



**RUSYA'DA KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ**

**İsmail KARAKAYA**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Danışman: Doç. Dr. Fulya AKYILDIZ**

**Uşak**

**Eylül, 2019**



**T.C**  
**UŞAK ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜŐÜ**

**RUSYA'DA KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**İsmail KARAKAYA**

**UŞak, 2019**

# YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZETİ

## RUSYA'DA KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

İsmail KARAKAYA

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eylül 2019

Danışman: Doç. Dr. Fulya AKYILDIZ

Devlet aygıtının üstlendiği faaliyetlerin günümüzdeki hizmet taleplerini etkin ve verimli bir şekilde karşılayabilmesi için kamu yönetimi alanında dönüşüm ve reform çabaları baş göstermektedir. Gelişmiş toplumlardaki vatandaşların devlet aygıtına bakış açıları global düzeyde dönüşüm ve reform isteklerine yol açmaktadır.

Sovyetler Birliği'nin çökmesinden sonra sosyalizmden liberalizme geçiş sürecinde kamu yönetimi bağlamında Rusya Federasyonu'nda dönüşüm ve reform ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Çalışma nitel araştırma yöntemi ile yapılmış olup, literatür taramasına ve veri analizine dayalı bir çalışmadır. Literatür taramasına dayanan ve ikincil kaynaklardan elde edilen verilerin analiz edildiği bu çalışmada, Sovyetler Birliği sonrası Rusya'da kamu hizmeti ve kamu personeli ile ilgili dönüşüm ve reform girişimleri incelenmiştir.

1991 yılından günümüze uzanan dönemde uygulanan dönüşüm ve reform faaliyetleri sonucunda teorik olarak liyakat esaslı rütbe sınıflandırmasına dayanan bir personel sisteminin yanı sıra modern bir kamu hizmeti sistemi oluşturulmuştur. Bununla beraber; reform sürecini yürüten özel bir organın olmaması, kalifiye uzman eksikliği, şeffaflık seviyesinin düşüklüğü gibi problemler dönüşüm ve reform çabalarında gözlemlenen başlıca sorunlardandır.

**Anahtar kelimeler:** Kamu Yönetiminde Reform, Rus Kamu Yönetiminde Reform, Rusya'da Kamu Personel Sisteminin Dönüşümü, Rus Kamu Personel Sistemi

## ABSTRACT

### TRANSFORMATION OF PUBLIC PERSONNEL SYSTEM IN RUSSIA

İsmail KARAKAYA

Department of Public Administration

Social Sciences Institutes Uşak University, September 2019

Advisor: Assoc. Prof. Dr. Fulya Akyıldız

Transformation and reform efforts in the field of public administration have started in order to ensure that the activities undertaken by the state apparatus can effectively and efficiently fulfill today's service demands. Citizens' view of the state apparatus in developed societies leads to global demands for transformation and reform.

The necessity of transformation and reform came up in context of public administration in process of transition from socialism to liberalism after collapse of the Soviet Union.

The study was conducted with qualitative research method and is based on literature review and data analysis. In this study, based on literature review and analyzing the data obtained from secondary sources had been researched attempts of transformation and reform related to public service and public servants in Russia after the Soviet Union.

Therotically, a personnel system that based on merit and rank classification and also modern public service system have been formed by implemented as a result of activities the reform and transformation in the period since 1991 to present. In addition that the low level of transparency, the lack of qualified expert and there been no special organ that implementing process of reform are main problems in attempts of transformation and reform.

**Keywords:** Reform in Public Administration, Reform in Russian Public Administration, Transformation of Public Personnel System in Russia, Russian Public Personnel System

## JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı yüksek lisans öğrencisi İsmail KARAKAYA'nın "RUSYA'DA KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ" başlıklı tezi 26.09.2019 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, Yüksek Lisans tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

### JÜRİ ÜYELERİ

### İmza

Üye (Tez Danışmanı): Doç. Dr. Fulya AKYILDIZ .....

Üye : Doç.Dr. Fatih DEMİR .....

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Yurdanur URAL USLAN .....

Enstitü Müdürü

Prof. Dr. Mehmet KARAYAMAN

## ÖN SÖZ

Bu tezi hazırlamamda emeğini, eşsiz tecrübelerini ve değerli zamanını hiçbir şekilde esirgemeyen, beni sürekli destekleyip, motive ederek yol gösteren saygıdeğer danışmanım Doç. Dr. Fulya AKYILDIZ'a sonsuz teşekkür ederim.

Hayatımın her döneminde, bilhassa tez yazım dönemi gibi hassas bir dönemde maddi ve manevi desteklerini daima arkamda hissettiğim eşime, anneme, babama ve kardeşime teşekkür ederim.

Tezimi hazırlarken gerekli çalışma koşullarını sunmaktan hiçbir zaman geri durmayan, Türkiye'nin en köklü kurumlarından biri olan ve mensubu olmaktan her zaman gurur duyduğum kurumum PTT A.Ş.'nin hatırlınas çalışanlarının nezdinde saygıdeğer genel müdürümüz Kenan BOZGEYİK'e teşekkürlerimi bir borç bilirim.

İsmail KARAKAYA

## ÖZGEÇMİŞ

### **Kişisel Bilgiler**

:

Adı Soyadı : İsmail Karakaya

Doğum Yeri ve Tarihi : Ankara, 08.12.1987

Lisans Öğretimi : Anadolu Üniversitesi, Manas Üniversitesi

Yüksek Lisans Öğretimi :

Bildiği Yabancı Diller : İngilizce, Rusça, Kırgızca

Bilimsel Faaliyetleri :

### **İş Deneyimi**

Çalıştığı Kurumlar : PTT A.Ş.

### **İletişim**

e-posta adresi : ismail\_karakaya@yahoo.com



## İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	IV
ABSTRACT.....	V
ÖN SÖZ.....	VII
ÖZGEÇMİŞ.....	VIII
TABLolar LİSTESİ.....	XII
İÇİNDEKİLER.....	IX
GİRİŞ.....	1
1. BÖLÜM: KAMU KAVRAMINDAN KAMU PERSONEL SİSTEMLERİNE KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM.....	6
1.1. KAMU KAVRAMI.....	6
1.2. KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI.....	6
1.2.1 Kamu Yönetiminin Unsurları.....	7
1.2.2. Kamu Yönetiminde Dönüşüm.....	9
1.2.3. Temel Kamu Yönetimi Yaklaşımları ve Kamu Personeline Bakışları.....	9
1.2.3.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Kamu Personeli.....	10
1.2.3.2. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Kamu Personeli.....	15
1.2.3.3. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı ve Kamu Personeli.....	17
1.2.3.4. Yönetişim ve İyi Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Personeli.....	20
1.2.3.5. Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı ve Kamu Personeli.....	22
1.2.3.6. Kamu Değeri Yaklaşımı ve Kamu Personeli.....	23
1.3. KAMU PERSONELİ KAVRAMI.....	24
1.4. KAMU PERSONEL SİSTEMLERİ.....	33
1.4.1. Kariyer Sistemi.....	35
1.4.2. Kadro (İş Sınıflama) Sistemi.....	38
2. BÖLÜM: RUSYA FEDERASYONU HAKKINDA AÇIKLAMALAR.....	39
2.1. RUSYA FEDERASYONU TARİHİ, GENEL BİLGİLER VE SOSYO- EKONOMİK YAPISI.....	39

2.1.1. Rusya Federasyonu Tarihi.....	39
2.1.2. Rusya Federasyonu Hakkında Genel Bilgiler.....	40
2.1.3. Toplumsal Yapı.....	41
2.1.4. Ekonomik Yapı.....	42
2.2. ANAYASAL ORGANLAR.....	43
2.2.1. Rusya Federasyonu Başkanı.....	44
2.2.2. Federal Meclis.....	47
2.2.3. Hükümet.....	51
2.2.4. Yargı Gücü.....	52
2.2.5. Yerel Özyönetim.....	54
2.3. FEDERATİF YAPI.....	55
2.3.1. Respublika (Cumhuriyet).....	56
2.3.2. Federal Şehir.....	57
2.3.3. Oblast.....	58
2.3.4. Kray.....	59
2.3.5. Otonom Okrug.....	60
2.3.6. Otonom Oblast.....	60
3.BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİNDEKİ DÖNÜŞÜMÜN RUS KAMU PERSONEL SİSTEMİNE ETKİSİ.....	61
3.1. KAMU YÖNETİMİNDEKİ DEĞİŞİM VE RUSYA.....	61
3.1.1. Sovyetler Birliği Döneminde Kamu Hizmeti ve Kamu Personel Sistemindeki Değişimler.....	62
3.1.2. Rusya Federasyonu'ndaki Kamu Hizmeti ve Kamu Personel Sistemindeki Değişimler.....	64
3.1.2.1. Birinci Dönem 1992-1996.....	66
3.1.2.2. İkinci Dönem 1997-1998.....	68
3.1.2.3. Üçüncü Dönem 1999 Sonbahar-2000 Bahar.....	69
3.1.2.4. Dördüncü Dönem 2000-2002.....	70

3.1.2.5. Beşinci Dönem 2002'den Günümüze.....	71
3.2. RUSYA'DA KAMU HİZMETİ VE PERSONEL SİSTEMİ .....	73
3.2.1. Rusya'da Kamu Hizmetinin Yasal Temelleri.....	74
3.2.2. Kamu Hizmeti Tanımı ve Türleri.....	74
3.2.3. Kamu Hizmeti Sisteminin Temel İlkeleri.....	76
3.2.4. Kamu Hizmeti Kadrolarının Tasnifi.....	77
3.2.5. Devlet Memurlarının Yasal Statüsü.....	80
3.2.6. Kamu Hizmetine Giriş.....	81
3.2.7. Hizmet Sözleşmesi .....	82
3.2.8. Memurların Temel Hakları.....	83
3.2.9. Memurların Yükümlülükleri.....	84
3.2.10. Memurlara Getirilen Kısıtlamalar ve Yasaklar.....	86
3.2.11. Memurların Davranış ve Tutumları.....	89
3.2.12. Çalışma ve Dinlenme Zamanı.....	90
3.2.13. Kamu Hizmetinin Sona Ermesi.....	90
3.2.14. Memurlar ve Memur Sayılmayan Kamu Sektörü Çalışanları (Bütçetnikler)....	91
SONUÇ.....	93
KAYNAKÇA.....	96

## TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1.	Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı	14
Tablo 2.	Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı	16
Tablo 3.	Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı	19
Tablo 4.	Yönetişim ve İyi Yönetişim Yaklaşımı	21
Tablo 5.	Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı	23
Tablo 6.	Kamu Değeri Yaklaşımı	24
Tablo 7.	Pozisyonların Kategorilere ve Gruplara Ayrımı	79
Tablo 5.	2018 Yılı Kamu Personeli Dağılımı	92

# GİRİŞ

## Araştırmanın Konusu

“Rusya’da Kamu Personel Sisteminin Dönüşümü” isimli bu tez çalışmasında coğrafi olarak dünyanın en büyük ülkesi olan Rusya Federasyonu’nun kamu personel sisteminin yaşadığı dönüşümler incelenmiştir. Rusya Federasyonu’nda kamu hizmetlerini icra eden memurların, güncel mevzuat çerçevesinde temel yükümlülükleri, hakları ve genel çalışma prensipleri incelenmiştir. Çalışma esnasında Rus Kamu Personel Sistemi’nin temellerini oluşturan hukuki kaynaklardan ve güncel verilerden yararlanılmıştır.

Rus kamu personel sistemi, yaklaşık 147 milyon kişiden oluşan bir ülkenin idaresini, kamusal ihtiyaçlarının tatminini sağlamaya yönelik hizmet faaliyetlerinde bulunan Rus vatandaşlarının profesyonel hizmet aktivitelerinin genel prensiplerini ortaya koymaktadır.

Rus kamu personel sistemini araştırmaya başlarken öncelikle Rus mevzuatında kamu hizmeti anlayışının ne olduğunun, hangi hizmetleri içerdiğinin bilinmesi büyük önem arz etmektedir.

Rusya’da kamu hizmeti anlayışını subjektif değerlendirmelere mahal vermeden tanımlayan en önemli kaynak, N58-FZ kodlu “Kamu Hizmeti Sistemi Hakkında”ki federal kanundur.

N58-FZ kodlu “Kamu Hizmeti Sistemi Hakkında”ki federal kanunun birinci maddesine göre Rusya Federasyonu’nda kamu hizmeti; Federal devlet organlarının ve federe birimlerin devlet organlarının yetkilerinin doğrudan icra edilmesi için belirlenen görevleri, anayasaya ve federal kanunlara göre ifa eden, kamusal faaliyetlerin yürütülmesini sağlayan, Rusya Federasyonu vatandaşları tarafından sunulan, profesyonel hizmet faaliyetleridir (Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Sistemi Hakkında Federal Kanun, 2003, Md.1).

Adı geçen federal kanundaki tanımda sözü edilen “devlet organlarının yetkilerinin doğrudan icra edilmesi” ibaresi, Rus kamu personel sistemi mevzuatının devlet memurunu tanımlamadaki temel prensibini ortaya koymasından dolayı çok

önemlidir. Şöyle ki; Rusya’da devlet memuru, devlet organlarının yetkilerini doğrudan kullanan kamu birimlerinde çalışanlar olarak telakki edilmektedir (Ramazanov, 2017, s.2).

Türk araştırmacılar için daha somut hale getirmek gerekirse; Türkiye’de devlet memurları ile ilgili temel mevzuat olan 657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu (DMK)” nun 4.maddesinin A fıkrasına göre memur statüsü ile çalışan doktorlar, öğretmenler, genel idari hizmet sınıfındaki kütüphane ve müze memurları ülkemizde devlet memuru olarak tanımlanmışken, Rusya’da bu mesleklerde çalışanlar devlet memuru sayılmamaktadır. Devlet memuru sayılan ve sayılmayan çalışanların maddi ödenekleri bütçeden ödenmesine rağmen, devlet organlarının yetkilerini doğrudan kullanan kamu birimlerinde çalışanlar devlet memuru sayılırken diğerleri kamu sektörü çalışanı yani bütçetnik olarak tanımlanırlar.

Çalışma, “kamu” kavramının ne anlama geldiğini açıklayarak “kamu yönetimi” teorisinde yaşanan tarihten günümüze değişimi ele almakta, buradan hareketle kamu personelini ve kamu personel sistemlerini tanımlayıp Rus kamu yönetimindeki dönüşümlere ve mevcut Rus kamu personel sistemine geçiş yapmaktadır.

### **Araştırmanın Amacı**

Bu araştırmanın temel amacı, değişen kamu yönetimi anlayışı bağlamında Sovyetler Birliği’nden Rusya Federasyonu’na miras kalan kamu personel sistemi hakkında bilgi vermek, kamu personel sisteminde var olan sorunları ve bu sorunların çözümü için gerçekleştirilen ve birkaç döneme yayılan reform çalışmalarını incelemektir. Bu amaçla çalışmanın birinci bölümünde kamu yönetimi ve kamu personel sistemi kavramları bağlamında kamu personel sistemi incelenmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde Rus Kamu Personel Sisteminin incelenmesinden önce Rusya Federasyonu’nun toplumsal ve ekonomik yapısı, anayasal organları ve federatif yapısı incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde Kamu Yönetimindeki Dönüşümün Rus Kamu Personeline Etkisi başlığı altında Rus Kamu Personel Sisteminin Sovyet döneminden Rusya Federasyonu’na dönüşüm evreleri, kamu personel sisteminin yapısı, kamu personelinin istihdamı, çalışma şartları, yükümlülükleri, hukuki statüsü, disiplin ve görevin sona erme şartları gibi konularda bilgi verilmiştir. Yine çalışmanın bu

bölümünde Rus Kamu Personel Sistemi'nde yapılan reformlar dönemlerine ayrılarak incelenmiş ve sistemin şekillenmesinde belirleyici olan etkenler ele alınmıştır.

### **Araştırmanın Önemi**

Bu çalışma, Sovyet dönemi sonrasında dönüşüm ve reformlar yaşayan Rusya Federasyonu'nda kamu hizmeti ve kamu personel yönetimi alanlarında gerçekleştirilen reformları inceleyerek, çağdaş kamu yönetimi anlayışları arasında Rusya'nın nerede olduğunu araştırması bakımından önemlidir. Bununla birlikte yaklaşık 75 yıl süren sosyalist yönetim sisteminden sonra pazar ekonomisine geçen Rusya Federasyonu'nun personel sistemindeki değişimin ve mevcut durumunun, liberal ekonomilerde uygulanan personel sistemleri arasında nerede bulunduğunu, nasıl bir karakteristik gösterdiğini ve reform süreçlerini ele alması açısından öneme sahiptir. Aynı zamanda çalışmada, Sovyetler Birliği zamanında egemen olan yönetim anlayışının, Sovyet sonrası dönemde nasıl bir reform sürecine konu olduğu da tartışılmaktadır.

### **Araştırmanın Sınırlılıkları**

Çalışmada öncelikle teorik bir çerçeve oluşturulması amacıyla; kamu, kamu yönetimi, kamu personel kavramları ve kamu personel sistemlerinden olan kariyer sistemi ve kadro sistemi incelenmiştir. Çalışmanın konusunu oluşturan Rusya'daki kamu yönetimi reformları ve bu reformların kamu personel sistemi ile kamu hizmeti sistemi üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi, Sovyet sonrası Rusya dönemi ile sınırlandırılmıştır. Tezde, açıklayıcı bir araştırma sunulmaya çalışılmıştır. Zaman boyutu olarak örnek olay incelemesi çalışmasıdır. Çalışmada yararlanılan kaynaklar, kamu yönetimi teorisindeki değişimleri konu alan çalışmalar ve Rus kamu hizmeti sistemi ve Rus kamu personel sistemini ilgilendiren yasal mevzuatlar ve bu mevzuatlardan yararlanılarak hazırlanan araştırmalarla sınırlıdır.

### **Araştırmanın Varsayımı**

Bu araştırmanın varsayımı; Rusya'da kamu hizmeti icra eden kamu personellerinin, ülkede yaşanan dönüşüm ve reform hareketleri karşısında sosyal ve hukuki durumlarında değişiklikler yaşamalarıdır.

## **Araştırmanın Soruları**

Araştırmada cevap aranan başlıca sorular şunlardır:

1. Sovyetler Birliği döneminden sonra yaşanan dönüşüm ve reform hareketleri sonucunda Rus kamu hizmeti ve kamu personeli sistemlerinde görülen değişimler nelerdir?
2. Ülkede yaşanan dönüşümler ve reformlar neticesinde, kamu hizmeti ve kamu personel sistemi, çağdaş kamu yönetimi yaklaşımlarından hangisi veya hangilerine benzemektedir?

## **Literatürdeki İlgili Çalışmalar**

Rus kamu personel sisteminin, dünyada uygulanan mevcut personel sistemleri ile olan bağıntısına odaklanmış spesifik bir çalışmanın bulunmamasına karşın, Kâmil Ramazanov'un 2017 yılında yayımladığı "Rusya'da Kamu Hizmeti" (Public Service in Russia) adlı çalışması Rusya'da kamu hizmetinin ana hatlarını ortaya koymaktadır. Aynı çalışmada, Rusya'da kamu personelleri hakkında bilgiler verilmektedir.

Svetlana Inkina'nın 2013 tarihli "Civil Service Reform in Transition: A Case Study of Russia" adlı çalışması, Barabashev ve Straussman'ın ortaklaşa yaptığı "Public Service Reform in Russia, 1991-2006" adlı 2007 tarihli çalışması, Гвоздева М.А. (Gvozdeva M.A.), Казакова М.В. (Kazakova M.V.) isimli yazarların 2015 tarihli "Опыт реформы государственной службы в России" (Rusya'da Kamu Hizmeti Reformu Deneyimi) başlıklı çalışmaları, idari reformları incelemektedir.

Svetlana N. Kostina, Ekaterina V. Zaytseva, Galina A. Bannykh adlı yazarların "Stratification Of Public Servants In The Russian Federation As The Result of The Public Service Reform: Case Study" isimli 2018 tarihli çalışması ile И. Н. Барциц (İ.N.Bartsits), Г. А. Борщевский (G.A.Borshchevskiy), К. О. Магомедов (K.O.Magomedov) adlı yazarların "Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России" (Rusya'da Devlet Sivil Hizmetinin Gelişme Eğilimleri ve Mevcut Durumu) adlı 2018 tarihli çalışması kamu personellerinin mevcut durumları hakkında bilgiler sunmaktadır.

Elvira Shomayeva'nın 2014 tarihli "Rusya'da Kamu Personel Sistemi" adlı çalışması Rus kamu personel sisteminin tarihsel gelişimini ele alan bir çalışmadır.



Bu çalışmada ise; Rus kamu hizmeti sistemi ve Rus kamu personel sisteminde yaşanan reformlar, reformların performansı, reform sürecinde ve sonrasında gözlemlenen sorunlar incelenerek, mevcut durumun, yeni kamu yönetimi anlayışlarıyla olan ilişkisi ortaya konulmaya çalışılmıştır.



## **1. BÖLÜM: KAMU KAVRAMINDAN KAMU PERSONEL SİSTEMLERİNE KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM**

Modern anlamdaki kamu yönetiminin doğuşundan bugüne devletler kendileri için en uygun kamu yönetimi sistemini bulabilmek için çaba sarf etmişlerdir. Bu temel hedefe ulaşmanın en temel ayaklarından birini de elbette ki kamu personel yönetimi oluşturmaktadır. Rusya'nın kamu personel sistemini anlayabilmek için öncelikle kamu yönetiminin genel manada gelişimini, özelliklerini ve personel sistemlerine yaklaşımını bilmek, söz konusu personel sisteminin kamu yönetimindeki konumunu anlamada oldukça faydalı olacaktır.

### **1.1. KAMU KAVRAMI**

Kamu personeli, kamu yönetimi, kamu borçları, kamu idaresi, kamusal alan gibi birçok isim tamlamasının tamlayanı durumunda bulunan, günümüzde sıkça kullanıldığına şahit olduğumuz “kamu” sözcüğünün eski kullanımı Arapça kökenli “genel” anlamına gelen “umum” sözcüğünden türeyen “amme” idi.

Kamu sözcüğünün sözlük anlamı Türk Dil Kurumu (2011, s. 1290)'na göre “halk hizmeti gören devlet organlarının tümü, bir ülkedeki halkın bütünü, halk, amme” iken, Oxford İngilizce-Türkçe sözlüğe (1993, s. 266) göre “public, state, civil”, Multilingual Rusça-İngilizce sözlüğe (1995, s. 33) göre ise “гражданский” (Grazhdanskiy) olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **1.2. KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI**

Kelime anlamı Oxford İngilizce-Türkçe sözlüğe (1993, s. 266) göre “Public Management”, Multilingual Rusça-İngilizce sözlüğe göre ise “Государственное управление” (Gosudarstvennoe Upravlenie) olan kamu yönetimi kavramı, Türk Dil Kurumuna (2011, s. 1291) göre “Devletin yönetim faaliyetlerinin yararlı ve verimli bir biçimde düzenlenmesiyle uğraşan bilim dalı, kamu idaresi, amme idaresi” olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu yönetimi, bütün bir toplumun iç içe girmiş ve çoğu kere de birbirleriyle çakışan problemleri arasında faaliyet gösteren, kamu hizmetlerini icra eden bir idari mekanizmadır (Eryılmaz, 2011, s. 8). Toplumun farklı kesimlerinin farklı ihtiyaçlarını

tatmin amacıyla idari birimlerin faaliyetleri olarak da anlaşılabilir bu tanım kamu yönetiminin işlevsel yönüne atıfta bulunmaktadır.

Türk kamu yönetimi yazınının önde gelen akademisyenlerinden Birgül Ayman Güler (2005, s.15) kamu yönetimini, belli bir toplumda iktisadi ve içtimai yapıyı örgütlendirme işi olarak tanımlar.

Stillman'a göre kamu yönetimi kavramını, 4 temel bakış açısı veya tanımdan hareketle tanımlamak da mümkündür. Bunlar; işlevsel, örgütsel, akademik ve mesleksi bakış açıları ya da tanımlardır. Sırasıyla bu tanımları 4 maddede şu şekilde sıralamak mümkündür.

1. Kamu yönetimi, toplumun temel gereksinimlerini tatmin etmeye yönelik mal ve hizmet üretimidir.

2. Kamu yönetimi, kamu politikalarının yapımı ve icrası ile ilgili bütün işlemleri ifade eder.

3. Kamu yönetimi, kamu hizmetlerinin sunumuna dair mevzuatın öngördüğü faaliyetler ile idari kararları icra etmek üzere, yönetim, siyaset ve hukuk teorilerinin ve prosedürlerin tatbikidir.

4. Kamu yönetimi, kanunları ve idari düzenlemelerin tatbiki ile ilgili süreçler, örgütler ve kamu personelinin eylem ve işlemleridir.

Kamu yönetimi toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli olan mal ve hizmet üretimini gerçekleştiren, kanunların uygulanmasını ve devlet-toplum düzeninin kesintisiz olarak işlemlerini sağlayan bir sistemdir (Stillman,2005, s.2-5).

### **1.2.1. Kamu Yönetiminin Unsurları**

Kamu yönetimi de bir sistem olarak düşünülebilir ve her sistem de birtakım unsurlar içermektedir.

Kamu yönetimini oluşturan temel unsurlardan veya elemanlardan da bahsetmek mümkündür. Turan (2016, s.57-58)'a göre kamu yönetimini oluşturan 6 adet unsur bulunmaktadır. Bunlar; insanlar, örgüt, kamu politikası, norm düzeni, mali kaynak ve kamu görevlileridir.

*“Halk, bir ülkede yaşayan tüm bireylerden, çeşitli üretici ve tüketici gruplarından, siyasi liderler, yasama organı üyeleri ve baskı gruplarından oluşur”* (Eryılmaz, 2011, s. 8-10). Bu yönüyle halk kamu yönetiminin beşerî unsurunu oluşturmaktadır ve en önemli unsurdur çünkü halk olmazsa, norm düzeni, personel, örgüt ve diğer bileşenler var olamaz. Kısaca ortada bir halk yoksa kamu yönetiminden de söz edilemez.

Kamu yönetiminin ikinci elemanı olan örgüt ise kamu kurumlarından oluşur. Toplumun ihtiyaçlarını tatmin etmek için kamu mal ve hizmetlerinin üretimini üstlenen temel araçlar kamu kurumlarıdır. Kamu kurumları kamu hizmetlerinin türüne ve niteliğine göre; merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde teşkilatlanmıştır (Turan, 2016, s.57).

Kamu politikası kısaca, toplumsal sorunları tespit ederek bunları çözümlenektir. Bunun yolu da hukuki ve idari düzenlemelerden geçmektedir. Bu unsur, genellikle siyasi yöneticilerin atfedilen bir görevdir. Kamu politikasını meydana getiren şey, siyasi yöneticilerin, sorunların çözümü için aldıkları kararlar ve yine bu uğurda izledikleri yöntemlerdir. Kamu politikaları siyasiler kadar, devlet organları ve kamu görevlileri tarafından da oluşturulur. Yani, kamu politikaları siyasi sistem içinde “otorite” olarak tanımlanan, kurum ve organlarca belirlenir. Burada kamu politikaların oluşmasında dış faktörlerin etkisi de elbette görmezden gelinemez. Çıkar grupları veya diğer faktörler değişkenlerden biri olarak bu alanda her zaman yerini alacaktır (Çevik, Eryılmaz, Sözen, 2013, s. 12-13).

*“Norm düzeni, bir ülkede, anayasa, kanunlar, tüzükler, yönetmelikler ve idari kararlar ile bunlara ilişkin yargı makamlarının kararları ve içtihatlarından meydana gelir.”* (Eryılmaz, 2011, s. 8-10). Buna göre bir hukuk devletinde kamu yönetimi mekanizmasının norm düzenine aykırı olması düşünülemez. Norm düzeni, kamu yönetimini sisteminin içinde bulunduğu bir oda gibidir. Kamu yönetimi bu düzenin çizdiği çizgilerin dışında hareket edemez. Bu düzen, kamu yönetiminin yaşam alanını oluşturur.

Kamu yönetiminin beşinci elemanı mali kaynaktır. Vergilerle finanse edilen kamu hizmetlerinin miktarını ve kalitesini belirleyen en önemli unsurlardan biri mali kaynaklardır (Eryılmaz, 2011, s.12-14). İster istemez hizmetlerin miktarı ve kalitesi

eldeki kaynaklara bağlıdır. Bu da kaynakların daha verimli kullanımını zorunlu hale getirmektedir (Çevik, Eryılmaz, Sözen, 2013, s. 12-13).

Son olarak kamu yönetiminin en önemli unsurlarından biri doğal olarak kamu personelidir. Kamuda hizmetler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülür (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, Md.128). Bu nedenle de kamu yönetiminin işlerliği doğrudan personele bağlıdır. Kötü yönetilen bir personel sistemi hizmetlerde kalite düşüşlerine ve aksamalara neden olacaktır. Bu hem normal kamu görevlilerine hem de yönetici kesime bağlıdır. Kamuda çalışanlar ne kadar deneyimliyse hizmetler de o kadar memnuniyet ve fayda yaratacaktır. Devlet, bu ve bunlar gibi konuları göze alarak personel sayısı ve niteliğinde değişikliklere gidebilmektedir (Eryılmaz, 2011, s.14).

### **1.2.2. Kamu Yönetiminde Dönüşüm**

Dönüşüm sözcüğünün sözlük anlamı Türk Dil Kurumu (2011, s.715)'na göre "olduğundan başka bir biçime girme, başka bir durum alma, şekil değiştirme" anlamlarına gelmektedir.

Kamu yönetiminde dönüşüm; 19.yüzyıldan başlayarak, 1929 buhranı, 1970'lerde yaşanan petrol krizi gibi önemli gelişmelere paralel olarak günümüze kadar gerçekleşen ekonomi ve kamu yönetimi alanındaki dönüşümlerdir.

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından başlayarak, yeni kamu yönetimi yaklaşımı, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, yönetişim yaklaşımı, yeni kamu hizmeti yaklaşımı ve kamu değeri yaklaşımı gibi aşamalar kamu yönetiminde dönüşümün temel dönüm noktalarını oluşturmaktadır.

### **1.2.3. Temel Kamu Yönetimi Yaklaşımları ve Kamu Personeline Bakışları**

Modern devletlerin ortaya çıkışından itibaren kamu yönetimi mekanizması ve doğal olarak kamu personel yönetimi sürekli bir değişim içinde olmuştur. Sistem bu dönemlerden beri pek çok anlayış ve biçim değişikliklerine şahit olmuş ve büyük bir değişim geçirmiştir. Bu çok sayıdaki anlayış arasında öyle anlayışlar vardır ki en büyük değişimleri bünyelerinde barındırmışlardır. Bunlar "Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı", "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı" ve "Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı"dır. Bu yaklaşımlar, 20. ve 21. yüzyıllara damgasını vurmuş anlayışlardır (Çevik, Eryılmaz, Sözen, 2013, s.10). Dünyadaki kamu personel yönetimlerini anlamak için bu yaklaşımları bilmek önem arz etmektedir.

### 1.2.3.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Kamu Personeli

Kamu yönetiminin bir bilim dalı olarak görülmeye başladığı yıllardan günümüze kadar kamu yönetimi kavramı pek çok anlayış ve kavrama şahitlik etmiş, bu anlayışların konusunu oluşturmuştur. Bunlardan ilki “Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı”dır. Bu isimle beraber, klasik anlayış veya klasik yaklaşım olarak da bilinmektedir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetiminde uzun yıllar boyunca benimsenmiş olan temel bir yaklaşımdır. Bilimsel anlamdaki kamu yönetiminin 19. yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkmasıyla beraber geleneksel yaklaşım da giderek daha etkili olmaya başlamıştır. İkinci dünya savaşından sonraki dönemlerde, gelişen refah devleti anlayışıyla birlikte geleneksel yaklaşım da popülerliğinin zirvesine ulaşmıştır (Kaya, 2017, s.748).

Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışı genel anlamda Wilson, Weber ve Taylor ve Fayol’un teorilerinden temel almıştır. Kamu yönetimi; Wilson tarafından umumun idaresi işlemi olarak görülmüştür. Taylor tarafından ortaya konulan iş bölümü ve uzmanlaşma fikirleri, Fayol’un ortaya koyduğu yönetim süreçleri ve yönetim ilkeleri ve Weber’in ideal tip bürokrasi teorisi, Wilson’un İdaresi ile harmanlanıp Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının temelini oluşturmuştur. 20. yüzyılın kamu yönetimi ihtiyacına cevap veren Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışı 1980’lere kadar hemen hemen geçerliliğini korumuştur. Bu dönemde; katı hiyerarşi, bürokrasi, merkezîyetçilik, kurallara aşırı bağlılık ve gizlilik ön plana çıkmıştır.

Amerika Birleşik Devletleri’nin 28. Başkanı, siyasetçi, tarihçi ve akademisyen Woodrow Wilson’un 1887 tarihli “İdarenin İncelenmesi” çalışmasında kamu yönetimi kavramı, İdare sözcüğü ile yakın anlamda kullanılmıştır. Adı geçen çalışmada idare çalışmalarının amacına da dikkat çeken Wilson; idare faaliyetlerinin maksadı ilk olarak devletin neyi doğru ve başarılı bir biçimde icra edebileceği; ikinci olarak da bu doğru işleri mümkün mertebe en üst etkinlikte ve ister para ister enerji olsun en az maliyetle yapabileceğini ortaya çıkarmaktır (Wilson,1887, s.1) diyerek bir bakıma günümüzde de geçerli olabilecek, bir bakıma da günümüz için sosyal yönü ele almaması itibariyle eksik kalmış bir tanım yapmaktadır.

Woodrow Wilson (1887) aynı çalışmada kamu yönetimi kavramı ile yakından ilişkili olan idare kavramını; “idare, devletin en görünen parçasıdır; faal durumdaki halidir, icra eden, iş yapan ve en göze görünen yüzüdür ve elbette mazisi devlet kadar

eskidir” şeklinde tanımlamaktadır (Wilson, 1887, s.2). Bu tanımdan yola çıkarak; kamu veya amme dediğimiz geneli oluşturan bireylerin bir araya gelerek teşkil ettikleri devlet aygıtının idare edilmesi ile kamunun yönetilmesi tıpa tıp aynı şeyler olmasa da oldukça yakın anlamlı kavramlar olarak değerlendirilebilir.

Devlet aygıtından söz etmişken Amerikalı eğitimci ve hukuk bilgini Frank Johnson Goodnow’un 1900 yılında neşrettiği “Siyaset ve İdare” isimli kitabında değindiği devletin iki fonksiyonundan bahsetmek yerinde olacaktır. Frank Goodnow bahsi geçen kitabında devletin iki fonksiyonunu “Siyaset” ve “İdare” olarak belirtmektedir. O’na göre; siyaset, politika ve devlet idaresinin temsiliyle bağlantılıdır, idare ise; bu politikaların icrası ile alakalıdır (Akdoğan ve Altıntop,2016, s.26). Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımını göz önünde bulundurduğumuzda, kamu yönetimi ve idare kavramlarının çok yakın anlamlı olduğu Goodnow’un tanımında da anlaşılabilir.

Kamu yönetimi üzerine uzmanlaşmış Amerikalı ünlü akademisyen Leonard Dupee White 1926 tarihli “Kamu Yönetimi Çalışmalarına Giriş” adlı kitabında kamu yönetimini; kamuya ait işlerin icra edilmesi, kamu faaliyetinin maksadı olan kamu programlarının en hızlı, en az maliyetle ve noksansız bir biçimde başarılması şeklinde tanımlamıştır (Akdoğan ve Altıntop,2016, s. 69). White, aynı çalışmasında kamu yönetiminin temel amacını; yöneticilerin ve çalışanların emrindeki kaynakların en verimli şekilde kullanılması olarak ifade eder. Bu kaynakların sadece kamu binaları, makineler, yollar ve su kanalları şeklinde ortaya çıkan maddi araçlar ve ödenekler değil, aynı zamanda devlet için çalışan yüzbinlerce kadın ve erkekten oluşan insan kaynaklarını da kapsadığını belirtir. White’in insan kaynaklarını da göz ardı etmemesi dikkat çekicidir. White’in 1926’da insan kaynaklarından bahsettiği kitabının yayınlanmasından sadece 2 yıl önce başlayan ve 9 yıl süren Hawthorne Deneyleri de verimlilik artışı için insanın sosyal yönüne vurgu yapmakta ve bu da bu dönemde yapılan çalışmalarda insan konusuna ne kadar önem verilmeye başladığına işaret etmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel taşlarından olan, Frederick Winslow Taylor’ca 1912’de yazılmış “Bilimsel Yönetimin İlkeleri (The Principles of Scientific Management)” adlı eser yönetim tarihi açısından gerçek bir kilometre taşı olarak kabul görmektedir. Yönetimi ilk kez bilimsel açıdan ele alarak analiz eden bu

eser yayınlandığında büyük yankı bulmuş ve yıllarca alanın en önemli kitaplarından biri olarak görülmüştür. Nitekim koşullar ve anlayışlar değişmiş olsa da günümüzde bu bugün bile böyledir (Asunakutlu ve Coşkun, 2005, s.157).

Taylor'ın yaptığı çalışmalar yeni meslek dallarının kabul görmesine vesile olmuş ve kendisine endüstri mühendisliği ile yönetim bilimi gibi alanlarda da kuruculuk unvanı kazandırmıştır (Özer, 2015, s.44-45).

Taylor, "Bilimsel Yönetim" adlı makalesinde işletmelerde bilimsel yönetimin ilkelerinin uygulanmasının hem işçiler hem de işverenler tarafından kazançlı bir sonuç getireceğini belirtmiştir. Çalışanlara "inisiyatif ve teşvik" verme hususuna özellikle dikkat çeken Taylor, yapılacak işlere uygun personel seçimi konusunda bilimsel ilkelerden mütemadiyen yararlanılması gerektiğini belirtmiştir. İnisiyatif ve teşvikin yanında; bilimsel yollarla uygun personel seçimi, deneyimsel bilgilerin belirli kurallara ve hatta matematiksel formüllere bağlanarak işletme faaliyetlerinin her sürecinde bu bilgilerden yararlanılmasının sağlanması, optimum ölçekte iş bölüşümünün gerçekleştirilmesi, bilimsel olarak seçilen işçilerin bilimsel yollarla eğitilmesi gibi faktörlerin sonucunda işçiler, işverenler ve işletme pozitif fayda elde etmiş olacaklardır (Akdoğan ve Altıntop,2016, s.41-45).

Özetle, sıradan yönetim faaliyetleri geniş anlamda ele alındığı takdirde, Taylor'a göre en iyi yönetim türü, işçilerin bütün gayretleriyle çalıştığı ve karşılığında da işveren tarafından ödüllendirildiği yönetim türüdür şeklinde değerlendirilebilir (Asunakutlu ve Coşkun, 2005, s.164).

Burada bahsedilmesi gereken diğer bir önemli kuramcı H.J. Fayol'dur. Fayol, 1916'da yayınladığı "Genel ve Endüstriyel Yönetim" adlı eserinde yönetimin ilk tanımını yaparken birtakım fonksiyonlardan bahsetmiştir. Bunlar, planlama, örgütleme, kumanda, koordinasyon ve denetim fonksiyonlarıdır. Fayol'a göre yönetim bunlardan meydana gelen bir süreçtir. 1937 yılında ise Gullick ve Urwick, Fayol'un saydığı fonksiyonlara personel yönetimi, rapor verme ve bütçelemeyi eklemiştir (Eryılmaz, 2014 ve Öztaş, 2014'den Akt. Akçakaya, 2017, s.7-8).

Fayol ayrıca eserinde yönetim ilkelerine de yer vermektedir. Fayol'a göre yönetimde İş Bölümü İlkesi, Otorite ve Sorumluluk İlkesi, Disiplin İlkesi, Komuta Birliği İlkesi, Yönetim Birliği İlkesi, Genel çıkarların ön planda olması İlkesi, Ödül ve Ceza Sistemi İlkesi, Merkezci Yönetim İlkesi, Hiyerarşi İlkesi, Eşitlik İlkesi,



Görevde Süreklilik İlkesi, Girişimcilik İlkesi ve Takım Ruhu İlkesi gibi ilkeler söz konusudur (Ertekin, 2017, s.71)

Fayol'un üstünde durduğu diğer bir konu yönetim işlerinin sınıflandırılmasıdır. Fayol'a göre yönetim; teknik işler, ticari işler, mali işler, güvenlik işleri, muhasebe işleri ve idari işler şeklinde sınıflandırılabilir. Fayol bunlardan en çok yönetim işleri üzerinde durmuştur (Fayol, 2005, s. 30-32).

Böylece Fayol, bütün örgütlerde geçerli olacak yönetim ilkelerinin kuramsal çerçevesini çizmeye çalışması yönüyle geleneksel kamu yönetiminin en temel isimlerinden biri haline gelmiştir.

Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımı içinde hiç şüphesiz Max Weber'in yeri önemli ve ayrıdır. Weber ve bürokrasi kavramı adeta birbirinden ayrılmaz bir ikilidir. Weber, bürokrasiyi rasyonel bir örgüt olarak ele alır. Bürokrasi; iş bölümü, hiyerarşi, yazılı kurallar, yazışma ve faaliyetlerin dosyalanması, objektiflik gibi özellikleri barındıran disiplin altına alınmış bir örgüt ve pozisyonlar bütünüdür. Bürokrasinin iki önemli ögesi sabit bürolar ve resmi yetkidir (Weber, 1986'dan akt. Eryılmaz, 2011, s.33).

Geleneksel anlayışta memur, devletin asli ve sürekli görevlerini yerine getirir ve aynı zamanda devletin otoritesini temsil ettiği için, "sözleşme hukukuna" değil "statü hukukuna" bağlıdır. Bürokratik anlayışa -veya Weber'e- göre de memurluk bir meslektir ve hizmetlerin yürütülmesinde asli göreve sahiptir. Bürokrasi memurlardan, memurlar da bürokrasiden faydalanmışlardır. Bürokrasi işlerini memurlar eliyle görürken, memurlar da bürokrasiden 3 temel kazanım elde etmişlerdir. Bunlar: iş güvencesi, düzenli yükselme ve emeklilik haklarıdır (Eren, 2006, s.133-134). Bürokratik anlayışta memurlara atfedilen bu asli görev ve memurlar dışındaki personelden bahsedilmemesi (veya çok az bahsedilmesi) memurların elini güçlendiren bir unsur olarak da düşünülebilir. Bu asli gücü elinde bulunduran memurların siyasiler karşısında oldukça güçlü bir konuma gelmeleri de doğal karşılanmalıdır.

Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımı kapsamında Weber'in bürokrasi yaklaşımı kamu personel sistemlerinin bir türü olan Batı Avrupa menşeli "Kariyer Sistemini" etkilemiş, iş sınıflamanın (kadro) değil bürokratın ön planda olduğu bir anlayışı temellendirmiştir. Memurluk müddetince çalışma süresine veya başarı ölçüsüne veyahut her iki durum da göz önünde bulundurularak oluşturulmuş bir

yükselme çizelgesi vardır. Görevde yükselme işi amirlerin salahiyyetine bağlı olarak gerçekleşir (Weber, 2011, s.333). Weber'in bürokrasi yaklaşımının, kamu personel sistemleri çeşitlerinden biri olan kariyer sisteminde özellikle kariyer ve liyakat ilkeleri boyutunda hala hayat bulduğu söylenebilir.

Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımını; vatandaşa bakış açısı, görevlilerin konumu, devletin konumu, bürokratik yapı, vatandaşın tutumu, yönetimin yapısı, görevlilerin statüsü, kamu yararı, temel ilkeler, kamu görevlilerinin sorumluluğu, aktörlerin ilişkisi ve kamu politikalarına katılım gibi belirli kriterler üzerinden incelemek ve aşağıdaki gibi tablo halinde göstermek mümkündür.

**Tablo 1.** Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı

<b>Kriterler</b>	<b>Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı</b>
<b>Vatandaşa Bakış</b>	Temsil edilen konumundadır.
<b>Görevlilerin Konumu</b>	Görevliler kamu yönetiminin sahibidirler.
<b>Devletin Konumu</b>	Devlet merkezi konumdadır.
<b>Bürokratik Yapı</b>	Bürokrasi hakimdir.
<b>Vatandaşın Tutumu</b>	Vatandaş pasif konumdadır.
<b>Yönetim Yapısı</b>	Yönetimde gizlilik esastır.
<b>Görevlilerin Statüsü</b>	Memuriyet daimiliğine dayanmaktadır.
<b>Kamu Yararı</b>	Kamu yararının çerçevesi yasalar tarafından çizilmiştir.
<b>Temel İlkeler</b>	Rasyonellik
<b>Kamu Görevlilerinin Sorumluluğu</b>	Siyasilere karşı sorumluluk
<b>Aktörlerin İlişkisi</b>	Kamu ile özel sektör ayrımı vardır.
<b>Kamu Politikalarına Katılım</b>	Devlet karar vericidir.

**Kaynak:** Kaya, 2017, s.753.

Bu tablodan anlaşıldığı üzere geleneksel kamu yönetiminde “memur” oldukça önemli bir konuma sahiptir. Zira sorumlulukları doğrudan halka değil siyasilere karşıdır. Ayrıca ömür boyu güvenceye sahiptirler ve kamu yönetimi mekanizmasının

sahibi konumundadırlar. Ayrıca bu sistemde vatandaş da pasif konumda olduğundan konumları sağlamlaştırmakta ve idarenin gizliliğinin esas olması sayesinde rahatlıkla bu gizlilik perdesinin arkasına saklanabilmektedirler. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı ne yazık ki kamu yönetimi mekanizmasının içinde böyle büyük sorunları olan bir yapının oluşmasına neden olmuştur.

### **1.2.3.2. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Kamu Personeli**

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı; geleneksel kamu yönetimi yaklaşımına teknik, hiyerarşik ve oligarcılık kavramları açısından ortaya çıkmış bir tepkinin sonucunda meydana gelmiş bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım halkın sürekli değişen ihtiyaçlarını kurumsal ve idari bakımdan çözme hususunda ortaya konulmuş uygulamalı bir teoridir.

1970'lerde dünya genelindeki ekonomik kriz, yaşamın diğer alanlarında da kendini göstermiş ve Keynezyen anlayışın devlet yönetimi ve kamu hizmeti sunumundaki egemenliği giderek sorgulanmaya başlamış; refah devleti düşüncesi devletler için maliyetli ve problemlili bir hale gelmeye başlamış; aşırı hantallaşmış devlet bürokrasisinin sebep olduğu kalitesizlik ve memnuniyetsizlik sıkça gündeme getirilmeye başlanmıştır. Bu süreçte devlet idaresinde bilgi ve iletişim teknolojileri yaygınlaşmış; maliyet, rekabet edebilirlik ve verimlilik sadece bir özel şirket sorunu olmaktan çıkmış, devletleri ve vatandaşları da ilgilendiren bir konu haline gelmiş; vatandaşların hizmette memnuniyet ve yönetimde katılım beklediği bir vatandaşlık düşüncesi şekillenmiştir. Klasik kamu yönetimi anlayışı bu yeni beklentilere karşılık vermekte yetersiz kalmıştır. Yeni bir kamu yönetimi anlayışı olarak Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı değişimin, güncellenmenin, devleti, kamuyu ve kamu hizmetini yeniden tanımlamanın rehberi haline gelmiştir (Tozlu, 2014, s.1).

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının kökeni 1968 yılında Dwight Waldo önderliğinde toplanan Minnowbrook konferansına dayanmaktadır. Minnowbrook konferansı, alanla ilgili nelerin yanlış olduğu ve nasıl ilerleme sağlanabileceği konularında bir dizi önemli çalışma ortaya konulmasına vesile olmuştur. Konferansta, sadece kamu yönetimi disiplininin durumuyla ilgili memnuniyetsizlikler yansıtılmamış ayrıca 60'lı yıllardaki ağır toplumsal olaylar ve acilen çözülmesi gereken sosyal problemler gündeme getirilmiştir. Bu yönüyle konferans, alanla ilgili

kısıtlı soruların tartışılmasından ziyade alanın bütün olarak yeniden gözden geçirilmesine ve sorgulanmasına önayak olmuştur (Hergüner, 2015, s.75).

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı “sosyal adalet” kavramını merkeze koyarak, kamu yönetimi ve kamu hizmeti sunumu sürecinde demokrasi, eşitlik ve katılımcılık ilkelerini önemsemektedir. Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı vizyon sahibidir ve o güne kadarki egemen yönetim felsefelerinin bir nevi sloganı olan etkinlik, verimlilik ve tasarruf temelinde gelişen yönetsel düşüncenin kutsanmış normlarını reddetmektedir. Yeni Kamu Yönetimine göre, kutsanan bu değerler aslında sadece kamu kurumlarının insani gerçeklerden ne denli uzaklaşmış olduğunun bir göstergesidir. Çünkü kamu kurumlarında etkinlik ve verimliliğe ulaşma çabaları, bu kurumların ortaya çıkış sebepleri olan kamunun ihtiyaçları ve talepleri dikkate alınmaksızın gerçekleştirilmekte ve dolayısıyla bu husus bir meşruiyet sorununu ortaya çıkarmaktadır. (Reyes, 2003, s.113).

**Tablo 2.** Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı

<b>Kriterler</b>	<b>Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı</b>
<b>Vatandaşa Bakış</b>	Hizmet edilen konumundadır
<b>Devletin Konumu</b>	Kontrol eder
<b>Bürokrasi</b>	Daha az bürokratik yapı hakimdir
<b>Vatandaşın Tutumu</b>	Katılımcıdır
<b>Temel İlkeler</b>	Sosyal Adalet, Demokrasi
<b>Kamu Politikalarına Katılım</b>	Katılımcı Karar Alma

Yeni Kamu Yönetimi, geleneksel yaklaşıma nazaran daha az bürokratik yapıyı savunmaktadır. Kamu personelinin birer işletmeci olarak görülmesinden ziyade sosyal adalete, demokrasiye önem veren çalışanlar olarak ele alınmalarını benimsemektedir. Vatandaş, bir müşteri yahut salt yönetilen olmaktan öte kendisine sosyal adalet, demokrasi, eşitlik, katılımcılık, vatandaş memnuniyeti gibi ilkeler doğrultusunda hizmet edilmesi gereken birey konumundadır.

### 1.2.3.3. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı ve Kamu Personeli

1929 yılına kadar piyasanın görünmez bir el tarafından kendi kendine er ya da geç dengeye geleceği düşüncesini savunan arz odaklı liberal ekonomi anlayışı, 1929 ekonomik krizine çare bulamamıştır. İngiliz iktisatçı John Maynard Keynes, 1929 ekonomik krizinin sebebini efektif talep yetersizliği olarak nitelemiş ve devletin efektif talebi canlandırmak için ekonomiye faal bir şekilde müdahale etmesi gerektiğini savunmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı; Keynezyen politikalar, 2. Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle birlikte enkaz haline gelmiş Avrupa'nın yeniden diriltilmesi faaliyetleri ve refah devleti anlayışı ile birleşince, devletin ekonomik ve sosyal hayattaki ağırlığı bunaltıcı seviyeye gelmiştir. Bu dönemde Sovyetler Birliği ile girilen Soğuk Savaş ortamı, devletlerin askeri harcamalarının artmasına sebep olmuştur. Yine Sovyetler Birliği'ndeki sosyal imkanların fazlalığı karşısında özellikle vatandaşların komünist ideolojiye sempati duymalarının önüne geçilmesi bakımından batılı devletlerin sosyal alandaki harcamalarının artmasına sebep olmuş olabilir.

1970'li yıllarda başlayan durgunluk ve enflasyonun bir arada yaşandığı stagflasyon problemine çare bulamayan Keynezyen iktisadi görüş eleştirilmeye başlanmış, yeniden, ekonomide arz odaklılığa vurgu yapan arz yanlı iktisadi görüşe sahip iktisatçıların görüşleri giderek önemsenemeye başlanmıştır. 1973 petrol kriziyle birlikte, ekonomide arz odaklı döneme geçiş belirtileri ağırlık kazanmıştır.

Dönemin Amerikan Başkanı Ronald Reagan yönetimi de bu görüşe büyük ilgi göstermiş ve bu görüş Amerika'da uygulama alanı bulmasından ötürü arz yanlı iktisatçılar "Reaganomics" olarak adlandırılmıştır (Bilgili, 2015, s.338).

Bulut (2002'den akt. Bilgili, 2015)'a göre arz yanlı iktisadi görüş; teknolojik yeniliklerin ve ekonomik rekabet ortamının geliştirilmesi için daha az devlet müdahalesini savunmaktadır. Özel sektöre daha fazla fırsat sağlamak için de kamu ekonomisinin boyutlarının küçültülmesi gerektiğini vurgular.

1970'lere değin süregelen iktisadi fikir ayrılıkları arasında; monetaristlerin, neoliberallerin, kamu tercihi teorisyeni maliyecilerin, arz yanlı iktisatçıların ve anayasal iktisatçıların en temel ortak özelliği kamu harcamalarının azaltılması ve devletin ekonomideki rolünün küçültülmesidir. Bu yeni liberal akım ABD'de

Reagan'ın, İngiltere'de Margaret Thatcher'ın iktidara gelmesi ile uygulama alanı bulmuş ve yeni kamu işletmeciliği dönemine girilmiştir.

Reagan ve Thatcher, yeni sağ siyasetinin ve bu vesileyle yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının başat liderleri olarak kabul edilirler. Bu yeni sağ anlayışı ve tatbiki ile yeni kamu işletmeciliği arasında güçlü bir bağ vardır (Eryılmaz,2011, s.45).

Heywood'un çalışmasına göre yeni sağ; vergilerin düşürülmesi, piyasa mekanizmasının güçlendirilmesi, devletin boyutunun küçültülmesi, filmlerde ve televizyonda daha çok sansür, göç karşıtı kampanyalar ve göçmenlerin iadesi gibi, çok çeşitli düşünce ve politikayı içermektedir. Yeni sağ iktisadi liberalizm düşüncesi ile düzeni, otorite ve disiplini kaynaştırma teşebbüsüdür (2007'den akt. Eryılmaz, 2011, s.49).

Bu dönemde aynı zamanda Amerika Birleşik “devletin yeniden yapılandırılmasına” yönelik çalışmalar artış göstermiştir. Bu çalışmalarda özellikle, temelleri David Osborne ve Ted Gaebler tarafından atılan “Yeni Devlet Felsefesi” büyük ölçüde etkili olmuştur. Osborne ve Geabler (1992'den akt. Aktan 2009)'e göre, ikilinin “Devletin Yeniden Yapılandırılması” ve “Girişimci Ruhu Kamu Sektörünü Nasıl Şekillendiriyor?” isimli kitaplarında başarılı bir kamu yönetimi için on temel ilkedden bahsedilmektedir. Bunlar:

*“Devletin görevi kürek çekmek yerine dümen tutmak olmalıdır. Devlet, mal ve hizmetleri direkt olarak halka sunmak yerine hizmetlerin halka ulaştırılmasını sağlayacak yöntemleri uygulamalıdır. Devlet, tekelleri ortadan kaldırarak rekabeti geliştirecek kararları uygulamaya koymalıdır. Devlet görevini bir misyona dayalı olarak yürütmelidir. Organizasyonda girdilere değil, sonuçlara fon aktarılmalıdır. Organizasyonda bürokrasinin değil, müşterilerin ihtiyaçları karşılanmalıdır. Sadece harcama değil, aynı zamanda kazanç elde etmeye de çalışılmalıdır. Organizasyonda tedavi etmekten ziyade koruyucu önlemler alınmalıdır. Organizasyonda güç ve yetki mümkün olduğu ölçüde diğer birimlere aktarılmalıdır. Yeni kamusal birimler ve programlar oluşturmak yerine problemler piyasa içerisinde çözüme kavuşturulmaya çalışılmalıdır.”*

Osborne ve Geabler deklare ettikleri bu ilkelerle adeta yeni kamu işletmeciliğinin sloganlarından bazılarını belirlemişlerdir.

Sonuçta; yeni kamu işletmeciliği, “yönlendiren, saydam, hesap verebilir, açık, performans odaklı, yurttaş odaklı, piyasa merkezli, etkin, verimli ve tutumlu, bilgi ve iletişim teknolojileri ile destekli, katılımcı” bir anlayışı barındırmaktadır. Sırf bu yönüyle bile yeni kamu işletmeciliğinin personel, örgüt, finansman ve yönetim gibi açılardan geleneksel kamu yönetiminden farklı olduğu söylenebilir. Personel yönetimi açısından bu yenilikler “*hizmete uygun ödeme, takım çalışması, toplam kalite yönetimi, liyakat ilkesinde etkinlik, profesyonel personel geliştirme, insan kaynakları planlaması, memurluk statüsünün azaltılması, profesyonel personel yönetimi ve katılımcı yönetim*” olarak sıralanabilir (Eroğlu, 2010, s.228).

Burada yeni kamu işletmeciliğinin personel sistemine bakışında ceza ve ödül sistemlerinin önemini vurgulamakta da fayda vardır.

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, devleti bir işletme olarak düşünür buna bağlı olarak vatandaş müşteri olarak görmektedir. Buna göre kamu personelinin denetimi performans bazlıdır, bununla beraber performansa bağlı ücret politikaları benimsenir. Kamu hizmetlerinde şeffaflık ve kalite ön plandadır. (Eryılmaz,2011, s.52).

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının ilkeleri aşağıdaki gibi tablo halinde gösterilebilir.

**Tablo 3.** Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı

<b>Kriterler</b>	<b>Yeni Kamu İşletmeciliği</b>
<b>Vatandaşa Bakış</b>	Müşteri konumundadır.
<b>Görevlilerin Konumu</b>	Birer işletmecidirler.
<b>Devletin Konumu</b>	Piyasayı yönlendirmektedir.
<b>Bürokratik Yapı</b>	Bürokrasi eleştirilmektedir.
<b>Vatandaşın Tutumu</b>	Aktif konumdadır.
<b>Yönetim Yapısı</b>	Şeffaflık esastır.
<b>Görevlilerin Statüsü</b>	Performans ön plandadır.
<b>Kamu Yararı</b>	Kişisel çıkar esastır.
<b>Temel İlkeler</b>	Etkinlik, verimlilik ve kalite esastır.
<b>Kamu Görevlilerinin Sorumluluğu</b>	Müşterilere karşı sorumluluktur.
<b>Aktörlerin İlişkisi</b>	Devlet dümende durmaya devam eder.
<b>Kamu Politikalarına Katılım</b>	Devlet uzlaştırıcı rolündedir.

**Kaynak:** Kaya, 2017, s.753

Burada geleneksel kamu yönetiminden farklı olarak personelin konumunun aşırı baskın, hatta sahip durumunda olmadığı yorumu yapılabilecektir. Vatandaş artık pasif değil aktiftir ve kamu görevlileri de artık siyasilere değil vatandaşa karşı sorumlu konuma gelmişlerdir. Bu durum, vatandaşın müşteri olarak görülmesinin sonucu olarak da değerlendirilebilir.

Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı personele bakış açısından Post-Bürokrasi yaklaşımını önermektedir. Bu noktada Post-Bürokrasi yaklaşımını incelemek yerinde olacaktır.

Weber'den sonra, örgütlenme ve yönetim şekli olarak bürokrasiyi ele alanlar artmış; özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında Amerika Birleşik Devletleri'nde bürokrasi üzerindeki çalışmalar yoğunlaşmıştır (Akçakaya, 2016, s.287).

Post bürokrasi oldukça çeşitli ve değişik anlamları olan bir kelimedir. Post bürokrasi, genellikle eski bürokratik ilke ve değerlerin günümüzde yetersiz kalmasına bir tepki olarak ortaya çıkan ve örgütsel nitelikteki değişimi anlatmakta kullanılan bir terimdir. Bürokrasinin ilkelerinden esinlenmiş bir yapıya sahiptir. Buradan yola çıkarak post bürokrasinin ilkeleri, “resmi hiyerarşik düzeylerin azaltılması ve örgütlerin daha düz veya yatay hale getirilmesi, katı ve bağlayıcı kurallara uymak yerine işyerinde esnekliğe önem verilmesi, sürekli standart çalışma yerine proje bazlı çalışma, dikey kariyer yerine yatay ya da sarmal kariyer yaklaşımı, örgüt içi ve örgütler arası sınırların esnetilmesi ve belirsizleştirilmesi şeklinde sayılabilir (Oral,2003, s. 1).

Post bürokrasi, daha çok bürokrasinin yeni kamu işletmeciliği tornasından geçirilmiş hali gibidir. Örneğin personel yönetimi noktasında; değerlendirmede “*kıdem ve makam yerine bireysel inisiyatif ve performansın*” kullanılması, personel güçlendirme, koçluk, özerk çalışma takımları ve yetki aktarımı gibi uygulamaların öne çıkarılması buna işaret etmektedir. (Akçakaya, 2016, s.289-290).

#### **1.2.3.4. Yönetişim ve İyi Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Personeli**

Yeni kamu işletmeciliği anlayışıyla da bağlantılı olarak *yönetişim* (governance) ve *iyi yönetişim* (good governance) kavramlarını da incelemek gerekmektedir.

İlk kez Dünya Bankası'nın 1989 tarihli raporunda kullanılan yönetişim kavramı, devlet ve toplum münasebetlerinde karşılıklı etkileşimin ön planda olduğu yeni bir yönetim tarzı anlamına gelmektedir. 1970'lerin sonlarından itibaren



verimlilik, etkinlik, sorumluluk ve katılım en fazla önem verilen ilkeler haline gelmiştir. 2000’li yıllarda popülerliğini arttıran yönetim kavramı; kamu yönetiminin faaliyetlerinde ve aldığı kararlarda sorumlu davranmayı ve verimli işlemeyi kapsayan bir çerçevedir. Bu kavramlara ek olarak yönetim kavramı; kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının karşılıklı ilişkilerinin ve etkileşimlerinin arttırılarak yönetim işine toplumun daha geniş bir kesiminin aktif olarak katılımını benimser.

Yönetişim; birlikte karar vermek, birlikte düzenlemek, birlikte yönetmek, birlikte kontrol etmek gibi içerdiği amaçlarla tek aktör olmaya karşı çıkan bir kavramdır (Akyıldız, 2012, s.251).

İyi yönetim kavramı ise yönetim kavramına ek olarak çok partili demokrasi, bağımsız yargı, insan haklarına saygı, saydamlık, hesap verilebilirlik, yerinden yönetim ve gelişmiş demokrasi kültürü gibi ilkeleri de içine alan yönetim kavramı ile akraba bir kavramdır (Eryılmaz, 2011, s. 53-54).

**Tablo 4. Yönetişim ve İyi Yönetişim Yaklaşımı**

<b>Kriterler</b>	<b>Yönetişim ve İyi Yönetişim Yaklaşımı</b>
<b>Devletin Konumu</b>	Desentralize konumdadır
<b>Bürokratik Yapı</b>	Liyakat esaslıdır
<b>Vatandaşın Tutumu</b>	Aktif katılımcıdır
<b>Yönetim Yapısı</b>	Katılımcı demokrasi
<b>Kamu Politikalarına Katılım</b>	Tüm aktörlerin katılımı esastır

Yönetişim ve iyi yönetim, personel konusuna da önem atfetmektedir. Buna göre personelin sayısı, liyakati ve eğitimi, sistemi başarıya götüren unsurlardandır. Eğitimin amacı kamu personelinin potansiyelini geliştirmektir. Fakat söz konusu personelin becerileri olduğunda sadece eğitimin yeterli gelmeyeceği açıktır. Bunun sonuç verebilmesi için çok sıkı bir liyakat uygulamasına ihtiyaç vardır (Öztürk, 2002, s.32).

