utjecaj. Njihova istaknuta uloga bila je smještena u institucionalni kontekst uspostavom Odbora za zakonodavna pitanja (sa značajnim osobljem) i osam stalnih specijaliziranih zakonodavnih odbora za razmatranje prijedloga zakona. S ovim izmjenama SNK (i njegov Stalni odbor) više se ne može smatrati običnim strojem za tiskanje i pečatiranje zakona. Ipak, zakonodavstvo u institucionalnom pogledu i dalje ostaje slabo iz dvaju najvažnijih razloga (o njima se govori poslije u ovom poglavljiju): prakse vlasti s izraženim izvršnim stupom (koji ne izdvaja Kinu iz parlamentarnih sustava drugih zemalja) i prakse vodstva Komunističke partije (koja je mnogo važnija).

Državno vijeće U donošenju zakona, Državno je vijeće središte aktivnosti vlasti, iako je njegova uloga također odnedavno pojačana²¹. Državno se vijeće sastoji od premijera, koji predstavlja čelnika državnih vlasti i njegova kabineta vicepremjera, državnih savjetnika, ministara, glavnoga revizora i generalnoga sekretara (trenutačno trideset i šest članova, od kojih svakoga formalno predlaže premijer, a imenuje SNK). Wen Jibao je 2003. godine stupio na položaj premijera. Državno vijeće ima svoj Stalni odbor koji se sastaje dvaput tjedno da bi tom prilikom njegovi članovi izvjestili o stanju u svome resoru. Kao i u parlamentarnim sustavima, većinu zakona predlažu resorna ministarstva i povjerenstva pod ravnateljem kabineta. Kako se većina zakona piše previše općenitim i nepreciznim jezikom, za njih su potrebni detaljni „provedbeni propisi“ da bi ostavili bilo kakav učinak. Ove propise uglavnom pišu ministri Državnoga vijeća (pod ravnateljem novoosnovanoga Ureda za zakonodavstvo Državnoga vijeća) i javno proglašavaju ministarstva ili Državno vijeće bez razmatranja SNK-a ili njegova Stalnog odbora.

Vodstvo Komunističke partije Komunistička partija ostvaruje izravan nadzor nad izvršnom vlašću i zakonodavstvom na različite načine. Prije sjednice SNK-a sastaju se partijski vođe na sjednicama sa svim delegatima Kongresa koji su ujedno i članovi Komunističke partije (a oni su 2006. sačinjavali 73 posto delegata SNK-a). Na ovim sjednicama lideri raspravljaju o planu rada SNK-a te izražavaju „nadanja“ partijskih

vođa glede nadolazeće sjednice, uključujući i sugestije o tome (koliko bi otvorena, ili zatvorena, rasprava u SNK-u trebala biti). Također su mogućnosti SNK-a u imenovanjima neutralizirana partijskim nadzorom u predlaganju kandidata te ubočenom praksom jednakog broja kandidata i pozicija za koje se natječu. Primjerice, iako SNK formalno imenuje predsjednika, potpredsjednika, premijera i članove kabinetra, nikada nije bilo više od jednoga kandidata za određeni položaj, za čije imenovanje bi se dogovorili na partijskoj sjednici prije zasjedanja SNK-a. Jedini položaji za koje je SNK doista mogao birati članove jest Stalni odbor za koji su se izbori održali 1988. i 1998. godine. Ti izbori nisu davali mogućnost izbora za vodeće položaje, a bio je ograničen i izbor za redovito članstvo Stalnoga odbora SNK-a (oko 6 posto je više kandidata nego raspoloživih položaja).

Što se tiče zakonodavstva, vodstvo Komunističke partije ima pravo veta na sve važnije zakone. Sustav partijske revizije zakonodavstva koji se javlja od ranih 1990-ih godina onemogućuje partijsko uplitanje na mikrorazini rada Državnoga vijeća ili Stalnoga odbora SNK-a. Ipak, svi važniji zakoni, ustavni amandmani i politički zakoni koji se proslijede u SNK ili njegov Stalni odbor mora prethodno odobriti partijski centar. Ukratko, kineski sustav odlikuje vlast s naglašenim izvršnim ogrankom, no s važnim specifičnostima gledi uloge Komunističke partije.

Predsjednik Narodne Republike Kine poglavar je države. Radi se o ceremonijalnoj funkciji koju obnaša Hu Jintao. Hu je također na čelu organizacije Komunističke partije i Središnjega vojnog povjerenstva, kojem formalno pripada vlast nad oružanim snagama. Povjerenstvo je ustrojeno kao tijelo vlasti tek 1982., dok je kao tijelo Partije egzistiralo još puno prije toga i to nastavlja i danas, kao pandan, pri čemu je članstvo jednoga i drugoga tijela isto.

