



Araştırma Makalesi
Research Article

Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
Yıl: 2023 Cilt-Sayı: 16(1) ss: 163–179

Academic Review of Economics and Administrative Sciences
Year: 2023 Vol-Issue: 16(1) pp: 163–179

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/ohuiibf>

ISSN: 2564-6931

DOI: 10.25287/ohuiibf.1108084

Geliş Tarihi / Received: 23.04.2022

Kabul Tarihi / Accepted: 31.10.2022

Yayın Tarihi / Published: 31.01.2023

PUTİN'İN DİKEY İKTİDAR STRATEJİSİ VE RUSYA'DA POTANSİYEL FEDERALİZMİN SONU

Mustafa Cem OĞUZ ¹

Öz

Rusya'da federalizm ve demokrasi ilişkisini ele alan bu çalışmada 1991-1998 arasındaki dönemin Rusya federalizmi açısından bir kırılma anı olduğu iddia edilecek ve her türlü kusuruna rağmen bu dönemdeki gelişmelerin özel olarak federalizmin, genel olarak demokratikleşme için çok önemli fırsatlar yarattığı savunulacaktır. Yine bu hat üzerinden 1990ların "potansiyel federalizminin", 2000lerin başında Putin'in "Dikey İktidar" stratejisi ile henüz gelişmeden yok edildiği iddia edilecektir. Çalışmanın bulguları ise şu şekildedir; 1998 ekonomik krizinin ardından iktidarın yeniden merkezde toplanması ve böylece istikrara kavuşulması Rusya elitleri arasında yaygın bir kabul görmüştür. Bu talep üzerinden iktidara gelen Putin başkanlığının ilk dört yılında federalizmi boğmuş ve otoriter bir rejim inşa etmiştir. Bunu yaparken de farklı politikalara ve kurumlara başvurmuştur. Öncelikle federe birimleri 7 coğrafi bölgeye ayırarak her bir bölgenin başına kendisinin atadığı "Yetkili Başkan Temsilcilerini" getirmiş, böylece merkezin, özellikle cumhuriyetler üzerindeki vesayetini artırmıştır. Valilerin doğal üyesi olduğu Federasyon Konseyi'nin yapısını değiştirerek, onları konseyden çıkarmış ve Moskova siyaseti üzerindeki tesirlerini yok etmiştir. Ayrıca özerk cumhuriyetlerin anayasalarının, federal yasa ve anayasaya uygun olmasını zorunlu kılmıştır. 2004 yılında ise valilik seçimlerini kaldırmış ve doğrudan atama usulüne geçmiştir. Son olarak tüm federe birimlerde örgütlü olan hegemonik bir parti inşa ederek, bölgesel yasama organlarını da kontrolü altına almıştır.

Anahtar Kelimeler : Dikey İktidar, Federalizm, Ulusaltı Siyaset, Süper Valiler, Seçimli Otoriterlik

JEL Sınıflandırması : D72, F5, H77

¹ Doç. Dr., Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, oguzmustafacem@gmail.com, ORCID: 0000-0003-3968-350X.

Atıf/Citation (APA 6):

Oğuz, M. C. (2023). Putin'in dikey iktidar stratejisi ve Rusya'da potansiyel federalizmin sonu. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, 16(1), 163–179. <https://doi.org/10.25287/ohuiibf.1108084>.

PUTIN'S POWER VERTICAL AND THE END OF POTENTIAL FEDERALISM

Abstract

In this study, which deals with the relationship between federalism and democracy in Russia, it will be argued that the period between 1991 and 1998 was a breaking moment for Russian federalism, and despite all its flaws, it will be argued that the developments in this period, created very important opportunities for federalism and democratization in general. Along this line, it will be claimed that the "potential federalism" of the 1990s was destroyed before it could develop by Putin's "Power Vertical" strategy in the early 2000s. The findings of the study are as follows; After the 1998 economic crisis, the re-centralization of power and thus stabilization was widely accepted among the Russian elite. Putin, who came to power over this demand, stifled federalism in the first four years of his presidency and built an authoritarian regime. While doing this he applied to different policies and institutions. First, he divided the federated units into 7 geographical regions and brought the super governors appointed by him to the head of each region, thus increasing the tutelage of the center, especially over the republics. By changing the structure of the Federation Council, of which the governors are natural members, he removed them from the council and thus destroyed their influence on Moscow politics. He also made it mandatory for the constitutions of the autonomous republics to be in accordance with the Federal law and the constitution. In 2004, he abolished the gubernatorial elections and switched to the direct appointment procedure. Finally, by building a hegemonic party organized in all federated units, he also took the regional legislatures under his control.

Keywords : Power Vertical, Federalism, Subnational Politics, Super-governors, Electoral Authoritarianism

JEL Classification : D72, F5, H77

GİRİŞ

Literatürde federalizm ve demokrasi arasında olumlu bir ilişki olduğu varsayıla gelmiştir. Bu yoruma göre federalizm gücü dağıttığı için hem merkezde hem yerelde keyfi yönetimi engellemektedir; sorumluluğu yerele devretmekte, bunu yaparken de yereli denetleyecek mekanizmaları inşa etmektedir; ayrıca hükümeti halka yaklaştırmakta ve böylece vatandaşlık bilincini geliştirmektedir (Elazar, 1987; Lijphart, 1999). Bu nedenle de federal ülkelerin demokrasiye geçme ve demokratikleşme konularında daha avantajlı olduğu iddia edilmiştir (Gibson, 2004). Ancak demokrasi literatürünün de gösterdiği üzere bizatihi demokratik siyasal kurumların varlığı, hiçbir yerde ve hiçbir zaman demokratikleşme için yeterli olmamıştır. Kurumlar ancak elverişli siyasal kültür, güçlü sivil toplum, uzlaşmaya yatkın siyasi elitler ve uluslararası şartlar altında demokratik sonuçlar verebilmektedir (Gill, 2017). Federalizm de iktidarı dağıtıp, onu sınırlandıran bir demokratik kurum olarak aynı durumdadır. Demokratik ve özgür ülkelerin çoğunda federalizm kurumunu görmediğimiz gibi federal ülkelerin bir kısmında da demokrasiyi göremeyebiliyoruz. Federal bir ülke olan Meksika 21.yüzyılın başına kadar otoriter bir rejim olarak varlığını sürdürmüş ve ancak 2000 yılında demokrasiye geçebilmiştir. Keza Federal Malezya'da da 60 yıllık tek parti rejimi ancak 2018 yılında muhalefet ittifakı ile son bulmuştur. Nijerya ve Etiyopya'da federal sistem başarılı bir demokratik hayat için yeterli olmamıştır.

100 yıllık bir federalizm geçmişi olan Rusya'nın da demokrasiye geçme ve demokratikleşme sürecinde başarılı bir karneye sahip olmadığını pekâlâ söyleyebiliriz. Yetmiş yılı aşkın süre totaliter bir rejim altında yaşayan ülkenin anayasal olarak federal bir yapıya sahip olması kimse tarafından ikna edici bulunmamış ve sistemi "sözde federalizm" olarak tanımlanmıştır. 1991'de Sovyetler Birliği'nin dağılması ile birlikte ülke kendini "demokrasiye geçiş" süreci içinde bulmuştur. Bu süre zarfında merkezi otoritenin zayıflamasıyla birlikte federe birimlerin -özellikle etnik homojenliğe sahip olanların- ayrılma veya daha fazla özerklik elde etme gibi arayışlara girdiğine tanık olunmuştur. 1992 tarihli

federasyon antlaşması ve onu takip eden 1993 tarihli yeni anayasa ile de merkezin zayıflayıp, merkezkaç kuvvetlerin geliştiği görülmüştür. Bu sürecin bir demokratikleşme yaratıp, yaratmayacağı tartışılırken, 1999 yılında Vladimir Putin iktidarı devralmış ve Rusya'daki merkezkaç eğilimlere sert bir darbe vurulmuştur. Bu darbe ile federalizmin potansiyel gelişimi durdurulduğu gibi ülke de “geçiş sürecinden” çıkmış ve “seçimli otoriter” bir rotaya yönelmiştir (Golosov, 2011). Ancak bu durum anayasal olarak federalizm iddiasından vazgeçildiği anlamına gelmemiş ve sözde federal yapı, otoriter rejim ile birlikte varlığını sürdürmeye devam etmiştir.

Bu çalışmada 1991-1998 arasındaki dönemin Rusya federalizmi açısından bir kırılma anı olduğu iddia edilecek ve her türlü kusuruna rağmen bu dönemdeki gelişmelerin özel olarak federalizmin, genel olarak demokratikleşme için çok önemli fırsatlar yarattığı savunulacaktır. Yine bu hat üzerinden 1990ların “potansiyel federalizminin”, Putin'in “Dikey İktidar” stratejisi ile henüz gelişmeden yok edildiği iddia edilecektir. Çalışma bu hedefe ulaşmak için Putin'in neden bu stratejiyi benimsediğini ve hangi kurum ve siyasalara başvurarak ülkeyi yeniden merkezîyetçi bir rotaya çevirdiğini de sorgulayacaktır.

I. SOVYETLER BİRLİĞİNDE FEDERALİZM

1991'den önce “Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti” (RSFSR) olarak adlandırılan ülke her ne kadar kendine ait bir anayasaya ve siyasi sisteme sahip olsa da aslında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'nin anayasasına bağlıydı. Bu nedenle de Rusya Federasyonu'nun federalizm geçmişini incelemek için RSFSR'ye değil, SSCB'nin deneyimine bakmak gerekmektedir.² Ekim Devrimi'nden hemen sonra 1918 yılında yapılan RSFSR anayasasında ülke “özgür ulusların özgür birliğine dayanan” bir Federasyon olarak tanımlandı. Yine bu anayasa eski imparatorluk uluslarının da dilerlerse bu federasyona katılabileceklerini belirtiyordu. Nihayetinde Ukrayna, Belarus, Ermenistan, Gürcistan ve Azerbaycan da buna benzer anayasalar kabul etti. 1922 yılında ise bu uluslar bir araya gelerek 1991 yılına kadar ayakta kalacak olan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğini (USSR) kurdu.³ USSR bu birleşimin ardından 1924 yılında ilk anayasasını yürürlüğe koydu. Bu anayasasının ikinci kısmının ilk bölümünde Federal merkezin hakları şu şekilde sayılıyordu; dış ilişkiler, ulusal para, haberleşme, federe birimler arasındaki sınır sorunlarına bakma ve birliğe üye olacak olan adaylara karar verme. İkinci kısmın, ikinci bölümünde ise federe birimlerin hakları şu şekilde sayılıyordu: içişlerinde özerklik hakkı, birlikten özgürce ayrılma hakkı (4. madde), Anayasalarını birlik anayasasına uygun hale getirme hakkı, kendi rızaları olmadan sınırlarının değiştirilmemesi hakkı. 1924 anayasasındaki bu düzenleme aynı şekilde 1936 ve 1977 anayasalarında da devam etti. *Stalin Anayasası* olarak da anılan 1936 tarihli anayasada üye federe birimlerin içinden yeni özerk Sovyet cumhuriyetleri yaratıldığı gibi