### 1.2.3.5. Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı ve Kamu Personeli

Kamu yönetimindeki değişimi açıklamaya çalışan yaklaşımlardan bir tanesi de Denhardt ve Denhardt'ın büyük oranda Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının eleştirisi üzerine inşa ettikleri Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımıdır. Bu yaklaşım merkeze vatandaşları yerleştirmekte, vatandaşa hizmete odaklanmakta, kamu yararını üründen çok amaç olarak görmekte, demokrasiye büyük önem atfetmekte, hizmet edilen kitleyi müşteri olarak değil vatandaş olarak görmekte ve salt verimliliğe değil insana da değer vermektedir (Genç, 2010, s.145).

Özetle, *“Bu yaklaşımın en önemli unsurları: demokratik vatandaşlık, sivil toplum, post modern kamu yönetimi, kurumsal hümanizm ve yeni kamu yönetimidir.”* (Ayhan ve Önder, 2017, s.23).

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımında personel yönetimi noktasında “insanlarla, insanlar sayesinde yönetme” ilkesi oldukça önemlidir. Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışında performansa dayalı ödül ve ceza mekanizmasının bulunması çok önemlidir. Fakat Yeni Kamu Hizmetinde, kamu çalışanlarının performanslarının ödül ve ceza ile yükseltilmesine karşı çıkmaktadır çünkü Yeni Kamu Hizmeti anlayışına göre, bu uygulamalar kısa vadede olumlu sonuç verse de uzun vadede insani değerlere önem vermediklerinden dolayı zamanla başarı düşecektir. Düşmesine bile çalışanların kuruma olan bağlılıkları ve sorumluluk duyguları azalacaktır (Ayhan ve Önder, 2017, s.40).

Yeni kamu hizmeti anlayışı halen daha tartışılmaktadır. Öte yandan kavramsal anlamda ve pratikte yönetim kavramının gölgesinde kalmıştır (Ayhan ve Önder,2017, s.20). Ancak her ne kadar gölgesinde kalsa da yeni kamu hizmeti anlayışının yönetime bir zemin hazırlamış olduğu da unutulmamalıdır.

Yönetim kavramının gölgesinde kalmasına rağmen yeni kamu hizmeti anlayışının kendine özgü kavramları mevcuttur.

**Tablo 5. Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı**

<b>Kriterler</b>	<b>Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı</b>
<b>Vatandaşa Bakış</b>	Hizmet sahibidir.
<b>Görevlilerin Konumu</b>	Hizmetkardırlar.
<b>Devletin Konumu</b>	Birçok aktör bulunmaktadır.
<b>Bürokratik Yapı</b>	Bürokrasi topluma hizmet aracıdır.
<b>Vatandaşın Tutumu</b>	Aktif konumdadır (Aktif vatandaşlık ilkesi gereği).
<b>Yönetim Yapısı</b>	Hesap verebilirlik esastır.
<b>Görevlilerin statüsü</b>	Halka karşı sorumluluk sahibi hizmetkardırlar.
<b>Kamu Yararı</b>	Kamu yararı esastır.
<b>Temel İlkeler</b>	Kamu yararı ve katılım esastır.
<b>Kamu Görevlilerinin Sorumluluğu</b>	Halka karşı sorumluluk esastır.
<b>Aktörlerin İlişkisi</b>	Yatay bir ilişki ağı söz konusudur.
<b>Kamu Politikalarına Katılım</b>	Tüm aktörler karar vericidir.

**Kaynak:** Kaya, 2017, s.753

Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı, vatandaşı müşteri olarak görmeyip hizmetin sahibi konumunda ele almaktadır. Böylelikle yeni kamu işletmeciliği anlayışından ayrılmaktadır. Bu yaklaşımda kamu görevlileri birer işletmeciden ziyade kamu yararını gözeten hizmetkardırlar. Hesap verebilmeyi ilke edinmiş olan bürokrasi topluma hizmet için sadece bir araçtır. Kamu yararı bu yaklaşımın ana ilkesidir.

#### **1.2.3.6. Kamu Değeri Yaklaşımı ve Kamu Personeli**

Son zamanlarda kamu yönetiminde yeni yeni yaklaşımlar görülmektedir ve bunlar doğal olarak öncekilere yöneltilen eleştirilerin bir nedeni olarak ortaya çıkmaktadırlar. Son zamanlardaki kamuda dönüşüm çalışmalarının önemli bir ayağını, yönetimin paydaşlarla etkileşime girmesinin gerekliliği ve bunun yol ve yöntemlerinin belirlenmesi oluşturmaktadır. Bu noktada ortaya çıkan kamu değeri yaklaşımının en önemli özelliği, başta vatandaşlar olmak üzere, tüm paydaşların yönetime katılımının sağlanmasıdır (Karkın ve Öztepe, 2017, s.118).

Karkın'ın aktardığına göre, Charles ve diğerleri (2010), kamu değerlerini; "*kamu hizmetlerinin sunulması sürecinde vatandaşların yokluğunu derinden hissettikleri olmazsa olmaz türünden ihtiyaç ve arzularıdır*" biçiminde tanımlarken, Andersen ve diğerleri (2013) ise kamu değerini; "*kamusal hizmetleri üretirken veya vatandaşların davranış ve eylemlerini düzenlerken kamu görevlilerinin davranışlarına*

*yön verecek, takip edilmesi gereken idealler ve ilkeler" şeklinde açıklamaktadır (Karkın, 2015, s.258).*

Hem geleneksel kamu yönetimi hem de yeni kamu işletmeciliği her yer, durum ve zamanda uygulanabilir olma yani “en iyi tek yol” olma iddiasını taşımaktadır. Kamu değerinde ise benimsenecek en iyi yönetim yaklaşımı “*üretilen değer, bağlam veya görevin doğası gibi şartlara*” bağlıdır (Köseoğlu ve Tuncer, 2014, s.166).

**Tablo 6.** Kamu Değeri Yaklaşımı

<b>Kriterler</b>	<b>Kamu Değeri Yaklaşımı</b>
Görevlilerin Konumu	Vatandaşların istekleriyle ilgilenirler
Devletin Konumu	Misyona ulaşma yolundadır
Vatandaşın Tutumu	Aktiftir
Görevlilerin Misyonu	Kamu değerini gözetmektir
Kamu Yararı	Kamu değerine evrilmiştir
Kamu Görevlilerinin Sorumluluğu	Adil ve verimli hizmet sunmaktır
Kamu Politikalarına Katılım	Tüm paydaşlar karar vericidir

Personel noktasında ise kamu hizmeti yaklaşımı kendinden öncekilerden ayrılmaktadır. Buna göre personelin performansı hizmet çıktıları, memnuniyet, sonuçlar, sürdürülebilirlik, güven ve meşruiyeti içeren çok sayıda amaca yönelme gibi kıstaslar gözetilerek belirlenmeye çalışılır (Köseoğlu ve Tuncer, 2014, s.159).

### **1.3.KAMU PERSONELİ KAVRAMI**

İngilizce Sözlükte (Oxford, 1993) “public/civil servant”, Rusça (<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-russian/civil-servant>, 08.01.2019) “госслужащий (Gossluzhashchiy)” veya “государственный служащий (Gosudarstvenniy sluzhashchiy)” olan kamu personeli sözcüğü, Türkçe (TDK, 2011, s.1291) “devlet hizmetinde çalışan kişi” anlamına gelmektedir.

Sözlük anlamı haricinde literatürde kamu personeli kavramı, çeşitli biçimlerde tanımlanmıştır.

Kamu personeli kavramını açıklamak adına Türkiye’de kabul gören kamu personeli kavramından yararlanmak yerinde olabilir. Bu bağlamda çeşitli kanunlarda kamu görevlilerinden farklı şekillerde bahsedilmiş olup dikkat çekilmesi gereken nokta dar ve geniş anlamlardaki kamu görevlisi tanımlarıdır.

“*Geniş anlamda kamu görevlisi*” ile kamu kesiminde çalışan bütün personel ifade edilmek istenmektedir. “*Dar anlamda kamu görevlisi*” kavramıyla ise devletin çeşitli organlarında görevli olanlar ve “özel hukuk hükümlerine tâbi olarak çalışanlar dışındaki kamu görevlileri” anlatılmak istenmektedir. Bu tanımdan yola çıkılarak dar anlamda kamu görevlisi ile “memurlar ile idarî hizmet sözleşmesiyle istihdam edilen sözleşmeli ve geçici personel” kastedilmektedir (Günday, 2002, s.504 ve Gözler, 2003, s.555).

Türkiye Cumhuriyet’i anayasasında “personel” kelimesi geçmemekle birlikte, 128. Maddede “Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” ifadesi yer almaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, md.128). Burada kamu personelinin “memurlar” ve “diğer kamu görevlileri” şeklinde bir ayrıma tutuldukları dikkat çekmektedir. Yukarıdaki tanımlardan yola çıkarak burada bahsedilen kamu görevlilerin “dar anlamda” ele alındığını söylemek mümkündür. Türkiye Cumhuriyet’i anayasası memurun tanımını yapmayı kanunlara bırakmıştır.

Türkiye’deki kamu personeli kavramından hareketle, idare hukukunda “personel”i çeşitli açılardan tanımlayan çok sayıda kanun olmakla birlikte, bu konuda başvurulması gereken ilk kanun, adından da anlaşılacağı üzere 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’dur. Kanunun 4. Maddesine göre “*Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır. Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.*” Ayrıca Anayasada belirtilen diğer kamu görevlileri arasında sayılabilecek “Sözleşmeli Personel”, “*Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere*

*münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda , mali yıla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.” şeklinde tanımlanmıştır. (Devlet Memurları Kanunu,1965, Md.4)*

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda ise Kamu görevlisi, “*kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” olarak tanımlanmıştır (Türk Ceza Kanunu,2004, Md. 6). Bu kanunda eskiden “memur” ifadesi kullanılırken daha sonra bundan vazgeçilerek “kamu görevlisi” ifadesi tercih edilmeye başlanmıştır. (Dönmez, 2011, s.95)

Türk personel sisteminin hukuki düzenine ilişkin bir diğer ilgi çekici durum, kamu görevlilerinin sınıflandırılmasına ilişkindir. En temel sınıflandırma bizleri 4 noktaya yöneltmektedir. Bunlar: idari, askeri, akademik ve adli personeldir. Türkiye’de idari, askeri, akademik ve adli alanda çalışan personeller kendi özel personel kanunlarına göre faaliyet göstermektedir. Bu durum Türkiye’deki hukuki ve idari geleneğin bir sonucudur. (Sayan, 2009, s.202-203)

Hukuki düzenin dışında, akademik yazında da tanımlamalar mevcuttur. Örneğin Güler, kamu personelini devlet kuruluşu niteliğine sahip bir örgüte bağlı olarak ücret karşılığı çalışan bir kişi olarak tanımlamaktadır. Kamu personeli belirli bir vazifeyi ifa etmek üzere istihdam edilen bu vazifeyi ifa etmesi karşılığında hayatını idame ettirecek bir gelir elde eden ve bu işi meslek olarak yürüten kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kimselerdir. Bu kimseler ömür boyu çalışabilecekleri gibi belli bir zaman aralığıyla sınırlı olarak da çalışabilmektedirler. Çalışma ilişkisi sürdüğü müddetçe kişi, kamu personeli niteliğine sahip sayılmaktadır (Güler,2005, s.45-79).

1588-1679 yılları arasında yaşamış İngiliz filozof ve siyaset kuramcısı Thomas Hobbes, 1651 yılında neşrettiği “Leviathan” veya “Bir Din ve Dünya Devletinin İçeriği, Biçimi ve Kudreti” isimli kitabında kamu personeli anlamında kamu görevlisi için “Kamu görevlisi kimdir? Bir kamu görevlisi, belirli bir alanda devletin kişiliğini temsil etmek yetkisi ile ister bir monark ister bir meclis olsun, egemen tarafından istihdam edilen kişidir” (Hobbes, 2018, s.184) demektedir.

Hobbes’in kimlerin kamu görevlisi sayılıp, kimlerin kamu görevlisi sayılamayacağı hususundaki kıstası, monarktan veya meclisten alınan “yetki”dir. İster

monark olsun ister meclis olsun, şahsi hizmetler ifa eden kişiler Hobbes'e göre kamu görevlisi sıfatına haiz değildirler. Kamu görevlileri devlet kişiliğini temsil ederler ve devlet kişiliğine hizmet ederler. Ona göre kamu görevlisi sıfatına haiz kişiler egemenden yetkili olmalı ve bu yetkiye dayanarak kamuyu ilgilendiren görevler ifa etmelidirler. Hobbes'e göre egemen tarafından yetki alarak kamu görevi ifa eden 8 grup kamu görevlisi mevcuttur. Bunlar (Hobbes, 2018, s. 186-187):

*“1. Genel yönetimden sorumlu kamu görevlileri: Ülkenin bir kısmını veya bir eyaleti yönetme sorumluluğu verilmiş olan valiler, vekiller, genel vali veya yöneticiler bu gruba girmektedir.*

*2. Ekonomi gibi özel yönetim için istihdam edilen görevliler: Bir devletin ekonomi gibi özel bir işi ile ilgilenen; vergi, harç, kira, para cezaları koyma, tahsil etme ve hesaplama yetkisine sahip kamu görevlilerini kapsamaktadır.*

*3. Askeri görevliler: Asker toplamak, askerlere ödeme yapmak, kara veya deniz savaşları için gerekli önlemleri almak, kaleleri, limanları ve silahları korumak gibi yetkilere haiz görevliler kamu görevlileri sayılmaktadır. Hobbes'a göre bir er kamu görevlisi değildir çünkü erin devlet kişiliğini temsil edeceği bir astı yoktur.*

*4. Halkın eğitiminden sorumlu görevliler: Öğretme yetkisine sahip olan görevlilerdir. Bu görevliler; halkı, egemene karşı olan vazifeleri hususunda eğitirler, neyin haklı neyin haksız olduğu bilgisini vererek halkı dindarlığa ve kendi aralarında barışa yöneltmek suretiyle halkı, halk düşmanlarına karşı hazır kılmak görevi ile yetkilendirilmişlerdir.*

*5. Yargı görevlileri: Kendilerine yargı yetkisi verilmiş görevlilerdir. Bu kimseler yargılama yetkisini egemenden aldıkları için kamu görevlisi grubuna dahildirler.*

*6. İcrai görevliler: Devletin, doğal bir bedendeki eline benzetilen bu görevliler, verilen kararların icrasını sağlarlar, kargaşaları bastırırlar, egemenin emirlerini yayımlarlar, suçluları yakalayıp cezaevine koymak suretiyle barışın korunmasına hizmet ederler.*

7. *Yurt dışındaki kamu görevlileri: Egemenin kişiliğini yabancı devletler nezdinde temsil eden kimselerdir. Elçiler, temsilciler, haberciler ve ulaklar bu kapsama girmektedir. Kargaşa içindeki bir devletin bir bölümünü temsil eden yurt dışı görevlileri temsil yetkisini devletten almadıkları için, bir egemenin özel bir işi sebebiyle gönderilen yurt dışı görevlileri ise temsil yetkisini egemenden alsalar dahi yaptıkları iş özel bir iş olduğu için kamu görevlisi olarak sayılmamaktadır.*

8. *Halkın kulağı olan kamu görevlileri: Egemeni temsil sıfatıyla, halkın dilekçelerini veya diğer talep ve maruzatlarını kabul eden ve bu bağlamda halkın adeta kulağı olan kimseler bu tanıma girmektedirler.”*

İlgili başlıkta da işleneceği üzere, Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının temel taşlarından biri olarak söz edilebilecek ünlü Alman sosyolog, düşünür ve ekonomi-politik uzmanı Max Weber ile kamu personeli kavramı, bürokrasi olgusu içerisinde memur tanımı ile ilişkilendirilebilir. Memur tanımı ve vasıflarına değinmeden önce Weber'in güç ve otorite kavramlarını açıklamak gerekmektedir.

Weber'e göre güç veya iktidar; neye dayalı olursa olsun, bir toplumsal ilişki içerisinde, kendi taleplerini, başkalarının tüm direnimlerine rağmen yerine getirebilme imkânıdır. Otorite ise belli içerikteki bir emre itaat etmeye hazır belli kimselerin bulunması olasılığıdır (Weber, 2011, s.96-97).

Bununla birlikte otorite, başkaları üzerinde güç kullanmanın her biçimi değildir. Otorite esasen bir emre çok değişik güdülerle uyulması üzerine dayalıdır. Otorite ilişkisinin en önemli ayırt edici ölçüsü, minimum düzeyde bile olsa gönüllü uymadır. Bu uyum; geleneksel, duygusal, ülküsel ya da sadece maddi güdülere dayanıyor olabilir. Otoriteye uymanın temelini oluşturan güdülerin niteliği, otoritenin türünü geniş ölçüde belirler. Otorite ile yürütücü görevliler arasındaki duygusal, ülküsel değerler ve maddi çıkarılara dayalı bağın varlığı olağan durumu meydana getirir. Olağan durumda, duygusal, ülküsel ve maddi güdülere ek olarak otoritenin veya egemenliğin yasallığına (meşruluğuna) inanılması da gerekmektedir.

Otoritenin yasal (meşru) olduğu düşüncesinin geçerliliği asıl olarak karşılıklı bağımlılık içindeki üç düşünce üzerine dayalıdır:



1. *Ussal (rasyonel) gerekçeler: Kanunların yasallığına ve bu kanunlar gereğince otorite konumuna getirilenlerin emir verme hakkı olduğuna inanma (yasal otorite).*

2. *Geleneksel gerekçeler: Eski zamanlardan kalma geleneklerin kutsallığına ve bu geleneklere göre gücü kullananların meşruluğuna olan inanç (geleneksel otorite).*

3. *Karizmatik gerekçeler: Bir kişinin istisnai kahramanlığına, kutsallığına ve örneklik edici vasıflarına veya onun tarafından açıklanan ya da emredilen kuralların ya da emrin kutsallığına olan derin bağlılık (karizmatik otorite).*

Weberyen tanımlamalar içinde kamu personeli kavramı ile bağıntılı olan memur kavramını açıklamak için önce bürokrasinin nerede yer işgal ettiğinden bahsetmek gerekmektedir.

Yukarıda bahsedilen otorite türlerinden yasal-ussal otoritenin en saf türü (purest type of legal authority) bürokratik yürütme görevlileri çalıştıran türdür. Bu türde yalnızca kuruluşun başkanı, otorite pozisyonunu ele geçirme, seçilme, ya da atanma yolu ile elde eder. Yürütme görevlilerinin tümü bireysel görevlilerdir. Bu görevlilerin atanma ve görev yapma kıstasları şu şekildedir (Weber, 2011, s.322-333):

*“1. Görevliler kişisel olarak hürdür ve güç sahibine karşı yalnızca görevlerinin gerektirdiği objektif ödevlerle yükümlüdür.*

*2. Sağlam biçimde kurulmuş görev kademe silsilesi içerisinde teşkilatlanmışlardır.*

*3. Her vazifenin kanuni olarak iyice tanımlanmış bir yetki alanı mevcuttur.*

*4. Vazifeye giriş herkese açıktır ve hür sözleşme ilişkisi ile olur.*

*5. Adaylar nitelik sınavına göre veya niteliğinin yeterliğini gösteren bir diploma ya da belge ile vazifeye alınırlar. Bu durumda, vazifeye girenler seçilmiş olmazlar, atanmış olurlar.*

*6. Görevlilerin aylık maaş hakkı ve emeklilik aylığı alma hakkı vardır. Görevliler ancak belli koşulların varlığı durumunda işten çıkartılabilir ama görevli kendisi istediği anda işten çıkmakta özgürdür. Maaşlar kademe sırasındaki yere göre basamaklandırılır.*

7. Vazife, görevlinin tek veya en azından asıl işidir.

8. Bu vazife bir meslektir. Kıdem ve başarı ölçüsüne göre veya her ikisini temel alan bir yükselme çizelgesi vardır, yükselme üstlerin takdirine bağlıdır.

9. Görevlinin yürütme araçlarıyla ve vazifeyle herhangi bir sahiplik bağı bulunmamaktadır.

10. Görevli, görev icrası bakımından katı ve hiyerarşik bir disiplin ve denetim altındadır.”

Weber'in tanımladığı bürokrasinin özellikleri konusu başlığı altında modern memuriyet altı özel şart dahilinde işlevlerini yerine getirir

“1.Yasalar ve idari düzenlemelerden kaynağını alan kurallar ile düzenlenmiş sabit ve resmi yetki sahası ilkesi mevcuttur.

Bürokrasi vasıtasıyla yönetilen yapının amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli olan işlemler ve resmi görevler belirli şekilde paylaşılır.

Vazifelerin icra edilmesi için gerekli komuta yetkisi istikrarlı bir biçimde dağıtılır ve bu yetki kurallarla kesin bir biçimde sınırlandırılır.

Görevlerin devamlı ve düzenli bir şekilde icrası ve bunlarla ilgili hakların tatbik edilmesi için sistematik bir usul belirlenir. Genellikle sadece mevzuat ile belirlenmiş yetkinliklere sahip kişiler görevde istihdam edilir.

Kamusal ve hukuk devletlerinde yukarıda yazılan unsurlar bürokratik otoriteyi oluşturur. Bu unsurlar kapitalist ekonomilerde ise bürokratik yönetimi oluşturmaktadır.

2. Alt kademe görevlilerin üst kademe yönetimin denetiminde olduğu sıkı düzenlenmiş bir ast-üst sistemi görev hiyerarşisi ve derecelendirilmiş yetki düzeyleri ilkelerini ifade etmektedir.

3. Modern büro yönetimi yazılı dokümanlara ve belgelere dayanmaktadır.

4. Modern ve uzmanlaşmış büro yönetimi kapsamlı uzmanlık eğitimi gerektirmektedir.

5. Tam kapasite ile çalışan memurların görevli oldukları büroda, mesai süresinin net olarak belirlenmesi gerekmektedir.

6. Büro yönetimi istikrarlı, kapsamlı ve genel kurallara dayalı olarak yürütülür. Bu kurallara dair bilgi görevlilerin sahip olduğu özel bir teknik bilgiyi belirtmektedir. Bu bilgi, mevzuat bilgisi veya idari yönetimi veya işletme yönetimini kapsamaktadır.”

Weber’e göre memurluk bir meslektir. Memurluğun bir meslek olarak tanımlanması ilk olarak, memurun uzun süre tam kapasite ile çalışması için gerekli olan eğitimde ve işe alınmak için girilmesi gereken özel sınavlarda kendini gösterir.

Weber memurun kişisel durumunu beş başlık altında açıklamıştır (Akdoğan ve Altıntop,2016, s. 55-63).

“1.İster özel sektörde ister kamu sektöründe bir büroda çalışan memur, daima toplumda saygın bir yere sahip olmak için çabalar ve genelde buna sahip olur. Memurun sosyal pozisyonu, hiyerarşik düzenin belirlenmiş kuralları tarafından teminat altına alınır.

2. Bürokratik memur bir üst otorite tarafından atanır. Seçmenler tarafından seçilmiş olan bir memur teorik açıdan bir bürokrat değildir.

3. Memurun görevi kamu bürokrasilerinde ömür boyudur. İşten çıkarılma veya periyodik olarak tayin durumu bulunan yerlerde bile ömür boyu memuriyet ilkesinin varlığı geçerlidir.

4. Memur sabit bir maaş şeklinde maddi bir menfaat ve yaşlılık güvencesi sağlayan bir emekli maaşı alır. Maaşlar işe göre değil, statüye göre yani rütbe ve hizmet süresine göre ayarlanır. Her ay ödenen sabit bir maaş, emeklilik güvencesi ve sosyal saygınlığın avantajları ile birleşince özellikle artık sömürge kazançları elde edemeyen ülkelerde kamu görevi aranılan bir pozisyon haline gelmektedir.

5. Memur kamu hizmetinin hiyerarşisi içerisinde kendisine bir kariyer belirler. Düşük rütbeli, düşük maaşlı ve önemsiz birimlerden başlayarak yukarı doğru tırmanır.”

İsmet Giritli, kamu idareleri ve kurumlarının içerisinde bu idareleri ve kurumları işletmek suretiyle kamu hizmetlerini icra eden gerçek kişileri iki kategoriye ayırmaktadır. Bunlardan ilki idare edenler diğeri ise ajanlardır. İdare edenler milletvekili ve bakanlar gibi siyaset adamları ve politikacıdır. Bunlar doğrudan doğruya egemenliği açıklayan organlardır. Ajanlar ise idare eden kimselerin uzman yardımcılarıdır. Bu kimseler kamu hizmetlerinin ifa edilmesi ve idarenin işlemesi için fiilen çalışmaktadırlar. Bu bakımdan valiler, belediye başkanları, belediye meclis üyeleri, hakimler, öğretmenler, fen memurları, zabıta memurları, subaylar ajan olarak tanımlanmaktadır. Çünkü bu kimseler hükümet ve idare edenlerin emir, direktif ve denetimleri altında kamu hizmetlerini ifa eden şahıslardır. Kamu görevlileri yani ajanlar tanımı memur tanımından çok daha geniş bir anlam ifade etmektedir. Hükümet edenlerin emirleri ve kontrolleri altında ücretli veya ücretsiz, daimî veya geçici her ne şekilde olursa olsun, kamu hizmetlerinin icrasına katılan ve bu hizmetleri ifa eden fertler ajan olarak tanımlanmaktadır. Memurlar ise ajanların belli bir kısmını teşkil ederler. Her memur bir ajandır, fakat her ajan bir memur değildir. Yani memur ajanın özel bir türüdür (Giritli,1983, s.262-264).

Onar'a göre ise idarenin emir ve direktiflerine bağlı olarak idarenin denetimi altında kamu hizmeti ifa eden kamu görevlilerini yani ajanları dört kategoride incelemek mümkündür:

*“1.Memurlar: Kamu hizmetlerini ifa eden, daimî bir surette kadrosu bulunan ve idari hiyerarşi içerisinde faaliyet gösteren kimselerdir.*

*2. Mükellefler: Kanunun açık bir hükmüne dayanılarak idarenin tek taraflı bir hukuki işlemi ile zorla hizmete aldığı kimselerdir.*

*3. Yardımcılar: Kamu hizmetlerinin ifa edilmesi için daimî kadroya girmeden geçici, arızı ve istisnai bir şekilde idare için şahsi bir faaliyet yapan kimselerdir.*

*4. Fahri Ajanlar: İl, belediye meclisi üyeleri ve belediye başkanları gibi seçimle ve belli bir süreliğine kamu hizmetlerine katılan kimselerdir. Bu sınıftaki ajanlar memur sayılmamaktadırlar”* (Onar,1966, s.1073).

Bahsi geçen bilgiler ışığında, kamu personelini; kamu otoritelerine doğrudan veya dolaylı bir şekilde mensup olarak kamu hizmetlerini ifa eden kimseler olarak tanımlamak mümkündür.

#### **1.4. KAMU PERSONEL SİSTEMLERİ**

Personel yönetimlerinde en mühim faaliyet hiç şüphesiz sınıflandırmadır. Tasnif işlemini personel yönetimlerinin temeli ve bu yönetimlerin omurgası olarak görmek mümkündür. Seçilen ve tatbik edilen sınıflandırma işlemi, aynı zamanda personel yönetimlerinin hedeflerini ve niyetlerini ortaya koyar. Personel sistemlerinde “görev” ve “personel” sınıflandırılır. Görev unsuruna ağırlık veren sınıflandırma; yandaş kayırma sisteminin olabildiğince uygulandığı, bunun karşılığında liyakat sistemleri vasıtası ile kayırma yoluna mâni olunabileceği düşüncesi ve inancı ile Amerika’da ortaya çıkmıştır. Birbirine benzeyen kadrolar bir araya getirilerek sınıflandırma yapıldığı için bu sınıflandırmaya “kadro” veya “pozisyon” sınıflandırması denilmektedir. Kadro; sorumluluk, ödev ve yetki unsurlarının toplamını belirtmektedir. Birbirlerine bir veya birkaç yönden benzeyen kadroların bir araya getirilmesiyle sınıflar kurulmaktadır. Bu sayede tasnif edilmiş kadrolar için gerekli personelde aranacak nitelikler belirlenmekte, ücret politikası da açıkça tespit edilebilmektedir. Personel unsuruna ağırlık veren sınıflandırmada ise hizmetten önce personelin niteliklerine değer ve önem verilmektedir. Bu yöntemin hedefi, personeli istihdam etmezden evvel personelin sahip olduğu yetenekler ve şahsi niteliklerine göre en uygun alanlara ayırmaktır. Bu sistemde yapılan işe göre değil, işi yapanın niteliklerine göre ücret politikası uygulanmaktadır (Kalkandelen,1972, s.57-63).

O halde; görev unsuruna dayalı sınıflandırma olan kadro veya diğer adıyla pozisyon sınıflama modelinde işin gerektirdiği niteliklere göre personel temin edilirken, personel unsuruna ağırlık veren sınıflandırma olan rütbe veya diğer adıyla personel sınıflama modelinde ise personelin niteliklerine göre iş temin edilmekte olduğu söylenebilir.

Memurluk makamı, telakkisi ve statüsü kahir ekseriyetle o ülkedeki bürokrasinin üstlendiği rol, uygulamadaki ihtiyaçlar, toplumun devlet anlayışı, sosyal gelenekler ve ekonomik ve siyasal sistem tarafından belirlenmektedir. Bu etmenler ile personel sistemlerinin iç teşkilatlanmaları arasında doğrudan doğruya bir ilişki vardır.

Bu sebeple her devletin personel sisteminin o ülkenin sosyal ve siyasal yapısı tarafından şekillendiği ve ne kadar ülke varsa o kadar değişik personel sistemlerinin var olduğu kabul edilebilir. Bununla beraber personel sistemlerini iç teşkilatlarındaki hususiyetlere bakarak belli kümelerde kategorize etmek mümkündür. Bu perspektiften yola çıkılarak insanı ön planda tutan “kariyer” ve işi ön planda tutan “kadro” sistemlerinden bahsetmek mümkündür (Tutum,1976, s.30-31).

Kamu personel sistemleri, devlet aygıtının faaliyetlerini gerçekleştiren personellerin hangi koşullar altında nasıl istihdam edileceğini, çalışma, görevde yükselme, ücret, güvence gibi personel yönetimine dair konularda ne gibi haklara sahip olarak çalışacaklarını belirleyen sistemlerdir. Bunun yanı sıra toplumsal güçlerin idareyi sıkı bir şekilde ve daimî olarak kendi kontrolü altında tutması, bürokrasinin personel sistemi vasıtasıyla gerçekleştirilir (Güler,2005, s.16).

Günümüzde kamu personel yönetimi, işe uygunluk ve hizmet sunumunda tarafsızlık koşullarını sağlayan liyakat ilkesini esas almaktadır. Bu doğrultuda liyakat ilkesi temelleri üzerine inşa edilmiş 2 tür kamu personel sistemi bulunmaktadır. Bunlardan ilki rütbe sınıflandırmasını baz alan Avrupa kökenli “Kariyer Sistemi”, diğeri ise işlerin sınıflandırılmasına göre tasarlanmış Amerikan kökenli “Kadro Sistemi” dir.

Avrupa kökenli kariyer sistemi 19. yüzyıldan günümüze değin Fransa, İngiltere ve Almanya gibi Batı Avrupa devletlerinde uygulama alanı bulmuş, iş sınıflama yani kadro sistemi ise 20. yüzyıldan beri ABD, Kanada ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde uygulanagelmiştir.

Kariyer sistemi, temellerini eğitim düzeyi gibi değişkenlere dayanan personel odaklı bir sınıflandırmaya dayandırırken, kadro yahut iş sınıflama sistemi; vazifenin ihtiyaç duyduğu görev, yetki ve sorumluluk gibi değişkenlerin sınıflandırılması suretiyle iş odaklı temellendirmeye dayalıdır. Kariyer sisteminde memurluk, ömür boyu süren bir kariyer serüveni iken, kadro sisteminde memurluk bir kadroda tanımlanmıştır ve kadronun varlığına bağlı olarak devam etmektedir (Güler,2005, s.190).

