



Avrasya İncelemeleri Dergisi (AVİD), II/2 (2013), s. 335-355

RUSYA KAMU YÖNETİMİNDE ETİK KONULARINA BAKIŞ: HUKUKİ-NORMATİF VE SÖYLEM İÇERİK ANALİZİ

Jale AKHUNDOVA*

Özet

Rusya’da kamu yönetimi ve devlet geleneği, tarihsel koşullarla şekillenmiş olan kendine özgü siyasal, ekonomik, sosyokültürel özellikleri taşımaktadır. Rusya Çarlık sonrası Sovyet yönetim geleneğini, çağdaş dönemde modern siyasi ve bürokratik yapıları tecrübe etmiştir. Ekonomik ve siyasi güç olmayı hedefleyen ülke, diğer yandan da kendi iç sorunlarıyla uğraşırken, yönetim geleneğinde tarihten miras aldığı olumlu ve olumsuz eğilimlerle karşı karşıya kalmaktadır.

Bu istikamette, bir yandan mevzuat-hukuk ve yapısal açılardan, diğer yandan da uygulama açısından belirli yol kat eden çağdaş Rusya yönetimi, bürokratik sorunların ülkenin gelişimi karşısında ciddi engeller oluşturduğunu itiraf etmektedir. Belirtilmesi gereken önemli bir husus, Kamu Etiği alanında ülkedeki mevzuat ve siyasi söylemin özellikle “yolsuzluk” ve “kayırmacılık” konuları üzerine yoğunlaşmasıdır.

Anahtar Kelimeler: Rusya Kamu Yönetimi, Kamu Görevlisi, Bürokrasi, Kamu Hizmeti Etiği, Yolsuzluk

Abstract

Public Ethics in Russian Public Administration: Legal-Normative and Content Analysis

The tradition of public administration and government in Russia, has its own political, economic, socio-cultural features shaped in historical circumstances. Russia has experience of the tradition of Tsarist period after the Soviet government and modern

* Dr., Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, axundova_jale@yahoo.com.

Rusya Kamu Yönetiminde Etik Konularına Bakış: Hukuki-Normatif Ve Söylem İçerik Analizi

political and bureaucratic structures in the contemporary era. On the other hand Russia, aiming to become the economic and political power and dealing with its own internal problems, tries to manage the positive and negative trends of historically inherited administrative tradition.

In this direction, contemporary Russian administration having passed a certain way by structural and legislative aspects on one hand and by practical side on the other hand, admits that bureaucratic problems constitute serious obstacles in the way of the country's development.

An important issue to be mentioned is that the country's legislative and political discourse, in the field of Public Ethics especially is focused on the issues of "corruption" and "nepotism".

Keywords: Russian Public Administration, Public Servant, Bureaucracy, Public Service Ethics, Corruption.

GİRİŞ

Kamu yönetimi kamusal ve sosyal alanın örgütlenişi ve işleyişinin genel çizgilerini belirleyen ve gerçekleşmesini sağlayan bir alan olup, bu alanın kendi içerisinde çalışma mekanizma ilke ve kurallarının düzenleme alanlarını da etkileyecek bir unsur olduğu bir gerçektir. Bu noktada, kamu yönetimi alanında çalışan görevlilerin mesleki gereği uyması gereken kurallar bütünü olarak dar anlamda tanımlanabilecek kamu etiği, genel anlamda ülkenin siyasi-idari rejim ve demokrasi geleneği ile de yakından ilintilidir. Zira kamu etiği teknik anlamda bir kamu kurumunda disiplin ya da davranış ilkeleri olmanın yanı sıra, kamu yönetimi sisteminin bütünlükte faaliyet ilkeleri, devlet-toplum, devlet-birey ilişkilerinin de belirleyici unsuru olmaktadır.

Kamu yönetimi literatüründe güncellik kazanan kamu etiği alanının birçok somut ülke örneklerinde çalışılmasının konuya daha geniş bir perspektif sağlayabileceği düşünülmektedir. Bu bakış açısıyla hazırlanan çalışmada, Rusya Federasyonu ülkesi örneğinde, özellikle son dönemlerde kamu etiği algısı ve bu algının ülkenin kamu yönetimi sistemine hukuki ve yapısal anlamda yansıması özellikleri ele alınacaktır. Çalışmada içerik analizi, belgesel gözlem ve tarama-değerlendirmeyi içeren bir yaklaşım kullanılacaktır.

Çalışmada örnek olarak ele alınan ülke, çağdaş dönemde iki farklı sosyoekonomik ve siyasi sistem tecrübe etmiş Rusya Federasyonu olup, yeni dönemde burada oluşturulmaya çalışılan kamu yönetimi sistemi ve onun çalışma ilkeleri çerçevesinde kamu hizmetinde mevzuatça ve söylem düzeyinde temel alınan ilkelerin incelenmesi amaçlanmakta olup, bu inceleme Rusya kamu yönetiminin faaliyetindeki sorun nitelikli konular ışığında gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Makalenin temel kaynaklarını, Rusya Federasyonu'nun ilgili mevzuatı ve söz konusu ülke kaynaklı literatür oluşturmaktadır.

Rusya'da kamu yönetimi alanındaki etik konularının özelliklerini tarihsel, sosyoekonomik, siyasal ve kültürel temelde açıklamayı amaçlayan çalışmanın ilk bölümünde, genel olarak “mesleki etik” kavramı ve olgusunun içeriği ve tarihsel gelişimi hakkında genel bilgi verilmeye çalışılacaktır. Kavramsal bir çerçeve çizildikten sonra, ikinci bölümde Rus kamu yönetimi sisteminin genel özellikleri ele alınacaktır. Son olarak, Rusya'da kamu alanındaki etik konuları mevzuat ve uygulama açısından incelenecektir.

1. MESLEKİ ETİK KAVRAMI VE KISA TARİHİ

Etik konularının kökeni olgu ve söylem düzeyinde en eskilere dayanıp, ilk yunan düşünürlerinin felsefi görüşlerinde yer almıştır. Burada etik, insanın sosyal bir varlık olması görüşlerinden yola çıkılarak, bu sosyallik içerisinde “doğru düşünme” ve “doğru yaşama” çerçevesinde ele alınmış, bir anlamda etik normların evrenselliği daha o dönemlerde kabul edilmiştir.