² Sovyetler Birliği temelde 15 federe birimden oluşuyordu, bunlardan en büyüğü olan RSFSR de kendi içinde ayrıca bir federal devlettir. Bu 15 birim *Birlik Cumhuriyeti* olarak tanımlanıyordu ve daha çok etnik bir temel üzerinden farklılaşıyorlardı. Ulusal/etnik kimlik üzerinden var olan bu 15 cumhuriyet de kendi içinde etnik ve bölgesel temelli idari birimlere ayrılıyordu. Birlik Cumhuriyetinden sonra etnisite üzerinden tanımlanan bir diğer idari birim *özerk cumhuriyetlerdi*. RSFSR'de 16, Özbekistanda 1, Gürcistan'da 2 ve Azerbaycan'da 1 adet *özerk cumhuriyet* bulunuyordu. Özerk cumhuriyetlerin de tıpkı “Birlik Cumhuriyeti” gibi anayasaları ve de sınırlı düzeyde yasama yetkileri vardı; ancak birlik cumhuriyetleri'nden farklı olarak Sovyet anayasasında “egemen” olarak tanımlanmadıkları gibi Birlikten “ayrılma” hakları da yoktu. Etnik temel üzerinden inşa edilen diğer alt birimler ise *özerk oblast (vilayetler)* ve *özerk okruglardı (yöreler)*. Özerk Oblastlar, Özerk Cumhuriyetlerin yetkilerine sahip olmasalar da etnik bir birim olarak görüldükleri için “kendi kaderini tayin hakkı” çerçevesinde diğer oblastlara göre daha fazla yetkiye sahiptiler. En küçük idari birim olan okruglar, Kray (Mega Bölgeler) ve de Oblast gibi üst birimlerin içinde yer alıyorlardı. Özerk okruglar demografik olarak sınırlı bir nüfusa sahip olan etnik azınlıklara ait birimlerdi. Bölgesel temelli idari birimlerin en yaygını ise Oblastlardı. Bu birimlerde genellikle Ruslar dışında etnik bir azınlık bulunmazdı. Kraylar ise geniş coğrafyalardan oluşmakla birlikte az nüfuslu ve az gelişmiş bölgelerdi. Bunların haricinde RSFSR'de iki adet de federal şehir bulunuyordu. İçinde yer aldıkları Oblastlardan özerk olan bu şehirler St. Petersburg ve Moskova'ydı (DeBardeleben, 1997: 37).

³ Resmi olarak bu antlaşmayı imzalayanlar şu şekildeydi: RSFSR, Belarus, Ukrayna ve Transkafkasya Sosyalist Cumhuriyeti. Birlik başlangıçta bu dört ülkeden oluşsa da sonradan bölünmeler ile bu sayı arttı. 1925'te Özbekistan ve Türkmenistan, 1929'da ise Tacikistan RSFSR'den ayrılarak bir *Birlik Cumhuriyeti* haline geldiler. 1936'da Kırgızistan ve Kazakistan RSFSR'den ayrılırken, TSFSR'yi oluşturan Gürcistan, Ermenistan ve Azerbaycan ayrı ayrı Birlik Cumhuriyeti haline geldiler. 1940 yılında ise Birlik topraklarını dışarı doğru genişletti ve Moldova, Estonya, Letonya, Litvanya ve Karelya'yı topraklarına kattı. Birlik bu ülkeleri de bir Cumhuriyet olarak gördü ve böylece cumhuriyet sayısı 16'ya çıktı. 1956'da Karelya'nın nüfusunun azalması ile burası Cumhuriyet olma niteliğini kaybederek, RSFSR'ye bağlı bir özerk cumhuriyet haline geldi. Bu değişiklik ile birlikte Birlik üyesi Cumhuriyet sayısı 15'e indi ve durum 1991 yılına kadar değişmedi.

birliğe yeni devletler de katılmıştır (Baltık Ülkeleri). Ancak bu anayasada Birlik vs federe birimler arasındaki güç ilişkisinde ibre daha çok Birlikten yana dönmüştür (Pandey, 2021: 286).

1977 tarihli son Sovyet Anayasası -ki *Brejnev Anayasası* olarak da anılacaktı- Sovyetleri “Sosyalist federasyon prensibi üzerine kurulu olan bütüncül, federal ve çok uluslu” bir devlet olarak tanımlıyordu. Her federe cumhuriyetin ayrılma hakkını, sınırlarının kendi rızaları olmadan değişmezliğini ve de başka devletler ile serbestçe antlaşma yapabilme hakkını tanıyan bu anayasa merkezileşme konusunda ilk iki anayasadan daha ileri gitti. 1924 ve 1936 anayasaları federal yasama organını belirli konularla sınırlandırırken, bu anayasada federal yasamanın yetki alanına hiçbir sınırlama getirilmedi. Düzenleme de “yasalarda federal düzeyde bir örneklik sağlamak” gerekçesi ile savunuldu. Buna göre federe birimlerinin yapacağı her türlü yasa ister özel hukuk ister kamu hukuku alanında olsun, muhakkak *Birliğin* yasaları ile uyumlu olmak zorundaydı. Hatta 74. madde açıkça federe yasalar ile birliğin yasaları arasında uyumsuzluk olması halinde, Birliğin yasalarının geçerli olacağını düzenliyordu (Hodge, 1980: 525). Birlik Cumhuriyetlerinin anayasaları da Birliğin anayasasına uygun olmak zorundaydı. Ancak anayasanın değiştirilmesinde federe birimlerin ne söz hakkı ne de veto hakkı vardı; Yüksek Sovyet Konseyi 2/3 çoğunluk ile anayasayı dilediği gibi değiştirebiliyordu. Yargı hiyerarşisinde ise Birliğin Baş savcısı, tüm federe birimlerdeki savcıların atanmasında yetkiliydi ve bu savcılar bağlı bulunduğu federe birimden ziyade birliğin başsavcısına karşı sorumluydular. Yine federe birimlerin yürütme erkleri de Birlik yasama organını çıkardığı yasaları ve Birlik yürütme organının aldığı kararları yerine getirmekten sorumluydular. Ekonominin yönetimini düzenleyen 73. Maddede de merkezi hükümet neredeyse tek yetkili kılınmıştı.⁴ Hem dış hem iç ticarete hem de doğal kaynakların kullanımında federe hükümetlerin tasarrufu çok sınırlıydı.

Sovyetler Birliğinin yasama organı olan Yüksek Sovyet Konseyi de federal yapının en önemli kurumuydu. Bu konsey tüm federal ülkelerde görmeye alışık olduğumuz şekilde iki kanatlıydı. *Birlik Sovyeti* adı verilen ilk kanat nüfusa göre temsil sağlarken, üst kanat *Milletler Sovyeti* ise etnik temelli bir temsil sağlamaktaydı. Bu kanadın görevleri federe birimlerin aktiviteleri ve örgütlenmeler konularında karar almak ve de uluslararası antlaşmaları onaylamaktı.

Birlik Cumhuriyetlerinin başında Komünist Parti'nin bölgesel teşkilatları ve de bunlardan sorumlu olan bir parti sekreteri bulunuyordu. Parti sekreterlerinin hiçbir özerkliği bulunmuyordu, sadece Birliğin aldığı kararları uygulamada belirli bir esnekliğe sahiptiler. Brejnev döneminde bölgesel parti sekreterlerinin yetkileri artırılrsa da bu artış siyasa belirlemede onlara Moskova'dan bağımsız hareket edebilme kabiliyeti kazandırmadı. Öyle ki, Sovyetler dönemi boyunca parti sekreterleri yönettikleri halkların temsilcisi olarak değil de Komünist Parti'nin o bölgedeki diplomatı gibi görüldüler (Tarr, 1999: 696).

Bu nedenle Sovyet federalizmi “sahte federalizm” (DeBardeleben, 1997) olarak da yorumlanmıştır. Çünkü toplumsal ve siyasal hayatın birçok veçhesi defacto komünist partinin kontrolü altındadır ve yerel otoritenin ve partinin yerel örgütünün hiçbir söz hakkı bulunmamaktadır. Anayasada ve anayasaya ruhunu veren sosyalist ideolojide etnisitelerin/milletlerin özgürce gelişimlerinden bahsedilse de uygulamada bütünleştirici bir siyasi ve ekonomik program benimsenmiş, kültürel anlamda da asimilasyoncu bir siyasa yürütülmüştür.

USSR federalizmi her ne kadar coğrafi/bölgesel temellere sahip olsa da hem ortaya çıkışındaki temel saik (etnik milliyetçilik sorunu) hem de bu sorun üzerinden inşa ettiği federe birimler nedeniyle etno-federal bir yapı olarak (Tarr, 1999) tanımlanmaktadır. Sovyetler kurulduğu andan itibaren etnik anlamda son derece heterojen bir nüfusun nasıl yönetileceği tartışma/mücadele konusu olmuştur. Bu tartışmada öne çıkan karşıt görüşler ise Leninist Ulusların kendi kaderini tayin hakkı ile Bolşeviklerin anti-marksist olarak gördükleri için reddettikleri Federalizmdir.⁵ Sovyet federalizmi bu iki zıt görüşün

⁴ 1977 tarihli Sovyetler Birliği Anayasası maddeleri için Bkz. <https://www.departments.bucknell.edu/russian/const/77cons03.html>

⁵ Çarlık Rusyası, Guberniya (*Gubernii*) adı verilen ve genellikle etnik bir referansla tanımlanan idari birimlerden oluşuyordu. Bolşevikler iktidarı ele geçirdiklerinde önce Marksist düşünceye uygun olarak etnik ve kültürel farklılıkları ihmal eden merkezi bir devlet kurmak istediler. Ancak iç savaş sırasında güçlenmiş olan milliyetçilik düşüncesi merkezîyetçiliği sürdürmeyi imkânsız kıldı. Bu nedenle Lenin “kendi kaderini tayin hakkı” çerçevesinde, federal bir siyasal sisteme razı geldi ve 1922 yılında *Sovyetler Birliği Kuruluş Antlaşması* ile USSR ortaya çıktı.