Söz gelimi kariyer sisteminde bir memur, memurluğu sona erdirecek bir durum ile karşı karşıya kalmadığı veya kendisi emekliye ayrılmadığı sürece memurluk

kariyerine devam etmekte iken, kadro sisteminde istihdam edilen bir memurun istihdam edildiği işin kadrosu ortadan kaldırıldığı durumda, memurluk, kadro ile birlikte son bulmaktadır.

Kariyer sistemi ve kadro sisteminin daha iyi anlaşılabilmesi için “sınıflandırma” ve “kadro” kavramlarının bu sistemler için ne anlam ifade ettiklerine değinmek gerekir.

Kariyer sisteminde kadro; personeli hizmete bağlayan bir araçtır, sınıflandırma ise kadroyu değil hizmet alanlarını belirler. Kariyer sisteminde kadro, yalnızca personelin kariyer sistemi içerisindeki yerine işaret eder bu bağlamda personel, kariyeri boyunca bir kadrodan başka bir kadroya düzenli ve sürekli bir biçimde hareket halindedir.

Kadro sisteminde ise kadro; iş sınıflaması ya da pozisyon sınıflaması denilen sınıflandırma işlemi ile kurulur ve sistem, sınıflandırma ve sınıflandırma sonrası oluşan kadro üzerinde inşa edilmektedir. Kadro yani iş sınıflama sisteminde, işlerin sınıflandırılması yoluyla ortaya çıkan sınıf, kadronun ya da standartlaştırılmış kadronun kendisini oluşturmaktadır. İş yahut pozisyon sınıflandırması, yapılacak işi ve bu işi yapacak personelin niteliklerinin belirlenmesidir (Güler,2005, s.191-192).

#### **1.4.1. Kariyer Sistemi**

Avrupa kökenli kariyer sistemi, Hobbes, Hegel ve Weber’in yaklaşımları üzerinde yükselmiş bir sistemdir. Weber’in bürokrasi yaklaşımı göz önüne alındığında kariyer sisteminin genel prensipleri daha belirgin hale gelmektedir.

Bayraktaroğlu’ (2008’den akt. Dikili,2012, s.474) Kariyeri, “*insanın davranış motifleri ile donanmış, bir yaşam boyu devam eden işler serisi olup seçilen bir iş hattında ilerlemek ve bunun sonucunda daha fazla para kazanmak, daha fazla sorumluluk üstlenmek, daha fazla statü, güç ve saygınlık elde etmek*” şeklinde tanımlamaktadır. Yine benzer şekilde kariyeri; bir insanın hayatı boyunca oynadığı rollerin kombinasyonu ve sıralaması olarak da ifade etmektedir. Her iki tanım da birlikte değerlendirildiğinde, kariyer, çalışan bir insanın başarısını temsil eden, çalıştığı örgütte giderek daha fazla yetki sahibi olarak ilerlemesi ve örgütteki hiyerarşide yükselmesini ifade eden bir kavramdır (Dikili, 2012, s.474).

Kariyer sistemi, personele veya hizmette süreklilik ilkesine göre yapılan örgütlenme biçimidir. Memurluğun meslek haline gelmesinde büyük rolü bulunan bu sistem görevden çok personelin niteliğine önem atfetmektedir. Bu sistemde öncelikle hizmetler bazı özelliklerine göre gruplandırılmakta ve ardından hizmetteki pozisyonlara gerekli niteliklere sahip kişiler alınmaktadır. Bu şekilde hizmete alınmış bir kişi ömür boyu sürecek bir mesleğe sahip olmaktadır. Kariyer sisteminde güdülen temel amaç, *“belirli öğretim kuruluşlarından mezun olan kişileri sahip oldukları özellikler ve nitelikler bakımından en uygun hizmet alanlarına ayırmaktır”*. Kariyer Sınıflandırması (veya rütbe yanda personel sınıflandırması) *“belirlenen hizmet gruplarına gerekli niteliklere sahip kişilerin alınması”* işlemine denmektedir. Buradan da liyakat kavramıyla iç içe olduğu anlaşılmaktadır (Demirci, 2009, s.1-26).

Kariyer sistemine ilişkin metotlar ve prensipler bir statü, bir yasal tanımlama ile saptanır. Bu sayede bir kariyer veya başka bir deyişle bir meslek için, birden çok ve farklı hususiyetlere sahip statülerin veya mukavelelere dayalı istihdam yollarının tatbiki mümkün olmaktadır. Kariyer sisteminde hizmete girecek bireylerin meslekleri için gerekli olan umumi ve hususi şartları ve özellikleri taşıması gerekmektedir. Niteliksiz ve sıradan kişilerin meslek elemanı veya personel olması mümkün değildir. Kariyer sisteminde uzmanlaşma bu sistemin başat hususiyetini oluşturmaktadır. Önceden mesleki öğrenim yapmış ve öteki mesleki bilgilere de haiz olan elemanlar, kariyerleri veya başka bir deyişle meslekleri içinde daimî şekilde uzmanlaşmak zorundadırlar. Uzmanlaşma zorunluluğu hem personeli geliştirici bir etki oluşturmakta hem de verimlilik artışı sağlamaktadır (Kalkandelen,1972, s.114).

Kariyer sisteminde hizmet başlangıcından işten ayrılmaya değin hizmet içi eğitime çok önem verilmektedir. Hizmet öncesi adaylık sürecinde verilen eğitim, personel için yararlı ve geliştirici olsa da hızla gelişen dünyevi koşullar karşısında personelin eğitimine hizmet içinde de devam edilmektedir.

Kariyer sistemi, bir meslek hizmetinde sürekli çalışmayı gerekli kılar. Mevzubahis sürekli çalışma durumu kıdemlilik durumunu oluşturmaktadır. Kıdemlilik ise kariyer personelinin deneyim ve verimlilik kazanmasını, dolayısıyla ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet üretimini mümkün kılmaktadır. Bununla beraber üst derecelere terfi mevzusunda kıdem süresi başta gelen faktörlerden biridir. Kariyer sisteminin en önemli özelliklerinden birisi de her meslekte, hizmette, sorumluluk,



önem ve zorluk açılarından bir derecelendirmenin olmasıdır. Hiyerarşik bir derecelendirme, ücret düzeyiyle bağlantılı olarak personelin terfiine olanak sağlar. Terfi olanağı, personelin, işine gayretle sarılmasına vesile olmakta, ücret artışları yoluyla da ilave bir motivasyon sağlamaktadır. Sosyal ve hukuki güvence bu sistemin önemli bir özelliğidir (Kalkandelen,1972, s.115).

Kariyer, içinde çeşitli seviyelerde hizmet mevkileri bulunan bir meslek veya daha geniş bir deyimle hiyerarşik bir biçimde örgütlenmiş bir gruptur. Mensuplarına, genç yaşlarda girilen ömür boyu süren ve yavaş yavaş ilerlenen bir çalışma hayatı sunar. Kariyer sisteminde kişi, ömür boyu sürecek bir memurluk mesleğine girer. Personelin çalışma hayatı, devletin tek tarafı olarak oluşturduğu kamu hukuku statüsü kuralları tarafından düzenlenir. Bu statü, yükümlülükler ve haklar açısından kendilerini öteki çalışanlardan ayırır. Kariyer sistemi, personele ileri derecede bir güvence sağlar. Önemli bir kusur işlemedikçe çalışma hayatı emekliliğe kadar devam eder.

Kariyer sisteminde personel, içine girdikleri mesleğin basamaklarını yavaş yavaş çıkar. Bu yükselişte hizmet içinde kazanılan tecrübe, başarı ve bilgi esas alınır. Bu sistemde dikey kademeleşme büyük önem taşımaktadır. Kariyer sisteminde sistemin kendisi ile mensupları arasında kesin bir bağımlılık bulunmaktadır. Sistemin gerektirdiği bilgi ve beceriler sistem içinde kazanılır. Kariyer sisteminde mevkie, rütbeye verilen değer ve saygınlık ağır basar. Bu durum sadece resmi işlerde değil, kariyer sahibinin tutum, davranış ve ilişkilerine de yansımaktadır (Tutum,1976, s.32).

Kariyer sisteminde ana personel yapısı memurlardan müteşekkildir. Kariyer sistemini oluşturan memurların istihdam tipi süreklidir. Sürekli olarak istihdam edilen memurların kadroları daimidir. Bu doğrultuda memurluk statüleri güvence altına alınmıştır. Kariyer sistemi kişi odaklıdır.

Bu sistemde kamu hizmetleri yatay ve dikey olmak üzere iki yönlü olarak gruplandırılır. Kamu hizmetlerinin değişik mesleki tecrübe ve öğrenim düzeylerine göre ayrılması yatay bölünmeyi, hizmetlerin belli beceri, ihtisas ve disiplinlere göre birbirinden ayırt edilmesi ise dikey bölünmeyi belirtmektedir (Eryılmaz,2011, s.287).

### **1.4.2. Kadro (İş Sınıflama) Sistemi**

Kadro veya iş sınıflama sistemi ilk kez Amerika'da, atamalarda ve rotasyonlarda tek ölçüt olarak siyasal takdir yetkisinin geçerli olduğu yağma (spoils) sistemi adı verilen sistemin yerine ikame olarak geliştirilmiştir. Kadro veya pozisyon sistemi, spoils sistemine karşı bir tedbir olarak ortaya atılmıştır (Tutum,1976, s.36).

Eşit işe eşit ücret ilkesini gerçekleştirmek amacının yanı sıra, işe uygun eleman tedariki, eğitim, değerlendirme ve terfi işlemlerin düzenlenmesini sağlamak iş sınıflamanın başlıca amacıdır. İş sınıflama sisteminde işler ileri derecede ince ayrıntılar yönünden tahlile tabi tutulmak suretiyle çok sayıda sınıflar yaratılmaktadır. İleri derece uzmanlıktan dolayı bir sınıftaki personelin başka bir sınıftaki hizmetleri görmesi imkansızlaşmaktadır, uzmanlaşma çok ileri düzeylere kadar götürülmektedir.

Sınıf içinde ilerleme ve yükselme, yetişme koşulları ve ücret rejimi ve diğer personel işlemlerinde de personel arasında hiçbir imtiyaz, ayrıcalık söz konusu olmamaktadır. Personelin umumi veya hususi niteliklerindeki değişme veya yükselmeler, ücreti ve işi etkilememekte ve bu durum, bu sınıflandırma biçiminin amacının tabii bir gereği olmaktadır. Bu sistem önce, personeli hiçbir şekilde göz önünde tutmadan hizmetleri sınıflandırmakta, bu iş bittikten sonra bu hizmetleri yerine getirecek olan insan unsurunda, bu hizmetlerin gerektirdiği nitelikleri tespit etmektedir. Tabii olarak bu ikinci işlem insan unsurunun çok ciddi tahlili ve değerlendirilmesini gerektirmektedir. Böylece kadro ve personel arasında görevsel bir ilişki kurulmaktadır (Kalkandelen,1972, s.62).

Amerikan kökenli iş sınıflama veya kadro sistemi özel sektör istihdam biçimine özgüdür. Kadro sisteminde tasnif, işin gerektirdiği niteliklere göre yapılmakta, personelin sahip olması gereken özellikler bu niteliklere göre belirlenmektedir. İşin tanımı, özelliği, zorluğu gibi hususlar; işe kabul edilecek personelin taşınması gereken hususiyetlerin ve personele sağlanacak olan maddi menfaatin belirlenmesinde başat rol oynamaktadır (Güler,2005, s.202-203).

## **2. BÖLÜM: RUSYA FEDERASYONU HAKKINDA AÇIKLAMALAR**

Çalışmanın bu bölümünde araştırmanın yapıldığı ülke olan Rusya Federasyonu hakkında evvela ülkenin tarihi hakkında bilgiler verilmiştir. Tarihi bilgilerin akabinde ülkenin mevcut durumunu tanıtan genel bilgilerin yanı sıra sosyo-ekonomik durumunu ortaya koyan malumatlara yer verilmiştir. Bu bilgilerin ardından ülkenin anayasal organları ve federatif yapısı hakkında bilgiler sunularak çalışma konusu ülkenin genel anlamda tanıtılması amaçlanmıştır.

### **2.1. RUSYA FEDERASYONU TARİHİ, GENEL BİLGİLER VE SOSYO-EKONOMİK YAPISI**

Ülkelerin yönetim sistemleri incelenirken o ülkelerin tarihini, mevcut durumuyla ilgili genel bilgileri ve sosyo-ekonomik yapılarını bilmek doğru bir analiz yapma açısından önem arz etmektedir, çünkü her devletin içinde bulunduğu tarihsel, sosyal ve ekonomik koşullar, o devletin sadece personel yönetiminde değil bütün sistemi üzerinde büyük bir etkiye sahiptir. Örneğin, devletin merkeziyetçi geleneğini bilmek yarı başkanlık sisteminin neden yürütme lehine güçlendirildiğini bilmekte, devletin ekonomik durumunu bilmek ise, personel ücretlendirmesini anlamakta faydalı olacaktır. Bu noktadan yola çıkarak Rusya'nın tarihi geçmişi, güncel durumu, sosyal yapısı ve ardından da ekonomik yapısı incelenecektir.

#### **2.1.1. Rusya Federasyonu Tarihi**

Slav kökenli bir devlet olan Rusya'nın tarihi milattan sonra dokuzuncu yüzyıla kadar uzanmaktadır. 862 yılında Novgorod'da kurulan devlete Knyaz Rurik, "Rus" ismini vermiştir. 882 yılında Oleg isimli Knyaz, Kiev şehrini ele geçirerek prensliğini Kiev'e taşımıştır.

10. yüzyılda Hristiyanlığı kabul eden Rus milleti, 13. yüzyılda başlayan 15. yüzyılda biten Tatar-Moğol boyunduruğu altına girmiştir. 16. Yüzyılda ise Korkunç İvan döneminde Rusya bölgede ağırlığını hissettirmeye başlamıştır. 17. yüzyılın sonlarında tahta çıkan, 18. yüzyılın ilk çeyreğine kadar tahtta kalan Deli Petro yahut Büyük Petro, Rus ülkesinin yönünü batıya çevirmiş, Batı tarzında ıslahatlar ile ülkesini modernleştirmeye gayret etmiştir. Büyük Petro (Deli Petro) (M.S. 1672-1725) döneminde Rusya'nın bir "Batı Devleti" olması adına birçok siyasi, idari ve kültürel reform gerçekleşmiştir. Radikal kararlar alınmış, halk ile idare arasında reformlara

uyum sağlama sürecinde sorunlar yaşanmış, zorlu dönemler atlatılmış ancak nihayetinde Rusya artık bir “imparatorluk” olmuştur (<http://www.msydergi.com/uploads/dergi/248.pdf>, 18.07.2019).

20. yüzyıla gelindiğinde monarşi yönetimi güç kaybetmiştir. 1905 devrimi ile parlamenter monarşi yönetimine geçilmiş, 1917 Ekim devriminin zemini oluşmuştur. Ekim devriminin sonucunda 1922 yılında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği haline gelen Rus ülkesi, Mihail Gorbaçov’un “Perestroyka” (Yeniden Yapılanma) ve “Glastnost” (Açıklık) politikaları neticesinde 31 Aralık 1991 tarihinde Sovyetler Birliği dönemini geride bırakmıştır (Akın vd., 2004, s.264-266).

### 2.1.2. Rusya Federasyonu Hakkında Genel Bilgiler

1991’de Sovyetler Birliği’nin dağılmasından sonra kurulan ve bağımsız bir devlet olan Rusya Federasyonu, anayasalarında “*demokratik, federal, hukuk devletine dayalı bir cumhuriyet*” olarak tanımlanmaktadır. Ülke 85 federe birimden oluşmaktadır. 1993’te kabul edilen anayasa; haklar, özgürlükler, serbest seçimler, siyasi ve ideolojik çoğulculuk ve yargı bağımsızlığı gibi pek çok evrensel ilkeye yer vermektedir (Erdem, 2017, s.185).

Sovyetler Birliği döneminde sosyalist devlet yapısına göre örgütlenmiş olan Rusya’da, politika transferlerinin etkisiyle Fransa’dan alınarak Rusya’ya uyarlanan yarı başkanlık sistemi tercih edilmiştir (Babaoğlu e Çobanoğlu, 2017, s.285).

Resmi adı “*Rusya Federasyonu*” ve doğrudan “*Rusya*” olan ülke, hem halk tarafından seçilen devlet başkanı hem de parlamentoya bağlı bir hükümetin bir arada bulunması nedeniyle Yarı-Başkanlık modeli ile yönetilmektedir denebilir ancak bazı akademisyenler, devlet başkanının güçlü ve merkezi konumu dolayısıyla sistemi “başkanlık”, hatta bazı kaynaklarda “süper başkanlık” olarak nitelendirmektedir (Erdem, 2017, s.185-186).

Başkenti Moskova olan Federasyon’un resmi dili Rusça iken federal birimler de hesaba katıldığında 27 adet dil daha resmi statüye sahiptir. Para birimi olarak Ruble kullanılmaktadır. Başbakanı Dmitriy Medvedev ve Devlet Başkanı ise Vladimir Putin’dir.

Önde gelen siyasi partiler ise Birleşik Rusya Partisi, Komünist Parti, Liberal Demokratik Parti ve Adil Rusya Partisi'dir. Bunlardan Birleşik Rusya Partisi, ülkenin en güçlü partisidir (<http://www.mfa.gov.tr/rusya-kunyesi.tr.mfa>, 19.08.2019).

Rusya Federasyonu; Norveç, Finlandiya, Estonya, Letonya, Litvanya, Polonya, Beyaz Rusya, Ukrayna, Gürcistan, Azerbaycan, Kazakistan, Çin, Moğolistan ve Kuzey Kore, Ohotsk Denizi ile Japonya, Bering Boğazı'yla da ABD ile komşudur.

Rusya Federasyonu'nun üye olduğu uluslararası kuruluşlar şu şekilde sıralanmaktadır: Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı, Dünya Ticaret Örgütü, Avrasya Ekonomik Birliği, Bağımsız Devletler Topluluğu, Şanghay İş birliği Örgütü, Ortak Güvenlik Anlaşması Örgütü, Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü, Asya'da İşbirliği ve Güven Arttırıcı Önlemler Konferansı, Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği, Uluslararası Atom Enerjisi Ajansı (<http://www.mfa.gov.tr/rusya-kunyesi.tr.mfa>, 01.05.2019).

17.075.000 kilometrekarelik yüzölçümü ile coğrafi olarak dünyanın en büyük ülkesi olan Rusya Federasyonu, Dünya Bankası'nın 2018 yılı verilerine göre nominal GDP sıralamasında 1,657,553.77 trilyon dolarla ekonomik olarak dünyanın en büyük 11.ekonomisidir (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=RU>, 28.04.2019).

### **2.1.3. Toplumsal Yapı**

85 federe birimden oluşan federe bir cumhuriyet olan Rusya Federasyonu, 17.075.000 kilometrekarelik yüzölçümü ile coğrafi olarak dünyanın en büyük ülkesidir. 2018 verilerine göre ülkenin nüfusu 146,9 milyon kişidir. Sankt-Peterburg, Novosibirsk, Ekaterinburg ve Nijniy Novgorod ülkenin önemli şehirlerindedir. 2018 yılı verilerine göre ülke nüfusunun %74'ü şehirlerde ikamet etmektedir. ([http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#), 02.05.2019).

Önemli düzeyde etnik çeşitliliğe sahip olan Rusya'da, toplum Rus (%80,9), Tatar (%3,87), Ukraynalı (%1,4), Başkurt (%1,1), Çuvaş (%1), Çeçen (%1) ve diğer (%10,2) gruplardan oluşmaktadır. Görüldüğü üzere Rusya'da yaşayanların büyük

çoğunluğu Rus'tur. Sovyetler Birliğinde döneminde dahi Ruslar Rusya toplumunun yaklaşık yarısını oluşturmuşlardır (Şahin, 2016, s.16).

Rusya, aynı zamanda geniş bir dil çeşitliliğine de sahiptir. Rusya'da 140'tan fazla dil konuşulmaktadır. Bu diller, Hint-Avrupa, Altay, Ural ve Kafkasya gibi dil ailelerine mensuptur (Şahin, 2016, s.16). Bunlar arasında başta Rusça olmak üzere 28 tanesi resmi statüye sahiptir (<http://www.mfa.gov.tr/rusya-kunyesi.tr.mfa>, 19.08.2019).

Rusya'da dini yapı çeşitlilik göstermekle beraber, Rusya Bilimler Akademisi Sosyoloji Enstitüsü'nün 2009'da yaptığı sosyolojik bir araştırmaya göre toplumun çoğunluğu (Yaklaşık %65) Ortodoks Hristiyanlardan oluşurken, önemli bir kitle kendini dindar olarak tanımlamamaktadır. Öte yandan kendini bir dine mensup hissetmeyenlerin oranı da yüksek düzeydedir (Dini bir grup olarak değerlendirilecek olurlarsa sayısal açıdan 2. sırada gelirler). Toplumun geri kalanı ise yüzdesel büyüklük sırasına göre Müslümanlardan, Protestanlardan, Yahudilerden, Budistlerden ve diğer inançlara mensup insanlardan oluşmaktadır (<http://rusrand.ru/analytics/religija-v-sovremennoj-rossii>, 20.08.2019). Ülkede herhangi bir dini inanca mensup olmayanların oranı ve olanların ise önemli kısmının kendini dindar hissetmiyor seküler bir yapıya işaret etmektedir.

#### **2.1.4. Ekonomik Yapı**

Dünya Bankası 2018 yılı verilerine göre Rusya, nominal GDP sıralamasında 1,657,553,77 trilyon dolarla dünyanın en büyük 11. ekonomisidir. Satın alma gücü paritesi baz alındığında 2017 yılı için Rusya, 3.783.138 trilyon dolarla dünya sıralamasında 6. büyük ekonomi haline gelmektedir. Dünya Bankası verilerine göre enflasyon oranı 2017 yılı için %5,3 düzeyinde gerçekleşmiştir ve ülke, 2017 yılında %1,5 büyümüştür ([https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=RU&most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=RU&most_recent_value_desc=true), 29.04.2019).

Rus Devlet İstatistik Kurumu'nun 2018 yılı verilerine göre ülkede işsizlik oranı %4,8 olarak gerçekleşmiştir. 15 yaş üzeri iş gücü ise 76,3 milyon kişi ile ülke nüfusunun yaklaşık %52'si düzeyindedir (<https://www.vestifinance.ru/articles/113735>, 28.04.2019).

2017 yılının verileri göz önünde bulundurulduğunda, ülkenin yaklaşık beşte biri yoksulluk sınırının altında hayatını idame ettirmektedir ([http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#), 03.05.2019).

Yine 2017 verilerine göre Rusya Federasyonu'nun ihracatı 357.7 milyar dolar, ithalatı ise 227.4 milyar dolardır ([http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/ftrade/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/ftrade/#), 04.05.2019).

## 2.2. ANAYASAL ORGANLAR

12 Aralık 1993 tarihinde yapılan referandum sonucunda kabul edilen Anayasa ile Rusya Federasyonu'nun siyasi yapısı hukuki bir metne bağlanmıştır. Kabul edilen Anayasa'nın birinci maddesinde Rusya; cumhuriyetçi bir hükümet şekliyle, demokratik, federatif bir hukuk devleti olarak tanımlanmıştır (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993, md.1).<sup>1</sup>

Anayasanın 11. maddesine göre Rusya Federasyonu'nda devlet gücü; Rusya Federasyonu Başkanı, Federal Meclis (Devlet Duma'sı (Bundan sonra Duma olarak zikredilecektir) ve Federasyon Konseyi), Rusya Federasyonu hükümeti ve Rusya Federasyonu mahkemeleri tarafından kullanılmaktadır (Akhundova, 2014, s.95).

Kuvvetler ayrılığı ilkesine göre değerlendirildiğinde: yürütme erki; Rusya Federasyonu Başkanı ve Hükümet tarafından, yasama erki; Federal Meclis (Federasyon Konseyi ve Duma) tarafından, yargı erki ise; Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Mahkeme tarafından kullanılır.

Rusya Federasyonu devlet gücünün yapısı; Rusya Federasyonu başkanı, iki kanatlı Federal Meclis (Federasyon Konseyi ve Duma) ve Rusya Federasyonu Mahkemeleri tarafından oluşmaktadır. Federe birimlerde devlet iktidarı, federe birimlerin kendilerinin oluşturduğu devlet iktidar organları tarafından yürütülmektedir ([https://gossluzhba.gov.ru/Page/Index/Sistema\\_gosudarstvennoy\\_sluzhby#/footnote4](https://gossluzhba.gov.ru/Page/Index/Sistema_gosudarstvennoy_sluzhby#/footnote4) 22.04.2019).

---

<sup>1</sup>Bu çalışmada geçen Rusya Federasyonu Anayasası ve diğer kanunlar, Rus resmi mevzuat sitesinden alınmıştır (<http://www.pravo.gov.ru/>).

Bu bölüm başlığı altında Rusya’da devlet gücünü kullanan organlar hakkında kısaca bilgi verilecektir.

### 2.2.1. Rusya Federasyonu Başkanı

Anayasanın 4. bölümü başlığı altında bulunan 14 madde (80-93) Rusya Federasyonu Başkanının görev ve yetkilerini açıklamaktadır.

Rusya Federasyonu Başkanı devletin başıdır. Rusya Federasyonu Başkanı, Rusya Federasyonu Anayasası’nın, insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerinin garantörüdür. Rusya Federasyonu Anayasası tarafından oluşturulan prosedür uyarınca, Rusya Federasyonu egemenliğini, bağımsızlığını ve devlet bütünlüğünü korumak için önlemler alır, devlet organlarının koordineli bir şekilde çalışmasını ve etkileşimini sağlar. Rusya Federasyonu Başkanı, Rusya Federasyonu Anayasasına ve federal yasalara uygun olarak devletin iç ve dış politikasının ana yönlerini belirler. Devlet Başkanı olarak Rusya Federasyonu Başkanı, ülke içinde ve uluslararası ilişkilerde Rusya Federasyonu’nu temsil eder (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993, md.80).

Rusya Federasyonu Başkanı, gizli, genel, eşit ve doğrudan oy hakkıyla Rusya Federasyonu vatandaşları tarafından **altı** yıllığına seçilir. Rusya’da en az 10 yıl boyunca daimî ikamet eden ve en az 35 yaşında olan bir Rusya Federasyonu vatandaşı Rusya Federasyonu Başkanı seçilebilir. Aynı kişi, arka arkaya ikiden fazla dönem Rusya Federasyonu Başkanlığı makamını işgal edemez. Rusya Federasyonu Başkanını seçme prosedürü federal yasa ile belirlenir (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993, md.81).

Başkanın görev ve yetkileri şunlardır (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993, md.83):

- *“Duma’nın onayı ile Rusya Federasyonu başbakanını atar.*
- *Hükümetin toplantılarına başkanlık etme hakkına sahiptir.*
- *Hükümetin istifasına karar verir.*
- *Rusya Federasyonu Merkez Bankası Başkanlığı görevine atanmak üzere Duma’ya aday sunar. Merkez Bankası Başkanı’nın görevden alınma konusunu Duma’da gündeme getirir.*
- *Rusya Federasyonu Başbakanının önerisi üzerine, federal bakanları atar ve görevden alır.*



- *Anayasa Mahkemesinde ve Yüksek Mahkemede yargıçlık görevine atanmak üzere Federasyon Konseyine adaylar sunar; diğer federal mahkemelere hakimler atar.*

- *Başsavcı ve Başsavcı Yardımcılığı görevlerine atanmak üzere Federasyon Konseyine adaylar sunar; Başsavcı ve Başsavcı yardımcısının görevden alınmasına ilişkin önerilerini Federasyon Konseyine sunar; Rusya Federasyonu'nu oluşturan federal birimlerin savcılarının yanı sıra, bunlara eşit olan şehir savcıları hariç diğer savcıları atar ve görevden alır.*

- *Durumu federal yasalarla belirlenmiş olan Rusya Federasyonu Güvenlik Konseyi'ni oluşturur ve yönetir.*

- *Rusya Federasyonu'nun askeri doktrinini onaylar.*

- *Rusya Federasyonu Başkanlığı yönetimini oluşturur.*

- *Rusya Federasyonu Başkanlığı'nın genel kurul üyelerini atar ve görevden alır.*

- *Rusya Federasyonu Silahlı Kuvvetleri'nin yüksek komuta kademesini atar ve görevden alır.*

- *Federal Meclis departmanlarının ilgili komitelerine veya komisyonlarına danışıldıktan sonra, Rusya Federasyonu'nun yabancı devletlerdeki ve uluslararası kuruluşlardaki diplomatik temsilcilerinin istişaresi üzerine atama ve azil yapar.”*

Başkan; Anayasa ve Federal kanunlara uygun bir biçimde, Duma seçimlerine karar verir. Anayasaya uygun durumların oluşması halinde Duma'yı fesheder. Federal anayasa hukuku ile belirlenen usule uygun olarak referanduma karar verir (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993, md.84).

Başkan tarafından özellikle Duma seçimine karar verilmesi ve anayasadaki şartların doğması halinde Dumanın feshedilmesi hükümleri, erkler ayrılığı ilkesiyle bağdaşmayabilmektedir.

Başkan, federal kanunları imzalar ve ilan eder. Devletin iç ve dış politikasının ana hatları hakkında, ülkenin iç ve dış politik durumuna ilişkin yıllık mesajlarla Federal Meclis'te söylev icra eder (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993, md.84).

Rusya Federasyonu Başkanı, Rusya Federasyonu devlet makamları ile Rusya Federasyonu'nu oluşturan federe birimler arasındaki ve federe birimlerin kendi arasındaki uyuşmazlıkları çözmek için uzlaştırma prosedürlerini kullanabilir. Bir karara varılamaması durumunda, anlaşmazlığın çözümünü uygun mahkemeye havale edebilir (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993, md.85).

Rusya Federasyonu Başkanı, Rusya Federasyonu Silahlı Kuvvetlerinin başkomutanıdır. Rusya Federasyonu'na karşı saldırı durumunda veya ani saldırı tehdidi durumunda Başkan, Rusya Federasyonu topraklarında veya bazı bölgelerde, Federasyon Konseyine ve Duma'ya rapor ederek sıkıyönetim kanunlarını uygulamaya koyar. Sıkıyönetim kanunları rejimi federal anayasal yasa ile belirlenir (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993, md.87).

Başkan, siyasi sığınma ve vatandaşlık konularındaki meseleleri çözüme kavuşturur. Devlet nişanlarını, ödülleri, onursal unvanları, en yüksek askeri ve sivil unvanları takdim eder, affeder (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993, md.89).

Rusya Federasyonu Başkanı karar verir ve emir verir. Rusya Federasyonu Başkanının kararnameleri ve emirleri, Rusya Federasyonu topraklarının tamamında bağlayıcıdır. Rusya Federasyonu Başkanının kararnameleri ve emirleri, Rusya Federasyonu Anayasasına ve federal yasalara aykırı olamaz (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993, md.90).

Başkanın dokunulmazlığı vardır (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.91).

Rusya Federasyonu Başkanı, yemin ettiği andan itibaren yetkilerini kullanmaya başlar ve görev süresinin sona ermesiyle, Rusya Federasyonu'nun yeni seçilen Başkanının yemin etmesine müteakip görevinden ayrılmış olur. Rusya Federasyonu Başkanı, istifa, sağlık nedenleri veya görevden alınma konusunda kalıcı bir yetersizlik durumunda, yetkileri sona erer. Aynı zamanda, Rusya Federasyonu başkanlığının seçimi, görevden erken ayrılma tarihinden itibaren en geç üç ay içinde yapılmalıdır. Rusya Federasyonu Başkanı görevini yerine getiremediği her durumda, görev geçici olarak Rusya Federasyonu Başbakanı tarafından yerine getirilir. Rusya Federasyonu'na vekâleten başkanlık eden Başbakanın, Duma'yı feshetme, referandum

kararı verme ve Rusya Federasyonu Anayasası hükümlerinin değiştirilmesi gibi konularda yetkisi bulunmamaktadır (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993, md.92).

