

# Rusya’da Yerel Yönetimler: Mevcut Durum ve Sorunlar

**Jale AKHUNDOVA<sup>1</sup>**

## **Öz**

Uzun süre farklı sosyoekonomik, siyasal düzen ve yönetim şeklini tecrübe etmiş Rusya Federasyonu, çağdaş dönemde kendine özgü merkezi yönetim, yerel yönetim ve merkez-yerel yönetimler arasındaki ilişki mekanizmasını kullanmaktadır. Sovyet dönemi yönetiminin öngördüğü çerçevede halk demokrasisi modeline dayalı olarak “en aşağıdan en yukarıya” doğru temsilcilik esasında örgütlenen, aslında ise parti takdiri temelinde “yukarıdan aşağıya doğru” örülen bir yönetim geçmişine sahip Rusya, yeni dönemde de geniş coğrafi ve etnokültürel yapısını büyük ölçüde korumakta olup, merkezi yönetim ağırlıklı bir siyasi-idari sistemini devam ettirmektedir. Çalışmada Rusya’nın yerel yönetimleri hakkında örgütlenme, yetki ve görevleri vs. açısından ayrıntılı bilgi verilmekte olup, bu ülkenin yerel yönetim sistemi ve merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin nitelik ve özelliklerinin ortaya çıkarılması amaçlanmaktadır.

**Anahtar kelimeler:** *Yerel yönetim, belediye yönetimi, Rusya’da yerel özyönetimler, ademi merkezileşme*

<sup>1</sup> Dr., Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, axundova\_jale@yahoo.com

## **Local Administration in Russia: The Current Situation and Problems**

### *Abstract*

Russian Federation having long-time experience of different socioeconomic and political order and government in contemporary period practice its own specific central government, local government and central-local relationship mechanism. Organized on the basis of popular-democratic model “from the bottom-up” and accurate representation as suggested by the Soviet government, but in fact, arranged on the basis of the “top-down” management according to the discretion of the party, Russia in the new era with a wide geographical and a large ethno-cultural structure continues to preserve predominantly the central governmental political-administrative system. This work contributes an overview and detailed information on the organization of local governments in Russia, its powers and duties, etc. and aims to uncover the nature and properties of the terms of the local government system and the relations between central and local governments in this country.

**Keywords:** *Local administration, municipalities, Russia’s local administrations, decentralization*

## 1. Giriş

Rusya’da modern anlamda yerel yönetimler konusu 1991 sonrası gündeme gelmiştir. Ülkede söz konusu alanda günümüze dek devam eden yapılanma süreci yerel yönetimlerin kendine özgü bir şekil almasına neden olmuştur.

Çalışmada Rusya’nın yerel yönetimleri örgütlenme, yetki ve görevleri, yerel katılım, bütçe ve personel hususları açısından ele alınmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin merkez yönetimle ilişkilerinin özelliklerinden de bahsedilmektedir. Çalışma zaman ve mekân itibariyle 1991 yılından günümüze kadar devam eden süreçte Rusya’da yerel yönetimler alanındaki gelişmeleri kapsamaktadır. Çalışma konusu dört ana başlıkta incelenmiştir. “Yerel Yönetimler Mevzuatı ve İdari Yapı” isimli ilk alt başlıkta Rusya Federasyonu’nda yerel yönetimlerin hukuki ve idari altyapısından bahsedilmektedir. Burada mevcut olan idari birimlerin statü ve etnokültürel açıdan zenginliğinden kaynaklanarak ülkenin kendine özgü federalizm ve merkez-yerel ilişkilerine sahip olduğuna vurgu yapılmaktadır. “Yerel Yönetimlerin Örgütlenişi ve Fonksiyonları” alt başlığı çerçevesinde ülke kapsamında yerel yönetim yapılarının örgütlenişi, bu yönetimlerin organlarının oluşturulması sürecinin özelliklerinden bahsedilmektedir. “Merkez-Yerel Arasındaki İlişkiler” alt başlığında Rusya’nın idari yapısında yer alan birimler ile merkezi yönetim arasında görev ve yetki paylaşımı, statü farklılıklarından kaynaklanan ilişkilerin özelliklerine yer verilmektedir. Çalışmanın sonuç kısmında ülkede yerel yönetimler alanında gerçekleştirilen düzenlemelere rağmen halen devam eden bir takım sorunlardan bahsedilmektedir.

## 2. Yerel Yönetimler Mevzuatı ve İdari Yapı

12 Haziran 1990 tarihinde Halk Vekilleri Konseyi toplanarak Rusya’nın devlet egemenliği hakkındaki Bildiriyi kabul etti ve (907 oy lehine, 13 oy aleyhine, 9 oy tarafsız) Rusya kanunlarını Sovyetler Birliği kanunlarından üstün ilan etti. Rusya Federasyonunda 1991’den beri yönetim şekli cumhuriyettir.<sup>2</sup> 1990 yılında Sovyet Anayasa’sının Komünist Partisini siyasi sistemin temeli olarak tespit eden 6. Maddesi ilga olduktan sonra farklı siyasal yelpaze ve gruplaşmalar, bununla birlikte temel toplumsal, siyasal, ekonomik özgürlükler için imkân yaratılmıştır.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Rusya Hükümetinin Resmi Web Sitesi, <http://www.government.ru>, Erişim: 10.06.2013

<sup>3</sup> Sergei Markov, “Russian Political Parties and Foreign Policy” (ed.) Vladimir Tismaneanu, *The International Politics of Eurasia*, Vol. 7, *Political Culture and Civil Society in Russia and the New States of Eurasia*, New York, 1995, p.138

Rusya’da yerel yönetimlerin yasal çerçevesini aşağıdaki hukuki normatifler oluşturmaktadır:

- Anayasa’da 8. başlık yerel özyönetimlere ayrılmıştır.
- RF’nin imzaladığı uluslararası anlaşmalar ve genel kabul görmüş ilke ve normlar, örneğin, Yerel Yönetimler hakkında Avrupa Şartı 1985 yılında RF tarafından onaylanmıştır.
- Federal mevzuat; 1995 tarihli “RF’de Yerel Özyönetimlerin Teşkilat İlkeleri Hakkında”, 2003 tarihli “RF’de Yerel Özyönetimlerin Teşkilat İlkeleri Hakkında” Federal kanunlar.
- RF Cumhurbaşkanının karar ve talimatları.
- RF Federal Meclisinin kararları.
- RF Hükümeti ve diğer federal yürütme organlarının kararları.
- RF Anayasa Mahkemesi ve RF diğer federe birimlerinin Anayasa mahkemelerinin kararları.
- Federe birimlerin normatif kararları.
- Belediye mevzuatı, yönetmelik ve yerel referandumlarda kabul edilmiş düzenlemeler.<sup>4</sup>

Günümüzdeki Rusya Anayasası 12 Aralık 1993’te halk oylamasında kabul edilmiştir. Anayasa’da Rusya devleti ve yerel özyönetimlerin dayandığı sosyal-ekonomik, manevi ve siyasal-hukuki temeller tespit edilmiştir. Buna göre Rusya, federal, demokratik, hukuki, sosyal ve seküler bir devlettir.