çelişkili bir bileşiği olarak ortaya çıkacak ve gelişecektir (Aspaturian, 1950: 20). Ancak yine de ulusların kendi kaderlerini tayin hakkı ve bundan neşet eden, “ayrılma” hakkı yukarıda da görüldüğü gibi bir Bolşevik prensibi olarak tüm Sovyet anayasalarında yerini buldu. Bunun temel nedeni de iktidara giden yolda Bolşeviklerin hem milliyetçi entelektüelleri devşirmek istemesi, hem de onları Çar'a karşı isyana teşvik ederken, kendilerinin “Rusçuluk” yapmadıklarını göstermek arzularıydı (Aspaturian, 1950: 21).

Ancak Bolşeviklerin “ulusların kendi kaderini tayin hakkına” gösterdikleri saygı, iktidarın elde edilmesi ve korunması sürecinde benimsenen bir söylemdi. Sosyalistler iktidarlarını pekiştirdikten sonra bu ifade, salt anayasalarda geçen ve gerçekliği olmayan bir vaade dönüştü. Lenin'in kendisi bile “toplumsal kalkınmayı ve de işçi sınıfının mücadelesini desteklemeyen bir ulusal hareketin, ayrılma hakkına saygı duyulmayacağını” belirtirken, ondan çok daha merkezî olan Stalin “Biz Hindistan'ın, Arapların, Mısır'ın ve Fas gibi kolonilerin *ayrılmasından* yanayız; Rusya'nın bölgelerinin *ayrılmasına* ise karşıyız” diyecekti (akt. Aspaturian, 1950: 23).

Stalin'in ve rejimin ayrılıkçılığı ve milliyetçiliği kesinlikle reddeden bu yaklaşımına rağmen milliyetçilik yok olmadı. Zira Sovyet sistemi milliyetçiliği bastırırken, teşvik de etmek gibi çelişkili bir felsefeye sahipti. Kurucu kadroların milliyetçilik sorununu aşabilmek için entisiteleri tanıması ve onları federal sistem içinde enterne etme arzuları, milliyetçi düşüncenin tüm federe cumhuriyetlerde yayılması gibi ters bir sonuca neden oldu (Pandev, 2021: 289; Tarr, 1999: 697). 1990'lara gelindiğinde kültürel olarak tanınan ama siyasi olarak susturulan etnik kimlikler “egemenlik” iddiası ile meydana çıkacaklardı.

1991 yılı tüm Sovyet federe birimleri için bir bağımsızlık geçidiydi. Başta Yeltsin'in Rusya Sovyeti olmak üzere, federe cumhuriyetlerin her biri biraz da Gorbaçov'un *Glasnost* politikasından yüz bularak bağımsızlık kervanına katıldı. Bağımsızlığın elde edilmesi ve de Sovyetlerin dağılması sürecinde benimsenen stratejiler post-sovyet dönemdeki federal yapıyı da etkiledi. Yeltsin, Komünist Parti merkezine ve de Gorbaçov'a karşı sürdürdüğü bağımsızlık mücadelesinde kendi içindeki federe birimlerin desteğine yaslandı. Onlara vaat ettiği bağımsızlık ve özerklik sayesinde, Merkezi hükümetin ve Komünist Parti'nin karşısına çok daha güçlü çıktı. Yeltsin daha sonra Rus parlamentosu karşısında da Rusya içindeki federe birimlerden destek aldı ve iktidarını onlara sunduğu özerklik ile devam ettirdi (Pandev, 2021: 289).

Üç Sovyet anayasası üzerinden de görülebileceği gibi Sovyet Federalizmi, sözde (facade) bir federalizmdi. Diyebiliriz ki, Çarlık Rusyası'nın emperyal merkezîyetçiliği komünizm döneminde kaldığı yerden devam etmiştir. Birliğin yasama gücü, ekonomi üzerindeki kontrol gücü, anayasasının üstünlüğü ve sahip olduğu vesayetçi kurumları onu Sovyet topraklarının tek egemeni haline getirmiştir. Başta cumhuriyetler olmak üzere diğer federe birimlerin ise ne iç ne de dış politikada bir siyasa üretme yetkileri yoktu. Teoride federasyondan ayrılma hakkına sahip olsalar dahi uygulamada okul kitaplarını seçmek ve bir yol inşa etmek için bile merkezi hükümetin iznine tabiidiler. Öyle ki, Federe devletlerin hakları anayasaya değil, Moskova'nın keyfine bağlıydı (Kux, 1990: 1). Bu nedenle USSR federalizm cilasına sahip olan son derece merkezîyetçi bir devletti (Hodge, 1980: 542)

II. POST-SOVYET DÖNEMDE FEDERALİZM

Sovyetlerin dağılmasından itibaren Rusya siyaseti bir türbülansın içine girdi. Hem anayasal sistemin niteliği hem de federasyonun kaderi bir dizi siyasal mücadele sonucunda netleşti. Önce 1992 tarihli Federasyon Antlaşması ile federe birimler ve Moskova arasında bir çerçeve antlaşma oluşturuldu. 1993 yılında ise yeni Rusya Federasyonu anayasası ile nihai yapı şekillendirildi.

Rusya Federasyonu her ne kadar 1991 yılında kurulsun da 1993 tarihli ilk anayasasına kadar Sovyet döneminde ait olan 1978 anayasası geçerliliğini korudu. Bu süre zarfında yeni anayasa tartışmaları hem Moskova içinde hem de başkent ile federe birimler arasında canlılığını korudu. Birçok cumhuriyet kendi konumlarını sağlama almak için ya resmen Rusya'dan ayrılmak istiyor (Çeçenistan), ya da konfederal

bir sistem öngören anayasalar onaylıyor (Tataristan ve Başkurdistan) ve Moskova'nın da bu anayasaya saygı duymasını bekliyordu (Ross, 2005: 350). Moskova ise bu dağılma sürecinin ve olası etnik çatışmanın önüne geçebilmek için 1992 yılında 20 özerk cumhuriyetten, 18 tanesi ile bir Federasyon Antlaşması (Treaty of Federation) imzaladı. Antlaşmanın genel çerçevesi şuydu, özerk cumhuriyetler Rusya Federasyonu'nun bir parçası olmaya devam edecekler, bunun karşılığında ise kendi doğal kaynaklarından daha büyük bir pay elde edecek ve de bölgede daha büyük bir egemenlik deneyimleyeceklerdi. Ancak fiili durumda antlaşma federal hükümetle, federe birimler arasındaki güç paylaşımı ve statü sorununa net bir çözüm sunmuyordu.

Federasyon Antlaşması cumhuriyetleri toprak bütünlüğüne ve kendi kaderini tayin etme hakkına sahip “egemen” birimler olarak tanımlıyor ve ayrılma haklarının olduğunu da ima ediyordu (Ross, 2003: 24). Doğal kaynaklar üzerinde tam bir tasarrufa sahip oldukları gibi vatandaşlık haklarını da kendileri düzenleyebiliyordu. Kurumsal anlamda ise Cumhuriyetlerin “anayasaya, yasama organına, anayasa mahkemesine ve başkanlık makamına” sahip olabilmesi düzenlenmişti (Ross, 2005: 351). Ek olarak yabancı ülkeler ile ikili antlaşmalar imzalama hakkına sahip oldukları gibi onlarla Moskova'ya danışmadan ekonomik ilişkilere de girebileceklerdi.

Antlaşma Sovyet dönemi federalizminden önemli bir farklılığa gidiyor ve daha önce idari-bölgesel birim olarak tanımlanan oblast ve krayları da “federasyon birimi” olarak tanımlıyordu. Bu değişiklik bir anlamda etno-federalizmin de sonunu getiriyordu. Zira önceden sadece etnik temelli özek cumhuriyetler federal birim olarak görülürken, şimdi tüm idari birimler federasyonun asli öznesi olarak görülüyordu. Ancak bu değişiklik asimetric federalizmin sonunu getirmedi. Antlaşma oblast ve krayları da federe birim seviyesine çıkarsa da Cumhuriyetlere verilen hükümet kurabilme, anayasaya sahip olma ve anayasa mahkemesi ihdas edebilme hakkı onlardan esirgendi (DeBardeleben, 1997: 38). Öyle ki “valilerinin”⁶ de, Başkan tarafından doğrudan atanması öngörülmüştü. Federasyon Antlaşması, 1992 yılında Rusya Parlamentosu tarafından onaylandı ve 1978 tarihli anayasaya eklendi.

1991-1993 yılları daha önce de belirttiğimiz üzere şiddetli siyasal çalkantılar ile geçti. Mücadelenin tarafları hem Sovyetler Birliği merkez hükümeti hem Komünist Parti hem de Rusya Federasyonuydu. Tüm bu mücadeleler de Rusya'nın Sovyetler sonrasındaki Federasyon sistemini birinci elden şekillendirdi. Gorbaçov, Komünist Parti ile mücadelesinde merkezkaç kuvvetlerin ittifakına ihtiyaç duyduğu için onlardan yana pozisyon alıp, merkeziyetçi yapıyı gevşetmeye çalıştı. Federasyon Antlaşmasından önce de bu sefer Yeltsin, Gorbaçov'un Birliği yeniden canlandırma girişimi karşısında özerk cumhuriyetlerin yanında yer aldı ve onları “egemenlik” haklarını kullanmaya teşvik etti. Hatta bu amaçla 1991 yılında 4 Özerk Cumhuriyetin statüsünü “Cumhuriyet” olarak değiştirdi (DeBardeleben, 1997: 37). Sovyetler Birliğinin dağılmasıyla birlikte ise bu sefer merkeziyetçi eğilime yöneldi. Onun bu tavrı Duma'yı federe birimlerden yana tavır almaya itti. Yeltsin 1993 yılında Duma'ya karşı mücadelesini kazanınca, Duma ile birlikte hareket eden Federe birimleri cezalandırmak istedi; öyle ki, tüm bölgesel yasama organlarını feshetti, anayasa taslağında merkeziyetçi değişiklikler yaptı, bazı federe birimlere de maddi yaptırımlar uyguladı (Daniels, 1997: 240). Bu tavır değişikliği nedeniyle 93 yılında yürürlüğe giren anayasa, 1992 Federasyon Antlaşmasına göre çok daha merkeziyetçi bir içeriğe sahip oldu (Tarr, 1999: 702). Aynı Yeltsin 1996 yılındaki Başkanlık seçiminde ise birçok vali ile ikili antlaşmalar yaparak, onların desteğini kazanmaya çalıştı. Görüldüğü üzere Rusya Federasyon sistemi ilke ve prensipler üzerinden değil, iktidar mücadelesi üzerinden gelişmiş ve istikrarsız bir seyir izlemiştir.