Başkan, Dumanın yapacağı vatana ihanet suçlaması ve yüksek mahkeme tarafından ispatlanmış ağır bir suç sebebiyle Federasyon Konseyi tarafından görevinden alınabilir. Duma'nın getireceği suçlama kararı ve Federasyon Konseyinin görevden alma kararı hem Duma'da hem de Federasyon Konseyinde en az üçte bir çoğunlukla teklif edilmeli ve en az üçte iki çoğunlukla kararlar kabul edilmelidir. Federasyon Konseyinin alacağı görevden alma kararı, Duma'nın yaptığı suçlama tarihinden sonraki üç ay içinde alınmalıdır. Duma'nın yaptığı suçlamanın üzerinden üç ay geçmesine rağmen Federasyon Konseyinde görevden alma kararı alınmaması halinde Duma tarafından Başkana atfedilen suç reddedilmiş sayılır (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993, md.93).

### **2.2.2. Federal Meclis**

Rusya Federasyonu'nun yasama organı yani federal meclis iki bölümlüdür. Bu bölümlerden birini Duma (Devlet Duma'sı), diğerini Federasyon Konseyi oluşturmaktadır. 450 kişilik Duma ve 85 federe birimden gönderilen ikişer temsilciden müteşekkil 170 kişilik Federasyon Konseyi'nin oluşturduğu 620 kişilik yasama organı "Federal Meclis" olarak adlandırılır. Anayasanın beşinci bölümündeki 16 madde (94-109) Federal Meclis ile ilgilidir.

Federal Meclis, diğer adıyla Rusya Federasyonu Parlamentosu, Rusya Federasyonu'nun temsil ve yasama organıdır (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993, md.94).

Duma üyeleri beş yıllığına seçilir. Federasyon Konseyi'ni oluşturma prosedürü ve Duma'ya milletvekili seçme prosedürü federal yasalarla belirlenir (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993, md.96).

21 yaşına ulaşmış ve seçimlere katılmaya uygun olan Rusya Federasyonu vatandaşları Duma'ya milletvekili seçilebilir. Aynı kişi, aynı anda Federasyon Konseyi üyesi ve Duma milletvekili olamaz. Duma milletvekili, diğer devlet organlarının ve yerel özyönetim organlarının milletvekili olamaz. Duma milletvekilleri sürekli bir şekilde profesyonel olarak çalışır. Duma milletvekilleri

kamu çalışanı olamaz, öğretim, bilimsel ve diğer yaratıcı faaliyetler haricinde başka ücretli faaliyetlerde bulunamazlar (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993, md.97).

Federasyon Konseyi üyeleri ve Duma milletvekilleri, görev süreleri boyunca dokunulmazlığa sahiptirler. Diğer kişilerin güvenliğini sağlamak için federal yasalarca öngörülen durumlar haricinde, olay yerinde gözaltına alınma durumları haricinde tutulamazlar, tutuklanamazlar, aranamazlar ve ayrıca vücut araştırmasına tabi tutulamazlar. Dokunulmazlıktan yoksun bırakma meselesi, Rusya Federasyonu Başsavcısı'nın Federal Meclis'in ilgili departmanına başvurması ile çözüme kavuşturulur (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993, md.98).

Federal Meclis kalıcı bir organdır. Duma, seçimlerden sonraki otuz gün içinde ilk toplantı için toplanır. Rusya Federasyonu Başkanı bu tarihten önce Duma toplantısı düzenleyebilir. Duma'nın ilk toplantısı en eski milletvekili tarafından açılır. Yeni seçilen Duma'nın çalışmaya başlamasıyla, önceki Duma'nın yetkileri sona erer (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993, md.99).

Rus anayasasının 102. Maddesine göre Federasyon Konseyinin yetkileri şu şekildedir (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.102):

- *“Rusya Federasyonu’nu oluşturan federal birimler arasındaki sınır değişikliklerinin onaylanması.*
- *Sıkıyönetim yasaının getirilmesine ilişkin Rusya Federasyonu Başkanı tarafından çıkarılan kararnamenin onaylanması.*
- *Olağanüstü hâl ilanına ilişkin Rusya Federasyonu Başkanı tarafından çıkarılan kararnamenin onaylanması.*
- *Rusya Federasyonu toprakları dışında, Rus Silahlı Kuvvetlerinin kullanımına karar vermek.*
- *Rusya Federasyonu Başkanlık seçimlerine karar vermek.*
- *Rusya Federasyonu Başkanının görevden alınması.*
- *Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Mahkeme yargıçlarının atanması.*
- *Rusya Federasyonu Başsavcısı ve vekillerinin atanması ve görevden alınması.*

- *Hesap Departmanı Başkan vekillerinin atanmasına, görevden alınmasına ve Hesap Departmanı denetçilerinin yarısının atanmasına ve görevden alınmasına karar vermek.”*

102. maddede Federasyon Konseyinin yetkilerine ek olarak karar alma prosedürü ve karar yeter sayısı da belirlenmiştir.

Buna göre; Federasyon Konseyi, yetki alanına giren konularda Rusya Federasyonu Anayasası ile kararlar alır. Federasyon Konseyinin kararları, Rusya Federasyonu Anayasası tarafından farklı bir karar alma prosedürü öngörülmedikçe, Federasyon Konseyinin toplam üye sayısının salt çoğunluğuyla alınır (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.102).

Anayasanın beşinci bölümü altında Federasyon Konseyinin yetkilerinin yanı sıra Duma'nın yetkileri de belirlenmiştir. Anayasanın 103.maddesine göre Duma'nın yetkileri aşağıdaki gibidir (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.103):

- *“Rusya Federasyonu Başbakanının atanmasına ilişkin Rusya Federasyonu Başkanına onay vermek.*
- *Rusya Federasyonu Hükümeti'ne güven oyu vermek.*
- *Duma'nın gündeme getirdiği konular da dahil olmak üzere, faaliyetlerinin sonuçları hakkında Rusya Federasyonu Hükümeti'nin yıllık raporlarını dinlemek.*
- *Rusya Federasyonu Merkez Bankası Başkanı'nı atamak ve görevden almak.*
- *Hesap Departmanı Başkanı ve denetçilerinin yarısını atamak ve görevden almak.*
- *Federal anayasal kanunlara uygun olarak hareket eden, İnsan Hakları Komiserini atamak ve görevden almak.*
- *Af ilan etmek.*
- *Görevden alınmasını sağlamak amacıyla Rusya Federasyonu Başkanı aleyhine suçlamada bulunmak.”*

Dumanın yetkilerinin yanı sıra karar alma prosedürü ve karar yeter sayısı da 103. Maddede belirlenmiştir.

Buna göre; Duma, Rusya Federasyonu Anayasası'nın yetki alanı içindeki konularda kararlar alır. Duma'nın kararları, Rusya Federasyonu Anayasası tarafından farklı bir karar alma prosedürü öngörülmedikçe, Duma'nın toplam milletvekili sayısının salt çoğunluğu ile alınır (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.103).

Federal yasalar Duma tarafından kabul edilir. Federal Yasa, Rusya Federasyonu Anayasası tarafından aksi belirtilmedikçe, Duma'nın toplam milletvekili sayısının çoğunluğuyla kabul edilir. Duma tarafından kabul edilen federal yasalar, değerlendirilmek üzere beş gün içinde Federasyon Konseyine sunulur. Federal kanun, Federasyon Konseyi üye sayısının salt çoğunluğu olmadan kabul edilmişse veya on dört gün içinde Federasyon Konseyi tarafından değerlendirilmemişse, onaylanmamış sayılır.

Duma'nın aşağıdaki konularda kabul ettiği federal kanunlar, Federasyon Konseyi'nin zorunlu incelemesine tabidir:

- Federal bütçe.
- Federal vergiler ve harçlar.
- Maliye, para biriminin değeri, kredi, gümrük hakkında düzenlemeler ve para emisyonu.
- Uluslararası anlaşmalarının onaylanması ve feshi;
- Rusya Federasyonu'nun devlet sınırının korunması ve statüsü.
- Savaş ve barış kararı (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.106).

Kabul edilen federal kanun, imza ve yayımlanma için beş gün içinde Rusya Federasyonu Başkanına gönderilir. Rusya Federasyonu Başkanı, on dört gün içinde federal kanunu imzalar ve yayımlar. Rusya Federasyonu Başkanı, federal yasanın kendisine gelmesinden itibaren on dört gün içinde yasayı reddederse, Duma ve Federasyon Konseyi bu yasayı Rusya Federasyonu Anayasası tarafından belirlenen şekilde yeniden inceler. Yeniden ele alındıktan sonra, federal yasanın daha önce kabul edilmiş olan versiyonu, Federasyon Konseyi üyeleri ve Duma milletvekillerinin toplam üye sayısının en az üçte ikisinin çoğunluğu ile onaylanırsa, Rusya Federasyonu Başkanı mükerrer kabul edilen yasayı yedi gün içinde yayımlamak zorundadır (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.107).

### 2.2.3. Hükümet

Anayasanın altıncı bölümünde yer alan sekiz madde (110-117) Rusya Federasyonu Hükümetine ayrılmıştır. Altıncı bölüm başlığı altında hükümetin oluşumu, görev ve yetkileri ele alınmıştır. Rusya Federasyonu hükümet başkanı, başbakan olarak anılacaktır.

Rusya Federasyonu'nda yürütme yetkisi, Rusya Federasyonu Hükümeti tarafından kullanılır. Rusya Federasyonu Hükümeti; Rusya Federasyonu Başbakanı, Rusya Federasyonu Başbakan Yardımcısı ve federal bakanlardan oluşmaktadır (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993, md.110).

Rusya Federasyonu Başbakanı, Duma'nın onayı ile Rusya Federasyonu Başkanı tarafından atanır. Rusya Federasyonu Başbakanlığına aday gösterme; herhangi bir adayın Duma tarafından reddildiği günden itibaren iki hafta içinde, yeni seçilen Rusya Federasyonu Başkanının göreve başlamasından itibaren iki hafta içinde veya Rusya Federasyonu Hükümetinin istifasından itibaren bir hafta geçmeden yapılır. Başkan tarafından teklif edilen Başbakan adayının Duma tarafından üç kez reddedilmesinden sonra, Rusya Federasyonu Başkanı, Duma'yı fesheder ve seçimleri yeniler (Rusya Federasyonu Anayasası, 1993, md.111).

Anayasanın 114. Maddesine göre Rusya Federasyonu Hükümetinin görev ve yetkileri şunlardır (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.114):

- *“Federal bütçeyi hazırlar, Duma'ya sunar ve uygulanmasını sağlar. Devlet Duma'sına federal bütçenin uygulanmasına ilişkin rapor sunar. Duma'nın ortaya çıkardığı konular da dahil olmak üzere, hükümet faaliyetlerinin sonuçları hakkında Duma'ya yıllık raporlar sunar.*
- *Rusya Federasyonu'nda tek bir mali, kredi ve para politikasının uygulanmasını sağlar.*
- *Rusya Federasyonu'nda kültür, bilim, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, ekoloji alanında bütünlük bir devlet politikasının uygulanmasını sağlar.*
- *Federal mülkiyeti yönetir.*
- *Ülkenin savunmasını, devletin güvenliğini ve Rusya Federasyonu'nun dış politikasının icrasını sağlayacak önlemler alır.*

- *Hukukun üstünlüğü, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin kollanması, kamu mallarının ve kamu düzeninin korunması, suçla mücadelenin sağlanması için önlemler alır.*
- *Anayasanın, Başkanlık kararlarının, federal yasaların kendisine verdiği diğer yetkileri kullanır.”*

Rusya Federasyonu Hükümeti'nin faaliyetlerine ilişkin prosedür, federal anayasal kanunlar ile belirlenir (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.114).

Anayasaya bağlı olarak ve bunlara uygun olarak, federal yasaların, Rusya Federasyonu Başkanının normatif kararlarının, Rusya Federasyonu Hükümetinin emir ve kararlarının yerine getirilmelerini sağlar. Rusya Federasyonu Hükümetinin kararları ve emirleri tüm Rusya Federasyonu'nda bağlayıcıdır. Hükümetin emir ve kararları; Anayasaya, federal yasalara, Rusya Federasyonu Başkanı'nın kararlarına aykırı olması durumunda, hükümetin emir ve kararları Rusya Federasyonu Başkanı tarafından iptal edilebilir (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.115).

#### **2.2.4. Yargı Gücü**

Rusya Federasyonu'nda adalet sadece mahkeme tarafından gerçekleştirilir. Yargı gücü; anayasal, medeni, idari ve cezai kovuşturmalar aracılığıyla gerçekleştirilir. Rusya Federasyonu yargı sistemi, Rusya Federasyonu anayasası ve federal anayasal kanunlar ile kurulmuştur. Acil mahkemelerin oluşturulmasına izin verilmez (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.118).

En az beş yıllık hukuk mesleğinde hukuk diplomasına ve iş tecrübesine sahip, 25 yaşını doldurmuş Rusya Federasyonu vatandaşları yargıç olabilir. Federal yasalarla, Rusya Federasyonu mahkemelerinin yargıçları için ek şartlar getirebilir (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.119).

Yargıçlar bağımsızdır ve yalnızca Rusya Federasyonu Anayasasına ve federal yasalara tabidir. Mahkeme, bir devlet organının veya başka bir organın eylemleri ile yasalar arasında uyuşmazlık olması durumunda yasalara göre hüküm verir (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.120).

Yargıçlar yerlerinden edilemez. Bir yargıcın yetkileri, federal yasalarla belirlenmiş gerekçelerle prosedürlere uygun bir şekilde feshedilebilir veya askıya alınabilir (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.121).

Yargıçlar dokunulmazdır. Yargıçlar, federal yasaların ön gördüğü usullere göre, cezai sorumluluğa sahip değildir (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.122).



Duruşmalar halka açıktır. Federal yasalarca öngörülen davalarda kapalı oturumlara izin verilir. Federal yasaların öngördüğü davalar dışında, ceza davalarının mahkemelerde gıyabında yargılama yapılamaz. Adli işlemler, tarafların eşitliği ve rekabet temelinde yürütülmektedir. Federal yasalarla öngörülen durumlarda, adli işlemler, yargıç yardımcısı jüri üyelerinin katılımı ile yürütülür (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.123).

Mahkemeler sadece federal bütçeden finanse edilir ve federal yasaya uygun olarak tam ve bağımsız bir adalet yönetimi imkânı sağlamak zorundadır (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.124).

Rus anayasasının 125. Maddesi, Anayasa Mahkemesinin yapısı ve görevleri ile ilgili düzenlemeleri içermektedir. Anayasanın 125.maddesine göre:

Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi 19 yargıçtan oluşmaktadır. Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi; Rusya Federasyonu Başkanı, Federasyon Konseyi, Devlet Duma'sı, Federasyon Konseyi üyelerinin veya Duma milletvekillerinin beşte biri, Rusya Federasyonu Hükümeti, Rusya Federasyonu Yüksek Mahkemesi, Rusya Federasyonu'nu oluşturan federe birimlerin yasama organları ve yürütme organlarının talebi üzerine, Rusya Federasyonu anayasasına uygunlukla ilgili şu davaları dikkate almaktadır:

- Rusya Federasyonu Başkanı'nın, Federasyon Konseyinin, Duma'nın ve Rusya Federasyonu Hükümeti'nin normatif işlemleri ve federal yasalar hakkında.
- Cumhuriyetlerin anayasalarına, tüzüklere, bunların yanı sıra yasalara ve Rusya Federasyonu federe birimlerinin diğer normatif işlemleri ile, Rusya Federasyonu devlet organlarının bağlantılı yönetimleri ve Rusya Federasyonu'nun devlet organlarının ve Rusya Federasyonu Federe birimlerinin devlet organlarının müşterek yönetimleri hususlarında.
- Rusya Federasyonu devlet organları ile Rusya Federasyonu federe birimleri arasındaki anlaşmalar hakkında ve Rusya Federasyonu federe birimlerinin devlet organları arasındaki anlaşmalar hakkında.
- Rusya Federasyonu'nun yürürlüğe girmemiş uluslararası anlaşmaları hakkında.

Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi aşağıda bahsedilen yargısal anlaşmazlıkları çözmektedir:

- Federal hükümet organları arasındaki.
- Rusya Federasyonu devlet organları ile Rusya Federasyonu federe birimlerinin devlet organları arasındaki.
- Rusya Federasyonu federe birimlerinin en yüksek devlet organları arasındaki.

Anayasaya aykırı olarak kabul edilen kanunlar veya hükümler geçersizdir. Rusya Federasyonu anayasasına uygun olmayan uluslararası anlaşmalar ve sözleşmeler yürürlüğe ve uygulamaya girmez.

Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi; Federasyon Konseyinin talebi üzerine, Rusya Federasyonu Başkanının vatana ihanetle veya başka bir ciddi suç işlemekle suçlandığı süreçle ilgili karar verir (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.125).

Rusya Federasyonu Yüksek Mahkemesi; hukuk, ceza, idare ve genel mahkemelerdeki diğer davalarda en yüksek yargı organı olup, federal yasa tarafından öngörülen usule ilişkin biçimlerde adli denetim yürütür ve mahkeme işlemleri hakkında yorumlar sunar (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.126).

Cumhuriyet Savcılığının faaliyetlerine ilişkin yetki, kuruluş ve prosedürler federal yasalarca belirlenir. Rusya Federasyonu Başsavcısı ve Rusya Federasyonu Başsavcısı vekilleri, Rusya Federasyonu Başkanı'nın tavsiyesi üzerine Federasyon Konseyi tarafından atanır ve görevden alınırlar. Rusya Federasyonu'nu oluşturan federe birimlerin savcıları, Rusya Federasyonu Başsavcısı'nın tavsiyesi üzerine, federe birimin de onayıyla Rusya Federasyonu Başkanı tarafından atanır. Rusya Federasyonu federe birimlerinin savcıları, Rusya Federasyonu Başkanı tarafından görevden alınırlar. Şehir savcıları, ilçe savcıları ve bunlara eşit olan savcılar haricindeki diğer savcılar, Rusya Federasyonu Başkanı tarafından atanır ve görevden alınırlar. Şehir savcıları, ilçe savcıları ve bunlara eş savcılar, Rusya Federasyonu Başsavcısı tarafından atanır ve görevden alınır (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.129).

### **2.2.5. Yerel Özyönetim**

Anayasanın 130. maddesine göre yerel özyönetimin tanımı şu şekildedir: Rusya Federasyonu'nda yerel özyönetim; mahalli öneme haiz sorunların çözümü, belediye mülklerinin kullanımı, satışı, mülk edinilmesi konularında yerel nüfus sayesinde bağımsız çözümler sunar. Yerel özyönetim, halkın iradesinin seçilmesi ve diğer yerel özyönetim organları aracılığıyla; referandum, seçim, halkın iradesinin

diğer doğrudan ifade şekilleri yoluyla vatandaşlar tarafından yerine getirilir (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.130).

Yukarıda yapılan anayasal tanımlamaya ek olarak özetle yerel özyönetimler Rusya'daki belediye teşkilatlarıdır. Yerel teşkilat olarak kurulan belediyeler nüfus ve gelişmişlik düzeylerine göre oluşturulmaktadır. Yerel özyönetimlerin yapısı ve işleyişleri hakkında standart bir yapı bulunmamaktadır. Her yerel özyönetimin kendi iç tüzüğü bulunmaktadır. Yerel özyönetimlerde meclis üye sayısı nüfusa göre belirlenmektedir. Genel olarak meclis üyeleri ve başkan halk tarafından 4-6 yıllığına seçilmektedirler. Bunun yanı sıra Başkan belediye meclisi tarafından yahut federe merkez tarafından da seçilebilmektedir. Başkan yerel halka ve meclise karşı sorumludur (Akhundova,2012, s.69-70).

Anayasanın 131. Maddesine göre yerel özyönetimin yönetimi ve oluşumu şöyledir: Yerel özyönetim, kentsel ve kırsal yerleşim yerlerinde ve diğer alanlarda, tarihi ve diğer yerel gelenekler göz önüne alınarak yönetilir. Yerel özyönetim organlarının yapısı nüfus tarafından bağımsız olarak belirlenir. İlgili bölge nüfusunun görüşü dikkate alınarak, yerel özyönetimin uygulandığı bölgelerin sınırlarının değiştirilmesine izin verilir (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.131).

Anayasanın 132. maddesinde yerel özyönetimlerin işlevleri sıralanmıştır. Yerel özyönetimler belediye mülkünü bağımsız olarak yönetir, yerel bütçeyi oluşturur, onaylar ve uygular, yerel vergi ve harçlar oluşturur, kamu düzeninin korunmasını sağlar ve ayrıca yerel öneme sahip diğer sorunları çözer. Yerel özyönetim organları; kanun tarafından, belirli kamu yetkileriyle yetkilendirilebilir. Bu yetkilerin uygulanması için gerekli olan maddi ve mali kaynakları alabilir. Devredilen yetkilerin kullanımı, devlet tarafından kontrol edilir (Rusya Federasyonu Anayasası,1993, md.132).

### **2.3. FEDERATİF YAPI**

Yüzölçümü bakımından dünyanın en büyük ülkesi olan Rusya Federasyonu'nun federatif yapısı, kamu hizmetlerini ve kamu personelini incelemek bakımından oldukça önemli bir konudur. 1991 yılında Sovyetler Birliği'nin

çökmesiyle beraber Rusya Federasyonu'nun federatif yapıda yeniden teşkilatlanması 1993 anayasasıyla yasal bir zemine oturtulmuştur.

1993 anayasasının üçüncü başlığı olan "Federal Yapı" başlığı, içerdiği 15 madde ile Rusya Federasyonu'nun federe yapısının anayasal çerçevesini belirlemektedir. 2019 yılı itibariyle Rusya Federasyonu'nda 22 Respublika (Cumhuriyet), 3 federal şehir, 46 Oblast, 9 Kray, 4 Otonom Okrug ve 1 Otonom Oblast üzere 85 adet federe birim mevcuttur (<http://www.constitution.ru/en/10003000-04.htm>. 20.07.2019).

Her federe birimin kendi lideri, yasama organı, kendi anayasasıyla ve mevzuatı ile desteklenen bir anayasa mahkemesi vardır. Federe birimler her birinden ikişer temsilci olmak üzere Federal Mecliste temsil edilirler. Oblast, Kray ve Okrug terimleri Türkçeye "bölge, alan" olarak çevrilmektedir. Bu bağlamda Oblast İngilizce Region, Kray Territory, Okrug ise Area olarak tercüme edilerek terimlerin sözel olarak anlam farklılıkları ortaya konulabilir.

### **2.3.1. Respublika (Cumhuriyet)**

85 federe birimin 22'sini oluşturan Respublika'lar (Cumhuriyet), birçoğunda Rus nüfus çoğunlukta olmasına rağmen etnik köken temelli olarak yapılandırılmıştır. Cumhuriyetler, Lenin'in azınlıklara verdiği kendi kendini yönetme hakkına binaen 1917 yılında kurulmuştur.

Her biri belirli bir etnik kökenin ana vatanı kabul edilen federal cumhuriyetler kendi Anayasaları, Başkanları ve Parlamentoları ile özerktirler (Akhundova,2019, s.43). Cumhuriyetler kendi anayasalarıyla yönetilirler ve kendi resmi dillerini kullanma haklarını saklı tutarlar.

2019 yılı itibariyle Rus anayasasında tanımlı bulunan Respublika'lar (Cumhuriyet) aşağıdaki gibidir (<http://www.constitution.ru/en/10003000-04.htm>. 21.07.2019):

- Adıge Cumhuriyeti
- Altay Cumhuriyeti
- Başkörtöstan Cumhuriyeti

- Buryat Cumhuriyeti
- Dağıstan Cumhuriyeti
- İnguşetya Cumhuriyeti
- Kabardino-Balkar Cumhuriyeti
- Kalmık Cumhuriyeti
- Karaçay-Çerkes Cumhuriyeti
- Karelia Cumhuriyeti
- Komi Cumhuriyeti
- Kırım Cumhuriyeti
- Mari El Cumhuriyeti
- Mordovia Cumhuriyeti
- Sakha (Yakutya) Cumhuriyeti
- Kuzey Osetya-Alania Cumhuriyeti
- Tataristan Cumhuriyeti
- Tuva Cumhuriyeti
- Udmurt Cumhuriyeti
- Hakasya Cumhuriyeti
- Çeçen Cumhuriyeti
- Çuvaş Cumhuriyeti

### **2.3.2. Federal Şehir**

Rusya Federasyonu'nda toplamda 3 adet bulunan federal şehirler, kendi içlerinde şehir ve kasaba oluşturabilmektedir. Federal şehirlerde Kent Hükümeti yüksek yürütme organıdır, Kent Duması ise yasama organıdır. Federal şehirlerin başında seçimle iş başına gelen Mer adı verilen başkan bulunmaktadır. 2019 yılı itibariyle anayasada bahsi geçen federal şehirler şu şekildedir (<http://www.constitution.ru/en/10003000-04.htm>. 20.07.2019):

- Moskova
- St. Petersburg
- Sivastopol

### 2.3.3. Oblast

Oblastlar Rus federal sisteminin en yaygın idari birimidir. 85 federe birimin 46 tanesi Oblast'tır. Oblast sözcüğünün Türkçe karşılığı "bölge, alan" olarak dilimize çevrilmiştir. Spesifik bir coğrafi alan üzerinde hüküm süren Oblast'lar, bir hükümete ve demokratik yolla seçilmiş bir eyalet meclisine sahiptir. En yüksek yürütme organı olan "Gubernator" Rusya Federasyonu başkanı tarafından atanmaktadır yani atanmış bir yönetici ile yönetilir ve yerel yasama organları bulunmaktadır (<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/422120>, 21.07.2019).

Oblast'lar genellikle yönetim merkezi olan şehirlerin adı ile isimlendirilirler. Bu federal birimler kendi içlerinde "rayon" adı verilen ilçe benzeri birimlere ayrılmaktadırlar. 2019 yılı itibariyle anayasada mevcut olan Oblast'lar şunlardır (<https://www.worldatlas.com/articles/what-are-the-federal-subjects-of-russia.html>, 19.07.2019):

- Amur Oblastı
- Arkhangelsk Oblastı
- Astrakhan Oblastı
- Belgorod Region,
- Bryansk Oblastı
- Chelyabinsk Oblastı
- Ivanovo Oblastı
- Irkutsk Oblastı
- Kaliningrad Oblastı
- Kaluga Oblastı
- Kemerovo Oblastı
- Kirov Oblastı
- Kostroma Oblastı
- Kurgan Oblastı
- Kursk Oblastı
- Leningrad Oblastı
- Lipetsk Oblastı
- Magadan Oblastı

- Moscow Oblastı
- Murmansk Oblastı
- Nizhny Novgorod Oblastı
- Novgorod Oblastı
- Novosibirsk Oblastı
- Omsk Oblastı
- Orenburg Oblastı
- Orel Oblastı
- Penza Oblastı
- Pskov Oblastı
- Rostov Oblastı
- Ryazan Oblastı
- Samara Oblastı
- Saratov Oblastı
- Sakhalin Oblastı
- Sverdlovsk Oblastı
- Smolensk Oblastı
- Tambov Oblastı
- Tomsk Oblastı
- Tver Oblastı
- Tula Oblastı
- Tyumen Oblastı
- Ulyanovsk Oblastı
- Vladimir Oblastı
- Volgograd Oblastı
- Vologda Oblastı
- Voronezh Oblastı
- Yaroslav Oblastı

#### **2.3.4. Kray**

Rus federal sistemi içerisinde 9 tane bulunan Kray'lar; belli bir coğrafi bölge üzerinde, bir yasama organına ve hükümete sahip olarak hüküm süren federe

birimlerdir. Kray'ların en yüksek yürütme gücü olan "Gubernator" tıpkı Oblast'larda olduğu gibi Rusya Federasyonu başkanı tarafından atanır. 2019 yılı itibariyle anayasada bahsi geçen Kray'lar şunlardır (<http://www.constitution.ru/en/10003000-04.htm>. 20.07.2019):

- Altay Krayı
- Trans-Baykal Krayı
- Kamçatka Krayı
- Krasnodar Krayı
- Krasnoyarsk Krayı
- Perm Krayı
- Primorye Krayı
- Stavropol Krayı
- Kabarovsk Krayı

#### **2.3.5. Otonom Okrug**

85 federe birimden 4 tanesini oluşturan Otonom Okrug'lar ilk olarak 1920'lerde Sovyetler Birliğinin kuzey bölgesinde yaşayan yerel halka özerklik sağlamak için kurulmuşlardır. 1977 anayasası, özerkliği olmayan diğer bölgesel ve idari birimlerden ayırmak için "ulusal okruglar" yerine "otonom okrug" kullanımını vurgulamıştır. Oblast'lar ve Kray'lar içerisinde varlığını sürdüren Otonom Okrug'lar 1990 yılında statülerinin yükseltilmesinden sonra günümüzdeki halini almıştır.

2019 yılı itibariyle anayasada belirtilen otonom okruglar aşağıdaki gibidir (<http://www.constitution.ru/en/10003000-04.htm>. 15.07.2019):

- Nenets Otonom Okrug
- Khanty-Mansi Otonom Okrug
- Chukotka Otonom Okrug
- Yamal-Nenets Otonom Okrug

#### **2.3.6. Otonom Oblast**

Yahudi Otonom Oblast'ı Rusya Federasyonu anayasasının 65. Maddesinde düzenlenmiş tek Otonom Oblasttır. Rusya'nın uzak doğusunda yer alan bu federe birim, bölgenin yaklaşık %25'inin Yahudi olduğu 1940'larda resmi bir Yahudi bölgesi



olarak amaçlanmıştır. Yahudi Otonom Oblastı İsrail'den sonra ikinci resmi Yahudi bölgesidir. Bölgenin yasama organı 5 yıllığına seçilen 19 vekilden oluşmaktadır (<https://www.worldatlas.com/articles/what-are-the-federal-subjects-of-russia.html>,19.07.2019).

### **3. BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİNDEKİ DÖNÜŞÜMÜN RUS KAMU PERSONEL SİSTEMİNE ETKİSİ**

Birinci bölüm başlığı altında bilgi verilmeye çalışılan kamu yönetimi anlayışlarına paralel olarak Rus kamu yönetimi ve personel yönetimindeki değişimlerin ele alınacağı bu bölümde gerek personel yönetimi gerekse idari anlamdaki reformlar hakkında bilgiler verilecektir.

İdari ve iktisadi kararların tek partili bir yönetim merkezinden verildiği sosyalist bir yönetim anlayışının hâkim olduğu Sovyetler Birliği dönemindeki ve Rusya Federasyonu'ndaki kamu hizmeti ve personel sistemi tanıtılıp, 1917'den günümüze kadarki zaman diliminde geçirdiği değişimler hakkında bilgiler sunulacaktır.

#### **3.1. KAMU YÖNETİMİNDEKİ DEĞİŞİM VE RUSYA**

Kamu Yönetiminde Değişim ve Rusya başlığı altında, Sovyetler Birliği'nde ve Rusya'da gerçekleştirilen reform hareketlerinin, kamu hizmeti ve kamu personel sistemi bağlamında incelemesi yapılacaktır.

Sovyetler Birliği öncesi Rus imparatorluğu döneminde batılılaşma yönünde girişimlerde bulunan Büyük Petro 1722 yılında, kamu personelinin tasnif etmek için dosyalama memuru rütbesinden özel danışman rütbesine kadar olan 14 rütbeyi sınıflandırarak "Rütbe Tablosu" oluşturmuştur. Sovyetler Birliği'ne dek çoğunluğu soylulardan oluşan "Chinovniki" adı verilen kamu görevlileri toplumsal hayatta da söz sahibi olmuşlardır. Sovyetler Birliği dönemine geçildiğinde kamu personellerinin imparatorluk zamanındaki ayrıcalıklı durumları son bulmuş İş Kanunu'na tabi birer çalışan haline getirilmişlerdir (Maxwell, 1932, s.26.).

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin 1991 yılında dağılması üzerine Rusya Federasyonu'nda yürütülen kamu yönetimi alanındaki değişim aşamalarını

incelememiz için öncelikle Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'ndeki bürokrasiyi ele almamız gerekmektedir.