Fakat profesyonel ya da mesleki etik konusu, spesifik bir anlam ifade etmekte olup, daha çok norm, ilke ve idealler ve bunların aktarılmasını sağlayan (ritüeller, adet ve gelenekler) pratik davranış şekil ve mekanizmalarıyla ilgili olmaktadır. Burada etik kelimesi, “ahlak” anlamında kullanılmakta olup, bu da mesleki davranış şekil ve kurallarının ortaya çıktığı ilk dönemlerden itibaren belli yazılı kaynaklarda önceden belirtilmiş olmasıyla ilgilidir.

Mesleki etiğin normlarının oluşmasının tarihi, erken kölelik toplumu dönemine kadar gitmekte ve bu dönemden itibaren ilk kitlesel meslekler

Rusya Kamu Yönetiminde Etik Konularına Bakış: Hukuki-Normatif Ve Söylem İçerik Analizi

ortaya çıkmaya başlamıştır. İlk yazılı kaynaklarda 4000 yıl önceki dönemde, insanların belli mesleklerde bir takım ahlaki yasakların gerekliliği konusunda görüşler vardı. Örneğin, tarihi m.ö. 2000 yıl önceye kadar giden bir eski Sümer metninde öğretmen ve öğrenci arasındaki ilişkilerden bahsedilmekte ve öğretmenin mesleği gereği riayet etmesi gereken kurallardan bahsedilmektedir. Bunun dışında, meslekine sadakat ve insana hizmet etme konusunda, eski Yunanistan'da o dönemin okulundan mezun olan bir hekim¹ tarafından edilen yemin mesleki ahlak konusunun o dönemde bile idrak edildiğinin bir kanıtı sayılabilir.

İlginç bir husus, eski dönemlerde bile, genelde insanlarla iletişim gerektiren meslek alanlarında (hekim, öğretmen, terbiyeci, politikacı, şair, din görevlisi vs.) ahlak konularına dikkat çekilmiş olmasıdır. Zira bu mesleklerin mensupları, genelde insanların fiziki ve manevi durumuna etkileye ve zararda bulunabilmekte ya da toplumsal ortamı destabilize edebilmektedirler.

Mesleki etiğin ortaya çıkmasında ikinci evre, orta yüzyıllar dönemi olmuş, bu da birkaç nedenden kaynaklanmıştır. Öncelikle, orta çağda bir yandan ordu, kilise, devlet görevi gibi bir takım kurumların kurumsallaşması, mutlak hakimiyet normlarının ve devletçiliğin oluşması, diğer yandan da Avrupa'da şehirlerin artışı ve insanlara hizmet eden mesleklerin ayrışması ve insanların birbirinden bağımlı hale gelmesi söz konusudur. Bu dönemde, imalathanelerde çalışanların vazife ve mesleki ahlaki davranış kurallarını yansıtan metinler ortaya çıkmıştır. İlgi çeken hususlardan birisi de, bu gibi kuralların iki yönlü olması, bir taraftan bu meslek mensuplarının kendi aralarındaki ilişkileri, diğer taraftan bunların diğer insanlarla olan ilişkilerini düzenlemesiydi. Söz konusu dönemlerden itibaren, devletin güçlenmesi sosyal kurumların da güçlenmesine neden olmuş, bu da ilgili mesleklerin mensuplarından bir takım mesleki ve toplumsal-ahlaki normlara uyulmasını talep etmiştir. Bahsedilen

1 Burada hekim adayı, "Hastaların yaşamlarını onların yararına teşkil edeceği, onları her türlü zarar ve beladan koruyacağı, ne olursa olsun ne duyduğundan ve ne gördüğünden bağımsız olarak, bunları gizli tutacağı" konularında yemin etmekteydi.

mesleki normlara uyulması sadece bir devlet içerisinde önemli olmamakta, örneğin ordu ve devlet kurumlarının faaliyeti o devletin diğer halk ve devletler karşısındaki konumunu etkilemekte olup, devletlerarası ilişkiler açısından da önem taşımaktadır.

Mesleki etiğin gelişmesinde üçüncü evre, XX. yüzyılda başlamış olup, bu süreç çağdaş uygarlığın, bilimin hızlı gelişimi, dünyadaki ekonomi ve iletişim sistemlerinin entegrasyonu, üretim süreçlerinde yoğun işbirliği ve etkileşim ve beşer açısından teknoloji tehlikelerinin artış düzeyiyle nitelendirilebilmektedir. Bu dönemin diğer bir özelliği, mesleklerin bir yandan kendi içinde ayrışması ve dar uzmanlaşmaya gidilmesi ve bunun sonucu olarak da spesifik mesleki etik alanlarının ortaya çıkması, diğer yandan ise yakın ve ya benzeri meslek alanlarına dair ortak etik normların gündem kazanması olmuştur. Bu da örneğin, tıpta uzmanlık alanlarının ayrışması (ör, operasyonel hemşire ile refakatçi hemşirenin uyması gereken etik kuralların ayrışması gibi), diğer yandan ise ortak tıbbi etik normlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Kamu hizmeti etiği, kendi içerisinde çeşitli alanlarda çalışan kamu hizmetlilerinin tabi olduğu spesifik etik taleplere sahip olan alt sistemleri barındırmaktadır. Ör. bir halklar ilişkiler görevlisinin, sosyal güvenlik, vergi müfettişi görevlisinin uyacağı farklı mesleki etik normlarından bahsedebiliriz. Fakat her alan ya da hizmet sisteminde olduğu gibi, kamu hizmeti ya da kamu yönetimi sisteminde de farklı alt sistemin parçalarında yapılan hata, sonuç olarak ortaya çıkacak hizmet ürününün kalitesini düşürebilmekte, bu da kamu yönetimi sisteminin her alt sisteminde çalışan kamu görevlisinin kendi alanındaki mesleki normlara riayetinin önemini göstermektedir.

Bunun yanı sıra, hizmeti etik kavramı daha kapsamlı olup, genel olarak çalışan her kişinin riayet etmesi gereken birkaç normu da ifade etmektedir. Bunlar:

- Disiplin (her meslekin özelliklerinin gerektirdiği özel disiplin kuralları);
- Çalışan kişinin yetkisine verilen maddi kaynakların muhafazası (bu kaynaklar mesleğin özelliklerine göre belirlenir);

- Kişilerarası ilişkilerin dürüstlüğü (çalışma sürecinde münakaşalardan kaçınılması vs.).