Anayasa’ya göre Rusya Federasyonu 83 idari birimden oluşuyor. Bunlar merkezi devlete bağlı, ama kendi yasalarıyla yürütme, yasama ve yargı organlarına sahip özerk birimlerdir. Her bir bölge Federal Konsey’de eşit şekilde temsil edilmektedir. Her bir bölgenin konseye 2 adet temsilci gönderme hakkı bulunmaktadır. Fakat her bir bölgenin farklı düzeyde özerklikleri mevcuttur. 83 bölgenin dağılımı ve kısaca özellikleri aşağıdaki gibidir.

<sup>4</sup> Elena A. Neznamova, *Munisipalnoye Pravo i Effektivnost Reformirovaniye Munisipalnoy Vlasti v Rossiyskoy Federatsii* (Rusya Federasyonu’nda Belediye Hukuku ve Belediye Yönetiminin Reformunun Etkinliği), RAGS, Moskva, 2006, s.10

- 46 İdari Bölge (oblast), atanmış bir yönetici ile yönetilir ve yerel yasama organları bulunmaktadır.
- 21 Cumhuriyet, özerk bölge kabul edilirler, kendi anayasası, parlamentosu ve başkanı bulunmaktadır. Her cumhuriyet için Rusçanın yanı sıra bölgesel dil ya da diller de cumhuriyetin resmi dili/dilleri olarak tesis edilebilir. Örneğin Dağıstan'da Rusça dışında 13, Karaçay-Çerkesya'da 4, Kabardey-Balkarya'da 2 resmi dil vardır.
- 9 Bölge (kray), esasında oblastlara benzemektedir. Bu bölgeler tarihsel olarak oluşmuşlardır, ilk olarak sınır bölgelerde oluşturulan kraylar, daha sonra otonom oblast ve otonom okrugların yönetim merkezi halinde de oluşturulmuştur. Atanmış yöneticilerle yönetilirler (valilikler).
- 4 Özerk Bölge (otonom okrug), ilk olarak etnik azınlıklar için Kraylar ve Oblastlar içerisinde kurulmuşlardır, fakat 1990'da statüleri yükseltilecek, idari bölge statülerine alınmışlardır.
- 1 Yahudi Özerk Bölgesi (otonom oblast) esasen oblast bölge kabul edilmiş, 1990 yılında şu anki bağımsız oblast statüsüne yükseltilmiştir. İlk olarak bir kray'a bağlı olarak kurulan oblast, şimdi bağımsız bir özerk oblast (bölge) olarak doğrudan Rusya Federasyonu devlet yapısı içinde yer almıştır.
- 2 Federal kent olan Moskova ve St. Petersburg diğer federal birimlerle eşit temsil hakkına sahip olan iki büyük kenttir.

Federe birimlerin hukuki temelleri cumhuriyetlerde anayasalar, oblast ve eyaletlerde yönetmelik şeklindedir. Federe birimlerin yönetici hiyerarşisi şu şekildedir:

- Cumhurbaşkanı;
- RF federe birimlerin başkanları;
- İdare başkanları (gubernatorlar).

Bazı federe birimlerde parlamenter sistem (örn., Dağıstan), kimilerinde ise başkanlık sistemi (Tataristan) yürümektedir.<sup>5</sup>

Başkan Putin'in, Yeltsin döneminde cömertçe dağıtılan özgürlüklerin Federasyon'u bölünme tehlikesiyle karşı karşıya bıraktığı gerekçesiyle bu

<sup>5</sup> Viktor V. Lobanov, *Gosudarstvennoye Upravleniye i Obşestvennaya Politika* (Kamu Yönetimi ve Kamusal Siyaset), Piter, 2004, p. 217

83 idari birimin merkezi devletle ilişkilerini merkez lehine yeniden düzenlediği biliniyor. Bu düzenlemede Rusya'nın 7 federal valiliğe bölünmesi önemli bir adım olmuştur. Putin'in planları devletin bölünmesi değil, toparlanmasına yöneliktir. Bu amaçla 83 idari birimin birkaç yıl içinde kimine göre 40-50'ye, kimine göre 15-20'ye indirilmesi amaçlanıyor. 2003 yılı sonunda yapılan yerel referandumla Perm Vilayeti ile Komi-Permyatsk Özerk Yöresi'nin birleşmesi, bu yolda bir adım oldu. Bunu, 2004 sonbaharında Evenkiysk ve Taymırsk'ın Krasnoyarsk'la birleşmesi kararı izledi. Birleşme süreçlerinin birkaç yıllık bir sürece yayılacağı öngörülmektedir.

2004 Eylülü başında, Beslan'da gerçekleşen kanlı terör eyleminden sonra Başkan Putin, ülkenin seçim ve idare sisteminde ciddi değişiklikler yapma kararını açıklamıştır. Yeni sistemde, tüm federe birimlerin yöneticileri (cumhuriyet başkanlardan valilere kadar) federal merkez tarafından atanmaya başlamıştır. (Kremlin'den gelecek önerinin yerel parlamentonun onayından geçmesiyle)

Ayrıca Putin döneminde Merkez (Moskova ve çevresi), Kuzeybatı (St. Petersburg ve çevresi), Güney (Kuzey Kafkaslar ile Don/Rostov bölgesi), Volga, Urallar, Sibirya ve Uzak Doğu olarak belirlenen 7 ayrı federal bölge başlarına doğrudan devlet başkanına bağlı birer vali atanmıştır. İdari yapı yönetimine bakacak olursak; 46 oblast (idari bölge), atanmış bir yönetici ile yönetilir ve yerel yasama organları bulunmaktadır.<sup>6</sup> 21 cumhuriyet, otonom bölge kabul edilirlen, kendi anayasası, parlamentosu ve başkanı bulunmaktadır. Her cumhuriyet için Rusça'nın yanı sıra, bölgesel dil ya da diller de cumhuriyetin resmi dili/dilleri olarak tesis edilebilir. Örneğin Dağıstan'da Rusça dışında 13, Karaçay-Çerkesya'da 4, Kabardey-Balkarya'da 2 resmi dil vardır. 9 kray (bölge) ilk olarak sınır bölgelerde oluşturulmuş, daha sonra otonom oblast ve otonom okrugların yönetim merkezi halinde de oluşturulmuştur ve atanmış yöneticilerce (vali) yönetilirler. 4 otonom okrug (otonom bölge); ilk olarak etnik azınlıklar için kraylar ve oblastlar içerisinde kurulmuşlardır, fakat 1990'da statüleri yükselttiler, idari bölge statülerine alınmışlardır. 1 otonom oblast (Yahudi Otonom Bölgesi), esasen oblast kabul edilen bölge, 1990 yılında şu anki bağımsız oblast statüsüne yükselttilmiştir. İlk olarak bir kray'a bağlı olarak kurulan oblast, şimdi bağımsız bir özerk oblast (bölge) olarak doğrudan