Sudstvo Sudska vlast počiva na Vrhovnome narodnom sudu u središtu i na lokalnim narodnim sudovima ispod njega. Formalno gledano, Vrhovni narodni sud odgovoran je SNK-u. Sudovi na nižim instancama odgovorni su narodnim kongresima na svojim odgovarajućim razinama te su također podređeni odlukama sudova više razine.

Vrhovno narodno tužiteljstvo, obnovljeno 1978., nakon više desetljeća zapostavljenosti, središnje je državno odvjetničko tijelo. Postavljeno je na vrhu hiperhierarhijskog tužiteljstava koja se spuštaju sve do razine okruga, od kojeg je svako formalno odgovorno lokal-

nome narodnom kongresu te je pod upravom tužiteljstva na višoj razini. Vrhovno narodno tužiteljstvo odgovorno je SNK-u.

Tužiteljstva dјeluju kao most između javnih sigurnosnih organa i sudova. Nadgledaju kaznene istrage, odobravaju uhićenja i vode slučajeve. Od sredine 1980-ih najvažnija uloga tužiteljstava bila je istraživanje i progon u slučajevima korupcije. Na svakom novom zasjedanju SNK imenuje predsjednika Vrhovnoga narodnog suda i glavnoga tužitelja.

Partijske strukture

U političkom centru u Pekingu ključne su partijske strukture Nacionalni partijski kongres i njegov Centralni komitet, te Politbiro i njegov Stalni odbor. Pored ovoga, partijski odjeljci ustrojeni su pod sekretarijatima. Ispod centra, sve do mjesne razine, dјeluju lokalni partijski kongresi i lokalni partijski komiteti.

Nacionalni partijski kongres Kako je i u hiperhierarhiji državnih vlasti, dok je formalna moć struktura Komunističke partije izravno proporcionalna veličini, stvarni učinak na politiku je obrnuto proporcionalan veličini. Statut Komunističke partije polaže vrhovnu vlast u *Nacionalni kongres partije*, no ova struktura je suviše velika i zasjeda ovišće neradovo da bi igrala značajnu ulogu u političkom donošenju odluka. Centralni komitet određuje broj delegata Kongresa i postupke njihovog izbora. Od 1949. satziv Nacionalnih partijskih kongresa varirali su u veličini od jedne do dvije tisuće delegata. U prošlosti bi Kongres zasjedao neradovo, no partijski statuti od 1969. propisuju da se kongresi u pravilu sazivaju u intervalima od pet godina. Ovakvo je što bilo u praksi od 1969. godine te se strogo poštovalo u godinama nakon Maoa, što je prikazano u tablici 13.1. Sedamnaest partijski Kongres zasjedao je u listopadu 2007. godine.

Sjednice Nacionalnoga partijskog kongresa su kratke te traju između jednog ili najviše dva tjedna. Najvažnija mu je funkcija ratificirati važne promjene u globalnoj političkoj orientaciji koje su već dogovorene manje partijske strukture. Iako nema iznenadnja u odlukama partijskoga Kongresa, ove izmjene dobivaju svoju najvišu potvrdnu upravo na ovakvim zasjedanjima. Stoga zasjedanja izgledaju kao pravi povijesni događaji. Druga funkcija Nacionalnoga partijskog kongresa jest izbor Centralnog komiteta, koji

Komunistička partija Kine
Sazivi kongresa i rasplata članstva
od 1921. – 2007.

TABLICA 13.1

Kongres	Godina	Članstvo
1.	1921.	Više od 50
2.	1922.	123
3.	1923.	432
4.	1925.	950
5.	1927.	57.900 ^a
6.	1928.	40.000
7.	1945.	1,2 milijuna

Osnivanje Narodne Republike Kine 1949. godine

8.	1956.	11 milijuna
9.	1969.	22 milijuna
10.	1973.	28 milijuna
11.	1977.	35 milijuna
12.	1982.	40 milijuna
13.	1987.	46 milijuna
14.	1992.	51 milijuna
15.	1997.	58 milijuna
16.	2002.	66 milijuna
17.	2007.	74 milijuna

^a Članstvo Komunističke partije spalo je s 57.900 na 10.000 nakon travnja 1927., kada su nacionalisti probili „jedinstveni front“ s komunistima u masaku koji je desetkovao komunističke snage i izazvao građanski rat.