“Yönetim etiği”, hizmet etiğinin yanı sıra kapsamlı bir kavram olup, yönetim ve yetki kullanımı alanlarında kişilerin davranışlarını düzenleyen norm, kural, ilke, ideallerin bütünüdür. Bu kurallar iki gruba - karar verme sürecini ve ast-üst ilişkilerini düzenleyen normlar olarak ayrılmaktadır.

Kamu yönetimi ve ya kamu hizmeti etiği, bir ülkede mevcut olan siyasi sistem ve siyasi rejimin niteliğiyle ilgilidir. Zira siyasi rejimin niteliği çeşitli devlet kurumlarının kendi aralarında ve toplumla olan ilişkilerini etkilemekle birlikte, kamu alanında hakim olan zihniyet ve etik kurallar bütünü de belirlemektedir. Bu açıdan, literatürde kamu etiğinin pratikte, ülkelere ve burada mevcut olan siyasi rejimlere göre farklılık gösterdiği bir gerçek olarak ortaya konulmaktadır. Bu farklılık, özellikle devlet-toplum ilişkilerinin demokratik nitelikte olup olmaması açısından daha bariz şekilde görünmektedir.

2. RUS KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Rusya, birçok açıdan siyasi ve toplumsal evrim konusunda, benzer çalkantılar yaşamıştır. Bu kendini ülkede geleneksel toplum yapısından modern ya da sivil toplum yapısına geçişte göstermiştir. Toynbee’ye göre, Rusya geri kalmış ya da duraklamakta olan bir uygarlık olmamasına rağmen, XVIII. yüzyılda, Batı’ya göre geri kalmışlık yaşamış ve ona “yetişmek” için büyük çabalar göstermek zorunda kalmıştır.² Bu açıdan, Rusya hukuki devlet düzeni, sivil toplumun kurulması ve özgür bireyin yetiştirilmesi için önemli adımlar atmak zorunda kalmıştır. Bu istikamette, ülke kritik reform dönemlerini tecrübe etmiştir. Bu reformlarda her zaman için amaç devletin daha güçlü kılınması olup, bunun için Avrupa’nın örnek yolu takip edilmiştir. Bu çerçevede, ordu ve devlet yapılarının Avrupa modeline uygun olarak yeniden yapılandırılması

2 İvanov M., Sergei, “Çağdaşlaşma Sürecinde Rusya’nın ve Türkiye’nin Yazgılarındaki Benzerlik Üzerine”, (18. Yüzyıl - 20. Yüzyılın Başları), Çev. Bülent Duru, **Ruşen Keleş’e Armağan, VI. Kitap: Demokrasi ve Politika**, Der. Ayşegül Mengi, İmge, Ankara, 2007, s.6

hedef olmuştur. Bunun yanı sıra ekonomik ve sosyokültürel ilişkilere de Batılı zihniyet yerleştirilmeye çalışılmıştır. Bütün bu reformlar her dönemde, itirazcılarını ve yanlılarını bulmuştur.

Diğer yandan, Rusya'nın devletçilik tarihinde merkeziyetçi bir yapı söz konusu olup, ülkenin yönetim geleneğinde toplumun “devlet” kurumuna daha öncelikli bir bakış benimsemesi, bununla birlikte tarihin hareketinde kişiliğin ön plana çıkması, şahsiyet özelliklerinin kurumsal yapılardan daha belirleyici olması özelliği dikkat çekmektedir. Ayrıca özel ilişkilerin belirleyiciliği, gayri-resmi (klientel) ilişkilere dayalı iş yapma tarzı, yönetsel-sosyal merdivenin her basamağında görülmektedir. Bununla birlikte, toplum devlet yönetim geleneği, siyasal mantalite açısından hakimiyet ideali olarak “tek sıfatlı sorumlu”, güçlü/otoriter ve adil/ahlaklı yönetim zihniyetine sahiptir. Özellikle ise siyasal kültürde, paternalizm (siyasal doktrin açısından sosyoekonomik anlamda nispeten zayıf konumda olan grup ve zümrelere karşı “babacan kaygı” tarzında dünyagörüş ve faaliyet) özelliği güçlüdür. Genel olarak ise bu ülkede M. Weber'in tasnif ettiği siyasal kültürün tüm çeşitleri (patriarkal, itaatçi ve etken) görülmekte olup, daha yaygın olarak karma – patriarkal-itaatçi ve itaatçi-etken siyasal kültürler bulunmaktadır.

Ülke idare yönetiminde halen Sovyet idare geleneğinin etkisi hissedilmektedir. Ör. literatürde mevcut olan kimi görüşler, Rusya da dahil olmak üzere, eski Sovyet ülkelerindeki yolsuzluk belasının da Sovyet mirası olduğunu ileri sürmektedir. Zira Post-Sovyet Rusya'sında, yolsuzluklar ve suç oranının artışı üzerine araştırmalar yapan Sosyoloji Enstitüsü'nün Başkanı Kesselman, Sovyet toplumunda Komünist Parti'nin genel sekreterinden, sıradan bir işçiye kadar toplumun her biriminin yolsuzluk sisteminin bir parçası haline getirildiğini belirtmektedir.³ Bununla birlikte, yeni dönemde, devlette reform gündem konuları arasında kamu hizmetinin iyileştirilmesi, temel düzenleyici kurumların yeniden yapılandırılması ve merkez-yerel

3 Z. Dağı, Kimlik, **Milliyetçilik ve Dış Politika: Rusya'nın Dönüşümü**, Boyut 2002, s.116

Rusya Kamu Yönetiminde Etik Konularına Bakış: Hukuki-Normatif Ve Söylem İçerik Analizi

arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi konuları öncelik kazanmıştır.⁴ Zira bu reformların gerekçeleri arasında; yöneticilerin keyfi davranması, bürokratik çevrelerde baş alıp giden yolsuzluk, idari yaptırımlarda irrasyonellik vs. eksiklikler gösterilmiştir. Ayrıca, “devletten beklenti”nin baskın olduğu bir toplumsal zihniyetle idarenin etkinliği konusunda mevcut olan güvensizlik, reformları gerekli kılan diğer nedenlerinden birisi sayılabilir.