<sup>6</sup> Feryal Kalkavan, "Rusya Federasyonu'nda Federalizm ve Ünitarizm Tartışmaları", *Değişen Dünyada Rusya ve Ukrayna*, Der. Erhan Büyükkakıncı, Ankara, Phoenix Yayınları, 2004, s. 11

Rusya Federasyonu devlet yapısı içinde yer almıştır. 2 adet federal kent (Moskova ve St. Petersburg), diğer federal birimlerle eşit temsil hakkına sahip olan iki büyük kenttir. RF idari birimleri, Rusça “субъект” (birim) olarak adlandırılmaktadır. Bu federal yapılar, hukuki açıdan eşit birimler sayılmakta olup, aşağıdaki gibi sıralanabilir: 21 cumhuriyet ya da federe cumhuriyet, 46 oblast (Rusya'nın bölgeleri;il), 9 kray (büyük il), 2 federal kent yönetimi (Moskova ve Sankt Petersburg), 1 özerk oblast (özerk il/Yahudi Özerk Oblastı), 4 özerk okrug (küçük özerk il). Rusya Federasyonu'na bağlı 21 cumhuriyetin her birinin kendi ayrı anayasası ve devlet başkanı (prezident) vardır. Bu anayasaların, Rusya Federasyonu Anayasası'na uyumlu olması ve onunla çelişmemesi gerekmektedir.

**Tablo 1: Rusya'daki Federal Bölgelerin Kapsadığı İdari Birimler (1 Ocak 2007)**

Federal Bölge	Özerk Cumhuriyet (Respublika)	Milli Bölge (Avtonomnyy Okrug)	İdari Bölge (Kray)	İl (Oblast)	Federal Statüye sahip kent	Özerk bölge (Avtonomnaya oblast)	Toplam İdari Birim
1. Merkezi	-	-	-	7	1	-	18
2. Kuzeybatı	2	1	-	7	1	-	11
3. Güney	8	-	2	3	-	-	13
4. Volga	6	-	1	7	-	-	14
5. Ural	-	2	-	4	-	-	6
6. Sibirya	4	2	2	6	-	-	14
7. Uzakdoğu	1	2	2	4	-	1	10
Rusya Toplam	1	7	7	46	2	1	86

**Kaynak:** Emin Atasoy, *Rusya Demografi, Jeopolitik ve Etnocoğrafya Işığında*, MKM Yay., Bursa, 2011, s. 88

Yukarıda belirtildiği üzere, Rusya Federasyonu, 7 federal bölgeden (federal valilikten) oluşmaktadır: Merkezi Federal Bölge (merkezi Moskova), Kuzey-Batı Federal Bölgesi (St.Petersburg), Kıyı Volga (Privoljskiy), Federal Bölgesi (Nijniy Novgorod), Güney Federal Bölgesi (Rostov-na-Donu), Ural Federal Bölgesi (Yekaterinburg), Sibirya Federal Böl-

gesi (Novosibirsk), Uzak Doğu Federal Bölgesi (Habarovsk).<sup>7</sup> İsminde de belirtildiği üzere siyasal olarak bir federasyon olan RF, hukukî açıdan da eşit sayılan 83 federatif idari birime bölünmüştür. Bütün bu federal birimler nüfus ya da coğrafi genişliklerine bakılmaksızın iki kamaralı Rusya Federal Meclisi'nde (Federalnoye Sobraniye) üst kanadı olan Rusya Federasyon Konseyi'nde (Sovet Federatsii) her idari birimin en üst düzey yöneticisince atanan iki delege ile eşit biçimde temsil edilirler.<sup>8</sup> Her biri belirli bir etnik kökenin ana vatan kabul edilen Federal Cumhuriyetler kendi Anayasaları, Başkanları ve Parlamentoları ile özerktirler. Bu Anayasaların RF Anayasası ile uyumlu olması gerekmektedir. Genelde merkezden atanmış bir Vali ve yerel olarak seçilmiş bir İdare Meclisi'ne sahip Oblastlar, genelde en büyük şehriyle aynı isimdedir ve idare merkezi de bu şehirdedir. Zamanında öncü bölge sayıldıklarından Kraylar esas itibarı ile Oblastlar ile aynıdır. Genellikle merkez-yönetim ilişkileri açısından önemli veya baskın etnik azınlığa sahip olan Okruglar, Oblastlardan daha özerk ama Federal Cumhuriyetlerden daha bağımlıdır.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Rusya Federasyonu içinde şu Rusya Federasyonu birimleri yer almaktadır: Cumhuriyetler olarak; Adıgey Cumhuriyeti, Karaçayev-Çerkes Cumhuriyeti, Altay Cumhuriyeti, Karelya Cumhuriyeti, Başkortostan (Başkurt, Başkir) Cumhuriyeti, Komi Cumhuriyeti, Buryatya Cumhuriyeti, Mariy-El Cumhuriyeti, Çeçenistan Cumhuriyeti, Mordovya Cumhuriyeti, Çuvaşistan Cumhuriyeti, Kuzey Osetya-Alanya Cumhuriyeti, Dağıstan Cumhuriyeti, Saha (Yakutya) Cumhuriyeti, Hakasya Cumhuriyeti, Tataristan Cumhuriyeti, İnguşetya Cumhuriyeti, Tuva Cumhuriyeti, Kabardin-Balkar Cumhuriyeti, Udmurtya Cumhuriyeti, Kalmıkya Cumhuriyeti; Mega Bölgeler (Kraylar) olarak Altay Eyaleti, Krasnoyarsk Eyaleti, Habarovsk Eyaleti, Primorsk Eyaleti, Krasnodar Eyaleti, Stavropol Eyaleti; Vilayetler (Oblastlar) olarak Amur Vilayeti, Kirov Vilayeti, Arhangelsk Vilayeti, Kostroma Vilayeti, Astrahan Vilayeti, Kurgan Vilayeti, Belgorod Vilayeti, Kursk Vilayeti, Bryansk Vilayeti, Leningrad Vilayeti, Çelyabinsk Vilayeti, Lipetsk Vilayeti, Çita Vilayeti, Magadan Vilayeti, İvanovo Vilayeti, Moskova Vilayeti, Irkutsk Vilayeti, Murmansk Vilayeti, Kaliningrad Vilayeti, Nijniy Novgorod Vilayeti, Kaluga Vilayeti, Novgorod Vilayeti, Kamçatka Vilayeti, Novosibirsk Vilayeti, Kemerovo Vilayeti, Omsk Vilayeti, Orenburg Vilayeti, Tambov Vilayeti, Orlov Vilayeti, Tver Vilayeti, Penza Vilayeti, Tomsk Vilayeti, Perm Vilayeti, Tula Vilayeti, Pskov Vilayeti, Tümen Vilayeti, Rostov Vilayeti, Ulyanovsk Vilayeti, Ryazan Vilayeti, Vladimir Vilayeti, Samara Vilayeti, Volgograd Vilayeti, Saratov Vilayeti, Vologda Vilayeti, Sahalin Vilayeti, Voronej Vilayeti, Sverdlovsk Vilayeti, Yaroslavl Vilayeti, Smolensk Vilayeti; Federal statüdeki kentler olarak Moskova, Petersburg; Özerk Bölgeler olarak Yahudi (Yevrey) Özerk Bölgesi, Özerk yöreler (okruglar), Ağinsk Özerk Yöresi, Koryak Özerk Yöresi, Buryatsk Özerk Yöresi, Nenetsk Özerk Yöresi, Çukotka Özerk Yöresi, Taymırsk Özerk Yöresi, Evenkiysk Özerk Yöresi, Ust-Ordınsk Özerk Yöresi, Hanti-Mansiysk Özerk Yöresi, Yamalo-Nenetsk Özerk Yöresi Komi-Permyatsk Özerk Yöresi vardır.