1993 Aralık ayında Rusya Federasyonu halkı referandumda ilk anayasalarını onayladı. Yeni federal yapı 89 birimden oluşuyordu, içeriği ise şu şekildeydi: 21 cumhuriyet, 49 Oblast (*Vilayet*), 2 Federal Statütlü Şehir, 1 özerk oblast, 6 Kray (*Mega Bölge*) ve de 10 özerk okrug (*Yöre*). Bu anayasa ile Rusya Federasyonu'na bağlı olan Cumhuriyetler kendilerine ait bir anayasaya, bayrağa ve milli marş kavuştular. Statüleri ancak kendi rızaları ile değiştirilebilirken, sınırları da tarafların karşılıklı

⁶ Rusya'da 89 federal birimin (Bu sayı 2008'de birleşmeler ile 83'e inmişken, 2014 ilhakı ile 85'e çıkmıştır) her birinin başında o birimin anayasası ya da temel yasasına göre adlandırılan bir yürütme erki bulunmaktadır. Bunların isimleri vali, başkan, idare başkanı, cumhuriyet başkanı ve belediye başkanı olarak değişmektedir. Bu çeşitliliğe rağmen “vali” ismi gayri resmi bir şekilde tüm bu federe birim başkanlarına işaret eden bir içeriğe sahiptir. Çalışmamızda da bu nedenle her biri için “vali” ismi kullanılacaktır.

antlaşmaları ile değişebilecekti. Ayrıca Federal hükümetin gözetiminde olmak kaydıyla hem yabancı devletler ile hem de diğer federe birimlerle özgürce ekonomik ilişki kurabileceklerdi. Anayasa federal ve federe hükümetlerin ortak yetkilerini de ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. 71. Madde sadece Federal yasamaya ait yetkileri sayarken, 72. Madde müşterek alınmak zorunda olan kararları saymış, 73. Madde ise bu iki maddede belirtilmemiş olan tüm yetkilerin federe birimlere ait olduğunu düzenlemiştir. Ancak anayasa tekniği açısından federe birimlerin yetkilerinin sayılmaması ve sadece “artık” yetkilerin onlara bahşedilmesi Cameron Ross tarafından merkezîyetçi bir tercih olarak görülmüş ve federasyon antlaşmasından uzaklaşma olarak yorumlanmıştır (Ross, 2003: 30).

Bunların haricinde federe birimlerin anayasa değişikliğinde de söz hakları mevcuttur; anayasa değişikliği başlatabildikleri gibi başkanlık, parlamento, hükümet, yargı ve de yerel yönetimleri ilgilendiren anayasa değişikliklerinde de bu birimlerin üçte iki oranında onayı şarttır. Federasyonun Anayasa Mahkemesi de Federal ve federe birim arasındaki anlaşmazlıkları çözmekte hakem rolüne sahiptir. Federasyon Antlaşmasında tüm federe birimlerin eşit olarak tanımlanması kararlaştırılmıştı. Bu karar yeni anayasada da devam etti ve 89 bileşenin hepsi, federasyonun eşit bileşeni haline geldi. Ancak yukarıda da ifade ettiğimiz üzere bu eşitlik lafzının hilafına cumhuriyetlere yine de daha fazla hak tanındı (Ross, 2005: 350).

Anayasa, Federasyon Antlaşmasına göre daha merkezîyetçi bir içeriğe sahip olmuştu. Öncelikle antlaşmada geçen cumhuriyetlerin “egemenlik ve ayrılma hakkı”, bu metinde yer almıyordu. 4. Maddenin, 1. Bendinde “Rusya Federasyonu'nun egemenliğinin tüm topraklarına uzandığı” belirtiliyor ve “Federasyonun, topraklarının bütünlüğü ve bölünmezliğini korumakla yükümlü” olduğu söyleniyordu. Yine 4.2'de Federasyon anayasasının ve yasalarının, federasyonun tamamında hâkim normlar olduğu vurgulanıyordu (Ross, 2003: 36). Bu nedenle de cumhuriyetler tarafından olumlu karşılanmadı; öyle ki, referandumda %58 ile kabul edilen anayasa 16 bölgede ve 8 cumhuriyette çoğunluk oyu ile reddedilirken, 11 bölge ve 6 cumhuriyette ise katılım %50'nin altında kaldığı için onaylanmamış sayıldı. Çeçenistan'ın da boykot etmesiyle 89 federe birimden, 42 tanesi yeni anayasaya onay vermemiş oldu. Tüm bu gelişmelere ek olarak, %54,8 olarak ilan edilen katılımın aslında %34-43 arası olduğu iddia ediliyordu (Ross, 2003: 31). Bu nedenler ile yeni anayasasının meşruiyeti oldukça sorgulanır bir haldeydi.

Post-Sovyet dönemin siyasi-idari yapılanması Sovyet döneminin mirasını büyük ölçüde taşımaktadır. Bu miras terminolojideki süreklilikte de görülebilmektedir. 1991 yılında Rusya Federasyonu olarak ortaya çıkan yeni devletin federe birimleri de tıpkı Sovyetlerde olduğu gibi Cumhuriyet, Oblast, Krai, Özerk Okrug, Özerk Oblast ve Federal Şehirler olarak adlandırılıyordu. Sovyetlerin etno-federalizmi de yeni devletin federalizmini şekillendirdi. Rusya federalizmi, Sovyet federalizminden etnik temelli *asimetrik* federalizmi miras aldı; 21 cumhuriyet, 4 özerk okrug ve de bir özerk oblast etnisite üzerinden tanımlanmıştı (Tarr, 1999: 699). Ancak asimetrik Federalizm sadece etnisite temelli gerçekleşmiyordu. Anayasa Moskova ile federe birimler arasında muğlak bıraktığı yetki paylaşımını, *ikili antlaşmalar* ile gidermek gibi bir seçenek getirmişti. Bu antlaşmalardan ilki 1994 yılında Tataristan ile imzalandı. Buna göre Tataristan'ın, federal devlete ne kadar vergi vereceği kararlaştırılırken, Tataristan'ın da vergi sistemini benimserken özerk hareket etmesine izin verildi. Tataristan bu antlaşmada “egemen” devlet olarak tanımlanmazken, aynı yıl Başkurdistan ile yapılan ikili antlaşmada bu devlet “egemen” olarak tanımlandı. Ayrıca Başkurdistan'a dış politikada, doğal kaynakları üzerindeki tasarrufunda ve de vergi rejimini belirlemede özgürlük verildi. Bu iki cumhuriyetten sonra Yakutistan ile de benzer bir antlaşma yapıldı. 1995-1996 yıllarında ise Cumhuriyetlerin bu kazanımlarından şikayetçi olan Oblastlar ile yeni ikili antlaşmalar yapıldı. Orenburg, Kaliningrad, Sverdlosk Oblastı ile yapılan antlaşmaları St. Petersburg şehri ile yapılan antlaşma takip etti (DeBardeleben, 1997: 49). Federal sistemin işleyişindeki belirsizliklerin ikili antlaşmalar ile giderilmesi şüphesiz Kremlin'e büyük bir iktidar konforu sağladı. Zira sınırları içinde hiçbir birimin dokunulmaz hakları bulunmuyordu, her hak bir siyasi pazarlık sonucunda veriliyor ve

geri alınabiliyordu. Ancak bu da kayırmacılık ve ayrımcılık eleştirilerini beraberinde getirmekte ve de merkezi hükümetin adillğine dair şüpheler yaratarak, siyasi istikrarsızlığa neden olabilmektedir.⁷

Yeltsin'in federe birimlerle yaptığı ikili antlaşmalar görüldüğü üzere Anayasa'daki düzenlemelerden çok daha farklı bir federal yapının doğmasına neden olmuştur. Öyle ki, anayasa metni, federasyon antlaşmasına göre çok daha merkeziyetçiyken; ikili antlaşmalar ile ortaya çıkan fiili durum da o derece esnek ve keyfidir. Bu antlaşmalar neticesinde Yeltsin, Cumhuriyetlere ama daha çok cumhuriyetlerin başındaki güçlü elitlere geniş bir özerklik sunarken, onlardan da kendi iktidarı için destek elde etmiştir.⁸ 1990ların ikinci yarısında Rusya'da iktidarın çevreye doğru aktarıldığı gözlemlendi. Hatta bu döneme ait bir Adalet Bakanlığı raporunda, 1995-1997 yılları arasında bölgesel parlamentoların 44 bin yasa çıkardıkları, bu yasaların ise yarısının anayasayı ya da federal yasaları ihlal ettiği tespit edildi (Ross, 2005: 353). Bu ihlaller o kadar olağan hale gelmişti ki, ülke Yeltsin'in iktidarının son döneminde birbirleriyle çelişki halinde olan farklı yasalar ile yönetilir olmuş ve egemenlik, adeta farklı devletler arasında paylaşılmıştı.

Bundan dolayı 1993 anayasasının kendisi değil, fakat Yeltsin'in iktidar stratejisi Federalizme, Rusya tarihinde hiç olmadığı kadar imkân sunmuş ve onun gelişimini sağlamıştır. Öyle ki, 1990larda pek çok gözlemci bölgelerin, merkeze karşı büyük bir güç kazandığını savunmuştur (Goode, 2010; Herd, 1999; Sharafudinova, 2013). Sakwa'nın da ifadesiyle 90ların ikinci yarısında Rusya "çok uluslu bir devletten, çok devletli bir devlet" haline gelmiştir (Sakwa, 2002: 2). Başka bir yorumcu da Rusya'nın başına buyruk valiler ile konfederasyona dönüştüğünü iddia edecektir (Sharafudinova, 2013: 358). Yerel elitler bu özerkliğe önceleri Gorbaçov-Yeltsin mücadelesindeki boşluklar ile erişirlerken, sonraları da Rusya Federasyonu'nun yürütme ve yasama organlarındaki mücadeleden faydalanmışlardır. Birçok bölgede valilerin de içinde yer aldığı yerel elitler merkezi hükümeti grevlerle, bölgesel vergi tarifeleri ile sık sık başvurdukları sıkı yönetim uygulamaları ile ve de merkezi hükümete ait olan malları/mülkleri müsadere etmekle tehdit ediyordu (Triesman, 1999:2). Moskova'nın buna yanıtı ise valiler ile bir fief sözleşmesi yapmak ve toprakların yönetimini onlara devretmektir. İkili antlaşmalar üzerinden gelişen bu dönüşüm merkezi devletin gücünü zayıflatarak ülkeyi fiili anlamda da bir federal sisteme dönüştürdü.