Merkeziyetçi ve devlet odaklı baskıcı bir yönetim geleneğine sahip olan ülkede devlet organları ve kamu görevlileri halk arasında çeşitli görüşlerle değerlendirilmektedir. Her dönemde devlete kurtarıcı olarak bakma zihniyeti var olmasına rağmen, kamu görevlilerine benzer şekilde genel bir olumlu yaklaşım söz konusu olmamaktadır. Bunun tarihsel nedenleri yanında siyasi-ekonomik nedenleri de önemli rol oynamaktadır. Siyaset, ekonomi ve bürokrasi olgularının karmaşık bir şekilde iç içe geçtiği ülkede “siyasi güç”, “ekonomik güç” ve “bürokratik güç” kavram ve olgularının farklı anlamlar ifade ettiği tartışılmakta olup, bunun sonucu olarak ise kamu görevlisinin istisnai şekilde kamu yararı adına faaliyet göstermesi konusu da halkın çoğunluğu tarafından sual olunur hale gelmiştir.

Güçlü cumhurbaşkanlığı sistemini benimsemiş ülkede yürütme organı ve bürokratik yapı vatandaş değil, devlet odaklı olmaktadır. Ülkede, özellikle kamu hizmeti alanında mevcut olan sorunların çözülmesi reformları, kamu yönetiminin etkinleştirilmesinin de önemli aracı olarak görülmüş, hatta 2001 yılından başlayarak Başkan Putin tarafından başlatılan bu reformların ilk sırasında yer alan merkez-yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin merkez lehine yeniden düzenlenmesinden sonraki ikinci reform adımı yolsuzlukla mücadele olmuştur. Ayrıca kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve etkinleştirilmesi için ülke yönetiminin başlattığı reformların yanı sıra, kamu hizmetinde yeni – vatandaş odaklı zihniyetin yerleştirilmesi ve bu çerçevede kamu hizmetlilerinin uyacağı yeni etik norm ve ilkelerin benimsenmesi süreci de başlatılmıştır.

4 **Russia: Building Rules For The Market, OECD Reviews of Regulatory Reform,** Paris 2005, s. 91.

Rusya Federasyonu'nun kamu hizmetinin esasları Anayasa ve ilgili mevzuat çerçevesinde belirlenmiştir. Zira 27 Temmuz 2004 yılı tarihli "Rusya Federasyonu'nda Devlet Hizmeti Hakkında" Federal Kanun'da, ülkede devlet hizmetinin (ve ya kamu yönetiminin) temel kuruluş ve faaliyet ilkeleri olarak, federalizm; kamu yönetimi sisteminin bütünlüğü; federal ve bölgesel-yerel yönetim organları yetkilerinin Anayasal ayrışması; yasallık; insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerinin önceliği; vatandaşlara devlet hizmetine girmede eşit fırsat; kamu yönetiminin idari-hukuki bütünlüğü; merkezi ve yerel yönetimlerin karşılıklı iletişimi; kamu yönetiminde şeffaflık ve kamu denetimine açıklık, hesapverebilirlik; kamu hizmetlilerinin uzmanlığı ve yeterliliği; kamu hizmetlisinin faaliyetinde devlet organı, yetkili kişi ve diğer özel-tüzel kişilerin müdahalesinden korunması ilkeleri tespit edilmiştir.

3. RUSYA FEDERASYONU KAMU YÖNETİMİ MEVZUATI VE UYGULAMASINDA ETİK

Burada dikkat çekilmesi gereken önemli bir husus, Rusya Federasyonu mevzuatında konunun kamu yönetimi, kamu görevlisi, memur etiği değil de, "kamu hizmeti etiği" çerçevesinde ele alınması ve bu şekilde ifade edilmesidir. Bu açıdan, kamu yönetimi alanında etik konularını incelerken, "kamu hizmetlisi" kavramı kullanılmakta olup, getirilen etik norm ve kurallar kamu hizmetinin gereği olarak temellendirilmektedir. 27 Temmuz 2004 yılı tarihli "Rusya Federasyonu'nda Devlet Hizmeti Hakkında" federal kanuna göre, "Kamu Hizmetlisi – federal devlet hizmetinde görevlendirilmiş şekilde mesleki faaliyeti yerine getiren ve devlet bütçesi kaynaklarından ücretlendirilen vatandaş" olarak tanımlanmıştır (Kanun, 1. md.).

Rusya Federasyonu'nun kamu yönetimini düzenleyen etik kurallar, ülkenin 1993 tarihli Anayasası ve diğer ilgili federal kanunlar çerçevesinde düzenlenmiştir. Egemenliğin taşıyıcısı ve hakimiyetin tek kaynağı olarak kendi hakimiyetini doğrudan, aynı zamanda da devlet hakimiyet organları ve yerel yönetim organları aracılığıyla gerçekleştiren çok uluslu halkı kabul eden ülke Anayasası (1. md.), devlet hakimiyet organları, yerel yönetim organları, yetkili

Rusya Kamu Yönetiminde Etik Konularına Bakış: Hukuki-Normatif Ve Söylem İçerik Analizi

kişiler, vatandaşlar ve onların birliklerini Rusya Federasyonu Anayasasına ve kanunlara uymakla yükümlü kılmıştır (Anayasa, 3. ve 15. md.). Ülke Anayasasında, devlet kurumları ve kamu görevlileriyle bireylerin ilişkilerine dair hükümlerde devlet yönetimine katılma (32. md), bilgi edinme (24. md.), bireysel ve toplu başvuru (33. md.) hakkı tespit edilmiştir.

Bu çerçevede, “Rusya Federasyonu Kamu ve Yerel Yönetim Hizmetlilerinin Mesleki Davranış ve Etiği Kodu”, 23 Aralık 2010 yılı tarihinde RF Cumhurbaşkanı yanında Yolsuzlukla Mücadele Konseyi’nin kararıyla onaylanmış olup, bu belge merkezi ve yerel yönetim organlarının dahili hizmet etiği kodlarının hazırlanması için esas teşkil etmektedir. Kod, RF Anayasası hükümleri, Kamu Görevlilerinin Uluslararası Davranış Kodu (BM Genel Meclisinin 12 Mayıs 1996 tarihli ve 51/59 sayılı kararnamesi), Kamu Görevlilerinin Model Davranışı Kodsı (Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 11 Mayıs 2000 tarihli ve N-R (2000) 10 sayılı Tavsiye Eki), “Yolsuzlukla Mücadele Hakkında” Federal Kanun (25 Aralık 2008), “Rusya Federasyonu Devlet Hizmeti Sistemi Hakkında” Federal Kanun (27 Mayıs 2003), Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanının “Kamu Hizmetlilerinin Mesleki Davranış İlkelerinin Tasdik Edilmesi Hakkında” talimatı ve Rusya devleti ve toplumunun diğer genel ahlaki değerlerine dayandırılmıştır.