<sup>8</sup> İlker Gökhan Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, Anadolu Ün. Hukuk Yayınları, Eskişehir, 2004, s. 82

<sup>9</sup> Murat Çemrek, "Rusya Hakkında Genel Bilgiler", *SDE Rusya Raporu*, 2010, s. 23

### 3. Yerel Yönetimlerin Örgütlenişi ve Fonksiyonları

Rusya 17 milyon km<sup>2</sup>lik bir alan üzerinde yetmiş aşan farklı etnik grubun yaşadığı ve anayasa ile belirlenen 83 idari birimden oluşan federal bir devlettir. Bu birimler merkeze bağlı olmakla birlikte kendi yasaları, yasama, yürütme ve yargı organları vardır.

1995 tarihli “RF’de Yerel Özyönetimlerin Teşkilat İlkeleri Hakkında” ve 2003 tarihli “RF’de Yerel Özyönetimlerin Teşkilat İlkeleri Hakkında” Federal kanunlara göre, yerel özyönetimler yerel halkın bizzat ya da seçilen organlar aracılığıyla yerel ehemmiyetli konuların çözülmesine katılırlar. Sonuncu Kanunla yerel özyönetim süreci sadece faaliyet olarak değil aynı zamanda halkın hâkimiyet şekillerinden biri olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla yerel özyönetim Rusya devletçiliğinin ayrılmaz parçası olarak nitelendirilmiştir. Bununla birlikte 1995 yılında Hükümet tarafından “Yerel Özyönetimlere Devlet Desteği Programı” kabul edilmiştir. Programın temel amacı merkezi sistemden yerel yetki devri ve desantralizasyonun başlatılması, yerelin gereken mali kaynakla teminatının sağlanması olarak belirlenmiştir. Bu kanun öncelikle etkili gubernatorların tarafından yasadışı eylemlerinin (ör. yerel yöneticiler artık seçilir değil de nerdeyse gubernatorlar tarafından atanır hale gelmişti) ortadan kaldırılmasına karşı da yöneltilmiştir. Zira 1995-1996 yıllarında Cumhurbaşkanı’nın sık sık ortadan kaybolması koşullarında onlar federal yetki ve kaynaklara el koyuyordu ve bu dönem “gubernator Rusya” sı adını almıştı. Diğer yandan 1996 yılında Rusya Federasyonu’nun bölgesel politikasının temel Maddeleri kabul edilmiş ve burada yerel bölgesel politikasının ülkenin bölgesel politikasında önemli role sahip olduğu belirtilmiştir.

Rusya’da yerel yönetimlerin ilk aşamadaki örgütlenişi federe birimlerdir. Yerel yönetim anlayışının ikinci aşamasını ise “Rayon”lar oluşturmaktadır. Genel olarak Rayonlar, bağlı federe birimlerin kendi bünyeleri içinde oluşturulan, yerel anayasalarda ya da örgüt yasalarında belirtilen görev ve yetkileri yerine getiren örgütlenmelerdir. Rayonlar kent ve kırsal alan ölçütleri göz önünde bulundurularak oluşturulmaktadır. 2005 yılı istatistiklerine göre Rusya yerel yönetim sistemi içinde 12913 Rayon bulunmaktadır. Bunlardan 1352’si kent, 11561’i de kırsal bölgedir.

Rusya Federasyonu Anayasa’sının 12. Maddesinde ülkede yerel özyönetimlerin Anayasal esasları tespit edilmiştir. Burada yerel özyönetimlerin yetkilerini özgürce gerçekleştirdiği ve devlet hâkimiyeti organları