Rusya siyasetinin 1991-1998 tarihleri arasındaki durumunu "adem-i merkezileşme" olarak yorumlayan Gel'man'a göre (2008: 3) bu dönemde merkezden, çevreye bir dizi yetki devrinde bulunulmuştur. Böylece federe birimler, yasama yetkisi kazandıkları gibi, federal yasalara aykırı hareket etme gibi bir özerklik de elde etmişlerdir; ayrıca bölgedeki federal ajanların atanmasında da söz sahibi olmuşlardır. Yine bu dönemde ekonomik kaynakların ve yetkilerin önemli bir kısmı da çevreye aktarılmış ve federe birimlerin Rusya ekonomi siyasetinde veto oyuncusu olmaları sağlanmıştır. Karşılıklı antlaşmalar ile elde edilen farklı statüler merkez ile çevre arasındaki ilişkiyi daha da asimetrik hale getirirken, yerel elitler de Federasyon seçimlerinde (Başkanlık ya da Duma) önemli veto oyuncularına haline gelmiştir. Tüm bu gelişmeler neticesinde Gel'man da ülkenin 1998'e kadar federal bir yapıya dönüştüğünü savunacaktır.

Ancak Elazar'ın da ifade ettiği üzere "hakiki federal sistemler, kendilerini anayasal ve kurumsal şekilde gösterdikleri gibi kültürde de gösterirler (...) ve federal sistemlerin devamlılığı, onun kültürel olarak toplum tarafından içselleştirilme derecesine bağlıdır" (Elazar, 1987: 192). Rusya örneğinde de gördüğümüz üzere ülkenin anayasal anlamda federal bir mirası olsa da kültürel anlamda federal bir mirası bulunmamaktadır. Daniels'in de (1997: 234) belirttiği üzere "Rus siyasal kültüründe "merkeziyetçilik" yöneticilerin ve yönetilenlerin en temel güdülerinden biridir". Bu nedenle Post-

⁷ Yeltsin 1996 yılında 21 cumhuriyetten, 19'unun anayasasının, Federal Anayasa'yı ihlal ettiğini iddia etti. Bunun temel nedeni de bu anayasaların, Federal Anayasa'dan önce ortaya çıkmalarıydı. Yeltsin bu ayrılıkları düzeltmek ya da onlara göz yummak için 1994-1998 arasında federe birimlerle toplamda 46 tane ikili antlaşma imzaladı. Nihayetinde 46 antlaşmadan, 42 tanesi bu antlaşma neticesinde anayasaya aykırılık halini sürdürme yetkisi aldı (Ross, 2005: 353). 1999 yılında Duma'dan geçen bir yasa ile tüm anayasaların, Federal Anayasa'ya uygun olması zorunlu hale getirilmesine rağmen, yeni bir ikili antlaşma yapılmadı ve anayasalar oldukları halde kaldılar.

⁸ İkili antlaşmalar ile merkezden özerklik elde eden yerel elitler, Yeltsin'in iktidarının sona ermesi ile bu imtiyazlarının ortadan kalkacağını düşünüyorlardı; zira antlaşma metni yasama organları tarafından onaylanmamıştı sadece liderlerin imzası bulunuyordu. Bu nedenle de açıktan Yeltsin'e destek çıkmaya başladılar. 1991 seçiminde Yeltsin'e cephe alan yerel elitler, 1996 seçiminde onun ateşli bir taraftarı haline geldiler (Kahn, 2002: 236).

Sovyet Rusya'nın miras aldığı şey merkezîyetçi, otoriter bir politik kültür ve de susturulmuş, zayıf bir sivil toplumdur.

Federalizm varlığını sürdürmede siyasal kültüre ihtiyaç duyduğu gibi siyasal elitlere de ihtiyaç duyar (Elazar, 1987: 245). Ancak Rusya'da elitler 1991 yılından sonra rekabetten uzak bir şekilde ortaya çıkmış ve varlıklarını da etnik kimlikleri üzerinden garanti altına almışlardır. Bu nedenle federalizmi, siyasal iktidarı sınırlamak ve gücü paylaşmak gibi ilkeler üzerinden değil, kendi ikballerini sürdürmek ve bölgelerinde kişisel iktidarlarını korumak için desteklemişlerdir (Ross, 2005: 348). Öyle ki, araştırmacılar 1990lar boyunca ulusaltı birimlerin hiçbirinin demokratik bir yapıya sahip olmadığını ve her birinin otoriter rejim özellikleri taşıdıklarını iddia edeceklerdir (Ross, 2003; Gel'man, 2010).

Federalizmin sürdürülmesinde, ABD örneğinde de görüldüğü üzere güçlü, kurumsallaşmış partiler etkilidirler. Ancak Post-Sovyet dönemi Rusya'sı bundan da mahrumdu, zira hiçbir partisi ulusal düzeyde örgütlü değildi. Duma'daki partilerin hepsi küçük partilerdi ve hemen hemen hepsi de, merkezîyetçi bir iktidar inşası peşinde olan federalizme mesafeli partilerdi. Ulusal düzeyde örgütlü *Birleşik Rusya Partisi* 2000lerin başında, Putin'e destek vermek için inşa edildiğinde, o da federalizmin aksine *Dikey İktidar* hedefini takip edecekti.

III. PUTİN'İN DİKEY İKTİDAR STRATEJİSİ

1993 anayasasından ziyade Federe birimlerle yapılan *ikili antlaşmalar* ile ortaya çıkan Rus Federalizmi, muhalifleri tarafından bir “anarşi” olarak görülüyordu (Lieven, 1997; Rutland, 2010). Onlara göre Yeltsin kendi iktidarını sürdürebilmek için hem bölgesel elitleri şımartmış ve hem de etnik temelli ayrışmanın kapısını aralamıştı. Özellikle Çeçen ayrılıkçılığı ve Moskova'nın bunu bastırmada gösterdiği atalet merkezîyetçilik taraftarlarının gücünü arttırmıştı. Öyle ki, Putin'i başkanlık makamına getiren de Çeçenlere karşı sert tavrı olacaktı (Treisman, 2011: 590). Güçlü klanların üyeleri olan bölgesel elitler ise Yeltsin ile kurdukları ilişki sayesinde adeta birer feodal lord haline gelmişlerdi (Ross, 2005: 355). Bölgelerini hem baskıcı bir şekilde yönetiyorlar hem de sahip olunan doğal kaynakları kendi kişisel hazineleri gibi kullanıyorlardı (Gel'man, 2010: 15). Merkezkaç eğilimin bu yükselişi, anti tezini daha da güçlendirdi ve Yeltsin'in 1999 yılında görevden ayrılmasından sonra merkezîyetçi bakış Moskova'nın temel felsefesi haline geldi. 1998 yılında yaşanan ekonomik krizden çıkışın, ülke ekonomisinin ve kaynaklarının ancak bir merkezden yönetilmesi ile kotarılabileceği fikri de bu “yeniden merkezleşme” stratejisini doğuran bir diğer faktör olacaktı (Gel'man, 2008)

Tüm kusurlarına rağmen ve de halis niyetlere sahip olmasa da Yeltsin dönemi Rusyası'nda demokratik kurumlar ortaya çıktı ve ülke siyasi, ekonomik ve sosyal anlamda demokrasi rotasına girdi. Komşularının egemenlik haklarını tanıdı ve Batı ile ilişkilerde yeni bir perde açtı (Palubinskas, 2018: 6). Ancak siyasal kültür demokrasiye pek de açık değildi ve bu eksiklik Putin'in 1999 yılında iktidara gelmesi ile kurumsal kazanımları erozyona uğratarak, ülkenin otoriterlik rotasına girmesine neden oldu (Gill, 2006: 2). Bu dönüşümün en önemli sebebi de yukarıda da belirttiğimiz üzere Moskova'nın kendi topraklarını yönetemediğine dair artan endişeydi. Putin bu endişeyi araçsallaştırarak, siyasi merkezîyetçiliği artırdı, muhalefeti bastırdı, basın hürriyetini boğdu ve de sivil toplumu ses çıkaramaz hale getirdi. Öyle ki, 2003 yılında ülkenin demokrasi skoru Freedom House'a göre 4.96'ydı ve sınırdan da olsa melez rejim olarak tanımlanıyordu. Putin'in ikinci döneminden sonra ise ülke artık “pekişmiş bir otokrazi” konumuna gelecekti (Palubinskas, 2018: 8).

Putin iktidara geldiği ilk andan beri Yeltsin döneminin adem-i merkezleşmiş siyasetini geri döndürmek ve iktidarı tekrar Moskova'da toplamak istiyordu (Gel'man, 2008: 1-2). Bu gaye ile ulusaltı siyaseti ilgilendiren bir dizi konuda revizyona gitti ve iktidarın formasyonunu dikeyleştirdi. Power Vertical olarak adlandırılan bu süreçte resmi ve gayri resmi kanallarla yerel siyaseti ve yerel seçkinleri ilgilendiren konularda değişiklikler yapıldı; valiler ve belediye başkanları Kremlin'in kontrolü altına sokuldu, ulusaltı seçimlerde aday olabilmek için Kremlin'in onayına tabii oldu ve böylece yerel siyasetçiler, Birleşik Rusya Partisi'ne angaje olmak zorunda bırakıldılar (Gel'man & Ryzhenkov, 2011). Bu süreçte

en önemli adım ise 2004 yılında valilerin doğrudan seçiminin kaldırılması ve bunun yerine Başkan'ın önerisi ve ulusaltı yasama organının onayı ile atanmalarına geçilmesidir (Teague, 2014: 38). Power Vertical sadece ulusaltı siyaseti etkisizleştirmek anlamına da gelmiyordu; yürütmenin, yasamanın kontrolünden çıkması ve hatta yasamanın yürütmenin vesayeti altına girmesi de bu sürecin bir aşamasıydı. Özellikle Birleşik Rusya aracılığıyla Rusya Federal Meclisi kısa sürede bir mühür basan (rubber stamp) kurum haline getirilerek, denge ve denetleme kurumu olma niteliğini yitirdi. Yeltsin döneminde Duma'da yasalaşan kanunların %39'u yürütmenin tasarılarıyken, bu oran Putin'in ilk iki döneminde %75'e kadar çıktı (Chaisty, 2013: 96).

Ancak Dikey İktidar stratejisinin en önemli hedefi hiç şüphesiz Yeltsin döneminde, ikili antlaşmalar ile güçlenmiş olan merkezkaç kuvvetleri terbiye etmektir. Zira 1990lar boyunca valiler büyük bir güç elde etmiş ve ulusal bir politika uygulanmasını engeller hale gelmişlerdi. Ayrıca bu yöneticiler, ikili antlaşmalar sayesinde bölgelerindeki federal bürokratları atama yetkisini de elde etmişlerdi. Örneğin bölgedeki federal maliye müfettişlerinin, finansal denetim kurumlarının, gümrük ofislerinin, yargının ve de seçim kurullarının başkanlarını atama yetkisi federe birimin valisine bırakılmıştı (Ross, 2003: 137). Bu da federal politikaların ulusal düzeyde etkin bir şekilde uygulanmasına mâni oluyordu. Putin de 2004 yılında mecliste yaptığı konuşmada bu durumu şöyle eleştirecekti:

“Rusya Anayasası ve Federal yasaları birçok bölgede üstünlüğünü yitirmiştir. Federal yasa keyfi bir şekilde uygulanmaktadır...işler o raddeye varmıştır ki, bölgeler kendilerini devletin ortak hukuki, mali ve finansal sisteminin dışında görür olmuşlardır ve kendi paralarını, enerji ve vergi sistemlerini talep eder hale gelmişlerdir. Ortak mal ve hizmetler piyasası bölünmeye başlamıştır.” (Akt. Ross, 2005: 355).