### **3.1.1. Sovyetler Birliği Döneminde Kamu Hizmeti ve Kamu Personel Sistemindeki Değişimler**

Marksist-Leninist doktrine göre, sosyalist bir devletin oluşumunun ön şartı, eski devlet aygıtının imhasıdır. Bolşevikler; bir komün devleti fikri ile bürokrasisiz, polissiz, muvazzaf ordusuz, bir süre boyunca herkesin bürokrat olduğu ve bu nedenle hiç kimsenin daimî bürokrat olamayacağı bir devlet için devrim yapmışlardır (Aktov, Zubairov, Mordvintsev,1995, s.7).

1917 devriminden sonra yetkililer, bürokrasinin kaldırılması ve onun yerine işçi sınıfının temsilcilerinin konulması sorunuyla karşı karşıya kalmışlardır. 24 Kasım 1917 tarihinde “Tüm Rusya Merkezi Yönetim Komitesi” ve “Sovyet Halk Komiserliği” kararnamesi ile memur hiyerarşisi ve memur rütbeleri ortadan kaldırılmıştır. Çarlık dönemi kamu hizmeti sisteminin ortadan kaldırılması, eski bürokrasinin yıkılarak yerine bir proleter kamu hizmeti sistemi getirilmesi sloganı altında gerçekleşmiştir (Gvozdeva, Kazakova, 2015, s.6).

Çok geçmeden Çarlık döneminden miras kalan eski bürokrasi ile yeni bürokrasi arasındaki çizgi silinmiştir. Devrim öncesi dönemin bürokratları ya yeni zamanın gerçeklerine uyarlanmışlar ya da yeni yetkililerin eğitimi sırasında baskı görerek devlet aygıtından çıkarılmışlardır.

Ülkenin yaşam faaliyetlerinin tüm alanlarında devlet kontrolü olduğu için çok sayıda çalışan gerektiğinden bürokrat sayısı giderek artmıştır. 1920 nüfus sayımına göre Moskova'da en az 230 bin kamu personeli varken 1921 yılında tüm Sovyet Rusya'daki kamu personeli sayısı 5,7 milyon kişiye ulaşmıştır. Halbuki 1913 yılında 174 milyon nüfusu barındıran Rus İmparatorluğu'nda sadece 253 bin kamu personeli bulunmaktaydı (Obolonskiy, 2011, s.108).

Sovyet dönemindeki memurlar, iş mevzuatına tabi olan diğer tüm çalışanlarla aynı haklara sahiptiler. Herkes için eşit yıllık izin ve standart çalışma saatleri oluşturulmuştu.

Kasım 1925'te, çalışanların seçimi, atanması ile ilgili ve yöneticilerin Merkez Komite tarafından atandığı yahut Merkez Komite'nin onayıyla atandığı kadroların yeniden tanımlanması hakkında bir Tüzük kabul edilmiştir.

1930'ların başında Parti (Sovyetler Birliği Komünist Partisi) ve devlet organlarında çalışacak görevli rezervi hazırlamak maksadıyla komünist üniversiteler ve Sovyet-parti okulları sistemi oluşturulmuştur. Bu bağlamda adaylarda aranan 3 vasıf ön plana çıkmıştır.

- “Marksist ideolojiye kökten bağlılık
- Parti disiplinine koşulsuz uyum
- Ulusal ekonominin belli bir alanında mesleki eğitim almış olmak.”

1930'ların sonunda kamu kurumlarındaki ve toplumsal kuruluşlardaki en önemli kadroları içeren ve bu kadrolarda çalışacaklarda aranan şartları da kapsayan, kamu yönetimi prensipleriyle bağlantılı olan bir terminolojik liste (Номенклатура) oluşturulmuştur. Mevzubahis listedeki adaylarda aranan en önemli özellik, mesleki uzmanlık yahut nitelik değil tamamen siyasi özelliklerdi.

Nomenklatura adı verilen bu listede; çalışanlar niteliklerine göre, Hükümet Temsilcileri, Uzmanlar ve Yardımcı Personel olmak üzere 3 gruba ayrılmışlardır. Bunlar arasında Uzmanlar; seçim, atama ve yarışma yoluyla işe alınmaktaydı ve sadece bu grup kamu personeli niteliği taşımaktaydı. (Shomayeva, 2014, s.21).

1956 yılının haziran ayında Komünist Parti, memurları ve parti yöneticilerini yetiştirmede gelişim sağlanması yönünde tedbirler içeren bir karar kabul etmiştir. Bu çerçevede bölgeler arası ve cumhuriyetler arası olarak hizmet eden 4 yıllık 30 adet yüksek parti okulu açılmıştır. 1956-1958 yılları arasında taşrada faaliyet gösteren parti çalışanlarını ve Sovyet çalışanlarını yetiştirmek için 52 adet Sovyet parti okulu açılmıştır.

1964-1982 yılları arasında Komünist Parti sekreteri olan Leonid Brejnev döneminde kamu hizmeti, terminolojik kadro listesinin genişletilmesi ve görev süresinin uzatılması bağlamında karakterize edilmiştir. Bu dönemde bürokratlar arasında kişisel himaye sistemi oluşmuştur. Üst düzey yöneticiler altlarındaki yöneticileri kendi çevrelerinden seçmeye başlamış gruplar arası bir mücadele baş

göstermiştir. Bürokrasi, akrabalık ilişkilerinin rolünün büyüdüğü kalımsal bir özellik göstermeye başlamıştır.

1977 anayasasında kamu yönetiminin temel ilkeleri belirlenmiştir. Komünist Parti'nin yönetimi, işçilerin kamu yönetimine katılımı, demokratik merkezîyetçilik, enternasyonalizm, sosyalist hukuk devleti, planlama ve muhasebe gibi ilkeler 1977 anayasasının zikrettiği temel kamu yönetimi ilkeleridir.

Sovyet dönemindeki kamu hizmeti sunumunda olumsuz ayırt edici özellikler arasında; astların üst makamda olanlara mutlak bir şekilde bağlanması, emir birliği, benzer düşünce, tek gücün diktatörlüğü sayılabilir. Kamu yönetiminin parti liderliği tarafından keyfi değiştirilmesi, kamu hizmetinde yasal düzenlemelerin gecikmesine neden olmuştur.

1980'lerin sonunda, ülkede yaşanan sosyal ve ekonomik yaşamdaki değişiklikler nedeniyle, toplumun yeni ihtiyaçlarının karşılanması için kamu hizmetinde reform yapılması meselesi ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda 1989 yılında adalet bakanının birinci yardımcısı olan İ.S. Samoşçenko önderliğinde “Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği’nde Kamu Hizmeti” adlı kanun çıkarılması için bir çalışma grubu kurulmuştur. Bu çalışma grubunda Birliğin hükümet ve yönetim organlarındaki temsilcilerinin yanı sıra Atamançuk, Rozenbaum gibi tanınmış akademisyenler de bulunmaktaydı. Kanun tasarısı, ekonomik reform için Bakanlar Konseyi'ne ve Bakanlar Konseyi Devlet Komisyonu'na sunuldu. Ancak tasarıda hedeflenen planlar hayata geçirilememiştir (Gvozdeva, Kazakova, 2015, s. 7-11).

### **3.1.2 Rusya Federasyonu’ndaki Kamu Hizmeti ve Kamu Personel Sistemindeki Değişimler**

1990’lı yıllarda geniş kapsamlı reformları uygulayacak, piyasa ekonomisi ve demokrasi ilkelerine dayalı stratejik sorunları çözecek bir devlet aygıtı kurma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Rusya Federasyonu’nda kamu yönetimi alanında yeni sisteme geçiş uygulamaları, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Anayasası’nın 6.maddesinde gösterilen kamu hizmetinin temellerinin ve kamu personel politikalarını oluşturma fonksiyonunun Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Komünist Partisi’nin elinden alınmasıyla gerçekleşmiştir. (Лукьянова Н.И., 2006, s.12-18).

Kamu yönetimi uzmanları, sistemde var olan problemlerin çözüme kavuşturulmasının reform yoluyla sağlanabileceği görüşünü ileri sürmektedirler. Bu bağlamda Rusya Federasyonu Başkanlığı tarafından Rusya Federasyonu'nda Kamu Hizmeti Reformu yürütülmesi kararı alınmış olup, devlet organlarındaki sorunların yeniden örgütlenme ile çözülmesi görüşü savunulmuştur. ([http://www.pravo.vuzlib.org/book\\_z1744\\_page\\_16.html](http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1744_page_16.html), 20.08.2019)

Bu bağlamda Svetlana Inkina (2019, s.2)'ya göre kamu hizmeti ve kamu personel sisteminde gerçekleştirilmeye çalışılan reformların ve gelişmelerin tarihi sıralaması şu şekildedir:

- 1995 yılında 31 Temmuz 1995 tarihli 119 numaralı kamu hizmeti sisteminde kariyer sistemini baz alan “Kamu Hizmeti Kanunu”nun kabul edilmesi.
- 1997-1998 yıllarında politika adamları tarafından açıklık, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerini içeren liyakat esaslı bir kamu hizmeti sisteminin oluşturulması talepleri doğrultusunda reform tartışmalarının kamuoyunda gündeme getirilmesi.
- 1999-2001 yıllarında “Modernizasyon Projesi”nin bir parçası olarak kapsamlı politika değişikliği programı fikrinin tekrar ele alınması.
- 2003 yılında N58-FZ kod numaralı “Rusya Federasyonu’nda Kamu Hizmeti Sistemi Hakkında” federal kanunun yürürlüğe girmesi.
- 2004 yılında N79-FZ kod numaralı “Rusya Federasyonu Devlet Sivil Hizmeti Hakkında” federal kanunun kabul edilmesi.
- 2004-2005 yıllarını kapsayan “Kamu Hizmetinin Reforme Edilmesi Federal Programı Hakkında” 1336 Numaralı Başkanlık Kararnamesinin onaylanması.
- 2005-2010 yılları arasında politika araçlarının seçimi, çıkar gruplarının hareketliliği, reform sürecinin devamına yönelik taahhütler gibi zorluklar eşliğinde artan değişimler yaşanması.
- 2009-2013 yılları arasında Kamu Hizmetinin Gelişimi ve Reformu programının dikkate alınması.

- 2014 yılından günümüze kapsayan süreç içerisinde, sivil projelerden uzaklaşan askeri sektöre yakınlaşan bütçe kesintileri gündemdedir.

### **3.1.2.1. Birinci Dönem 1992-1996**

Rusya Federasyonu'ndaki reformun ilk döneminde, ağırlıklı olarak devletin rolü ve hizmetlerindeki değişim temel alınmıştır. Bu bağlamda reform sürecine Sovyet döneminde var olan tek parti kurallarına göre işleyen personel yönetim sisteminin tamamen değiştirilmesi ile başlanmış olup, süreç personel yönetim sisteminin yeniden inşası ile devam etmiştir.

Bu dönemde yapılan reformun ilk girişimleri uluslararası arenada Rus devlet yapısına en uygun olabilecek deneyimi belirlemek üzerinedir. Bu bağlamda söz konusu reformun Batı Avrupa ülkelerinin uygulamalarına göre mi yoksa Rusya Federasyonu'nun kendine özgü bir formunun mu oluşturulması gerektiği konusunda, gelenekselciler ve batıcılar arasında birtakım tartışmalar meydana gelmiştir. Bu tartışmalar doğrultusunda söz konusu reformun Rus devlet yapısına, sosyal ve kültürel geleneklerine bağlı olması gerektiği kararı alınmıştır. Nitekim 28.11.1991 tarihli 242 sayılı Devlet Başkanı kararıyla, hükümete bağlı Kamu Personel Hazırlama Dairesi (Roskadr) kuruldu. Roskadr'ın üç ana hedefi vardı. Bunlar:

- 1) Devlet memurlarını eğitmek ve eğitim seviyelerini yükseltmek;
- 2) Kamu personel yönetim sistemi oluşturmak;
- 3) Kamu çalışanlarının mesleki hazırlıklarını değerlendirmek.

Ancak sadece birinci amaç gerçekleştirilebilmiştir. Roskadr'ın gerçekleştirdiği faaliyetler çerçevesinde “kamu ve belediye yönetimi” uzmanlarını hazırlayacak ilk kolejler Rusya Federasyonu Devlet Başkanlığı'na bağlı Kamu Hizmeti Akademisi bünyesinde açılmıştır. Bununla beraber Roskadr'ın hükümet hiyerarşisinde durumunun belirsiz olması diğer iki amacın başarısızlığına neden olmuştur (Барабашев А. Г., Клименко А. В., 2010, s.8).

Aynı dönemde Kamu personel sisteminde gerçekleştirilecek olan reformlar doğrultusunda devlet kadrolarını yeniden yapılandırmak amacıyla 6 Mart 1992 tarihinde 145 sayılı “Rusya Federasyonu Başkanlığı Devlet Görevleri İçin Kadroların

*Hazırlanması Amacıyla Temel Yönetim Sorunları*” isimli düzenlemeyle devlet kurumlarında çalışacak olan personelin, siyasal ve ekonomik reform sürecinde yeterlilik seviyesinin uygun olması gerektiği kararı alınmıştır. Söz konusu düzenleme ile birlikte federal düzeyde, özerk cumhuriyetlerde, yerel yönetimlerde ve devlet gücünü yerine getiren kurum ve kuruluşlarda, kadrolarda yeniden düzenleme yoluna gidilmiştir. (Barabashev v.d., 2006, s. 27)

Rusya Federasyonu’nda yaklaşık 70 yıl hüküm süren Komünist Parti’nin etkileri nedeniyle ilk dönemde siyasi yapının ve kurumların tam olarak yerleşmediği dikkat çekmektedir. Bu eksiklerin giderilmesi için bu dönemde 1993 Anayasası ile birlikte Rusya Federasyonu’nda kuvvetli bir başkanlık sistemi ortaya koyulmaya çalışılmıştır. (Uslubaş, 2005, s.115-116).

3 Haziran 1993 tarihinde Rusya Federasyonu başkanına bağlı olarak Kamu Personeli Politikası Danışmanlığı, Şubat 1994’te Federal Kamu Hizmeti Dairesi, Haziran 1994’te ise Rusya Federasyonu başkanına bağlı Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Akademisi kurulmuştur.

1993 Anayasasına göre devlet yönetiminin temel unsurlarından biri kamu hizmeti olarak kabul edilmiş olup, bu bağlamda kamu hizmeti yasası hazırlanmaya başlanmıştır. Kamu hizmeti yasasının yürürlüğe girdiği tarihten günümüze değin olan süreçte kamu hizmetiyle bağıntılı tüm yasal düzenlemelerde bu anayasa ilkesi temel alınmıştır. “Federal Düzeyde Kamu Hizmeti” Yönetmeliği 1993 yılında Rusya Federasyonu Başkanı tarafından imzalanmıştır. Bahsi geçen yönetmelik aynı zamanda kamu hizmeti alanındaki ilk düzenlemelerden biri olarak kabul edilmektedir. Federal Düzeyde Kamu Hizmeti Yönetmeliği kapsamında kamu hizmetinin ilk kez tanımlaması yapılmıştır. Söz konusu belgeye göre, kamu personelinin yüksek vasıflı, iktisadi ve siyasi etkilerden uzak duran, hukuki ilkelere göre görevini yerine getiren çalışanlar olması beklenmiştir.

Söz konusu yönetmeliğin ardından 1995 yılının temmuz ayında “Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Temelleri” Kanunu kabul edilmiştir. Söz konusu kanun ile birlikte Rusya Federasyonu’nun kamu hizmeti alanında hem federal düzeyde hem yerel düzeyde yasal düzenlemelerinin çerçevesi oluşturulmuştur “Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Temelleri” kanunu ile birlikte, kamu personeli de yasal bir çerçeveye dahil edilmiştir. Kamu personelinin statüsü, hakları, yükümlülükler, uymaları gereken

yasaklar gibi hususlar belirlenmiştir. Bu kanun Rusya Federasyonu'nda kamu personeli ile ilgili tüm yasal çerçeveyi kapsayan ilk hukuki düzenlemelerden biri olmuştur. (Оболонский,2009, s.262).

119-FZ kodlu “Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Temelleri” kanununa göre kamu kadroları A, B ve C olmak üzere 3 gruba ayrılmıştır. Bunlardan A grubunda yer alanlar Başkan, Başbakan, meclis Başkanı gibi yüksek idari mevkideki kimselerdir. B grubunda ise A grubunda kamu görevi ifa eden kimselerin yardımcıları yer almaktadır. C grubunda ise devlet organlarında görev yapan tüm personel bulunmaktadır. Bunlar aşağıdan yukarıya 5'ten 1'e çıkmak suretiyle derecelendirilmektedir.

### **3.1.2.2. İkinci Dönem 1997-1998**

Reform sürecinin ikinci döneminde devlet başkanı Yeltsin ve yardımcısı Krasnov'un inisiyatifleriyle idari reform amacıyla bir Devlet Komisyonu kurulmuştur. Bağımsız uzmanlardan oluşan ve kamu hizmetinde reformu amaçlayan bu komisyon, liyakat esaslı profesyonel bir hizmet sunumunu hedeflemiştir. Akademik ve politik desteğe rağmen söz konusu devlet komisyonu, öne sürülen teklifleri bir mekanizmaya bağlayabilecek organizasyon oluşturamamıştır. Bu dönemdeki reform fikrinin temelleri kısaca şöyledir:

- Egemenlere hizmetten kamu hizmetine geçiş;
- Kamu hizmetinin açık ve şeffaf olmasını sağlamak, ayrıca vatandaşları devletin baskı ve keyfiyetinden korumak;
- Mesleki liyakat ve liyakatin değerlendirilmesi için bir merci oluşturmak ve kariyer gelişim prosedürlerinde sistemleşme;
- Siyasi ve kariyer pozisyonlarının ayrılması;
- Vatandaşlara ve kurumlara öncelikli nitelikte kamu hizmetleri (müşteri odaklılık) vermek;
- Memurların sadakatini sağlamak;
- Etik kanunu oluşturulması.

Rusya Federasyonu Devlet Başkanlığı İdaresi tarafından 1997 yılında Kamu Yönetiminde İdari Reform Taslağı hazırlanmıştır. Bu taslak ile birlikte kamu yönetimi ve kamu personeli ile ilgili çözüme kavuşturulması gereken sorunlar belirlenerek çözüm önerileri sunulmuştur. Bunların yanı sıra devlet yönetim organlarında personelin profesyonelliğini arttırmak için neler yapılabileceği değerlendirilmiştir.



13 Mart 1998 tarihine gelindiğinde ise Rusya Federasyonu Devlet Başkanlığı Dairesinde İdari Reform Taslağı tartışılmıştır. Ancak katılımcılar tarafından 2000 yılına kadar reformu uygulamanın dönem şartlarına uygun olmayacağı kararı verilerek ertelenmiştir. Bu gelişmenin üzerine reform çalışmaları başlamadan sonlandırılmıştır (Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации, 1997).

### **3.1.2.3. Üçüncü Dönem 1999 Sonbahar-2000 Bahar**

1998 yılında patlak veren ekonomik krizin ardından 1999-2000 yıllarında Vladimir Putin'in başkanlığa adaylığı sürecindeki kampanyasında krizin faturası görevlilere kesilmiş ve kamu yönetimi alanında reformlar yapılması kampanya vaadi haline gelmiştir. Bu kapsamda Stratejik Araştırma Merkezi kamu hizmeti reformu için temel siyasi gereklilikleri formüle eden bir konsept oluşturmuştur.

Yeni kamu hizmeti modeli, yabancı ülkelerde uygulanan personel politikası yani liyakat sistemi ilkeleri temelinde geliştirilmiştir. Konsepti oluşturanlar, bu kamu hizmeti modelinin, yetkilileri, vatandaşların çıkarlarını ve haklarını kullanmaya teşvik ettiğinden, sivil toplumun gereksinimlerini karşıladığına inanmışlardır.

1992-2000 yılları arasında bürokrasi, beklenildiği gibi devlet organının etkili bir aracı haline getirilememiştir. Başarısızlık nedenleri şu şekilde sıralanabilir (Gvozdeva, Kazakova, 2015, s. 24-25):

- Devlet aygıtını modernleştirecek siyasi irade eksikliği.
- Reform projelerinin çoğu geliştirme aşamasında “dondurulması” ya da doğrudan uygulamaya geçirilmemesi.
- Modern Rusya'nın hangi kamu hizmeti modeline ihtiyaç duyduğu sorusuna yanıt bulunulamaması.
- Çalışanların çoğunluğunun Sovyet sisteminin temsilcileri olması nedeniyle, kamu hizmeti ve personel sisteminin, muhafazakâr, hiyerarşik ve yeniliklere kapalı olması.
- Devletin profesyonel olmayan çalışma koşullarının toplumda olumsuz bir tutum ve güvensizlik yaratmasından dolayı yönetimin prestijini kaybetmesi.
- Bir işveren olarak devletin, çalışanlarını elinde tutamaması.

### 3.1.2.4. Dördüncü Dönem 2000-2002

24 Kasım 2000 tarihinde Rusya Federasyonu Başkanı, 1 Mayıs tarihine kadar Rusya Federasyonu Güvenlik Konseyi'nden, hükümetten ve Rusya Federasyonu Başkanlık İdaresi'nden kamu hizmeti sisteminde reform önerileri hazırlama talimatı vermiştir. Bu talimata binaen 27 Şubat 2001 tarihinde devlet kurumları uzmanlarından, önde gelen akademisyenlerden oluşan bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Bu çalışma grubu içerisinde kamu hizmeti sorunları tartışılırken birbirinden tamamen farklı iki farklı görüş ortaya çıkmıştır. Bu görüşlerden ilki kapalı bir personel sistemini benimseyen, kariyer sistemine önem veren devletçi görüştür. Diğer görüş ise, uzman personelin kamu sektörüne çekilmesini hedefleyen, esnek ücretlendirme, kariyer planlaması, liyakat esası gibi kavramları ön plana çıkaran yeni kamu yönetimi görüşüdür. Sonuç olarak iki görüş arasında devletçi görüşe ön yargılı olmak kaydıyla bir uzlaşma sağlanmıştır. Bu çalışma grubunun çalışmaları neticesinde ortaya çıkan "Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Sistemi Reformu Konsepti" 15 Ağustos 2001 tarihinde Rusya Federasyonu Başkanı tarafından imzalanmıştır.

1496 sayılı "Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Sistemi Reformu Konsepti" belgesi, kamu yönetimini, kamu hizmetini ve personel yönetimini yeniden düzenlemeyi amaç edinmiştir. Söz konusu programla birlikte devletin modernleşmesi ve profesyonel bir kamu yönetiminin nasıl olacağı planlanmıştır. Ancak Rusya Federasyonu'nda seçim öncesi bu program da uygulamaya konulamamıştır. Fakat bu belge ile birlikte, kamu yönetiminin daha modern hale dönüştürülmesi için kavramsal bir yaklaşım oluşturmuştur (Концепция Реформирования Системы Государственной Службы Российской Федерации, 2001, No:1496). Söz konusu belgeye göre reformun başlıca hedefleri şu şekildedir:

1. Devlet organlarının ve sivil toplumun daha güçlü ve işler hale gelmesi için kamu yönetiminde verimliliği arttırmak.
2. Kamu yönetiminde gerçekleştirilmesi planlanan reformlarla Rusya Federasyonu'nun tarihi, kültürel, milli ve diğer özelliklerinin uyumlu olması.
3. Modern bilgi teknolojilerinin aktif kullanımı.
4. Kamu organlarının ve kamu görevlilerinin faaliyetlerinin şeffaflığının sağlanması.

## 5. Kamu hizmeti yönetim sisteminin oluşturulması ve koordine edilmesi.

Reform sonucunda hem devlet birimleri düzeyinde hem de federal düzeyde işleyen kamu yönetimi sisteminin hayata geçirilmesi amaçlanmıştır. Kamu yönetiminde gerçekleştirilmesi planlanan bu reform kapsamında yolsuzluk ve yetkiyi kötüye kullanma gibi durumların ortadan kaldırılabilmesi için birtakım düzenlemeler planlanmıştır. Bu doğrultuda kamu personelini motive etmek ve rekabete dayalı çalışma ortamı sağlayarak etkili bir mekanizma oluşturulması hedeflenmiştir. “Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Sistemi Reformu Konsepti” belgesi temelinde reform süreçleri ve temel görevler ortaya koyulmuştur. Belgenin en önemli özelliklerinden biri de kamu yönetimi alanındaki reform çalışmalarının topluma açık bir şekilde yürütülmesinin amaçlanmış olmasıdır. Bu reform döneminin olumlu sonuçları;

- Devlet kurumlarında çalışan uzmanların, önde gelen akademisyenlerin ve bilim insanlarının sürece dahil edilmesi;
- Reform planının federal bir program şeklinde hazırlanması gösterilebilir.

2000-2002 yıllarını kapsayan dördüncü reform döneminin eksiklikleri arasında;

-Yenilikçi tekliflerin önünün kesilmesi,

-Reform kararlarının oy çokluğuna göre alınması,

-Çalışma grubunda bulunan ekibin kararların uygulanmasını denetleme yetkisine sahip olmaması şeklinde sıralanabilir (Gvozdeva, Kazakova,2015, s.27-28).

### 3.1.2.5. Beşinci Dönem 2002’den Günümüze

Bu reform dönemi 2003-2004 yılları içerisinde Rusya Federasyonu Kamu Yönetimi Reformu Programının hazırlanması ile başlamaktadır. Federal tabanlı bu programın gerçekleşmesi ile birlikte kamu personeli performansını değerlendirme ve hesaplama prensipleri temelinde yüksek vasıflara dayanan bir kamu yönetimi hizmetinin oluşturulması amaçlanmıştır. Bu dönemde yapılan reformların temel özelliği, söz konusu reformların kamu personeli tabanındaki düzenlemelere dayanmış olmasıdır. (Указ Президента,2002, No:4664). Bu amaca ulaşmak için aşağıdaki araçlar kullanılmıştır:

-Kamu personeli meslek etiği düzenlenecek ve kamu hizmetine alınacak personeller arasında yarışma yapılacaktır.

-Kamu yönetiminde var olan sorunların tespit edilmesi ve çözüme kavuşturulması meselesinde belli mekanizmalar oluşturulacak.

Bu belge ile birlikte kamu yönetimi alanında gerçekleştirilecek olan reformların örnek nitelikte olabilmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda kamu yönetiminin devlet, askeri ve kolluk hizmetlerinde hukuki düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 27 Mayıs 2003 tarihinde N58-FZ sayılı “Rusya Federasyonu Kamu Hizmet Sistemi Kanunu” ile birlikte kamu hizmetinin sınıflandırılması yasal çerçevelerle kabul edilmiştir. Bu kanunla birlikte Rusya Federasyonu’nun kamu yönetimi ve kamu personeli mevzuatının hukuki temelleri atılmıştır. Söz konusu kanunun en önemli özelliği hem federal hem yerel düzeyde Rusya Federasyonu’nun kamu yönetimi alanındaki reformların yönetsel olarak temellerini atmış olmasıdır.

N58-FZ sayılı kanunun geliştirilmesi neticesinde 27 Temmuz 2004’te N79-FZ sayılı, kamu hizmetinin bir dalı olarak kabul edilen “Rusya Federasyonu Devlet Sivil Hizmeti Hakkında” kanun yürürlüğe girmiştir. Anılan kanun, federal düzeydeki ve federe birimler düzeyindeki devlet sivil hizmetinin yasal, kurumsal ve ekonomik çerçevesini oluşturmakta ve geniş bir alanı kapsamaktadır. ([http://be5.biz/ekonomika/u003/05.htm#TOC\\_id54725281](http://be5.biz/ekonomika/u003/05.htm#TOC_id54725281), 22.08.2019)

Belirlenen amaçlara ulaşılmayınca “2003-2005 yıllarını kapsayan Rusya Federasyonu kamu hizmeti Reformu” Programı 2007 yılına kadar uzatılmıştır. Program çerçevesinde kamu hizmeti ve kamu personeli yönetimi ile yabancı ülkelerin tecrübeleri incelenmiş, pilot uygulamalar gerçekleştirilmiş, yerel bölgelerde denetleme grupları kurulmuştur.

Bu program dahilinde kamu personeli ile hizmet sözleşmesi, ücretlendirme, değerlendirme konuları ele alınmıştır. Devlet dairelerindeki teknolojik gelişim, e-Devlet uygulaması, yolsuzlukla mücadele gibi konular da programın hedeflerindedir. Ancak bu program sonucunda da istenilen hedeflere ulaşılamamıştır.

2007 yılına kadar uzatılan “2003-2005 yılları kapsayan Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Reformu” programı, ikinci kere değiştirilerek “2009-2013 yıllarını kapsayan bir program” hazırlanmıştır. Bu program iki dönemi kapsamaktadır.

İlk dönem, 2009-2010 yılları arasında, kamu hizmeti alanında yasal düzenlemeler yapmak, yolsuzluğa karşı denetim mekanizmaları geliştirmek amaçlanmıştır.

2011-2013 yıllarını kapsayan ikinci dönemde ise kamu personelinin nitelikleri hakkında sivil toplumun görüşlerini almak, kamu hizmeti imajını yükseltmeye yönelik faaliyetler yürütmek, kamu personelinin iş güvencesini sağlamak için mekanizmalar geliştirmek ve kamu hizmeti sisteminde bütünlüğü sağlamak ana hedefler olarak belirlenmiştir.

Bazı uzmanlara göre programda ele alınan sorunların çözümü sadece hukuki düzenlemeler yoluyla gerçekleştirilmek istenmiş, siyasi ve hukuki özellikler hesaba katılmamıştır bu sebeple eksiklikler mevcuttur.

### **3.2. RUSYA'DA KAMU HİZMETİ VE PERSONEL SİSTEMİ**

Bu bölümde kamu hizmeti ve personel sistemi bağlamında Rusya'da yapılan reformlar sonucunda güncel halini alan Rus kamu hizmeti ve personel sistemi ele alınacaktır.

Rusya Federasyonu'nda kamu hizmeti sistemi, yasal kaynağını 2003 tarihli N58-FZ kodlu "Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Sistemi Hakkında" federal kanundan almaktadır. Adı geçen federal kanun 4 bölümden oluşmaktadır ve 19 madde ihtiva etmektedir.

N58-FZ kodlu Federal Kanun, Rusya Federasyonu Anayasası'na uygun olarak, kamu hizmeti yönetim sistemi de dâhil olmak üzere kamu hizmeti sisteminin yasal ve örgütsel temellerini belirlemektedir (<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102081744&intelsearch=N+58-%D4%C7>, 10.04.2019).

N58-FZ kodlu federal kanunun yanında, N79-FZ kodlu "Rusya Federasyonu Devlet Sivil Hizmeti Hakkında" ki federal kanun ise Rusya Federasyonu'nda devlet memurluğunu düzenlemesi bakımından bir anlamda personel sisteminin genel çerçevesini çizmektedir.

### **3.2.1.Rusya’da Kamu Hizmetinin Yasal Temelleri**

Rusya’da kamu hizmetinin temelleri belirli hukuki belgeler üzerine inşa edilmiştir. Bu hukuki belgelerin ilki 12.12.1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasası, ikincisi 25.04.2003 tarihinde Duma tarafından kabul edilen 14.05.2003 tarihinde Federasyon Konseyi tarafından onaylanan “N 58-FZ” numaralı 19 maddeden oluşan “Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Sistemi Hakkında” federal kanun, sonuncusu ise 07.07.2004 tarihinde Devlet Duma’sı tarafından kabul edilen 15.07.2004 tarihinde Federasyon Konseyi tarafından onaylanan “N 79-FZ” numaralı 74 maddeden oluşan “Rusya Federasyonu Devlet Sivil Hizmeti Hakkında” federal kanundur (Оболонский, 2009, s.77-79).