Bu Kod’un amacı, kamu hizmetlilerinin görevlerini liyakatle yerine getirmesi için etik norm ve kuralların koyulması, kamu hizmetlisinin nüfuzunun ve vatandaşların devlete karşı güveninin güçlendirilmesi, kamu hizmetlilerinin davranışının genel ahlaki-normatif temelini sağlanmasıdır. Kod, aynı zamanda kamu hizmetlileri tarafından görevlerinin yerine getirilmesinin etkinleştirilmesini öngörmektedir. Bu Kod’un hükümleri, kamu hizmetlisinin mesleki faaliyeti ve mesleki davranışının kalite ölçüsü olarak kabul edilmektedir.

Anayasa ve ülke kanunlarına riayet etmenin yanı sıra, devletin merkezi ve yerel yönetim organlarında çalışan görevliler, bu kanunların ihlaline götürecek durumlara yol verilmesi, faaliyeti sırasında yolsuzluk ve usulsüzlük, münakaşa

oluşturacak hal ve hareketlerde bulunma, kendi çıkarlarının esas alınması gibi konularda yasaklara tabi kılınmıştır (Anayasa, 12-15 md.). Söz konusu kamu hizmetlilerinin etik kurallar toplusuna göre, her bir kamu hizmetlisi bu Kod'a uyulmasına çaba göstermeli olup, her bir vatandaşın ise kamu hizmetlisinin kendisine karşı Kod'un öngördüğü şekilde davranmasını bekleme ve talep etme hakkı vardır.

Rusya'da ilgili alandaki literatürde, çoğu kamu hizmetlilerinin bütünlükte devlete değil ülkenin birinci şahsına (cumhurbaşkanına) hizmet edildiği zihniyetine sahip olduğu hakkında görüşler de vardır.⁵ Bununla birlikte ilgili alan mevzuatı kamu görevlisinin devlete, devlet düzenine, hakimiyet erklerine, ülkede hakim olan siyasi çoğunluğa, devlet kurumlarına (ordu, polis, bakanlıklar vs.), topluma ve diğer kamu görevlilerine karşı sadakat göstermesini önemsemekte olup⁶, kamu görevlisi ve ya yerel yönetimlerde çalışan hizmetlileri, aynı zamanda kendi ve ailesinin gelirleri hakkında mevzuatın öngördüğü şekilde bilgi verilmesi konusunda da yükümlü kılmıştır.

Yolsuzluk ve usulsüzlük konuları ister söz konusu Etik Kod'da, isterse de siyasi yönetimin ilgili konudaki nutuk ve söylemlerinde temel konulardan birisi olup, Rus devlet daireleri ve genelde kamu yönetimi sisteminin "esas baş belalarından birisi" olarak değerlendirilmektedir. Kod'un 5. maddesinin bütünlükte kamu idareleri ve yerel yönetimlerde yolsuzluk ve rüşvet yasağına ayrılmış olması, konunun kamusal ve toplumsal açıdan önemini ve pratikte bu sorunun kritikliğini göstermektedir. 9. Maddede ise kamu hizmetlisinin dış görünüşü ile ilgili hükümlere yer verilmekte olmakta olup, burada "...mesleki görevini yerine getirirken kamu hizmetlisinin dış görünüşü, vatandaşların kamu kurumlarına saygı göstermelerini sağlamalı ve genel çalışma tarzına uymakla resmi, mütevazî, geleneksel ve düzgün olmalıdır." denilmektedir.

5 В.П. Мельников, Государственная Служба В России: Исторический Опыт, Москва 2005, [V. P. Melnikov, **Public Service In Russia: Historical Experience**, Moscow 2005], s.167

6 Р.Г. Пихои, История Государственного Управления В России, Москва 2002, [R.G. R.G. Pikhoi, **The History of Public Administration in Russia**, 2002], s.78

Rusya Kamu Yönetiminde Etik Konularına Bakış: Hukuki-Normatif Ve Söylem İçerik Analizi

Söz konusu Kod, yönetim yetkileriyle donatılmış kamu hizmetlilerinin de uyması gereken mesleki etik kurallarından bahsetmekte olup, astları için örnek teşkil edecek dürüstlük, tarafsızlık ve adaleti ilke edinmiş yöneticinin diğer hizmetli ve astlarıyla ilişkilerine dair aşağıdaki normları getirmiştir:

- Çıkar çatışmalarının karşısının alınması ve düzenlenmesine yönelik tedbirlerin alınması;
- Yolsuzluk ve rüşvet halleriyle ilgili uyarı tedbirlerinin alınması;
- Kamu ve yerel yönetim hizmetlilerinin, siyasal parti ve toplumsal birliklerin faaliyetinde iştirak etmesi hallerinin karşısının alınması (Kod, 22.md.).
- Etik Kod, Rusya'da kamu görevlisini devlet, toplum ve vatandaşlar karşısında sorumluluğundan yola çıkarak aşağıdaki konularda mesleki ahlak normlarıyla yükümlü kılmaktadır (Kod, 11. md.):
- Devlet ve yerel yönetim organlarının etkin faaliyeti için hizmeti görevlerinin vicdanla ve yüksek uzmanlıkla yerine getirilmesi;
- İnsan ve vatandaş hak ve özgürlüklerinin tanınması ve riayet edilmesinin devlet ve yerel organ ve hizmetlilerinin faaliyetinin temel anlamını ve mahiyetini teşkil ettiğinin idrak edilmesi;
- Görevin ilgili devlet ve yerel organın yetkileri çerçevesinde yerine getirilmesi;
- Her hangi mesleki ya da sosyal grup ve kuruluşlara üstünlük sağlanmaması, bu grupların ve ya ayrı ayrı vatandaşların etkisi altında kalınmaması;
- Görevin vicdanla yerine getirilmesine engel teşkil edecek şekilde her hangi özel, mülki (mali) ve diğer çıkarların etkisiyle davranılmaması;