Putin bu durum karşısında dikey bir otorite zinciri ile Moskova'nın federasyon üzerindeki hakimiyetinin yeniden inşasını savunmaya başladı. Bunun için de bir dizi yeni düzenlemeye gitti. Önce ülkeyi yedi idari bölüme ayırdı ve her birimin başına o bölgelerdeki valilere vesayet edecek bir temsilci atadı. Yeltsin'in hiç kullanmadığı anayasal yetkilerini kullanarak beş valinin kararnamelerini askıya aldı ve Çeçenistan'ın Cumhuriyet yetkisini iptal etti. Eş zamanda Anayasa Mahkemesi de -Putin'in siyasi baskısı ile- yedi bölgesel yönetim anayasasının, Federal Anayasayı ihlal ettiğine karar verdi. Bunların yanında federal birimlerin Moskova'da çıkarlarının sözcülüğünü yapan Federasyon Konseyi'ni yeniden düzenledi. Valilik seçimlerini kaldırdı ve kendisine federal birimlerdeki seçilmiş makamları dağıtabilecek yetkiler aldı. Başkan Putin 8 yıllık ilk iki döneminde arzu ettiği merkezileşmeyi bu müdahaleleri ile sağladı. Ancak onun bu başarısının arkasında bir başka kurum daha vardı, o da defacto lideri olduğu Birleşik Rusya Partisi'ydi. %50'nin üzerinde oy alınan ardıl seçim başarıları ile hegemonik bir partiye dönüşen Birleşik Rusya sadece ulusal düzeyde değil, ulusaltı yönetimlerde de birinci parti haline geldi. Putin böylece hem valileri hem de bölgesel parlamentoları doğrudan kontrol altında tutarak, merkezin gücünü pekiştirmiş oldu.

Şimdi 1990lı yıllarda federalizme ve hatta kimi yorumculara göre konfederalizme doğru yönelen Rusya'nın, Putin ile nasıl otoriter bir merkezileşmeye geri döndüğünü ele alacağız.

IV. FEDERALİZMİN ERKEN ÖLÜMÜ

IV. I. Yetkili Başkan Temsilcileri (Süper Valiler)

2000 yılının mayıs ayında yani göreve başlar başlamaz, Putin bir kararname yayınladı ve ülkenin idari yapılanmasından çarpıcı bir değişikliğe gitti. Bu değişiklik ile federal yapısı aynı kalmakla birlikte ülke yedi idari bölüme (okrugs) ayrıldı ve her birinin başına bir başkanlık temsilcisi (polpredy) getirildi

(Gel'man, 2008: 10). Sonraları süper valiler olarak adlandırılan (Ross, 2005; Person, 2015) bu temsilcilerin beşi eski güvenlik bürokratlarıyken, iki tanesi sivildi. Ayrıca her birinin 150 kadar çalışanı vardı ve bu çalışanların kahir ekseriyeti de yine güvenlik bürokrasisindendi (Kahn, 2002: 242-243). Bu isimler Rusya Güvenlik Konseyi'nde bir sandalyeye sahip oldukları gibi kabine toplantılarına da katılabileceklerdi. Bunların haricinde başkanla düzenli aralıklar ile toplantılar da yapacaklardı. Buradan da anlaşılacağı üzere bu makamlar devlet hiyerarşisinde oldukça yüksek bir konuma sahip olmuşlardı.

Süper Valilerin görev ve sorumlulukları ise şu şekildedir: Bölgenin, Rusya anayasası, federal yasalar ve başkanlık kararnamelerine uygun yönetilip, yönetilmediğini denetlemek; bölgelerdeki federal bürokratların seçimi ve istihdamlarını denetlemek; bölgelerde ulusal güvenlik çıkarlarını korumak ve son olarak bölgesi içindeki federe birimler arasında ekonomik iş birliğini sağlamak (Kahn, 2002: 244). Bu yetkilerin yanında doğrudan vali ve yasama organlarını hedef alabilen yetkileri de vardı. Öyle ki, süper valiler federal yasaları ihlal ettiğini düşündüğü valileri ve bölgesel parlamento organlarını, görevden alması için başkana çağrıda bulunabiliyordu. Daha da çarpıcı olan, bölgedeki valiye bağlı olarak çalışan askeri, polisi ve diğer güvenlik görevlilerini kendi kontrollerine alabiliyorlardı (Ross, 2005: 357). Süper valiler aynı yıl içinde federal hükümete benzer bir hükümeti, kontrol ettikleri bölgelerde de kurmaya başladılar. Valilerin tepkisi ile karşılaşınca bu uygulama sınırlandırılrsa da merkezi iktidarın bölgeye geri döndüğü çarpıcı bir şekilde hissedildi (Kahn, 2002: 245).

VI.II. Federasyon Konseyinin Dönüşümü

Duma'nın üst kanadı olan Federasyon Konseyi, federe birimlerin sözcüsü olarak dizayn edilmiş bir yasama organıydı. Bu nedenle üyeleri de federe birimlerin temsilcileriydi. Putin iktidara gelene kadar federe birimin valisi ve de yasama organının başkanı, konseyin doğal üyesiydi. Konsey daimî olarak toplanan bir organdan ziyade ayın belirli günleri bir araya geliyordu. Ancak 2000 yılının ağustos ayında Putin bu uygulamayı değiştirdi. Bundan sonra konsey tam zamanlı çalışacaktı ve böylece daha etkin bir yasama görevi yapacaktı. Ancak daha önemlisi artık valiler ve yasama organları başkanları konseyin doğal üyesi olmayacak, yasama organının seçtiği kişiler konseye katılacaklardı (Gel'man, 2008: 10). Bunun en çarpıcı sonucu valilerin, konsey üyesi olarak elde ettikleri cezai dokunulmazlıktan mahrum olmalarıydı.

19 Mayıs 2000 yılında Duma'ya verilen 3 teklif şu şekildeydi: Valilerin ve bölgesel meclis başkanlarının Federasyon Konseyinin doğal üyesi olma düzenlemelerinin kaldırılması; Valilerin ve bölge meclislerinin başkan tarafından görevden alınabilmesi ve son olarak yerel yöneticilerin de başkan tarafından görevden alınabilmesi (Kahn, 2002: 259). Bu üç düzenlemeye de Federasyon Konseyi çok sert tepki gösterdi öyle ki, ilk iki teklifi veto ettiler. Ama Putin'in ısrarı ve kısmi ödünleri ile (Devlet Konseyi'nin kurulması)⁹ geri adım atmak zorunda kaldılar.

2002 yılında yapılan Konsey seçimleri sonucunda 178 üyeden, 131'i değişti. Yeni gelen isimler bölgelerinin güçlü elitleri değillerdi, bu nedenle hemen hemen hepsi Putin'in/Kremlin'in etkisine açıldılar. Öyle ki artık konseyde, Putin'e yakın, *Federatsiya*, adlı güçlü bir hizip de bulunuyordu ve yeni konsey başkanı da Putin'in sadık bir takipçisiydi. Konsey böylece tamamen Putin'in kontrolüne girdi ve federe birimlerin çıkarlarını savunmaktan ziyade Moskova'nın arzusuna amade hale geldi (Ross, 2005: 357). Aynı yıl konseyden geçen bir yasa bu durumun net bir ispatı gibiydi; valilerin, emniyet amirlerini atama haklarını kaldıran düzenleme federe birimlerin temsilcisi olması beklenen konseyden rahatlıkla geçti.

⁹ Putin 2000 yılında hızlı bir şekilde yürürlüğe koyduğu bu düzenlemelerin yerel elitlerin nüfuz alanlarına büyük bir saldırı anlamına geldiğinin farkındaydı. Bu nedenle güçlü bir tepkiden de çekiniyordu. Gelecek olan tepkileri yumuşatabilmek için bazı kozmetik düzenlemelere gitti ve aynı yıl *Devlet Konseyi*'ni kurdu. Bu konsey önemli siyasal meselelerde bir danışma organı olarak faaliyet yürütecekti ve tüm valiler konseyin daimî üyesiydi. Ancak valilerin uzaklaştırıldığı Federasyon Konseyi'nin çok daha önemli olan yetkileri ile kıyaslandığında bu kurumun yetkiler son derece sembolikti. Bu konuda bakınız: <http://en.kremlin.ru/structure/state-council>.

IV.III. Federe anayasaların ve yasaların Federal Anayasaya uygun hale getirilmesi

Yeltsin döneminde federe birimlerle yapılan ikili antlaşmalar da Putin'in dikey iktidar stratejisi önündeki temel engellerden biriydi. Daha önce de gördüğümüz üzere Yeltsin bu antlaşmalar ile hem kendisine siyasi destek elde ediyor, hem de yerel elitlere önemli bir özerklik sağlıyordu. Putin göreve başlar başlamaz bu antlaşmaları ilga etmek ve anayasaya uygun bir federal sistem yaratabilmek için harekete geçti. Putin'e göre federe yasama organlarının çıkardığı yasaların %20'si anayasaya aykırıydı (Kahn, 2002: 225). Bunun için de görevi bölgesel yasaların, federal anayasaya uygunluğunu denetlemek olan bir komisyon ihdas etti. Komisyonun raporlarına göre federal yasama organlarından çıkan düzenlemelerin dörtte biri, anayasaya aykırıydı. Rapora istinaden başsavcılık, tüm federe birimlere bu aykırılıkların giderilmesi için talimat gönderdi. 2001 yılına gelindiğinde yine komisyonun raporuna göre tespit edilen aykırılıkların %80'i düzeltilmişti. Bunlara ek olarak 2002 yılında kırk altı ikili antlaşmadan, yirmi sekizi ilga edilmişti. 2004 yılında ise geçerli ikili antlaşma sayısı sekize düşmüştü.