Izvor: *Beijing Review*, 41, br. 8, 1998., 22; *People's Daily*, 2. rujna 2002. i 19. lipnja 2006.; Xinhua, 2. srpnja 2008.

provodi ovlasti Kongresa između zasjedanja. Službene kandidate za članstvo u Centralnom komitetu određuje Politbiro prije nego što Kongres zasjeda. U skladu sa Statutom Partije iz 1982. godine, izbori za Centralni komitet održavaju se tajno, čemu prethodi vijećanje i široka rasprava o kandidatima. Naravno, centralizam prevladava: izbori rijetko nude pravi izbor (ili obilje izbora) među kandidatima.

Centralni komitet Centralni komitet sačinjava kineska politička elita, široko definirana: to je zajednica nekoliko stotina najmoćnijih političkih vođa u zemlji. Svi članovi Centralnog komiteta obnašaju neku važnu lidersku dužnost, bilo kao ministri u središnjoj državnoj birokraciji bilo, primjerice, kao provincijski partijski vođe. Članstvo u Centralnom komitetu odražava ovu političku moć, ali je samo po sebi ne

daje. U ovom pogledu Centralni komitet raspolaže s manje utjecaja koji je svojstven komitetu kao takvom, a više s utjecajem koji proizlazi, izvana, iz međuodnosa različitih interesa i segmenata društva koje predstavljaju njegovi članovi.

Iako Centralni komitet ne inicira stvaranje politika, on mora odobriti promjene u politici ili vodama u političkome centru. Ovo se obavlja vrlo rutinski, na plenarnim sjednicama koje zasjedaju bar jednom godišnje. Partijski vođe na vrhu ovise o birokratskim i regionalnim elitama u Centralnom komitetu kako bi osigurali da se „partijska linija“ slijedi u praksi. Članstvo u Centralnom komitetu uvodi ove elite u proces kao sudionike te, u stvarnosti, kao jame: u prihvatanju partijske politike, članovi također preuzimaju odgovornost za njeno ostvarenje.

Politbiro Centralni komitet izabire Politbiro, njegov Stalni odbor i partijskoga generalnoga sekretara – od kojih je svaki također i član Centralnoga komiteta. Ovi vođe nalaze se na samom vrhu političkoga sustava. Sastav ovih struktura određuje partijsko vodstvo prije partijskoga kongresa, dok su izbori tek ceremonijalni, jer ne nude stvarni izbor među kandidatima. Politbiro predstavlja vrhunsku političku elitu, koja obično ne broji više od dva tuceta vodećih članova od kojih su mnogi odgovorni za nadgledanje kreiranja politika na nekim određenim područjima. Njegov unutarnji krug je Stalni odbor Politbiroa, koji broji ne više od pola tuceta vodećih članova koji se sastaju oko jedanput tjedno, na sastancima koje saziva i kojima predsedava generalni sekretar Partije. Članovi Politbiroa i Glavnoga odbora ključni su donositelji odluka u Kini, oni upravljaju procesom koji koncentriра veliku moć na vrhu.

Vrhovni vođe i problem nasljeđivanja Od ukidanja pozicije predsjedatelja Partije 1982., vrhovni partijski vođa je generalni sekretar čiji položaj obnaša Hu Jintao od 2002. godine (vidjeti rubni stupac 13.1). Promjena u terminologiji odražava napor da se promovira kolektivno vodstvo, što je reakcija protiv norme koja je vrijedila godinama kada je Mao predsedao kao gotovo svemoćni predsjedatelj nad Partijom sve do svoje smrti 1976. Ipak, ako su generalni sekretari 1980-ih i 1990-ih imali manje moći od predsjedatelja Maoa, onda je tome bila razlog ponajviše neobična elitistička politika postmaoističkoga tranzicijskog razdoblja i, posebice, uloga koju je odigrao Deng Xiaoping.²²

Hu Jintao i „četvrti naraštaj“ vođa

OKVIR 13.1

U listopadu 2002. godine Jiang Zemin prepustio je Huu Jintaou funkciju generalnoga sekretara Komunističke partije. Ovaj je događaj u povijesti Narodne Republike Kine zabilježen kao prvi slučaj da se smjena partijskoga vodstva odvila kao redovita stvar na partijskom kongresu, a ne kao posljedica smrti ili čistke prethodnoga vođe. Hu je naslijedio Jiangu u njegovim ostalim funkcijama u godinama koje su uslijedile: kao predsjednik NRK-a 2003. godine, kao predsjedatelej nad partijskom Centralnom vojnom komisijom 2004. i predsjedatelej nad Središnjim vojnim povjerenstvom državnih vlasti