sistemine dâhil olmadığı belirtilmiştir. Yerel özyönetimlerin meclis üyeleri (duma, temsilci meclisleri, yerel şuralar vs.) genel olarak tek adaylı majoriter sistemle seçilmektedir.<sup>10</sup> Kent yönetimlerinde kurulan belediyeler, nüfusu belirli bir büyüklüğe ulaşan ve gelişmişlik açısından belirli büyüklüğe ulaşan beldeler için oluşturulan yönetim kademesi olarak oluşturulmuştur. Belediyelerin yapısı ve işleyişleri üzerinde herhangi bir standart yapı bulunmamaktadır. Genel olarak değerlendirme yapıldığında ülkede belediyeler meclis ve başkan sistemine göre faaliyetlerini yürütmektedirler. Meclisler genel olarak halk tarafından ortalama 4-6 yıl için seçilen üyelere oluşmaktadır. Belediye Meclisleri yasaların kendilerine verdiği konularda karar alma serbestisine sahiptir. Meclislerin üye sayıları nüfuslarına göre belirlenir. Her belediyenin kendi iç tüzüğü bulunmaktadır. Tüzüklerin içerikleri ortalama yerel hizmetlerin yerinden yürütülmesi, ekonomik ve sosyal kalkınma faaliyetleri ekseninde şekillenmektedir. Belediyelerin yürütme organı ise Belediye Başkanı'dır. Başkanın görev süresi iç tüzükle belirlenmektedir.<sup>11</sup> Belediye Başkanları genelde halk tarafından 4-6 yıllığına seçilmektedir ve yerel halk ve belediye meclisi karşısında sorumludur. Belediye Başkanlarının meclisler tarafından belirlenmesi ya da federe merkez tarafından atanması gibi yöntemler uygulanmaktadır. Kırsal alanlarda uygulanan yerel yönetim modelleri ise "köy" anlayışı çerçevesinde gelişme göstermiştir. Köy tipi örgütlenme modelinin Rus yönetim sistemine Sovyet geleneğinden miras kaldığı söylenebilir.<sup>12</sup> Rusya Federasyonu'nun başkenti Moskova, federal kent statüsüne sahip iki federe unsurdan (diğeri St. Petersburg) biridir. 10 milyondan fazla insanın yaşadığı Moskova, 10 yönetsel bölgeye ayrılmıştır. Kent genelinde 123 yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Moskova Kent Hükümeti, yüksek yürütme organıdır. Yasama organı, 35 vekilden oluşan Moskova Kent Duması'dır. Moskova yargı sistemi; Moskova Kent Mahkemesi, 33 alt-bölge mahkemesi, 4 askeri mahkeme ile Moskova Ticaret Mahkemesi'nden oluşmaktadır.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Boris. A. İsayev and Nikolay. A. Baranov, *Politiçeskiye Otnoşeniya i Politiçeskiy Proses v Rossii (Rusya'da Siyasi İlişkiler ve Siyasal Süreç)*, Piter, 2008, p. 79

<sup>11</sup> Elena A. Neznamova, *Mesnoye Samoupravleniye, Organı Vlasti (Yerel Özyönetimler ve Devlet Organları)*, Prior, Moskva, 2001, p. 73

<sup>12</sup> Bekir Parlak, Caner Cantürk, *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar*, Alfa Aktüel, İstanbul, 2005, s. 242

<sup>13</sup> Erel Tellal, Nuray E. Keskin, "Rusya Federasyonu", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, ed. B.A. Güler, A.Ü.SBF KAYAUM Yayınları, Yayın No:1, Ankara, 2004, s. 512

**Tablo 2: Rusya'nın Büyük Şehirleri (1 Ocak 2012)**

	Yerleşik Nüfus	Moskova'ya uzaklık (km)
Moskova	11.612	-
St. Petersburg	4.953	700
Novosibirsk	1.498	3.191
Yekaterinburg	1.377	1.905
Nijny Novgorod	1.254	405
Samara	1.169	1.050
Kazan	1.161	797
Omsk	1.156	2.555
Çelyabinsk	1.143	1.705
Rostov-na-Donu	1.099	1.055
Ufa	1.072	1.320

**Kaynak:** Rosstat, Rusya Federasyonu Devlet İstatistik Hizmeti, Rusya Federasyonu Nüfus Bilgileri, www.gks.ru, Erişim: 25.05.2013

2003 tarihli “RF’de Yerel Özyönetimlerin Teşkilat İlkeleri Hakkında” Federal Kanununa göre yerel halkın özyönetimde iştiraki aşağıdaki mekanizmalarla mümkündür:

- Yerel oylama/referandum;
- Belediye seçimleri;
- Yerel Meclisin üyesi tarafından oylama çağrısı, belediye sınırlarının değiştirilmesiyle ilgili oylama, belediyenin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili oylamalar;
- Vatandaş toplantıları;
- Vatandaşların yasama teşebbüsleri;
- Halk dinlemeleri;
- Vatandaş konferansları (temsilci toplantıları);
- Vatandaşlar arasında sorgu yapılması;
- Vatandaşların yerel özyönetim organlarına müracaatı.

Bu Kanuna göre belediye yapısını belediye başkanı ve belediye yürütme organı, belediyenin denetim organı, belediye temsilci organı-mec-

lis teşkil etmektedir. 2006 rakamlarına göre, nüfusu 1000'nin aşağısında olan belediyenin meclis üyelerinin sayısı 7'den az olmamalı, nüfusu 1000-10.000 arası 10 üye, 10.000-30.000 arası 15 üye, 30.000-100.000 arası 20 üye, 100.000-500.000 arası 25, 500.000'den fazla nüfusa 35 üye seçilmelidir.<sup>14</sup> 2005 yılı rakamlarına göre ülkede 13.669 belediye kurumu vardır.<sup>15</sup>

Federal Kanununun 15. Maddesine göre, yerel özyönetimlerin görevlerine aşağıdaki konular dahildir:

- Belediye teşkilat yönetmeliğine göre genel düzenlemelerin hazırlanması;
- Yerel bütçenin onaylanması ve gerçekleştirilmesi hakkında rapor sunulması;
- Belediyenin geliştirilmesi üzere plan ve programların hazırlanması ve gerçekleştirilmesi hakkında raporların sunulması;
- Yerel vergi koyulması ve toplanması;
- Belediye mülkiyetinin kullanım kurallarının belirlenmesi ve uygulanması;
- Yerel özyönetim organlarının faaliyetine nezaret.

Rusya'da yerel özyönetimlerle ilgili mevzuata göre, bu kurumlar saydamlık/şeffaflık (halkın belediye faaliyeti hakkında bilgilendirilmesi, şikayet ve taleplere karşı duyarlılık vs.), özerklik/serbestlik (belediye kendi yetkileri çerçevesinde faaliyette serbesttir), yasallık (RF Anayasası ve onun kanunlarına uygunluk), hesapverebilirlik (belediyenin vatandaşlar karşısında sorumluluğu, yerel halkın belediyeyi denetleme imkanlarının olması) ilkelerine göre faaliyet göstermelidir.