- Devlet ve ya yerel yönetim organlarının her hangi şahsın rüşvet ve yolsuzluk niyetiyle başvurusu konusunda bilgilendirilmesi;
- Federal kanunlarla belirlenmiş yasak ve sınırlamalara riayet edilmesi, kamu hizmetinin gerektirdiği görevlerin yerine getirilmesi;
- Siyasal parti ve toplumsal kuruluşların hizmeti faaliyeti etkilemesini engelleyecek şekilde tarafsızlığın korunması;
- Hizmeti ve mesleki etik normlarına ve iş davranış kurallarına riayet edilmesi;
- Yetkili şahıslar ve vatandaşlarla iletişimde dürüstlük ve özene dikkat edilmesi;
- Rusya'da yaşayan milletler ve diğer ülke halklarının geleneklerine, çeşitli etnik, sosyal ve dini grupların kültürel ve diğer özelliklerine saygı ve hoşgörü gösterilmesi, milletlerarası ve dinlerarası barışın desteklenmesi;
- Görevin vicdanla yerine getirilmesi konusunda şüphe oluşturacak davranışlardan, devlet ve ya yerel organ ve görevlilerinin imajını olumsuz etkileyecek münakaşalı durumlardan kaçınılması;
- Çıkar çatışmalarının ortaya çıkmasını engelleyecek şekilde ve ortaya çıkan münakaşaların düzenlenmesi için Rusya Federasyonu mevzuatınca öngörülen tedbirlerin alınması;
- Kişiyi özel konuların çözümüyle ilgili hizmet ve görev durumunun devlet ve ya yerel organlara, teşkilatlara, yetkili şahıslara, kamu görevlilerine ve vatandaşlara etki gösterilmesi için kullanılmaması;
- Devlet ve ya yerel organın, onun yöneticisinin faaliyetiyle ilgili alenen yorum ve değerlendirmelerde bulunulmaması (eğer bu kamu görevlisinin görevleri arasına girmiyorsa);

Rusya Kamu Yönetiminde Etik Konularına Bakış: Hukuki-Normatif Ve Söylem İçerik Analizi

- Devlet organı ve ya yerel yönetim organında açık konuşma ve hizmeti bilgilerin paylaşılması kurallarına riayet edilmesi;
- Devlet ve ya yerel organların faaliyeti hakkında toplumu bilgilendiren medya temsilcilerine saygı gösterilmesi ve talep edilen bilginin sağlanması;
- Medyada yapılan kamusal konuşmalarda Rusya Federasyonu mevzuatı ve taraf olunan uluslararası anlaşmalar, işbirliği anlaşmalarınca öngörülen durumlar dışında, bir takım konularda açıklama yapılmasından kaçınılması⁷;
- Yetki ve görev alanındaki kaynakların daha verimli kullanılmasına özen gösterilmesi.

Diğer bir maddeye göre, yönetici pozisyonundaki kamu hizmetlisi, astları tarafından mesleki etik kurallarına uyulmaması durumunda önleyici tedbirlerin alınmaması konusunda sorumluluk taşımaktadır (Kod, 24. md.).

Bunların yanı sıra, “Rusya Federasyonu Kamu ve Yerel Yönetim Hizmetlilerinin Mesleki Davranış ve Etiği Kodu”nda, devlet ve yerel yönetim hizmetlisinin uyması konusunda tavsiye niteliğinde olan etik davranış kuralları da belirtilmiştir. Bu kurallar, insan hak ve özgürlüklerinin üstün değer olarak kabul edilmesi, her bir vatandaşın özel hayatının dokunulmazlığı, özel ve aile sırrı, onur ve haysiyetinin korunması gibi genel evrensel nitelikte olmaktadır. Bunların yanı sıra, Rusya’da ilgili mevzuatça, kamu görevlilerinin meslektaşları ve vatandaşlarla ilişkileri sırasında sahip olması gerektiği nitelikler olarak saygı, nezaket, iyi niyet, dürüstlük, dikkat ve sabır gösterilmektedir.

Ayrıca, söz konusu Kod ile Rusya’da kamu ve yerel yönetim hizmetlilerine;

- Cinsiyet, yaş, ırk, milliyet, dil, vatandaşlık, sosyal, mülkiyet ve aile durumu, siyasi ve dini tercihler temelinde ayrımcı yorum ve davranışlarda bulunmak;

7 Bu konular; Bütçe göstergeleri, borç ve kredi meblağları, anlaşma değer ve rakamları vs.

- Kabalık, haksız eleştiri ve suçlama, önyargı ve gerçeği yansıtmayan yorumlarda bulunmak;
- Yasadışı davranış, tehdit, hakaret içeren yorum ve davranışlarda bulunmak;
- İş toplantı ve görüşmelerinde, vatandaşlarla görüşmede sigara içmek konularında yasaklar getirilmiştir (Kod, 26. md.).

Etik Kod maddelerinin ihlalden ortaya çıkan sorumluluk durumuyla ilgili maddeler de mevzuatça düzenlenmiştir. Buna göre, Kod'u ihlal eden bir devlet ve yerel yönetim hizmetlisi, RF Cumhurbaşkanının 1 Temmuz 2010 yılı tarihli "Devlet ve Yerel Hizmetlilere Dair Taleplere Riayet Edilmesi ve Çıkar Çatışmasının Düzenlenmesi Komisyonları hakkında" kararıyla oluşturulan Devlet ve Yerel Hizmetlilere Dair Taleplere Riayet Edilmesi ve Çıkar Çatışmasının Düzenlenmesi Komisyonunun ilgili toplantısında ahlaki kınamaya maruz kalacaktır. Federal kanunların öngördüğü diğer durumlarda ise Etik Kod ihlaline yol veren görevliler hakkında yasal sorumluluk ölçüleri alınması da öngörülmektedir. Ayrıca, Kod'a riayet edilmesi kamu ve yerel hizmetlilerin siciline işlemekle, denetim, görevde yükselme, ceza konularında da etkili olmaktadır (Kod, 29. Md.).