2005. Hu je tehnikrat, diplomirao je hidraulično inženjerstvo na prestižnom Sveučilištu Qinghua, koje je poznato kao kineski MIT. Tipičan je predstavnik „četvrto-ga naraštaja“ kineskih vođa, najmanje dogmatske skupine koja je zasjela na čelo kineske politike. Kao predsjednik Centralne partijske škole u 1990-ima, Hu je podržavao hrabro izučavanje političke reforme, uključujući i reformu Partije. Međutim, kao vođa Partije Hu nije bio toliko hrabar u pogledu promjena – promicao je veći nadzor nad sredstvima masovnoga priopćavanja, i primjerice, nadzor sadržaja na internetu.

U komunističkim sustavima smrt vrhovnoga vođe stvara krizu nasljeđstva: nema formalne ili općenito priznate pozicije drugoga po redu, ni propisanoga mehanizma izbora novoga vrhovnog vođe. Maova je smrt doveo do borbe za vlašću na vrhu, koju su izvezjivali Deng i njemu bliski osvremenitelji. Deng, već u svojim sedamdesetima u doba Maove smrti, odlučio je riješiti se vrhovnoga formalnog vodstva Partije i državne vlasti kako bi na taj način riješio problem nasljeđivanja.

U kasnim 1970-ima stari lideri Komunističke partije koji su prije obnašali važne funkcije da bi u razdoblju Kultурne revolucije bili primorani na prijevremenu mirovinu, ponovno su ustoličeni. Unutar nekoliko godina pak mnogi su sami otišli u mirovinu (ili polumirovinu), povukavši se na „drugu crtu“ gdje bi se angažirali kao savjetnici i radili samo na najvažnijim političkim pitanjima i općoj strategiji.

Na samom vrhu, pola tuceta starijih vođa, odreda starih revolucionara u svojim osamdesetima ili devedesetima, nastavili su igrati važne uloge u donošenju odluka, obnašajući formalne položaje u vodstvu, iako ne najviše partijske ili državne pozicije. Najbolji je primjer, naravno, sam „vrhovni vođa“ Deng. Deng nikada nije formalno zauzimao lidersku poziciju ni u Partiji ni u državnoj vlasti, iako je bio u Stalnemu odboru Politbiroa do 1987., te je predsjedao Centralnom vojnom komisijom do 1989. godine. Tek nešto ispod ove vrlo male grupe na vrhu, stariji su se vođe povlačili na savjetničke položaje u Centralnoj savjetodavnoj komisiji osnovanoj 1982. Ostali su se stariji vođe „umirovili“ na formalnim položajima u SNK-u. Mlađi lideri

promaknuti su na vrhovne položaje na „prvoj crti“ kako bi im se omogućilo razviti svoje baze podrške i utjecaja uz pomoć svojih starijih pokrovitelja.

Ovakvo uređenje ipak nije donijelo rješenje problemu nasljeđivanja. U načelu, stariji su lideri na drugoj crti koristili svoj prestiž i neformalnu moć ne bi li podržali mlađe vođe na vrhunskim izvršnim pozicijama. U praksi, mlađi vođe na prvoj liniji, zeleći uspostaviti vlastiti autoritet, nekada bi usvajali stajališta koja bi bila suprotstavljena pogledima starijih pokrovitelja. Tenzije prema starijim liderima rezultirale su djvjema čistkama vrhovnih partijskih dužnosnika 1980-ih godina: Hu Yaobang bio je smijenjen s položaja generalnoga sekretara Partije 1987., da bi njegov naslijednik Zhao Ziyang bio smijenjen 1989. (vidjeti sliku 13.2). Danas je stanje drukčije: do sredine 1990-ih većina starijih lidera na samom vrhu, uključujući i samog Deng-a, „otisla je sresti se s Marxom“ te je Centralna savjetodavna komisija raspuštena jer je obavila jedinu ulogu – olakšala starijim liderima odlazak u mirovinu. Nakon desetak godina koje je proveo kao partijski sekretar i uživatelj Dengove podrške do njegove smrti 1997. godine, Jiang Zemin stupio je s dužnosti 2002., podržavši svoga naslijednika Huia Jintaoa.

Partijska birokracija Partija raspolaže vlastitim skupom birokratskih struktura kojima upravlja Sekretarijat. Sekretarijat pruža kadrovsu podršku Politbirou, transformirajući odluke Politbiroa u upute za podređene partijske odjeljke. U usporedbi s njihovim pandanima u tijelima vlasti, partijskih odjela ima puno manje, no imaju veću kompetenciju.