2000 yılında Mordovya Cumhuriyeti anayasası ve Başkurdistan anayasası, Federal Anayasa'ya aykırı oldukları için değiştirildiler. 1995 tarihli Mordovya Anayasası'nın girişinde “Çok uluslu Mordovya Cumhuriyeti'nin tam yetkili vekilleri olan bizler, Rusya Federasyonu'nun saygınlığını korumak için mücadele edeceğimizi beyan ederiz” yazarken, 2000 tarihli değişiklik ile bu “Çok uluslu Rusya Federasyonu'nun, Moldovya Cumhuriyeti'nde yaşayan tam yetkili vekilleri olan bizler (...)” olarak değiştirilmiştir (Kahn, 2002: 269). 1995 tarihli anayasa metninde normlar hiyerarşisi belirtilirken zikredilmeyen federal yasalar, bu değişiklikte belirtilmiştir. 1993 tarihli Başkurdistan Anayasası'nın önsözünde devletin egemenliği vurgulanırken, 2000 tarihli yeni Anayasada Başkurdistan'ın yüzyıllardır gönüllü bir şekilde Rusya'nın parçası olduğu ifade edilmiş ve devletin Rusya'nın bir parçası olarak “egemen” olduğu belirtilmiştir. Ayrıca 1993 tarihli anayasada iki birimin karşılıklı ilişkisi Federasyon Antlaşması üzerinden temellendirilirken, yeni anayasada Federasyon Anayasası en yüksek norm olarak tanımlanmıştır (Kahn, 2002: 272, 274).

Putin ayrıca anayasada yer alan ancak Yeltsin'in ikili antlaşmalar nedeniyle kullan(a)madığı yetkilere sahip çıktı ve federe hükümetlerin karar ve kararnamelerini askıya almaya başladı. İnguş Cumhuriyeti başkanının iki buçuk yıl önce çıkardığı gaz ve elektrikten daha fazla vergi alınmasını düzenleyen karar ve de aynı hükümetin yabancı işçilere vize verilmesine dair kararnamesi Putin tarafından, anayasayı ve federal yasaları ihlal gerekçesi ile askıya alındı. Bunu Amur ve Smolensk Oblastları'nın ve Adige Cumhuriyeti'nin kararnamelerinin aynı gerekçe ile askıya alınması takip etti (Kahn, 2002: 246).

IV.IV. Valilik Seçimlerinin Kaldırılması

Federal sistemi ortadan kaldırmaya dönük bir diğer düzenleme de eyaletlerin seçilmiş makamlarını hedef alıyordu. Putin'in göreve başladığı ilk günlerde Duma'dan çıkan bir yasa, başkana belirli şartlar altında valileri görevden alma ve de bölgesel meclisleri feshetme yetkisi verdi. Buna göre eğer valiler aldıkları kararlar ve onayladıkları yasalar ile Rusya anayasasını, federal yasaları ve de başkanlık kararnamelerini çiğnerlerse Duma'nın, Başsavcının veyahut duruma göre eyalet parlamentolarının önerisi ile Başkan tarafından görevlerinden alınabileceklerdi (Gel'man, 2008: 10). Fakat Putin 2003 parlamento seçimlerini de düşünerek bu yetkisini hiç kullanmadı, bu durumdaki valileri istifaya zorlamayı ve de istifadan sonra da onlara başkentte bir pozisyon vererek yanında tutmayı tercih etti. 2004 başkanlık seçimini kazandıktan sonra ise valilerin seçimle değil, başkanın ataması ile göreve gelmesini istedi ve bu gaye ile Duma'ya yasa teklifi sundu. Bu yasanın gerekçesi olarak da Çeçen ayrılıkçıların 2004 eylülünde bir okulu basmaları ve çoğu çocuk 330 kişinin ölümüne neden olmaları gösterildi (Lemaitre, 2006: 370).

Çıkarılan yasa ile o zamana kadar halk oyu ile seçilen valilerin, artık bölgesel yasama organının onayı ile başkan tarafından atanması öngörüldü. Eğer ilgili yasama organı, başkanın adayını iki defa reddederse, başkanın meclisi dağıtma hakkı da bulunuyordu. Başkanın ayrıca meclis başkanlarını “görevini yerine getirmede başarısızlık” gibi bir iddia ile makamından alma hakkı mevcuttu. Putin

kamuoyuna verdiği demeçlerde bu radikal değişimleri şu şekilde savundu: “ (...) prosedürü değiştirdik, çünkü suçlu (criminal) kişilerin iktidara erişmesini engellemek istedik. Sivil toplumun güçlü olmadığı bizim gibi ülkelerde, doğrudan seçim yapmak suç şebekelerinin desteklediği adayların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Onlar yasadışı paraları ile seçim süreçlerini manipüle etmek istemektedirler” (akt. Teague, 2014). Putin ayrıca “ayrılıkçı eğilimlerin” iktidara gelmesine mâni olmak için bunu düzenlediklerini de söyleyecekti.

Darrell Slider da (2008) valilik seçimlerinin kaldırılmasının arkasında ikisi açık, biri zımni üç temel saik olduğunu iddia edecektir. İlk neden, bölgelerin merkezden yeterince iyi denetlenememesidir (Slider, 2008: 109). Yukarıda da bahsettiğimiz Beslan faciası sırasında yaşanan gelişmeler bu değişikliğin temel gerekçelerinden biri olacaktır. Zira bu trajedi sırasında Putin'in atadığı süper bölge valisi ile Kuzey Osetya başkanı arasında yetki tartışması yaşanmış ve bu tartışma da saldırganlara müdahaleyi geciktirmiştir. Yapılacak düzenleme ile valiler ve Moskova arasında bir uyum ve denetim mekanizması kurulmuş olacaktı. İkinci neden ise bölge seçimlerinde yaşanan usulsüzlüklerdi (Slider, 2008: 110). Zira bu seçimlerin mafya ve de finans çevreleri tarafından rahatlıkla manipüle edildiği iddia ediliyordu. Bu nedenle seçilen valiler, Rusya'nın ve de bölgenin genel çıkarından ziyade bu güçlü adamların çıkarları için çalışıyordu. Seçimler hakkında yapılan bir diğer eleştiri de çoğu bölge halkının demokrasiye yeterince hazır olmamasıydı. 2004 yılında Altay valilik seçimlerini bir tv komedyeninin kazanması bu iddiaya bir kanıt olarak sunuluyordu. Üçüncü neden ise görev süresi sınırına takılacak olan valilerin yaratacağı kaostu (Slider, 2008: 111). 2004 yılında birçok vali ikinci dönemlerini bitirecekti ve bir daha seçime girebilmeleri de mümkün değildi. Kremlin bunun bir istikrarsızlık yaratacağını düşünüyordu. Örneğin Tataristan'daki ayrılıkçı eğilimleri baskılayan despot Şeymiyev'in görev süresi o yıl dolacaktı ve onun koltuğu pek ala Kremlin karşıtı bir ayrılıkçıya geçebilirdi. Putin valilik seçimlerini kaldırırken, aynı zamanda bu süre sınırını da kaldırmış oldu. Böylece istemediği valiyi görevden alabilirken, istediğini de tekrar tekrar atayabilecekti.

İlgili yasa Putin'e vali atamada son derece geniş yetkiler vermiş olsa da atanan valilerin hemen hepsi eski seçilmiş valilerdi. Sadece dört Vali Putin tarafından yeniden atanmaya uygun görülmemişti. Buradan anlaşılıyor ki, başkanın amacı bölgeyi iyi bilen ve belirgin bir seçmen desteği bulunan güçlü yerel liderler ile çalışmaktı. Başkan onları yerelin seçim baskısından kurtarmakta, onlar da karşılığında lidere sadakat gösterip, onun hem başkanlık hem de дума seçimlerinde galip çıkmasını sağlamaktaydı (Busygina, 2017: 61). Bu nedenle de kanun halihazırda görev yapan ve yasa gereği tekrar seçilemeyecek olan ya da bölgesel muhalefet tarafından yerinden edilecek olan valiler tarafından olumlu karşılandı. Yasa ayrıca bölgesel meclislerin, federal yasayı ihlal ettikleri hallerde feshedilebilmesini düzenliyordu. Buna göre anayasayı ya da federal yasaları ihlal ettikleri belirlenen yerel meclislerden üç ay içinde hatalarını düzeltmeleri isteniyordu. Yapılmadığı takdirde, Başkan Duma'nın da onayını alarak ilgili meclisi feshedebilecekti.

Başkanın valileri atamasını düzenleyen bu yasa Putin'in destekçileri tarafından Rusya anayasasına uygun görülse de muhalefet tarafından aykırı olmakla suçlandı. Destekçiler bunun anayasadaki “yürütme erkinin bütünlüğü” ifadesini gerçekleştireceğini iddia ederken, muhalifler düzenleme ile hem demokrasinin hem federalizmin hem de hukuk devletinin içişi edildiğini savunacaklardı (Goode, 2010a: 46).

IV.V. Hegemonik Parti İnşası

Putin'in Dikey İktidar hedefini gerçekleştirmek için ihtiyaç duyduğu en önemli kurumlardan biri de siyasi partiydi. Yeltsin kendisini partiler üstü konumlayabilmek için bir siyasi parti örgütüne yatırım yapmamış ve bu onun popüler desteği yitirmesine neden olmuştu. Putin bu nedenle iktidara gelir gelmez, ulusal çapta örgütlü bir iktidar partisinin inşasına girişti ve 2001 yılında “Birleşik Rusya Partisi” kuruldu. 2003 Duma seçimlerinde birinci olan parti, bu başarısını bugüne kadarki tüm seçimlerde sürdürdüğü gibi, başkanlık seçimlerinde de Putin ve Medvedev'in seçilmesi için güçlü bir kampanya yürüttü. Ancak partinin asıl başarısı, bölgeler üzerinde kurduğu hakimiyetti. 2012 yılına gelindiğinde valilerin %94'ü Birleşik Rusya üyesi olmuşken, bölgesel yasama organlarının ise %99'unda çoğunluk

kontrolü partiye aitti (Reuter, 2017: 127-130). Ancak bu başarı çok da adil yollar üzerinden gelmedi, Putin partinin hegemonik konuma erişebilmesi için bir dizi düzenlemeye gitti. Duma seçimlerinde “dar bölge çoğunlukçu” seçim sisteminin kaldırılması bunlardan biriydi. Bu değişiklik ile adayların seçimlere bağımsız olarak girmesi engellendi ve ulusal bir partiye üye olmak zorunda bırakıldılar (Gel'man, 2008: 12). Ülke çapındaki en örgütlü parti de Putin'in Birleşik Rusya Partisi olduğu için vekiller, bölgelerine değil, Putin'e gösterdikleri sadakat ile seçilebilir hale geldiler.