Rus kamu yönetiminde etik konularından bahsederken, 27 Temmuz 2004 yılı tarihli "Rusya Federasyonu'nda Devlet Hizmeti Hakkında" ve 27 Mayıs 2003 yılı tarihli "Rusya Federasyonu Devlet Hizmeti Sistemi Hakkında" Federal Kanunlardaki ilgili hükümlere de değinmekte yarar vardır. İlk adı geçen kanunun 18. maddesinde kamu hizmetlisinin uyması öngörülen şartlar belirtilmiş olup, bu şartlar Etik Kodunda gösterilen şartlarla örtüşmektedir.

Rusya'da kamu hizmetlileri kesimi, ülke toplumunun bir parçası olduğundan dolayı, mevcut olan sosyal sorunlar bu kesimin faaliyetine de yansımıştır. Bu gibi iç dinamiklerin yanı sıra, diğer yandan, ülkede çalışan kamu yönetimi sistemi ve aynı zamanda kamu görevlileri uluslararası eğilim ve değişimlerden de etkilenmektedirler. Fakat genel anlamıyla, Rusya'da kamu hizmetlilerinin

Rusya Kamu Yönetiminde Etik Konularına Bakış: Hukuki-Normatif Ve Söylem İçerik Analizi

Rusya toplumunun kendine özgü özelliklerini taşıdığı söylenebilir. Sosyal yaşam ve faaliyet koşulları, genel istikrarsızlık, belirsizlik, iş güvencesinin olmaması, kamu sektöründe çalışanların maddi güvenceye ulaşılması gibi daha kısa vadeli hedeflere odaklanmasına neden olmaktadır. Diğer yandan, toplumda yaşanan keskin siyasi ve sosyoekonomik geçiş süreciyle ilgili gözlemlenen değerler açısından ahlaki çöküntü, kamu hizmeti ahlakına da yansımıştır. Kamu hizmetlilerinin %75'nin eski Sovyet bürokrasisinden ("nomenklatura") geldiğini hesaba alırsak, bu kesimin yeni dönemdeki siyasi ve sosyoekonomik koşullara uyum sağlamasının ne kadar zor olduğu düşünülebilir.

Rus kamu yönetiminde etiği olumsuz etkileyen diğer faktör, kamu kurumlarında "kurumsallaşmamışlık" durumudur. Ör., yeni yönetim kültürünün önemsedığı bilgi, tecrübeye saygı düzeyi zayıf olmakta, yükselme vs. konularda verilen kararlar kişisel nitelikte ve de kişisel bağlantılar düzeyinde verilebilmektedir.⁸ Bunlar da, kamu kurum çalışanlarının faaliyet motivasyonunu hem etik hem de verimlilik açısından olumsuz etkilemektedir. Bu sistemde diğer bir özellik, bürokratik yapının ülkedeki hakim siyasi kültürden etkilenmesidir. Merkezi devlet odaklı, siyasileşmiş ve geleneksel yönetim açısından tutucu zihniyet, kamu kurumlarında modern yönetim ve hizmet zihniyeti ve etiğinin yerleşmesi sürecini yavaşlatmaktadır.

Rus bürokrasisinde görülen sorunların birçoğunun, 90'lı yıllarda ülkede keskin geçişle başlatılan yeniden yapılanma sürecinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Zira Batı ülkelerinin kamu yönetimi sistemlerinde onlarca yıl gelişerek günümüze ulaşan değişim, bu ülkede birkaç senede gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Batı'da politika, kamu yönetimi ve özel sektör alanındaki etik kodlar ya da kurallar uzun zamandan beri oluşturulmuştur. Rus kamu yönetiminde Batı'dan esinlenerek uygulanmaya çalışılan değişimler ise, toplum tarafından zor anlaşılmakta ve zayıf teşvik edilmektedir. Bu da, kamu kurumları ve vatandaşlar arasında gerginliğe neden olmaktadır. Gelişmiş

8 РАГС, Нравственные Основы Государственной Службы России, Москва 2003, [RAGS, **Moral Foundations of The Public Service of Russia**, Moscow 2003], s.113

ülkelerin literatüründe bir takım görüşler bu gibi devlet-vatandaş uçurumlarını ortadan kaldırmanın bir yolu olarak, liberal gelişme modellerinden geleneksel değerlere geçişi önermektedirler. Ör. bu ABD’de cumhuriyetçi değerlere dönüş, eski Sovyet coğrafyası ve Doğu Avrupa’da ise neo-sosyalizm değerlerine dönüşün önerildiği anlamına gelmektedir.

Kamu alanındaki etik meselelerin çözümü için çeşitli ülkelerde çeşitli yöntemlere başvurulmaktadır. Ör., Fransa ve Büyük Britanya gibi ülkelerde, kamu ve biznes (özel sektör) arasındaki “kadro değişimini” engellemek için silsile kanunlar hazırlanmıştır.⁹ Bu anlamda, Rusya’da her kurum içerisinde kamu hizmetlilerinin disiplin ve etik kuralarının riayetini denetleyen komisyonlarla birlikte, ulusal düzeyde faaliyet gösteren ombudsmanlık kurumu da faaliyet göstermektedir ki, bu kurum Rusya Federasyonu Anayasasına göre devlet organları, yerel özyönetim organları ve devlet görevlileri tarafından vatandaş hak ve özgürlüklerinin sağlanması, onlara riayet edilmesinin sağlanmasının yanı sıra, kamu görevlilerinin vatandaşların sorunlarının çözümüyle ilgilenmesine nezaret; insan hakları ihlallerinin karşısının alınması, ülke yaşamında uluslararası insan haklarının uygulanmasının sağlanması ve yolsuzluk oranının düşürülmesi gibi temel alanlarda da görevlendirilmiştir.¹⁰

9 Л. П. Абрамова, Курс Лекций По Этике, Санкт – Петербург 2001. [L.P. Abramova, **Course of Lectures on Ethics**, Petersburg 2001], s.38

10 Б. А. Исаев, Н. А. Баранов, Политические Отношения И Политический Процесс В Современной России, Питер 2008, [B.A. İsaev, N.A. Baranov, **Political Relations and Political Process in Modern Russia**, Piter 2008], s. 235

SONUÇ

Kamu yönetiminde amir ve memurların karşılıklı davranış biçimleri hakkında beklentilerin karşılanmasını temin eden bilgilendirme, tüm çalışanların görev faaliyetindeki davranışlarını düzenlenmesini sağlayan standartlaştırma gibi temel işlevleri olan etik kuralları, aynı zamanda hümanizma, dürüstlük, anlayış, nezaket, yerindelik, dakiklik ve diğer olumlu ilkelere uyulmasını da sağlamaktadır.