Rus kamu personel sisteminin yasal zeminini oluşturan belli başlı hukuki düzenlemeler bulunmaktadır. N79-FZ kodlu “Rusya Federasyonu Devlet Sivil Hizmeti Hakkında Federal Kanun”a göre bunlar;

- ✓ Kamu hizmeti özelliklerini düzenleyen federal yasalar dahil olmak üzere diğer federal yasalar,
- ✓ Rusya Federasyonu Başkanının kararları,
- ✓ Rusya Federasyonu Hükümeti'nin kararları,
- ✓ Federal yürütme organlarının düzenleyici işlemleri,
- ✓ Federe birimlerin anayasaları, yasaları, tüzükleri ve diğer düzenleyici yasal düzenlemeleri,
- ✓ Devlet organlarının yasal düzenlemeleri,

şeklinde sıralanabilir (Rusya Federasyonu Devlet Sivil Hizmeti Hakkında Federal Kanun, 2004, md.5).

### **3.2.2. Kamu Hizmeti Tanımı ve Türleri**

Rusya Federasyonu’nda “N 58-FZ” numaralı “Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Sistemi Hakkında” federal kanuna göre kamu hizmetinin yasal tanımı şu şekildedir:

Federal devlet organlarının ve federe birimlerin devlet organlarının yetkilerinin doğrudan icra edilmesi için belirlenen görevleri, anayasaya ve federal kanunlara göre ifa eden, kamusal faaliyetlerin yürütülmesini sağlayan, Rusya Federasyonu

vatandaşları tarafından sunulan, profesyonel hizmet faaliyetleridir (Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Sistemi Hakkında Federal Kanun, 2003, Md.1).

Federal devlet organlarında ve federe birimlerin devlet organlarında, devlet gücünü doğrudan kullanmak için oluşturulmuş kamu pozisyonlarında bulunan vatandaşların profesyonel hizmet faaliyetleri de kamu hizmeti tanımı içerisinde yer almaktadır. Bu bağlamda seçilmiş yetkililer de kamu hizmeti ifa etmektedir (Ramazanov, 2017, s.2).

### **Türleri**

Rusya Federasyonu'nda kamu hizmeti, hizmeti sunan devlet kurumunun sorumluluk alanı itibarıyla Federal düzeyde ve Federe birimler düzeyinde ikiye ayrılır.

Buna ek olarak sunulan hizmetin niteliği itibarıyla 3 tür hizmet bulunmaktadır. Hizmetin niteliği bakımından Rusya Federasyonu'nda kamu hizmeti:

- Devlet Sivil Hizmeti
- Askeri Hizmet
- Diğer Kamu Hizmeti (13.07.2015 tarihinde kabul edilen N262-FZ kodlu Federal Kanun ile yapılan değişiklikle "Kolluk Hizmeti" türü kaldırılmıştır)

olmak üzere 3 türdür.

Diğer Kamu Hizmeti türünde tanımlanan kamu hizmetlerine; insan hak ve özgürlüklerini koruma, suç önleme, düzen, adalet ve emniyetten sorumlu kolluk kuvvetleri dahildir. Polis, savcılık ve federal cezaevi hizmetleri bu türdeki hizmetlerdendir.

Askeri Hizmet ve Diğer Kamu Hizmeti olarak adlandırılan hizmetler federal düzeyde kamu hizmetlerindedir (Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Sistemi Hakkında Federal Kanun, 2003, Md.2).

Devlet Sivil Hizmeti grubundaki hizmetler hem federal devlet organları hem de federe birimlerin devlet organları tarafından ifa edilmelerinden dolayı hem federal düzeyde hem de federe birimler düzeyinde sunulan kamu hizmetlerindedir.

Federal Devlet Sivil Hizmetlerinin yasal düzenlemesi ve organizasyonu Rusya Federasyonu'nun yetki alanına girmektedir. Federe birimlerde yürütülen Devlet Sivil

Hizmetlerinin yasal düzenlemesi, federe birimlerin ve Rusya Federasyonu'nun ortak yetkisi altındadır. Organizasyon ise Rusya Federasyonu'nu oluşturan federe birimlerin yetkisi altındadır (Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Sistemi Hakkında Federal Kanun, 2003, Md.2).

Kamu hizmetinin kapsadığı alanı referans alan federal kamu hizmeti teriminin yasal tanımını şöyledir:

Federal kamu hizmeti; Rusya Federasyonu'nun yetkilerinin (devlet gücünün) kullanımını için hem vatandaşların hem de federal düzeydeki hükümet organlarının ve federal düzeydeki kamu idarelerinin başındaki kişilerin profesyonel hizmet faaliyetleridir (Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Sistemi Hakkında Federal Kanun, 2003, Md.4).

Federal Devlet Sivil Hizmeti, ülkemizdeki kadroya karşılık gelen bir pozisyona bağlı olarak icra edilirken, federal kamu hizmeti pozisyonlara bağlı kalınmaksızın seçilmiş kişiler tarafından da icra edilebilmektedir.

Federal kamu kurumlarında ve federe birimlerin kamu kurumlarında, kamu hizmeti pozisyonu olmayan pozisyonlar oluşturulabilir. Bu tür pozisyonlarda çalışanların faaliyeti, Rusya Federasyonu çalışma mevzuatına tabidir, kamu hizmeti mevzuatına tabi değildir (Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Sistemi Hakkında Federal Kanun, 2003, Md.1).

### 3.2.3. Kamu Hizmeti Sisteminin Temel İlkeleri

N58-FZ numaralı "Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Sistemi Hakkında" federal kanununun 3.maddesine göre kamu hizmeti sisteminin inşası ve işletilmesinin temel ilkeleri şunlardır:

- Kamu hizmeti sisteminin birliğini sağlayan ve devlet otoritesinin; federal organlar ile federe birimler arasında, yetki ve güç bağlamında anayasal olarak sınırlandırılışına uyulmasını sağlayan **federalizm**.
- Vatandaş ve insan hak ve özgürlüklerinin, doğrudan kullanımları, tanınmaları, gözetilmesi ve korunmalarının zorunluluğunu önceliğine alan **kanunilik**.
- Vatandaşların kamu hizmetine **eşit** erişimi.



- Kamu hizmetinin yasal ve örgütsel temellerinin **birliği**, kamu hizmetinin örgütlenmesi için birleşik bir yaklaşımın yasal olarak sağlanması.
- Kamu hizmeti ile belediye hizmetinin **bağlantılı** olması.
- Kamu hizmetinin **açıklığı** ve kamusal kontrole erişilebilirliği, kamu görevlilerinin faaliyetleri hakkında halkın objektif bilgiye sahip olması.
- Devlet memurlarının **profesyonelliği** ve yetkinliği.
- Memurların yasadışı müdahalelere karşı **korunması**.

Bu ilkelere ek olarak, kamu hizmeti sisteminin inşası ve işleyiş ilkelerinin uygulanması, kamu hizmeti türleri hakkındaki federal yasalar ile sağlanır (Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Sistemi Hakkında Federal Kanun, 2003, Md.3).

#### **3.2.4. Kamu Hizmeti Kadrolarının Tasnifi**

Rusya’da kamu hizmeti kadroları kategorilere, kategoriler içerisinde de gruplara ayrılmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde Rus kamu hizmetindeki kadrolar, kategorilerine göre ayrıntılı şekilde tasnif edilecektir. Büyük Petro’nun 18. yüzyıl başlarında Batı tarzında yapılandığı devlet anlayışından miras kaldığı varsayılabilen personel sınıflandırması, “Chinovnik” adı verilen, soylulardan da oluşan memurların günümüzdeki yansıması olarak düşünülebilir. Bu bağlamda N79-FZ kodlu kanunun 9.maddesi kamu hizmeti kadrolarını önce kategorilere ayırmış ardından bu kategorileri kıdem ve eğitim düzeyi temel alınır şekilde gruplara bölmüştür. N79-FZ kod numaralı kanunun 9.maddesine göre;

Kadrolar; “Yöneticiler”, “Yardımcılar (Danışmanlar)”, “Uzmanlar” ve “Yardımcı Uzmanlar” olmak üzere 4 kategoriye ayrılmıştır.

**Yöneticiler:** Bu kategoriye devlet kurumlarının başkanları ve vekilleri ile federal devlet organlarının ofisleri ve onların bölgesel kurumlarının birimlerinin başkanları girmektedir. Bu kategorideki çalışanlar belirli ve belirsiz süreli olarak istihdam edilebilirler.

**Yardımcılar (Danışmanlar):** Bu kadroda çalışanlar devlet kurumlarının başkanlarına yardımcı olmaktadır. Onların faaliyetleri başkanların görevdeki süreleri ile sınırlıdır. Örnek vermek gerekirse; başbakan vekilinin yardımcısı, Bakan yardımcısı, Duma başkanının yardımcısı gibi pozisyonlarda istihdam edilen kişiler bu

kategoriye girmektedirler. Bu kadroda istihdam edilen kişiler belirli süreli olarak çalıştırılmaktadır.

**Uzmanlar:** Bu kadroda istihdam edilen kişiler; devlet organlarının görev ve fonksiyonlarının doğrudan icra edilmesini sağlarlar. Devlet Sivil Hizmeti kanununa göre; uzman pozisyonları, devlet kurumlarının görev ve işlevlerinin profesyonelce ve başarılı bir şekilde icra edilmesi için oluşturulmuştur. Uzmanlar belirsiz süreli olarak istihdam edilmektedirler.

**Yardımcı Uzmanlar (Uzmanlık Sağlayanlar ya da Uzman Yardımcıları):**

Bu kadroda istihdam edilen kişiler devlet kurumlarının işlevlerini doğrudan icra edememektedirler. Onlar, devlet otoritesinin istikrarlı işleyişine katkı sağlamaktadırlar. Uzmanlık sağlayanlar kadrosu; örgütlenme, belgeleme, bilgi sağlama, finansal ve ekonomik konularda destek sağlama için oluşturulmuştur. Bu kadroda çalışan kişiler de belirsiz süreli olarak istihdam edilirler.

Kadrolar kıdem ve eğitim düzeyine göre aşağıdaki şekilde 5 gruba ayrılırlar:

- 1) En üst (Top) grup,
- 2) Baş (Main) grup,
- 3) Lider (Leading) grup,
- 4) Kıdemli (Senior) grup,
- 5) Ast (Junior) grup.

“Yönetici” ve “Yardımcılar (Danışmanlar)” kategorilerinin pozisyonları en üst, baş ve lider gruplarına ayrılırlar. Kıdemli ve ast pozisyon grupları “yönetici” ve yardımcıları”da görülmez.

“Uzman” kategorisinde; en üst, baş, lider ve kıdemli gruplar bulunmaktadır. Ast grubu, uzman kategorisinde yer almamaktadır. Yani uzman kadrosunda çalışan bir kişi ast grubunda yer alamaz, uzman en az kıdemli grubunda çalışır.

“Yardımcı Uzmanlar” kategorisi kadrosu; baş, lider, kıdemli ve ast gruplara ayrılmıştır.

Pozisyon kategorileri ve grupları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 7.** Pozisyonların Kategorilere ve Gruplara Ayrımı

	YÖNETİCİ	YARDIMCI	UZMAN	YRD. UZMAN
EN ÜST	✓	✓	✓	-
BAŞ	✓	✓	✓	✓
LİDER	✓	✓	✓	✓
KIDEMLİ	-	-	✓	✓
AST	-	-	-	✓

**Kaynak:** ([https://gossuzhba.gov.ru/Page/Index/Sistema\\_gosudarstvennoy\\_sluzhby#/footnote4](https://gossuzhba.gov.ru/Page/Index/Sistema_gosudarstvennoy_sluzhby#/footnote4), 04.05.2019).

Rus kamu personel sisteminde; devlet organlarına, kategorilere, gruplara ve bunların özelliklerine göre sınıflandırılan kadrolar, ayrıca 22 adet sicile de ayrılmaktadır. Federal devlet memurları, bağlı oldukları sicile göre statü edinirler. Federal devlet organları ve bunların bölgesel organlarının sicil listesi aşağıdaki şekildedir (Оболонский, 2009, s.111-114):

- 1-Rusya Federasyonu başkanlık idaresi
- 2-Rusya Federasyonu Federal Meclisi'nin Federasyon Konseyi aygıtı
- 3-Rusya Federasyonu Federal Meclisinin Duma aygıtı
- 4-Rusya Federasyonu hükümet aygıtı
- 5-Federal bakanlıklar
- 6-Rusya Federasyonu başkanlık işleri
- 7-Rusya Federasyonu başkanlığı özel programlar ana idaresi
- 8-Rusya Federasyonu başkanının yönetimindeki federal hizmetler ile Rusya Federasyonu hükümetinin yönetimindeki federal ajanslar ve federal hizmetler
- 9-Federal bakanlıkların yetki alanı dâhilindeki federal hizmetler ve ajanslar
- 10-Rusya Federasyonu ve federal yürütme organlarının Yurt dışında temsil edilmesi

11-Federal yürütme organlarının bölgesel organları

12-Dışişleri Bakanlığı'nın merkezi aygıtı, Rusya Federasyonu'nun diplomatik temsil ve konsolosluk kurumları, tüm Rusya'da faaliyet gösteren dışişleri bakanlığı temsilcilikleri

13-Anayasa mahkemesi aygıtı

14-Federal yargının ortak yargı aygıtları

15-Yüksek Mahkemenin yargılama bölümü

16-Tahkim Mahkemesi aygıtları

17-Rusya Federasyonu savcılığı

18-Rusya Federasyonu muhasebe bölümü aygıtı

19-Rusya Federasyonu merkezi seçim komisyonu aygıtı

20-Rusya Federasyonu ombudsman aygıtı

21-Teknik kontrol federal hizmeti

22-Rusya Federasyonu hükümetinin ve hükümetin altındaki devlet kurumları”

Yukarıda belirtilen siciller, pozisyon listeleri değil, memurların sicil listeleridir. Kadroların kategorilere ve gruplara ayrıldığını hatırlatmakta fayda bulunmaktadır.

Belirtilen sicil kayıtları; devlet memurunun kişisel verileri, devlet organının personel hizmetleri gibi ibarelerle Federal Kanunda yer almaktadır, herhangi bir iş sınıflaması işlevi görmemektedir.

### **3.2.5.Devlet Memurlarının Yasal Statüsü**

Devlet Sivil Hizmeti Hakkındaki Federal Kanun'un (N79-FZ) 13. maddesine göre devlet memuru; kamu hizmeti için yükümlülükler üstlenen Rusya Federasyonu vatandaşıdır. Aynı maddede yer alan bir diğer tanıma göre devlet memuru; Rusya Federasyonu'nun federe birimlerinin bütçesinden veya federal bütçeden mali ödenek alan, pozisyona atanma ve hizmet sözleşmesi hükümleri uyarınca, profesyonel hizmet faaliyetleri yürüten Rusya Federasyonu vatandaşıdır (Rusya Federasyonu Devlet Sivil Hizmeti Hakkında Federal Kanun, 2004, Md.13).

Federe birim memuru, federe birimin devlet sivil hizmeti pozisyonunda profesyonel hizmet faaliyetlerinde bulunan ve bunun karşılığında federe birimin bütçesinden maaş alan bir vatandaşdır. Federe birim memuru federal kanunlarda öngörülen durumlarda federal bütçeden de maaş alabilir.

Federal memurun işvereni Rusya Federasyonu'dur, federe birimlerde çalışan memurların işvereni ise bağlı oldukları federe birimlerdir.

### **3.2.6.Kamu Hizmetine Giriş**

Rusya Federasyonu'nun devlet dilini konuşan ve ilgili kamu hizmeti ile ilgili federal kanunla belirlenen yaş şartını taşıyan vatandaşlar bir sözleşme kapsamında kamu hizmetine girme hakkına sahiptir. Federal kanunlarla ve federe birimlerin kanunlarıyla ek şartlar getirilebilir (Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Sistemi Hakkında Federal Kanun, 2003, Md.12).

18 yaşına ulaşmış, Rusya Federasyonu devlet dilini konuşan ve N79-FZ kodlu Federal Kanun ile belirlenen nitelik şartlarını yerine getiren Rusya Federasyonu vatandaşları kamu hizmetine girme hakkına sahiptir (Rusya Federasyonu Devlet Sivil Hizmeti Hakkında Federal Kanun, 2004, Md.21).

Kamu hizmetine giriş için gerekli olan genel şartları ortaya koyan yasal temel çerçevenin sonrasında kamu hizmetine giriş için aksi belirtilmedikçe yarışma sınavına girmek hususunu belirtmekte fayda vardır.

N79-FZ kodlu Federal Kanunda aksi belirtilmedikçe, vatandaşların kamu hizmeti pozisyonlarına girişi yarışma sonucuna göre yapılır. Yarışma, kamu hizmeti pozisyonu için başvuruların profesyonellik düzeyinin, kamu hizmeti pozisyonu için belirlenmiş yeterlilik şartlarına uygunluğunu değerlendirmekten ibarettir. Kamu hizmetine giriş için gerekli olan asıl etken yarışma sınavıdır. Boş bir kadroya atama yapılması için, ilgili devlet organının yasal düzenlemesi ile bir yarışma komisyonu kurulur.

Bununla beraber yarışma sınavının yapılmadığı bazı durumlar da söz konusudur. Aşağıdaki durumlarda ise yarışma sınavı yapılmamaktadır (Rusya Federasyonu Devlet Sivil Hizmeti Hakkında Federal Kanun, 2004, Md.22):

- *Belirli süreli olarak yönetici ve yardımcı (danışman) kategorilerinde çalıştırılacaklar için,*
- *Rusya Federasyonu Devlet Başkanı veya Rusya Federasyonu Hükümeti tarafından yönetici kategorisindeki kamu hizmetine atama durumlarında,*
- *Belirli süreli bir hizmet sözleşmesinin bitiminde,*
- *Memur rezervine dahil olan bir memur (vatandaş), memurluk görevine atandığında yarışma sınavı yapılmamaktadır.*
- *İşveren temsilcisinin kararına göre, ast gruptaki kamu hizmeti pozisyonlarında yarışma düzenlenemeyebilir.*

### **3.2.7. Hizmet Sözleşmesi**

N79-FZ kodlu federal kanunun 23.maddesine göre; hizmet sözleşmesi, kamu hizmetine giren ya da bir kamu hizmetine geçiş yapan vatandaş ile işveren temsilcisi yani devlet organı arasında yapılan bir anlaşmadır. Hizmet sözleşmesi tarafların hak ve yükümlülüklerini belirlemektedir. Aynı maddeye göre (Rusya Federasyonu Devlet Sivil Hizmeti Hakkında Federal Kanun, 2004, Md.23):

- *İşveren temsilcisi; kamu hizmetine giren vatandaşa, kamu hizmetini yerine getirme fırsatı sunmayı ve buna mukabil olarak zamanında ve eksiksiz maaş ödenmesi ve sosyal güvence sağlamayı taahhüt eder.*
- *Kamu hizmeti için bir iş sözleşmesi imzalayan vatandaş, resmi görevlerini yerine getirmeyi taahhüt eder.*

N79-FZ kodlu federal kanunun 25.maddesi Hizmet Sözleşmesinin süresi ve şekli unsurları hakkında düzenlemeler içermektedir. Buna göre (Rusya Federasyonu Devlet Sivil Hizmeti Hakkında Federal Kanun, 2004, Md.25):

- *“Hizmet sözleşmesi belirli süreli ve belirsiz süreli yapılabilir. Belirli süreli sözleşmeler 1 ila 5 yıllığına yapılmaktadır.*
- *Eğitimi bütçeden desteklenmiş kişilerle yapılan sözleşmelerde süre; mesleki veya yükseköğrenim kurumundan mezun olduktan sonra öğrenim döneminde yapılan destekleme süresinden daha az olamaz.*

- *Hizmet sözleşmesinin şartları sadece tarafların anlaşması ile ve yazılı olarak değiştirilebilir.*
- *Hizmet sözleşmesi, her biri taraflarca imzalanan iki nüsha halinde yazılı olarak yapılır. Hizmet sözleşmesinin bir nüshası devlet memuruna verilirken, diğeri kişisel dosyasında saklanır. Hizmet sözleşmesinin temel şekli, Rusya Federasyonu başkanı tarafından belirlenir.*
- *Kamu hizmeti için yaş sınırı 65'tir. Yönetici kategorisinde çalışan personelin yaş sınırı 70'e kadar çıkarılabilir. Devlet memuru maksimum yaş sınırına ulaştığında, işveren temsilcisinin kararıyla ve memurun rızasıyla, kamu organında ama devlet memuru statüsü olmaksızın belirli süreli sözleşme imzalanabilir”.*

### **3.2.8.Memurların Temel Hakları**

Rusya’da bir devlet memurunun temel hakları şu şekildedir (Rusya Federasyonu Devlet Sivil Hizmeti Hakkında Federal Kanun, 2004, Md.14):

- *“Pozisyonun gerektirdiği görevlerin yerine getirilmesi için gerekli olan örgütsel ve teknik imkanların sağlanması hakkı.*
- *İş tanımlarını, kendisi ile ilgili düzenlemeleri, pozisyonun gerektirdiği yükümlülükleri, işin icrası sırasında verimlilik değerlendirmelerini, profesyonel hizmet faaliyeti sonucunda ortaya çıkan göstergeleri bilme hakkı.*
- *Tatil günlerinde dinlenme hakkı, yıllık ücretli izin hakkı.*
- *N79-FZ kodlu federal kanun ve diğer yasal düzenlemeler ile sağlanan, hizmet sözleşmesi uyarınca hak edilen ücret ve diğer ödemeleri alma hakkı.*
- *Görevlerin icra edilmesi için gerekli olan bilgi ve malzemelerin elde edilmesinin yanı sıra devlet organının faaliyetlerinin iyileştirilmesine yönelik önerilerde bulunma hakkı.*
- *Gerekli durumlarda, devlet sırrı niteliğine sahip bilgilere usulünce erişim hakkı.*

- *Gerekli durumlarda usullere uygun şekilde; devlet organlarının, yerel öz yönetimlerin, derneklerin ve diğer kuruluşların bilgilerine erişim hakkı.*
- *Kişisel dosyasına dahil edilmeden önce mesleki performansı hakkındaki belgeleri, kişisel dosyasına ait materyalleri, kişisel dosyasına ekli diğer belgeleri ve materyalleri öğrenme hakkı.*
- *Devlet memuru hakkındaki bilgilerin korunması hakkı.*
- *Rekabetçi bazda pozisyonda yükselme hakkı.*
- *Mesleki gelişim hakkı.*
- *Sendikaya üye olma hakkı.*
- *Kişisel hizmet anlaşmazlıklarının N79-FZ kodlu Federal Kanuna ve diğer federal yasalara göre değerlendirilmesi;*
- *Başvurusu üzerine hizmet kontrolü yaptırma hakkı.*
- *Kamu hizmetindeki haklarının ve meşru çıkarlarının ihlali durumunda mahkemede temyiz hakkı.*
- *N79-FZ kodlu Federal Kanun ve Rusya Federasyonu memurlarının sağlık sigortası ile ilgili federal yasa uyarınca sağlık sigortası hakkı.*
- *Kendisi ve aile üyelerinin yaşamı ve sağlığının kamu koruması hakkı.*
- *Federal Kanun uyarınca emekli aylığı alma hakkı.*

Yukarıda sıralanan temel hakların yanı sıra bir devlet memuruna, çıkar çatışması olmaması, asıl işini aksatmaması ve işveren temsilcisine önceden bildirimde bulunulması kaydıyla, başka ücretli ek iş yapma hakkı verilir (Rusya Federasyonu Devlet Sivil Hizmeti Hakkında Federal Kanun, 2004, Md.14).

### **3.2.9. Memurların Yükümlülükleri**

N79-FZ kodlu Federal Kanun'un 15. maddesi, bir devlet memurunun temel yükümlülüklerini düzenlemektedir. 15.madde uyarınca bir devlet memuru:



- *Anayasaya, federal anayasal yasalara, federal yasalara, diğer yasal hukuki düzenlemelere, tüzüklere, federe birimlerin yasalarına ve diğer hukuki düzenlemelerine uymak ve bunların uygulanmasını sağlama,*
- *Resmi görevlerini, resmi düzenlemelere uygun olarak yerine getirme,*
- *Mevzuat ile belirlenen yetki sınırları dahilinde, ilgili yöneticilerin verdiği talimatları yerine getirme,*
- *Resmi görevlerin yerine getirilmesi sırasında, vatandaşların ve kurumların haklarını ve yasal çıkarlarını gözetme,*
- *Kamu organının resmi takvimine uyma,*
- *Resmi görevlerin doğru şekilde yerine getirilmesi için gerekli yeterlilik seviyesini koruma,*
- *Vatandaşların özel hayatı ve sağlıklarıyla ilgili veya haysiyet ve onurlarını etkileyen bilgileri, resmi görevlerin yerine getirilmesi sırasında öğrenilen bilgileri ve federal yasalarla korunan devlet sırlarını içeren bilgileri ifşa etmeme,*
- *Devlet mallarını koruma,*
- *Kendileri ve aile üyeleri hakkında verilmesi gereken bilgileri federal yasalarda belirtilen şekilde sunma,*
- *Vatandaşlıktan çıkma, çıkarılma veya başka bir devletin vatandaşlığına geçilmesi durumunda aynı bildirimde bulunma,*
- *N79-FZ ve diğer Federal Kanunların öngördüğü yasakları ihlal etmeme, kısıtlamaları gözetme, resmi davranış yükümlülüklerini ve gereklerini yerine getirme,*
- *Resmi görevlerin yerine getirilmesi sırasında işveren makamın ve kendisinin çıkar çatışması yaşayacağı durumlarda bildirimde bulunma gibi temel görevlerin sorumluluğu altındadır.*

Memur, kendisine verilen yasadışı emirleri uygulama hakkına sahip değildir. Memur, kanuna aykırı bir emir alması durumunda, ilgili yöneticiye, talimatın yasalara aykırı olduğuna dair bir yazılı belge sunmalıdır. Sunduğu belgeye rağmen, yönetici,

kanuna aykırı talimatında yazılı olarak ısrar etse bile, memur bu görevi yerine getirmemek zorundadır. Aksi durumda memur; hukuki, idari, cezai ve disiplin cezalarını içeren sorumluluk altına girer.

Yönetici kategorisinde olup En Üst grupta hizmet veren bir devlet memuru, belirtilen görev süresi içinde, sendikaya bağlı memurların çıkarlarını temsil edemez.

Bunlara ek olarak memurlar, federal yasaların öngördüğü usule göre zorunlu devlet parmak izi kaydına tabidir (Rusya Federasyonu Devlet Sivil Hizmeti Hakkında Federal Kanun, 2004, Md.15).

### **3.2.10.Memurlara Getirilen Kısıtlamalar ve Yasaklar**

N79-FZ kodlu Federal Kanun'un 16.maddesi devlet memuru olmaya engel ya da devlet memurluğunun sona ermesine yol açan **kısıtlamaları** düzenlemektedir. 16.maddeye göre getirilen kısıtlamalar şu şekildedir:

- *Yasal olarak yürürlüğe giren bir mahkeme kararıyla, bir kimse yeteneksiz veya sınırlı yetenekli olarak ilan edilirse*
- *Kamu hizmeti pozisyonunda çalışma hakkını dışlayan bir mahkeme kararının yanı sıra, kaldırılmayan bir mahkûmiyet durumu ve mahkûmiyet cezasına mahkûm edilme durumunda*
- *Kamu göreviyle ilgili sır saklama yükümlülüğüne karşı gelinmesi durumunda*
- *Kamu hizmetine girişi veya kamu hizmetine geçişi engelleyen, tıbbi bir kuruluş tarafından onaylanan bir hastalığın varlığı durumunda*
- *Devlet memurluğu görevinin icra edileceği bölümde, birinin diğerine doğrudan tabi olarak çalışacak olduğu veya deneticisi olarak çalışacak olduğu yakın akrabalık ilişkisinin (ebeveynler, eşler, çocuklar, erkek kardeşler, kız kardeşler) varlığı durumunda,*
- *Rusya Federasyonu vatandaşlığından çıkma ya da başka bir devletin vatandaşlığını geçme durumunda,*
- *Uluslararası bir antlaşma ile aksi belirtilmedikçe, başka bir devletin vatandaşlığını edinme durumunda;*

- *Kamu hizmetine girerken sahte belge sunulması veya bilerek yanlış bilgi sunulması durumunda;*
- *Yanlış mal beyanı verilmesi durumunda,*
- *Bu Kanunla getirilen kısıtlamalara, yasaklara ve sorumluluklara uymayarak işveren makamın devlet memuruna olan güveninin ortadan kaldırılması durumunda,*
- *Askerlik hizmetini yerine getirmekten kaçınma durumunda, vatandaşlar kamu hizmetine alınmazlar veya kamu hizmetinden çıkarılırlar.*

N79-FZ kod numaralı Federal Kanununun 17.maddesinde devlet memurları ile ilgili **yasaklar** düzenlenmiştir. Buna göre:

- *Yerel özyönetim organlarına seçilmek,*
- *Bir sendika bünyesinde ücretli bir pozisyona seçilmek;*
- *Ticari faaliyetlere şahsen veya vekiller aracılığıyla katılmak, ticari bir kuruluşun yönetimine veya kâr amacı gütmeyen bir kuruluşun yönetimine katılmak (bir siyasi partinin yönetimine ve ücret almaksızın sendika örgütüne katılmak hariç),*
- *Federal yasa ile belirlenmiş durumlar dahilinde, gelir elde edilebilecek menkul kıymetler edinmek,*
- *N79-FZ ve diğer federal yasalar tarafından aksi belirtilmedikçe, üçüncü bir şahsın bir devlet idaresindeki işlerinde avukat veya temsilci olmak,*
- *İcra ettiği görevle ilgili olarak ilgili gerçek ve tüzelkişilerden ödeme, hediye, hizmet, kredi veya bir menfaat almak,*
- *Rusya Federasyonu mevzuatı uyarınca yapılan iş gezileri hariç, resmi görevlerin icrası için gerçek ve tüzel kişilerin finansmanı ile seyahat etmek,*
- *Resmi görevle bağlantısı olmayan amaçlar doğrultusunda, maddi, teknik ve diğer devlet mallarını kullanmak,*

- *Kamu hizmeti ile ilgili olmayan amaçlarla; federal yasaya göre sınıflandırılmış gizli bilgileri veya resmi görevlerin yerine getirilmesiyle ilgili olarak kendisine tanınan özel bilgileri ifşa etmek veya kullanmak,*
- *Kamuya açık beyan vermek,*
- *İşveren makamın yazılı izni olmadan, yabancı devletlerin, uluslararası kuruluşların, siyasi partilerin, dini derneklerin ve diğer derneklerin ödülleri, onursal ve özel unvanlarını (bilimsel olanlar hariç) kabul etmek, resmi görevler sırasında bu kuruluşlarla ve derneklerle etkileşim halinde olmak,*
- *Resmi pozisyonunun avantajlarını seçim ve referandum kampanyası için kullanmak,*
- *Resmi yetkilerini; siyasi partilerin, dini veya dini olmayan derneklerin ve diğer kuruluşların çıkarlarına kullanmak,*
- *Devlet organlarında siyasi partilerin, dini derneklerin, diğer kamu derneklerinin (sendikalar, gaziler ve diğer kamu girişimi olanlar hariç) yapılanmasını oluşturmak veya bu yapıların oluşturulmasını teşvik etmek,*
- *Kamu hizmeti ile ilgili bir anlaşmazlığı çözmek için resmi görevlerin icrasını sonlandırmak,*
- *İşveren temsilcisinin yazılı izni olmadan, uluslararası bir antlaşma veya Rus mevzuatı ile aksi belirtilmedikçe; yabancı fonlar, uluslararası ve yabancı kuruluşlar, yabancı vatandaşlar ve vatansız kişiler tarafından finanse edilen ücretli faaliyetlerde bulunmak devlet memurlarına yasaktır.”*

Bu yasaklara ek olarak;

Devlet memurlarının eşleri ve küçük çocukları, Rusya Federasyonu toprakları dışındaki yabancı bankalarda hesap açamaz, nakit ve kıymetli eşya bulunduramazlar.

Memuriyetten çıkarıldıktan sonra bir vatandaşın, resmi görevlerin ifa edilmesiyle ilgili olarak kendisine verilen kurum veya kişilerin gizli bilgilerini veya resmi bilgilerini açıklama ve kullanma hakkı yoktur (Rusya Federasyonu Devlet Sivil Hizmeti Hakkında Federal Kanun, 2004, Md.17).