#### 4. Yerel Yönetimlerde Personel ve Bütçe

Yerel özyönetimlerin personeli konuları 1998 yılından itibaren geçerli olan "Rusya Federasyonunda Belediye Hizmeti hakkında" Federal Kanuna göre düzenlenmektedir.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Elena A. Neznamova, *Munisipalnoye Pravo i Effektivnost Reformirovaniye Munisipalnoy Vlasti v Rossiyskoy Federatsii (Rusya Federasyonu'nda Belediye Hukuku ve Belediye Yönetiminin Reformunun Etkinliği)*, RAGS, Moskva, 2006, p. 18

<sup>15</sup> Nikolay P. Medvedev, *Politiçeskaya Regionalistika (Siyasi Bölgeşünaslık)*, Alfa-M, 2005, p. 270

<sup>16</sup> Elena A. Neznamova, *Mesnoye Samoupravleniye, Organ Vlasti (Yerel Özyönetimler ve Devlet Organları)*, Prior, Moskva, 2001, p. 26

Rusya’da yerel yönetimlerin maliyesi federe birimler tarafından denetlenmekte ve desteklenmektedir. Buna karşın federe birimler büyük ölçüde merkezi yönetim tarafından sağlanan kaynaklara gereksinim duymaktadır. Genel itibariyle Rusya’da yerel yönetimlerin iki mali kaynağı bulunmaktadır. Birincisi kendi öz mallarının yönetimi sonucunda elde edilen öz kaynaklar ile federe birim tarafından yetkisi verilen vergi gelirleridir. İkincisi ise doğrudan merkez tarafından sağlanan kaynak aktarımları ve yatırımlardır. Genel olarak federal yönetimin, yerel yönetimlerin işleyişi üzerinde mali, siyasi ve yürütme açısından belirleyici olduğu söylenebilir. Federal yönetimin federe yönetimlere yaptığı önemli mali katkı federe yönetimlerin faaliyetlerinde merkeze bağımlı olma durumunu yaratmaktadır. Zira vergilerin toplanması ve doğal kaynakların kullanımı hakkı doğrudan federal yönetim tarafından kullanılmaktadır. Bütün federe birimler topladıkları vergileri öncelikle merkeze aktarmakta, merkez tarafından kendilerine verilen miktarlarda vergileri kullanabilmektedirler. Doğal kaynaklarını nispeten kendi imkânlarıyla kullanan ve göreceli olarak ekonomik açıdan diğerlerinden biraz daha zengin olan birkaç federe birim dışındakilerin hepsi merkez tarafından doğrudan sübvansede edilmektedir. Merkezin mali açıdan geniş yetkilere sahip olması uygulamada federe birimler ve yerel yönetimler üzerinde belirleyici bir baskı unsuru olmaktadır. Zira merkezden yerele mali destek Belediye Kurumlarını Destekleme Fonu aracılığıyla da gerçekleştirilmektedir. Örneğin, merkezileştirme reformları gidişinde ve sonucunda 2002-2005 yıllarında bölgesel bütçeler 600 milyar ruble kaybederek yeni vergi gelirlerinden sadece 52,9 milyar ruble elde etmiştir.<sup>17</sup>

### **5. Merkez-Yerel Arasındaki İlişkiler**

Anayasal tespitle federatif yapıya sahip olan Rusya devleti, kimi zaman literatürde “federalizmsiz federasyon” olarak tanımlanmaktadır. Bu da merkeze yerel birimlerden fazla yetki verilmesinden kaynaklanmaktadır. 1992 yılının Mart ayında federe birimlerle imzalanmış “Federal Anlaşma” Moskova ile cumhuriyet ve bölgeler arasında yetki paylaşımını belirlemiştir. Burada tek başına merkez tarafından, cumhuriyet ve bölgelerle işbirliğinde ve de tek başına cumhuriyet ve bölgeler tarafından yerine getirilecek işlevler belirtilmiştir. Buna göre merkez kendisine aşağıdaki istisnai konulardaki yetkileri ayırmıştır:

<sup>17</sup> Vitaliy İvanov, *Putin i Region: Sentralizasiya Rossii (Putin ve Bölgeler: Rusya’nın Merkezileştirilmesi)*, Evropa, 2006, p. 228

- Rusya Anayasası ve federal yasalara düzenlemelerin kabul edilmesi;
- Dâhili sınırların, suların ve hava alanları sınırlarındaki değişikliklerin kabulü;
- Para basımı, vergi konması, gümrük, merkezi bankanın kontrolü;
- Enerji politikası;
- Ulaşım ve iletişim;
- Silah üretimi;
- Dış politika;
- Savunma ve güvenlik politikası;
- Rusya Federasyonu'nun dış ekonomik ilişkileri.<sup>18</sup>

Genelde federal devlete tanınan anayasal haklar aksine bir hüküm olmadığı sürece bütün bağlı federe birimler için geçerlidir.<sup>19</sup> Burada federe devletlerin yetkileri dışına çıkmaları, ulusal bütünlüğü ve mutlak bölünmezliği tehlikeye atacak ve onun üstüne çıkacak herhangi bir davranışta bulunmaları mevzuatça yasaklanmıştır.<sup>20</sup>

RF Anayasa'sının 5. Maddesinde bütün federe birimler aynı sırada sunulmakta ve “eşithaklı birimler” olarak tanımlanmaktadır. Yine aynı maddeye göre, federe birimler merkezi hâkimiyet organlarıyla ilişkiler açısından kendi aralarında eşit haklara sahiptirler.

Bununla birlikte, 31 Mart 1992'de, Rusya Federasyonu federe birimleriyle merkez arasında imzalanmış olan “Federal Anlaşma”dan kaynaklanan de facto eşitsizlik pratikte anlaşmazlıklara neden olmaya başlamıştır. Anlaşmada tüm federe birimlerin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda eşit hak ve yetkilere sahip oldukları belirtilse de, kimi birimlere “çok eşit hukuklu”, kimilerine ise “az eşit hukuklu” statü tanımıştır. Sovyetlere dâhil olan ülkelerin 1990-1991 yıllarında ardarda bağımsızlıklarını ilan etmesi, geriye kalan Rusya'da merkez-bölgeler arasında ilişkilerin

<sup>18</sup> Maryanne Ozernoy, “The Administrative System of Russia”, ed. Krishna K. Tummala, *Comparative Bureaucratic Systems*, Lexington, USA, 2003, p. 426

<sup>19</sup> Erel Tellal ve Nuray E. Keskin, “Rusya Federasyonu”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, ed. B.A. Güler, A.Ü.SBF KAYAUM Yayınları, Yayın No:1, Ankara, 2004, s. 263

<sup>20</sup> Bekir Parlak ve Caner Cantürk, *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar*, Alfa Aktüel, İstanbul, 2005, s. 226

tekrar düzenlenmesi ihtiyacını doğurdu. Günümüz Rusya'sında 2002 rakamlarına göre, 160 etnik grubun üyeleri yaşamaktadır.<sup>21</sup>