Çeşitli ülke ve toplumlar genel değerler açısından olduğu gibi, kamu yönetimi alanında da hakim olan zihniyet ve normal kabul edilen davranış biçimleri açısından farklılıklara sahip olmaktadır. (Ör. Japonya’da kendi kartvizitini takdim eden meslektaşın kartının karşısındaki tarafından sol elle alınmasının olumsuz karşılanması gibi) Fakat söz konusu alanda birçok ülkede değişmeyen kurallardan birisi yatay ve dikey hiyerarşiye uyum anlamına gelen sübordinasyon ilkesidir ki, bu kural hem etik hem de idari boyuta sahip olmakla, bütünlükte kamu kurumlarının faaliyet akışının temelini teşkil etmektedir.

Son dönemlerde kamu sektöründe katılımcı (partisipatif) yönetim tarzı gündeme gelmekte olup, şeffaflık, paylaşımcılık, ilişkilerde güvenlik, astlara yetki devri vs. ilkeleri öngörmektedir. Görüldüğü gibi, çağdaş dönemde kamu görevlisinin niteliği sadece eğitim düzeyi ile değil, yasallık, adalet, hümanizma, sorumluluk ve tarafsızlık gibi etik ilkelere riayet edilmesiyle de belirlenmektedir.

Rusya’da da özellikle baskın Sovyet bürokratizminden sonra günümüzde, bürokrasiye göre siyasetin daha ön planda olması söz konusudur. Fakat bununla birlikte ilginç olan husus, Rusya’da siyaseti eski bürokratların yapmasıdır. Günümüzde çok etkin olan bu grup, ülkenin hem ekonomik hem bürokratik hem de siyasal elitleri olmaktadır. Bu da genel olarak ülkedeki kamu yönetimi kültürü ve etik düzeyini düşüren faktör olmaktadır. Zaman zaman bu güçlere karşı anti tekel, anti yolsuzluk vs. reformlar başlatılsa da, adı geçen grupların da yer aldığı ve etkili olduğu siyasi-idari çevrelerde dürüst yönetimi tam anlamıyla yakalamak mümkün olmamıştır. Devletin her kademesinde yaygın

olan bu olgu, aynı zamanda ülkede kamu yönetiminin etkinliğini düşüren birincil faktörlerden birisidir. Yolsuzluk sadece memur-vatandaş arasında mevcut olmayıp, siyasi çevre ve etkili ekonomik güçler arasındaki ilişkilerin yürütülmesinde de halen geçerliliğini korumaktadır.¹¹ Ayrıca Rusya’da rüşvet olgusu sadece devletin işleyişini yozlaştıran bir olgu olarak değil, piyasanın da sağlam faaliyetini bozan tehlike olarak görülmüştür.¹²

Siyasi tarafsızlık, mesleki etik ve disiplin gibi ilkelerin yanı sıra, kamu görevlisinin erişilebilirliğinin de bir etik göstergesi olduğuna vurgu yapan Rusya Kamu Hizmeti Etiği mevzuatının yeterince sistemli ve çağdaş eğilimleri yansıttığı görülmektedir. Fakat yukarıda gösterilen olumsuz hususları dikkate alırsak, mevzuat açısından tespit edilmiş ilke ve kuralların Rusya’da kamu hizmeti sektöründe fiili geçerlilik düzeyinin yükseltilmesi kısa sürede kolay hedef olarak görünmemektedir.

11 PAFC, a.g.e., s.135

12 A. Ledeneva, “Can Medvedev, Change Sistema? Informal Networks and Public Administration in Russia”, (ed. Vadim Kononeko, Arkady Moshes), **Russia as a Network State: What Works in Russia When State Institutions Do Not?**, Palgrave, New York 2011, s.39-62, s.51

KAYNAKÇA

- **Конституция Российской Федерации**, 12 декабря 1993 г, [**Rusya Federasyonu Anayasası**, 12 Aralık 1993], <http://constitution.kremlin.ru/> (Erişim tarihi: 16.09.2013)
- “Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих”, [“Rusya Federasyonu Kamu Yerel Yönetim Hizmetlilerinin Mesleki Davranış ve Etiği Kodu”] 23 Aralık 2010, <http://www.gov.karelia.ru>, (Erişim tarihi: 16.09.2013)
- LEDENEVA Alena, “Can Medvedev, Change Sistema? Informal Networks and Public Administration in Russia”, (ed. Vadim Kononok, Arkady Moshes), **Russia as a Network State: What Works in Russia When State Institutions Do Not?**, Palgrave, New York 2011, s.39-62
- İVANOV M., Sergei, “Çağdaşlaşma Sürecinde Rusya’nın ve Türkiye’nin Yazgılarındaki Benzerlik Üzerine, (18. Yüzyıl - 20. Yüzyılın Başları)”, (Çev. Bülent Duru), **Ruşen Keleş’e Armağan, VI. Kitap: Demokrasi ve Politika**, Der. Ayşegül Mengi, İmge, Ankara, 2007, s. 433-444
- **Russia, Building Rules For The Market, OECD Reviews of Regulatory Reform**, Paris 2005
- DAĞI, Zeynep, **Kimlik, Milliyetçilik ve Dış Politika: Rusya’nın Dönüşümü**, Boyut 2002.
- Б. А. Исаев, Н. А. Баранов, Политические Отношения И Политический Процесс В Современной России, Питер 2008. [B.A.İsaev, N.A. Baranov, **Political Relations and Political Process in Modern Russia**, Piter 2008].
- В.П. Мельников, Государственная Служба В России: Исторический Опыт, Москва 2005. [V. P. Melnikov, **Public Service In Russia: Historical Experience**, Moscow 2005].
- Л. П. Абрамова, Курс Лекций По Этике, Санкт – Петербург 2001. [L.P. Abramova, **Course of Lectures on Ethics**, Petersburg 2001].
- РАГС, Нравственные Основы Государственной Службы России,

Москва 2003. [RAGS, **Moral Foundations of the Public Service of Russia**, Moscow 2003].

- Р.Г. Пихои, История Государственного Управления В России, Москва 2002. [R.G. Pikhoi, **The History of Public Administration in Russia**, Moscow, 2002]