### 3.2.11. Memurların Davranış ve Tutumları

Memurların hizmet sırasındaki **davranış ve tutumları** N79-FZ kodlu federal kanuna göre aşağıdaki gibi olmalıdır. Diğer bir deyişle devlet memurlarının görevlerini ifa ederken gözetmesi gereken ilkeler şu şekildedir.

Memurlar (Rusya Federasyonu Devlet Sivil Hizmeti Hakkında Federal Kanun, 2004, Md.18);

- *Resmi görevlerini iyi niyetle, yüksek performansla yapmalıdır.*
- *Vatandaşın hak ve özgürlüklerinin tanınmasını, gözetilmesini ve korunmasını sağlamalıdır.*
- *Görevini kanunlar çerçevesinde profesyonel bir şekilde ifa etmelidir.*
- *Tüm gerçek ve tüzel kişilere eşit ve tarafsız davranılmasını sağlamalıdır.*
- *Resmi görevlerini aksatabilecek eylemlerde bulunmamalıdır.*
- *N79-FZ kodlu yasa ve diğer federal yasaların öngördüğü kısıtlamalara uymalıdır.*
- *Siyasi partilerin, derneklerinin, dini derneklerin ve diğer kuruluşların, hizmet faaliyetlerine ilişkin kararları etkileme olasılığını dışlayan tarafsızlığı gözetmelidir.*
- *Şerefini, onurunu, itibarını zedelemeyecek şekilde davranmalıdır.*
- *Vatandaşlarla ilişkilerde doğruluk üzere olmalıdır.*
- *Rusya Federasyonu halklarının ahlaki geleneklerine ve göreneklerine saygı göstermelidir.*
- *Çeşitli etnik ve sosyal grupların, kültürel ve diğer özelliklerini öğrenmelidir.*
- *Etnik ve dinler arası uyumu teşvik etmelidir.*
- *Devlet kurumunun otoritesine ve itibarına zarar verebilecek çatışma durumlarını önlemelidir.*
- *Kamuoyuna resmi bilgilerin sağlanması ve beyan için belirlenmiş kurallara uymalıdır.*

- *Yönetici kategorisinde çalışan memurlar; siyasi partilerin, derneklerin ve dini derneklerin faaliyetlerine katılamazlar.*

### **3.2.12.Çalışma ve Dinlenme Zamanı**

N79-FZ kodlu federal kanununun 45. ve 46.maddeleri memurun çalışma ve dinlenme zamanlarını düzenlemektedir. Buna göre, Rusya’da bir memur için olağan hizmet süresi haftada 40 saati geçemez. Memurlar haftada 5 iş günü çalışır.

Bir devlet memuruna, yıllık ücretli izin verilmektedir. Yıllık ücretli izin temel ücretli izin ve ek ücretli izinlerden oluşur.

Yıllık temel ücretli izin 30 gündür. Yıllık temel ücretli izne ilaveten yıllık ek ücretli izin de verilir. Yıllık ek ücretli izin gün sayısı çalışma yılına göre değişmektedir. Buna göre (Rusya Federasyonu Devlet Sivil Hizmeti Hakkında Federal Kanun, 2004, Md.45-46);

- 1 ila 5 yıl arasında hizmeti olan memura 1 gün,
- 5 ila 10 yıl arasında hizmeti olan memura 5 gün,
- 10 ila 15 yıl arasında hizmeti olan memura 7 gün,
- 15 yıl veya daha fazla hizmeti olan memura 10 gün ek ücretli izin verilmektedir.

### **3.2.13.Kamu Hizmetinin Sona Ermesi**

Kamu hizmetinin sona ermesi ile hükümler N79-FZ kodlu “Rusya Federasyonu Devlet Sivil Hizmeti Hakkında” federal kanununun 33. ve 41. Maddeler arasında düzenlenmiştir. Adı geçen federal kanununun 33-41 maddeleri uyarınca kamu hizmeti bir personel için şu şartlar altında sona ermektedir:

- Kamu personelinin ve işveren temsilcisinin karşılıklı anlaşarak sözleşmeyi feshetmesi
- Hizmet sözleşmesi süresinin dolması
- Kamu personelinin isteği
- Kamu personelinin görevlendirildiği iş yerinde yetersiz olduğunun görülmesi, kamu personelinin sağlık durumunun elverişsiz hale gelmesi, personelin

görevini yerine getirmemesi buna bağlı olarak disiplin cezası alması, sebepsiz bir şekilde iş yerinden 4 saatten fazla ayrılması, iş yerine alkollü veya uyuşturucu etkisinde gelmesi, devlet sırrı niteliğindeki bilgileri başkalarıyla paylaşması gibi durumlarda, İşveren makamın sözleşmeyi feshetmesi

- Kamu personelinin başka iş yerine tayin edilmesi
- Kamu personelinin, yapılan değerlendirmeden geçememesi, hizmet için gerekli olan niteliklerini yükseltme gibi yükümlülüklerini yerine getirmemesi
- Sağlık durumu nedeniyle, işveren makamın kamu personeline başka bir görev teklifi sunduğunda, kamu personelinin bu teklifi reddetmesi.
- Kamu personelinin vatandaşlıktan çıkması;
- Kamu personelinin N79-FZ kodlu kanunda gösterilen yükümlülüklerini yerine getirmemesi ve yasakları ihlal etmesi
- Emeklilik (Erkeklerde 60 yaş, Kadınlarda 55 yaş)

#### **3.2.14. Memurlar ve Memur Sayılmayan Kamu Sektörü Çalışanları**

##### **(Bütçetnikler)**

N79-FZ numaralı Federal Kanun 17 ana başlıkta ve 74 maddede, kamu personelinin ilgilendiren her durumun yasal mevzuatını oluşturmaktadır. Karşılaştırmalı olarak bakıldığında Türk mevzuatında kamu personelinin en önemli yasal kaynaklarından biri olan 657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu”na benzemektedir.

Doktorlar, öğretmenler gibi devlet bütçesinden finanse edilen kuruluşlarda çalışan bütçetnik (bütçeden maaş alan çalışanlar, kamu sektörü çalışanları) olarak adlandırılan çalışanlar devlet memuru sayılmazlar. Yine aynı şekilde, belediyelerin ve yerel özyönetim organlarının çalışanları da devlet memuru sayılmamaktadır. Bu kişiler belediye memurları olarak tanımlanırlar. Siyasi temsilci pozisyonlarına seçilenler ve atananlar da devlet memuru sayılmamaktadır (Barabashev ve Klimenko, 2017).

O halde Rusya’da devlet memurunu, işvereni doğrudan doğruya devlet gücünü kullanan devlet organı olan kamu çalışanı olarak tanımlamak mümkündür.

03.04.2019 tarihinde Rus Devlet İstatistik Kurumu tarafından açıklanan verilere göre; federal devlet organlarında 1.427.700, federe birimlerin devlet organlarında 259.300 ve belediyelerin devlet organlarında 469.200 olmak üzere yaklaşık olarak toplam 2.156.300 kamu personeli istihdam edilmektedir.

**Tablo 8.** 2018 Yılı Kamu Personeli Dağılımı

YIL	2018
Federal Devlet Organlarında Çalışanlar	1.427.700
Federe Birimlerin Devlet Organlarında Çalışanlar	259.300
Belediyelerin Devlet Organlarında Çalışanlar	469.200
Toplam	2.156.300

Kaynak: ([http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/state/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#), 04.05.2019)

Bu sayıya bütçetnik adı verilen devletin finanse ettiği kuruluşların bütçesinden ücret alan ve İş Kanunu hükümlerine tabi olarak çalışanlar dahil değildir. ([http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/state/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#), 04.05.2019).

Bütçeden ücret alan ve devlet memurlarına yönelik mevzuata tabi olmayıp N197-FZ kodlu 30 Aralık 2001 tarihinde kabul edilen 424 maddelik “İş Kanunu (Трудовой Кодекс Российской Федерации)”na tabi olarak çalışan Bütçetnik’ler yaklaşık olarak 33 milyon kişiden oluşmaktadır. Bu kişiler;

- Okullarda çalışan öğretmenler,
- Kreşlerde çalışan bakıcılar,
- Orta eğitim ve yükseköğretimde çalışan öğretim görevlileri,
- Hemşire ve doktorlar da dahil olmak üzere sağlık çalışanları,
- Kütüphane, müze gibi kültürel kurumlarda çalışanlar,
- Öğretim kurumlarında çalışan kimselerden oluşmaktadır.

Bu kişiler federal veya yerel bütçeden maaş almaktadırlar. (<http://ppt.ru/art/zp/budjetnikam>, 10.05.2019).

Bütçetnik ve devlet memuru ayrımını; ülkemizdeki 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi olarak çalışan kadrolu devlet memurlarıyla, kamu şirketlerinde çalışan ve 5510 sayılı İş Kanunu’nun 4. maddesinin A fıkrasına tabi olarak çalışan sözleşmeli personel farklılığına benzetmek mümkündür.



## SONUC

Sovyetlerin çökmesiyle birlikte Rusya Federasyonu bazı kurumlarını ve belli ölçüde de siyasi geleneklerini bu yapıdan miras almak zorunda kalmıştır. Bu durum, bir taraftan Rusya'nın dünya siyasetindeki konumunu muhafaza etmesini sağlarken, diğer taraftan yaşanan ekonomik ve siyasi dönüşümle birlikte ülke içi çatışmaların yaşanmasına sebebiyet vermiştir. Bu doğrultuda Rusya Federasyonu'nun kamu yönetimi yapısı ve kamu personel sisteminin temel dayanakları, dönüşümü ve reform çalışmaları bu koşulların ışığında ele alınmalıdır. Bu durumdan hareketle bu tez çalışmasında kamu kavramı, kamu personel kavramı, kamu yönetimi kavramı ve kamu yönetimi kavramına dair yaklaşımlar incelenerek sonraki bölümlerde Rusya'nın yaşadığı dönüşümün kavramsal temellerini açıklayabilmek adına teze bir temel oluşturulmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde Rusya Federasyonu ile ilgili güncel bilgiler, sosyo-ekonomik yapı, anayasal organlar ve federatif yapı hakkında bilgiler verilerek son bölümde ele alınacak olan Rus kamu hizmeti ve personel sistemi bağlamında ön bilgilendirme oluşturulmuştur.

Çalışmanın devamında ise Kamu Yönetimindeki Dönüşümün Rus Kamu Personel Sistemine Etkisi başlığı altında, Sovyetlerden günümüze kadarki dönemde gerçekleştirilmeye çalışılan reformlar hem personel sistemi nezdinde hem de kamu yönetimi sistemi nezdinde incelenmiştir. Nitekim bu bölümün incelenmesi esnasında Rusya'da kamu personel sisteminde gerçekleştirilen reformların kamu hizmeti reformları içinde gerçekleştirildiği, doğrudan sadece kamu personelini hedefleyen reformların yapılmadığı sonucuna varılmıştır. Bu reformların içinde en önemlileri, 2002 yılında imzalanan "2003-2005 Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Reformu"dur. Bu reform hamlesi beklenen amacına ulaşamaması nedeniyle 2007 yılına kadar uzatılmıştır. Ancak bu reform girişiminde de aynı sonuçlara varılınca 2009-2013 yıllarını kapsayan bir program daha hazırlanmıştır. Kamu yönetimi uzmanlarına göre bu reform çalışmalarının netice vermemesinin sebebi ülkedeki mevcut kamu hizmeti sisteminde ve kamu personeli sisteminde görülen hukuki uyumsuzluklardır.

Rus personel yönetimi ve kamu yönetimi alanındaki reformlar sonucunda ülkedeki kamu personel sisteminin geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile yeni kamu işletmeciliği arasında kaldığı görülmüştür. Bürokrasinin eleştirilmesi, kamu

personellerinin performanslarının ölçülmesi çabaları ve reformların etkinlik ve verimlilik alanında ilerlemeler hedeflemesi, yeni kamu işletmeciliği anlayışının karakterine uygundur. Bununla birlikte kamu personellerinin siyasilere karşı sorumlu olması, memuriyetlerin daimiliği, devletin merkezde ve bürokrasinin hala hâkim olması geleneksel kamu yönetimi anlayışının geçerli olduğu kanısını uyandırmaktadır.

Yine çalışmanın son bölümünde, Rusya Federasyonu'nda uygulanan kamu personel sisteminin güncel durumu ana hatlarıyla ortaya konulmaya çalışılmış olup, Rus kamu personel sisteminde sınıflandırmanın, rütbe esas alınarak mı yoksa kadro esas alınarak mı yapıldığı da araştırılmıştır. Güncel veriler ışığında Rus kamu personel sisteminin rütbe esas alınarak sınıflandırıldığı görülmüştür.

Rütbeler; yönetici, yardımcı (danışman), uzman ve yardımcı uzmanlar şeklinde 4 kategoriye ayrılarak sıralanmaktadır.

Bu kategoriler; aşağıdan yukarıya kıdem derecesi ve eğitim düzeyi temel alınarak; ast, kıdemli, lider, baş ve en üst olmak üzere 5 gruba ayrılmaktadır.

Rusya'da devlet memurları bağlı buldukları devlet organının yetki alanı itibariyle; federal devlet memuru ve federe birim devlet memuru olarak ayrışırlar. Federal devlet memurunun maaşı federal bütçeden, federe birim devlet memurunun maaşı ise federe birimin bütçesinden ödenmektedir. Gerekli görülen durumlarda federe birim devlet memuru federal bütçeden de maaş alabilmektedir.

Devlet memuru sayılmayan Bütçetnik'ler (bütçeden maaş alan çalışanlar) de devlet bütçesinden maaş almaktadır. Rusya'da Bütçetnik'lerin sayısı yaklaşık olarak 33 milyondur.

Ülkedeki toplam iş gücü yaklaşık olarak 83 milyon kişidir, bu veriler ışığında 2018 verilerine göre yaklaşık 2,2 milyon memur, 2017 verilerine göre yaklaşık 1 milyon askeri personel de 33 milyonluk Bütçetnik'lere eklendiğinde toplam iş gücünün yaklaşık %44'ü devlet bütçesinden geçimini sağlamaktadır.

Devlet bütçesinden geçimini sağlayan çalışanlara, 2018 verilerine göre yaklaşık 46 milyon kişilik emekli ordusu da eklenince bütçeye yaklaşık olarak 82,2 milyon kişinin maaş yükü yansımaktadır. Bu veriler baz alınarak düşünüldüğünde, değerli maden ve petrol ürünleri ihracatına bel bağlamış Rus ekonomisinin içinde bulunduğu durum daha net bir şekilde görülmektedir. Ekonomik yapı ile kamu

personel sisteminin ilişkisi göz önünde bulundurulduğunda son dönemde Rusya’da devlet memuru sayısının azaltılması girişimlerinin haklılığı ortaya çıkmaktadır.

Gelecekte Rus kamu personeli veya Rus kamu yönetimi alanında araştırma yapacak araştırmacıların; Btçetnik olarak adlandırılan, btçeden finanse edilen ama devlet memuru sayılmayan kamu sektörü çalışanlarının problemleri ve özlük hakları üzerine eğilmeleri, ülkemizde de yaygınlaşmış bulunan, devlete ait şirketlerde kamu hizmeti gören lakin İş Kanunu’na tabi olarak çalışan kişilerin problemleri ve özlük haklarının karşılaştırılarak, ortak ynlerin ve farklı noktaların tespit edilmesi, iki ülke arasındaki gelişen ilişkilerin ulaştığı boyutun, kamu personelleri temelinde anlaşılması için faydalı bir çalışma olabilme potansiyeline sahiptir.



## KAYNAKÇA

- Akçakaya, M. (2016). Weber'in Bürokrasi Kuramının Bugünü ve Geleceği. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(8), 275-295.
- Akçakaya, M. (2017). Geleneksel Kamu Yönetiminden Yeni Kamu Yönetimine Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi. *YYÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(34), s.6-7.
- Akdoğan, H., ve Altıntop, S. (Ed.). (2016). *Kamu Yönetimi Klasikleri*. Ankara: Global Politika ve Strateji.
- Akın, Ö., Çınar, T., Dikmen, A. A., Esen, S., Güler, B. A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Keskin, N. E., Kutlu, M.N., Tellal, E. (2004). *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Akhundova, J. (2012). Rusya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması. *Avrasya İncelemeleri Dergisi*, 1(2), 69-70.
- Akhundova, J. (2014). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Reformları Türkiye ve Rusya Örneği*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Akhundova, J. (2015). *Rusya'nın Yumuşak Güç Politikaları Mevzuat, Kurumlar, Politikalar*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Aktan, C. C. (2009) Amerika Birleşik Devletleri'nde Devletin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Uygulamalar (Clinton-Al Gore Girişimi: 1993-2001). *Sosyal ve Beşerî Bilimler Dergisi*, 1(1), 41-58.
- Akyıldız, F. (2012). Governance as an Interdisciplinary Common Study Area and a Separation Point: Transformation of Political Power in Turkey, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi* 5(21). [http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt5/cilt5sayi21\\_pdf/2\\_tarih/akyildiz\\_fulya\\_pdf\\_adresinden](http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt5/cilt5sayi21_pdf/2_tarih/akyildiz_fulya_pdf_adresinden) 22 Eylül 2019 tarihinde alınmıştır.
- Anadolu Üniversitesi, (2013). *Kamu Yönetimi*. Yayın No: 2979 No: 1933 Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Asunakutlu, T., ve Coşkun, B. (2005). Frederick Winslow Taylor ve Fizyolojik Örgüt Kuramı. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 5(10), 157-176.
- Ayhan, E. ve Önder, M. (2017). “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı”, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/314045>, 3(2), adresinden 18 Şubat 2019 tarihinde alınmıştır.

- Babaoğlu, C., ve Çobanoğlu, S. (2017). *Rusya Federasyonu Başkanlık Sistemi ve Türkiye'ye Yansımaları*. Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 10(4), 285-297.
- Barabaşev, A.G., Zaytseva, T.V., Kozbanenko, V.A. Kortova, M.A., Kukin, V.İ. ve Obolonskiy, A.V., (2006). *Reforma Gosudarstvennoy Slujbi Rossiyskoy Federatsii (2000-2003 Godı)*, Moskova: İzdatelstskiy Dom GU VŞE.
- Барабашев, А.Г., Клименко, А.В. (2017). “*Состояние и Направление Реформ Российского Государственного*”, [https://wp.hse.ru/data/2017/12/07/1161349436/WP8\\_2017\\_03.pdf](https://wp.hse.ru/data/2017/12/07/1161349436/WP8_2017_03.pdf), adresinden 5 Mayıs 2019 tarihinde alınmıştır.
- Барабашев А. Г., Клименко А. В., (2010). *Административная реформа и реформа государственной службы в системе реформ государственного управления: общая характеристика современного этапа*, [https://www.hse.ru/data/2010/05/05/1216436443/WP8\\_2010\\_01.pdf](https://www.hse.ru/data/2010/05/05/1216436443/WP8_2010_01.pdf) adresinden 22 Temmuz 2019 tarihinde alınmıştır.
- Bilgili, Y. (2015). *Karşılaştırmalı İktisat Okulları* (13.baskı). İstanbul: 4T Yayınevi.
- Более подробная характеристика Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» дана в Аналитическом вестнике № 26 (314) «Проблемы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации», 2006 г.
- Candan, K., Erdem, K., Şencan, H. (2017). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)*. Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları.
- Demirci, A. G. (2009). *Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye’de Kariyer-Kadro Gerilimi*. T.C. Ankara Üniversitesi Kamu Yönetimi ve Siyaset Anabilim Dalı. Yayınlanmamış Doktora Tezi, 60-90.
- Devlet Memurları Kanunu. Kanun Numarası: 657 Kabul Tarihi: 14/7/1965 Yayımlandığı Resmî Gazete: Tarih: 23/7/1965, Sayı: 12056 Tertip: 5 Cilt: 4 Sayfa: 3044
- Dikili, A. (2012). Yeni Kariyer Yaklaşımlarına İlişkin Değerlendirmeler. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(2), 473-484.
- Dönmez, B. D. (2011). Türk Ceza Kanunu’nda Kamu Görevlisi Kavramı. *Barolar Birliği Dergisi*, 95.

- Erdem, K., Şencan, H., Candan, K. (2014). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)*. Ankara: TBMM Araştırma Merkezi.
- Eren, Veysel. (2006). Personel Rejiminde Bürokratik Modelden İşletmeci Anlayışa Geçiş. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 6(11), 130-154.
- Eroğlu, H. T. (2012). Yeni kamu yönetimi anlayışının Türk Kamu Personeli yönetimine etkisi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 6(12), 225-233.
- Ertekin, İ. (2017). Klasik Örgüt Kuramları. *JOEEP: Journal of Emerging Economies and Policy*, 2(2), 64-73.
- Eryılmaz, B. (2009). *Kamu Yönetimi* (2.Baskı). Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu yönetimi* (4. Baskı). Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2014). *Kamu Yönetimi* (Yedinci Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Fayol, H. (2005). *Genel ve Endüstriyel Yönetim*. Çeviren: Asım Çalıkoğlu. Ankara: Adres Yayınları.
- Федеральный закон от 27.07.2004 N79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (Rusya Federasyonu Devlet Sivil Hizmeti Hakkında Kanun)  
<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102088054> adresinden 12 Nisan 2019 tarihinde alınmıştır.
- Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации" 14 мая 2003 года (Rusya Federasyonu Kamu Hizmeti Sistemi Hakkındaki Federal Kanun)  
<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102081744&intelsearch=N+58-%D4%C7> adresinden 10 Nisan 2019 tarihinde alınmıştır.
- Genç, F. N. (2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi*, 466, 145-159.
- Giritli, İ. (1983). *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli* (7. baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Gözler, K. (2003). *İdare Hukuku*. Cilt II. (1.baskı). Bursa: Ekin Kitabevi.
- Güler, B. A. (2005). *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Günday, M. (2002). *İdare Hukuku*. (6.baskı). Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Hobbes, T. (2018). *Leviathan*, Çeviren: Semih Lim. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Kalkandelen, A.H. (1972). *Personel Yönetimi ve Yönetimde Sistemler-İlkeler*, Ankara: Şenyuva Matbaası.

- Inkina, S. (2018). Bureaucratic Reform and Russian Transition: The Puzzles of Policy-Making Process. *Palgrave Communications*. 5(30) <https://www.nature.com/articles/s41599-019-0238-5> adresinden 24 Ağustos 2019 tarihinde alınmıştır.
- Karkın, N. (2015). Kamu değeri kavramı ve kamu değeri yönetimi anlayışının kamu yönetimi kuramı bağlamındaki yeri. The concept of public value and place of public value management in public administration theory]. *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, (Eds.) Ö. Köseoğlu & M.Z. Sobacı, 249-272.
- Karkın, N., ve Öztepe, M. C. (2017). Değerler Üzerinden Türk Kamu Yönetiminde Değişim Algısı: 2002-2015 Dönemi Hükümet Programları. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi*, 7(1), 113-142.
- Kaya, Fevzi. (2017). Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırmalı Analizi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10(53) [http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt10/sayi53\\_pdf/6iksisat\\_kamu\\_isletme/kaya\\_fevzi.pdf](http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt10/sayi53_pdf/6iksisat_kamu_isletme/kaya_fevzi.pdf) adresinden 16 Şubat 2019 tarihinde alınmıştır.
- Конституция Российской Федерации от 12.12.1993н (12.12.1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasası) <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102027595&intelsearch=%CA%EE%ED%F1%F2%E8%F2%F3%F6%E8%FF>, adresinden 09 Nisan 2019 tarihinde alınmıştır.
- Концепция утверждена Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 года руководящий документ № Пр-1496
- Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации от 13.08.1997
- Köseoğlu, Ö. ve Tuncer A. (2014). Kamu yönetiminde yeni bir yaklaşım olarak kamu değeri: Kavramsal ve kuramsal açıdan bir tartışma. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12(24), s.145-170.
- Краснов М.А., Оболонский А.В., (2003) *Реформа государственной службы России: История попыток реформирования с 1992 по 2000 годы*, Москва: Весь мир.
- Larjavaara, I. *The Institutional Foundations of Administrative Development in Russia* 2(2001) [http://www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/contents/ap\\_2-2001.pdf](http://www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/contents/ap_2-2001.pdf) adresinden 12.08.2019 tarihinde alınmıştır.

- Лукьянова, Н.И., Дементьев А.Н., (2006) “Проблемы реформирования государственной гражданской службы РФ”, Аналитический вестник, № 26(314) s.12-18, [http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical\\_bulletins/25778/](http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/25778/). adresinden 15 Temmuz 2019 tarihinde
- Maxwell, B. (1932). Civil Service in Soviet Russia. *The American Political Science Review*, 2(26) [https://www.jstor.org/stable/1947115?read-now=1&refreqid=excelsior%3A71dee8f7c4b859ffbd79f1056a34e954&seq=7#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1947115?read-now=1&refreqid=excelsior%3A71dee8f7c4b859ffbd79f1056a34e954&seq=7#page_scan_tab_contents) adresinden 15 Ağustos 2019 tarihinde alınmıştır.
- Multilingual, (1995). *Popular English-Russian and Russian-English Dictionary*. İstanbul: Matbaa 70.
- Оболонский, А. (2009). *Государственная Служба: Комплексный Подход*. Москва: Дело.
- Оболонский А. (2011). Российское бюрократическо-полицейское государство: история и современный кризис. *Политическая концептология (4)*, <http://politconcept.sfedu.ru/2011.4/06.pdf> adresinden 20 Eylül 2019 tarihinde alınmıştır.
- Onar, S.S. (1966). *İdarenin Hukukunun Umumi Esasları Cilt 2*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaacılık.
- Oral, B. (2003), “*Post Bürokratik Yönetim Paradigması Perspektifinden Yönetim biliminde Örgütsel Yapılara Bakış*”, Yayımlanmamış Araştırma Makalesi, Kocaeli Üniversitesi.
- Oxford University Press, (1993). *The Oxford Turkish-English Dictionary*. (İkinci Baskı) İstanbul: İnkılap Kitabevi.
- Özer, A. (2015). Frederick Taylor’ın Görüşlerini 21. Yüzyıl Yönetim Mantığı ile Yeniden Okumak. *Verimlilik Dergisi*, (2), 41-72.
- Öztaş, N. (2014). Yönetim. (İkinci Baskı) Ankara: Otorite Yayınları.
- Öztürk, N. K. (2002). *Bürokratik devletten etkin yönetime geçiş: İyi yönetişim*. Türk İdare Dergisi, 437, 27-38.
- Postanovleniye Pravitelstva Rossii Ot 6 Marta 1992 g. N 145 (1993) Voprosı Glavnovo Upravleniya Po Podgotovke Kadrov Dlya Gosudarstvennoy Slujby Pri Pravitelstve Rossiyskoy Federatsii, Web:



<http://law7.ru/base29/part1/d29ru1322.htm> , adresinden 26 Ağustos 2019 tarihinde alınmıştır.

Ramazanov, K. (2017). *Public Service in Russia*. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3080821](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3080821) adresinden 20 Temmuz 2019 tarihinde alınmıştır.

Развитие законодательства о государственной службе,(2006). Энциклопедия «Государственная Дума России (1906-2006)», Москва.

Reyes, D. R. (2003). The Study of Public Administration in Perspective: A Passing Review of the Development of the Discipline. In Bautista et al. (eds.), (pp. 109-144). *Introduction to Public Administration in the Philippines: A Reader (2nd ed.)*. Quezon City: UP-NCPAG.

<http://rusrand.ru/analytics/religija-v-sovremennoj-rossii>, [20.08.2019].

Sadioğlu, U., Erdinçler, E.R., (2018). *Tarihsel Perspektiften Geleceğe, Yerel Yönetimler Bağlamında Rus Kamu Yönetiminde Güncel Reformların Analizi* <http://www.msydergi.com/uploads/dergi/248.pdf> adresinden 18 Temmuz 2019 tarihinde alınmıştır.

Sayan, İ. Ö. (2009). Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayırımı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 64(01), 201-245.

Shomayeva, E. (2014) *Rusya’da Kamu Personel Sistemi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Срок реализации настоящей программы, продлен на 2006-2007 годы - Указ Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 года N 1437.

<http://kremlin.ru/acts/bank/23177> adresinden 20.08.2019 tarihinde alınmıştır.

Stillman, J. (2005). *Public Administration: Concept and Cases*, Eight Edition, Boston: Houghton Mifflin Company.

Şahin, L. (2016). Rusya Federasyonu’nun Etnik ve Dinsel Yapısı. *Marmara Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, 3(2), 15-32.

Tozlu, A. (2014). *Kamu Kesiminde Performans Değerlendirme Sistemi: İş ve Meslek Danışmanlarına Yönelik Bir Uygulama Önerisi*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.

Turan, E. (2016). *Kamu Yönetimi*, Konya: Palet Yayınları.

Tutum, C. (1976). *Personel Yönetimi*. Ankara: Sevinç Matbaası.

- “Türk Ceza Kanunu (5237 S.K.)”, *Resmî Gazete*, 25611, Ekim,2004.
- Türk Dil Kurumu, (2011). *Türkçe Sözlük*, On Birinci Baskı. Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları.
- “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (2709 S.K.)”, *Resmî Gazete*,17863, 1982.
- Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 1336 "О Федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)"//СЗ РФ, № 47, ст. 4664,2002.
- Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 261
- Uslubaş, F. (2005). *Küresel Terör, Afganistan, BOP ve ABD İmparatorlukların Bataklığı*. İstanbul: Toplumsal Dönüşüm Yayınları.
- Weber, M. (2011). *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*. Çeviren: Özer Ozankaya. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Weber, M. (1986). *Sosyoloji Yazıları*, (Çev., Taha Parla), İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.
- Wilson. W. (1887). The Study of Administration, *Political Science Quarterly*, 56(4), 4-5.
- <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=RU>, [28 Nisan 2019].
- [https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=RU&most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=RU&most_recent_value_desc=true), [29 Nisan 2019].
- <https://dictionary.cambridge.org/translate/> [21 Aralık 2018].
- <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-russian/civil-servant> [08 Ocak 2019].
- [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#), [2 Mayıs 2019].
- [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/ftrade/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/ftrade/#), [30 Nisan 2019].
- [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/ftrade/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/ftrade/#), [1 Mayıs 2019].
- [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/ftrade/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/ftrade/#), [2 Mayıs 2019].
- [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#), [3 Mayıs 2019].

[http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/state/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#), [4  
Mayıs 2019].

[https://gosslužba.gov.ru/Page/Index/Sistema\\_gosudarstvennoy\\_sluzhby#/footnote4](https://gosslužba.gov.ru/Page/Index/Sistema_gosudarstvennoy_sluzhby#/footnote4)  
[22.04.2019].

[https://gosslužba.gov.ru/Page/Index/Sistema\\_gosudarstvennoy\\_sluzhby#/footnote4](https://gosslužba.gov.ru/Page/Index/Sistema_gosudarstvennoy_sluzhby#/footnote4),  
[4 Mayıs 2019].

<http://www.mfa.gov.tr/rusya-kunyesi.tr.mfa>, [1 Mayıs 2019].

<http://ppt.ru/art/zp/budjetnikam>, [10 Mayıs 2019].

[http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102081744&intelsearch=N+58-  
%D4%C7](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102081744&intelsearch=N+58-%D4%C7), [10 Nisan 2019].

[http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102088054&intelsearch=N+79-  
%D4%C7](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102088054&intelsearch=N+79-%D4%C7) [13 Mayıs 2019].

[http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102027595&intelsearch=%CA%EE%  
ED%F1%F2%E8%F2%F3%F6%E8%FF](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102027595&intelsearch=%CA%EE%ED%F1%F2%E8%F2%F3%F6%E8%FF), [18 Mayıs 2019].

<https://www.vestifinance.ru/articles/113735>, [28 Nisan 2019].

[http://be5.biz/ekonomika/u003/05.htm#TOC\\_id54725281](http://be5.biz/ekonomika/u003/05.htm#TOC_id54725281), [22.08.2019].