Genel olarak Rusya federalizmi kendine özgü olup örneğin, ABD federalizminden farklıdır, zira burada merkez ve federe birimler arasındaki ilişkiler 1990 yılında ayrı ayrı imzalanmış olan her anlaşma çerçevesinde her birimin kendine özgü bir şekilde kurulmuştur.<sup>22</sup> 1990'larda federatif yapının temelleri ciddi şekilde bozulmaktaydı, zira 20 cumhuriyetten 12'sinin Anayasası'ndaki maddeler Federal Anayasaya aykırı olmaktaydı. Örneğin, Tataristan Cumhuriyetinin Anayasasında onun uluslararası hukukun öznesi olan RF ile karşılıklı yetki devriyle ilgili anlaşma imzalamış egemen bir devlet olduğu yazıyordu. 2000'lerin başında bu anayasalar RF Anayasasına uyumlu hale getirildi. 2003 yılında 34 bölgeyle 33 Anlaşma feshedildi. 2003 yılında federal organlara geçici olarak bölgesel devlet organların yetkilerini yerine getirme hakkı verildi.<sup>23</sup>

Bölgesel ayrımcılık, eşitsizlik, merkeze uyumsuzluk ve başıboşluğa karşı bölgelerle ve bölgelerarası imzalanmış anlaşmaların yürürlüğe girmesi için bu anlaşmaların onaylanması hakkında Federal Kanunun çıkması mecburi kılındı. Rusya federalizminin genel özellikleri şunlardır:

- Karışık etnocoğrafik niteliği, bu yüzden de etnik tartışmaların olması;
- Federe birimlerin ölçek farklılığı, bu yüzden nüfus oylarının eşitsizliği;
- Federe birimlerin statü farklılıkları;
- Bölgelerarası ekonomik, sosyal ve siyasal farklılıklar;
- Çoğu birimlerin merkezden sübvansede edilmesi;
- Bölgelerde de merkez-yerel ilişki şeklinin ortaya çıkması, bölgesel merkezîyetçilik;
- Yerel elitlerin "özerkliği" (otoritarizmi);
- Öznel faktörün önemi, yöneticilerin merkez-yerel ilişkilerinin niteliğinin belirlenmesindeki rolü.

<sup>21</sup> Boris A. İsayev and Nikolay A. Baranov, *Politiçeskiye Otnoşeniya i Politiçeskiy Proses v Rossii (Rusya'da Siyasal İlişkiler ve Siyasal Süreç)*, Piter, 2008, p. 161

<sup>22</sup> Roger E. Kanet and John S. Reshetar, "The Government of the Russian Federation", Ed. Michael Curtis, *Introduction to Comparative Government*, Pearson-Longman, 2002, p. 412

<sup>23</sup> Vitaliy İvanov, *Putin i Region: Sentralizasiya Rossii (Putin ve Bölgeler: Rusya'nın Merkezleştirilmesi)*, Evropa, 2006, p. 155

Örneğin, Tuva, Yakutistan, Başkurdistan vs. gibi Rusya'nın etnik grup ismi başlıklı cumhuriyetlerinde adı geçen etnik gruplar genel nüfus içerisinde ağırlık teşkil etmemektedir. Buna rağmen, yerel idari yetki ve güç paylaşımında bu grupların temsilcileri önemli konumlarda bulunmaktadırlar.

Merkez-yerel arasındaki ilişkiler Federal Anayasa'nın "Rusya'nın her tarafında Federal Anayasa ve federal kanunların üstünlüğü geçerlidir" hükmüyle düzenlense de, İnguşetiya Cumhuriyeti (m.7), Yakutistan (m.8), Tataristan (m.59), Tuva (m.112/2), Başkurdistan (m.1/2), Dağıstan (m.1), Komi (m.7), Çeçenistan (m.7) gibi kimi cumhuriyetlerin anayasaları federal kanunların değil, cumhuriyet kanunlarının üstünlüğünü kabul etmektedir. Zira adı geçen anayasalarda RF devlet organlarının kanunları ve diğer hukukî işlemlerinin, Cumhuriyetin egemenlik haklarıyla çelişmediği sürece, Cumhuriyet topraklarında geçerli olacağına dair ibareler yer almaktadır. Bölgelerin bu tür "kendine özgü" düzenlemelere gitmesinin bir nedeni de, yerel siyasi, ekonomik seçkin kesimlerin kendi eylem ve işlemlerini federal mevzuat ve süreçlerle engellemek istememeleri olabilir.

Reformlardan önceki dönemde Rusya'da yerel yönetimler, geçiş döneminden önce ekonomiye hâkim olan eski işletmeler tarafından etkilenmekte ve piyasaya yeni rakipleri almamaktaydılar.<sup>24</sup> 2000 yılının Mart ayında başkanlığa seçildikten hemen sonra, Putin, 10 yıl boyunca federe üyelerin baskın olduğu ilişkiler sistemini Federal Merkez lehine değiştirmeye başladı. Bu süreç "resantralizasyon" ya da yeniden merkezileşme adını almıştır. Bu istikamette 2000-2001 yılları süresince tüm federe birimlerin anayasa, kanun ve kararnamelerinin Federal Anayasa'ya ve federal kanunlara uygun hale getirilmesi uygulamalarına başlanmıştır. Bu çerçevede örneğin, Başkurdistan Anayasası'nda köklü değişiklikler yapıp, Kurultay'ın (Baskurdistan Yasama Meclisi) onayına sunulmuş, Tataristan'da da benzer hazırlıklara başlanmıştır.<sup>25</sup>

Diğer bir girişimle, 2001 yılının Temmuz ayında V. Putin, federal-merkez, bölgesel ve yerel düzeyde hâkimiyetin dağılmasına dair yeni öneriler hazırlanması için iki komisyonu görevlendirdi. Bu komisyonların çalışmalarının sonucu olarak, 2003 Temmuz tarihli "RF Federe Birimlerinin Yü-

<sup>24</sup> Olivier Blanchard and Andrei Shlifer, *Federalism With And Without Political Centralization: China Versus Russia*, Working Paper 7616, Cambridge, March, National Bureau of Economic Research, 2000, p. 1

<sup>25</sup> Alla E. Çirikova, *Regionalniye Eliti Rossii (Rusya'nın Bölgesel Seçkinleri)*, Aspekt Press, Moskva, 2010, p. 116

rütme ve Yasama-Temsilci Organlarının Düzenlenmesinin Temel İlkeleri” hakkında Kanun ortaya çıktı.<sup>26</sup>