2005 yılında ise siyasal partiler kanununda bir dizi değişikliğe gidildi. Değişikliklerin temel hedefi yerel siyasal partilerin önüne geçmek ve Birleşik Rusya'yı hegemonik bir konuma ulaştırmaktı. Bu hedefle önce partilerin seçime girme yeterliliği olan toplam üye sayısı on binden, elli bine çıkarıldı (Hale, 2010: 94). Ardından partilerin federe birimlerin en az yarısında örgütlenmiş olmaları ve buralarda asgari 500 üyeye sahip olması zorunlu hale getirildi. Bu değişiklikler kısa sürede sonuç verdi ve aktif parti sayısı büyük ölçüde azaldı. Tüm bu formel ve informal düzenlemeler ile Birleşik Rusya Partisi ülkede başat parti haline geldi ve de Putin'in en uzak ulusaltı birimleri dahi rahatlıkla kontrol edip, yeniden merkezileşmeyi sağlayabilmesinde etkili bir iktidar aygıtına dönüştü (Konitzer & Wegren, 2006).¹⁰

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Rusya, çarlık rejimi sonrasında Lenin'in “ulusların kendi kaderini tayin hakkı” fikri çerçevesinde federal bir yapıya evirildi. Anayasal olarak her bir federe birim “ayrılma hakkı” gibi geniş yetkilere sahip olmakla birlikte bu federal sistemin, iktidarı dağıtma ve halk katılımı gibi bir demokratik bir ideali bulunmuyordu. Komünist Parti tüm federe birimleri mutlak kontrolü altında tutuyorken, siyasal katılıma da izin vermiyordu. Bu nedenle Sovyetler Birliği'nin federalizmi “sözde federalizm” olarak tanımlandı. 1991 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılma sürecine girmesiyle birlikte Rusya Sovyeti içinde yer alan özerk cumhuriyetler birer birer egemenlik iddiasında bulunmaya başladılar.

Sovyetler Birliği'nin dağılması sürecinde federal kurumlar, eski yapının parçalanmasında ve otoriter rejimden çıkışta etkin bir görev üstlendiler. Ancak bu kurumlar aynı performansı demokratikleşme sürecinde gösteremediler. Yazıda da belirtildiği üzere federe birimlerin hiçbiri kendi içlerinde demokratik rejimler kurmadılar. Yerel elitler, Moskova'dan elde ettikleri özerklikleri kendi iktidarlarını konsolide etmek için kullandılar ve halkın katılımını öne çıkaran bir rejim arzulamadılar. Böylece ortaya zayıf bir merkezin etrafında toplanmış, egemen-otoriter ulusaltı rejimler çıktı. Öyle ki, gözlemciler 1990lı yıllar Rusyası için “Egemenlikler Geçit Töreni” (Parade of Sovereignties) ifadesini kullanacaklardı. Özellikle Yeltsin'in Başkurdistan ve Tataristan'a tanıdığı imtiyazlar ile ülke ne çarlık ne de Sovyet döneminde olmadığı kadar federal bir yapıya dönüşecekti. Ancak bu dönüşüm başkent ve etnik Ruslar açısından egemenliğin yitimi ve bundan neşet eden anarşi ve yozlaşma olarak yorumlanacaktı.

Putin iktidara geldiğinde ülkedeki yaygın sorunların temelinde bu merkezkaç eğilimlerin olduğunu öne sürerek önceliğini federalizm ile mücadele etmeye verdi ve ortaya “dikey iktidar” denilen yönetim stratejisi çıktı. “Siyasi Yeniden Merkezleşme” olarak da yorumlanan bu strateji Putin iktidarının alameti farikası oldu ve günümüze kadar devam etti. Böylece Rusya'da federalizme en yakın tarihsel dönem olan 1990lar elitlerin ve siyasal kültürün de etkisiyle demokratik bir dönüşüme neden olmaktan ziyade kaosa ve ulusaltı otoriter rejimlere neden oldu. Putin de bu kaosu sona erdirmek gerekçesi üzerinden kendi otoriter rejimini ihdas etti. Öyle ki, Gel'man da (2008) 1991-1998 arasındaki adem-i merkezileşmeyi, Hobbes'un doğa durumuna benzetirken, 1998-2005 arasındaki “yeniden merkezileşmeyi” ise Leviathan'ın geri dönüşü olarak yorumlayacaktı.

¹⁰ Bu konuda Bkz. Konitzer, A., & Wegren, S. K. (2006). Federalism and political recentralization in the Russian Federation: United Russia as the party of power. *Publius: The journal of federalism*, 36(4), 503-522.

Tüm bu eksikliklerine rağmen yukarıda da ifade ettiğimiz üzere Rusya tarihinin hakiki bir federalizme en yakın olduğu dönem 1991-1998 arasındaki kısa dönemdir. Gözlemciler tarafından federalizmden ziyade feodalizme benzetilen bu dönemde merkezkaç kuvvetler en güçlü dönemini yaşamıştır. Her ne kadar bu ulusaltı birimler kendi içlerinde demokratik olmasalar ve siyasal katılımı genişletmeseler bile merkezi iktidara karşı gösterdikleri direnç ile “potansiyel bir federalizm” inşasının önünü açmışlardır. İddiamız o dur ki, bu parçalı iktidar yapısının varlığına izin verilmiş olsaydı, zamanla demokratik bir ulusaltı yönetim ve de uyumlu bir federal-federe devlet ilişkisi mümkün olabilir ve Rusya'nın demokrasiye geçişi tamamlanabilirdi. Ancak Putin'in Dikey İktidar stratejisi bu “potansiyelin” gelişimine izin vermedi ve Rusya'da Federalizmin erken ölümüne neden oldu.

KAYNAKÇA:

- Aspaturian, V. V. (1950). The theory and practice of Soviet federalism. *The Journal of Politics*, 12(1), 20–51.
- Busygina, I. (2018). Russian federalism. In *Russia* (pp. 57–64). Palgrave Macmillan, London.
- Chaisty, P. (2013). The Federal Assembly and the power vertical. In *Routledge handbook of Russian politics and society*. Routledge.
- Daniels, R. V. (1997). Democracy and federalism in the former Soviet Union and the Russian Federation. In Peter Stavrakis (Ed.) *Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*. 233–243. John Hopkins University Press.
- DeBardeleben, J. (1997). The development of federalism in Russia. In (Ed.) Peter Stavrakis, *Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*, 35–56. John Hopkins University Press.
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring federalism*. University of Alabama Press.
- Gel'man, V. (2008). *Leviathan's return: the policy of recentralization in contemporary Russia*. In *Federalism and local politics in Russia* (pp. 1–24). Routledge.
- Gel'man, V. (2010). The Dynamics of subnational authoritarianism: (Russia in comparative perspective). *Russian Politics & Law*, 48(2), 7–26.
- Gel'man, V., & Ryzhenkov, S. (2011). Local regimes, sub-national governance and the ‘power vertical’ in contemporary Russia. *Europe-Asia Studies*, 63(3), 449–465.
- Gibson, E. L. (2004). *Federalism and democracy in Latin America*. JHU Press.
- Gill, G. (2006). A new turn to authoritarian rule in Russia?. *Democratization*, 13(1), 58–77.
- Gill, G. J. (2017). *Dynamics of democratization: Elites, civil society and the transition process*. Macmillan International Higher Education.
- Golosov, G. V. (2011). The regional roots of electoral authoritarianism in Russia. *Europe-Asia Studies*, 63(4), 623–639.
- Goode, J. P. (2010). The fall and rise of regionalism?. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 26(2), 233–256.
- Goode, J. P. (2010a). Russia's gubernatorial elections: A postmortem. In *Institutions, Ideas and Leadership in Russian Politics* (pp. 43–66). Palgrave Macmillan, London.
- Hale, H. E. (2010). Russia's political parties and their substitutes. In Stephen White (ed.), *Developments in Russian politics*, 7, 81–98. Duke University Press.
- Herd, G. P. (1999). Russia: Systemic transformation or federal collapse?. *Journal of Peace Research*, 36(3), 259–269.
- Hodge, W. C. (1980). Federalism and the Soviet Constitution of 1977: Commonwealth perspectives. *Washington Law Review*, 55(3), 505–542.
- Kahn, J. (2002). *Federalism, democratization, and the rule of law in Russia*. OUP Oxford.
- King, P. (1993). Federation and representation. *Comparative Federalism and Federation*, 95.
- Konitzer, A., & Wegren, S. K. (2006). Federalism and political recentralization in the Russian Federation: United Russia as the party of power. *Publius: The Journal of Federalism*, 36(4), 503–522.
- Kux, S. (1990). Soviet federalism. *Probs. Communism*, 39, 1.

- Lemaitre, R. (2006). The Rollback of democracy in Russia after Beslan. *Review of Central and East European Law*, 31(4), 369–411.
- Lieven, A. (1997). Freedom and anarchy: Russia stumbles toward the twenty-first century. *Washington Quarterly*, 20(1), 38–58.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Pandey, S. K. (2021). Legacies of Soviet federalism in post-Soviet federal arrangement. In *Hundred Years of the Russian Revolution* (pp. 283–293). Palgrave Macmillan, Singapore.
- Palubinskas, G. (2018). Russia: Containing democracy at home and abroad. *The Lithuanian Quarterly Journal of Arts and Sciences*, 64(4), pp. 5
- Reuter, O. J. (2017). *The origins of dominant parties: Building authoritarian institutions in post-Soviet Russia*. Cambridge University Press.
- Ross, C. (2003). *Federalism and democratisation in Russia*. Manchester University Press.
- Ross, C. (2005). Federalism and electoral authoritarianism under Putin. *DEMOKRATIZATSIYA*, 13(3), 347.
- Rutland, P. (2000). Democracy in Russia: A Tocquevillian perspective. *Democracy*, 11(1).
- Sharafutdinova, G. (2013). Gestalt switch in Russian federalism: The decline in regional power under Putin. *Comparative Politics*, 45(3), 357–376.
- Tarr, G. A. (1999). Creating Federalism in Russia. *S. Tex. L. Rev.*, 40, 689.
- Teague, E. (2014). Russia's return to the direct election of governors: Re-Shaping the power vertical?. *Region: Regional Studies of Russia, Eastern Europe, and Central Asia*, 3(1), 37–57.
- Treisman, D. (2011). Presidential popularity in a hybrid regime: Russia under Yeltsin and Putin. *American journal of Political Science*, 55(3), 590–609.

Etik Beyanı : Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde ÖHÜİBF Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazar(lar)ına aittir.

Teşekkür : Yayın sürecinde katkısı olan hakemlere ve editör kuruluna teşekkür ederiz.

Ethics Statement : The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In case of detection of a contrary situation, ÖHÜİBF Journal does not have any responsibility and all responsibility belongs to the author (s) of the study.

Acknowledgement : We thank the referees and editorial board who contributed to the publishing process.