Federe birimlerin kendileri ve merkezle (özellikle millî cumhuriyetler) aralarında hukuki, siyasi, ekonomik alanlarda kendini gösteren anlaşmazlıklar, Rusya’nın dâhili siyasetinde gerginlik kaynaklarından birini teşkil etmektedir. Diğer yandan, ortaya çıkan bu tarz çelişkilerin düzenlenmesine dair sistemli çözüm yollarının da tam anlamıyla geliştirilmiş olduğu söylenemez. Diğer yandan, benzer hukuki, ekonomik ve siyasi-idari sorunlara bölge yönetimleri farklı tepkiler vermektedirler. Bu karmaşık ilişkiler bağlamında merkezi iktidar federalizminin merkez yönetim ağırlıklı özelliğine, bölgeler ise bölge-yerel ağırlıklı yanına vurgu yapmaktadırlar. Bununla birlikte, merkezileşme reformları sonucunda bölgesel elitlerin bileşeni değişerek, bölgesel siyasal güç odağı bölgesel meclislere geçmiş, merkezin bölgelerle olan ilişkilerinde paternalizm devam etmiştir.<sup>27</sup>

## 6. Sonuç

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde en belirgin ağırlığı siyasi alanda yapılan uygulamalardır. Eski Sovyet geleneğinin halen devam ettiği Rusya’da siyaset merkezden belirlenmektedir. Siyasal çoğulculuk merkezin izin verdiği ölçüde gerçekleşmektedir. Bu, işleyişte, yerel yönetimlerin bağımsız hareket etmelerini önleyen bir durumdur.<sup>28</sup>

Özellikle küresel eğilimlerin yerelleşme çağrılara rağmen kendine özgü merkezi sistemini devam ettiren Rusya Federasyonu yerel yönetimlerinin işleyişinin düzenlenmesinde de içsel dinamiklerin talepleri doğrultusunda hareket etmeye devam etmektedir. Rusya’da yerel yönetimlerin oluşması sürecinde birtakım sorunlar yaşanmaktadır:

- Devlet organları ve belediye/yerel özyönetim organlarının yetkileri arasında net sınırların olmaması; diğer yandan belediyelerin faaliyeti için mevzuatın eksikliği;
- Belediyelerin onlara devredilmiş yetki ve işlevlerini yerine getirmesi için hazır olmaması, diğer yandan mali teminatın eksikliği;

<sup>26</sup> Cameron Ross, *Local Politics and Democratization in Russia*, Routledge, London and New York, 2009, p. 22

<sup>27</sup> Alla E. Çirikova, *Regionalniye Eliti Rossii (Rusya’nın Bölgesel Seçkinleri)*, Aspekt Press, Moskva, 2010, p. 218

<sup>28</sup> Bekir Parlak, Caner Cantürk, *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetmel Yapılar*, Alfa Aktüel, İstanbul, 2005, s. 244

- Kendi yetki ve hâkimiyetlerini paylaşmak istemeyen bölgesel yöneticilerin direnişi;
- Yerel halk ve devlet hâkimiyeti organları karşısında sorumluluğun reel mekanizmalarının olmaması.

Özetle, günümüzde Federal Rus Devleti ve Rus Federalizminin devletçilik esasları, özellikle merkez-bölge-yerel ilişki mekanizmaları açısından sağlam temellere oturmuş değildir. Bu anlamda Rusya Federasyonu'nda, idari açıdan yapılanma ve de kurumsallaşma sürecinin henüz devam etmekte olduğu söylenebilir. Bunların yanı sıra, ülkede milli kimlikli federe üyelerin kendi arasında statü eşitsizlikleri, diğer yandan ekonomik gelişme düzeyindeki farklılıklar, bu topluluklarda milli bilincin giderek artması, buna eş zamanlı olarak ülkenin komşu savaş ortamlarını tetiklemesi ya da müdahil olması zaten yönetilmesi zor olan geniş coğrafik ve demografik alanın güvenlik yanını karmaşıktırmaktadır. Fakat Rusya'nın günümüzde Sovyetler gibi dağılma gerçeğiyle yüz yüze kaldığının söylenmesi zor olsa da, günümüzdeki durumun koşullarına bakarak, böyle bir perspektifin söz konusu olmadığını söylemek de yanlış olurdu.<sup>29</sup>

Diğer yandan iktidarını sürdüren “Birleşik Rusya” Partisinin de Rusya'da merkezileşme reformunun araçlarından biri olmakla, bölgesel şubeleri vasıtasıyla bölge ve yerel yöneticileri tam bir siyasal kontrol altına aldığı bilinmektedir.<sup>30</sup> Zira daha 2009 yılında Başkan Dimitri Medvedev yerel seçimlerde nispi temsil sistemine geçişle valilerin (mer) de “Birleşik Rusya”nın dikey hiyerarşisine dâhil edileceğini ima etmiştir.<sup>31</sup>

Rusya'da yerel özyönetimlerin sorunlarına genel olarak bakıldığında, burada yönetim ofisinin terkinin azaltılarak verimliliğin yükseltilmesi, yerel halkın önündeki ehemmiyetli sorunların çözümüne katılım imkânlarının genişletilmesi, belediyelerin yerel halkın karşısındaki sorumluluğunun gerçek mekanizmalarının kurulması, belediye düzenlemelerinin kalitesinin artırılması ve onların yerel halk için erişilebilir kılınması gibi değişimlerin yapılmasının gerekmekte olduğu söylenebilir.

Sonuç olarak, Rusya'da merkezileşme reformları sonucunda bölgesel elitlerin bileşeni değişerek, bölgesel siyasal güç odağının bölgesel meclis-

<sup>29</sup> Bekir Demir, “Rusya Federasyonu Cumhuriyetlerindeki Siyasi, Ekonomik ve Etnik Yapı ve Federasyon'da Millî Güvenlik”, [http://www.gunaskam.com/tr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=156&Itemid=44](http://www.gunaskam.com/tr/index.php?option=com_content&task=view&id=156&Itemid=44) (07.06.2013)

<sup>30</sup> Alla E. Çirikova, *Regionalniye Elitu Rossii (Rusya'nın Bölgesel Seçkinleri)*, Aspekt Press, Moskva, 2010, p. 44

<sup>31</sup> Nikolay Petrov, “Who is Running Russia's Regions?” (ed. Vadim Kononeko, Arkady Moshes) *Russia as a Network State: What Works in Russia When State Institutions Do Not?*, Palgrave, New York, 2011, p. 90

lere geçtiği, merkezin bölgelerle olan ilişkilerinde ise paternalizmin (yönetim sürecinde hiyerarşinin önemini savunur) halen devam ettiği söylenebilir. Bu durumda yönetim kültürü ve zihniyetinde hukuki-yapısal reformlara denk gelecek değişimlerin gerçekleşmesi kritik önem arz etmektedir.

## KAYNAKÇA

- Atasoy, Emin. *Rusya Demografisi, Jeopolitik ve Etnocoğrafya Işığında*, MKM Yay., Bursa, 2011.
- Blanchard, Olivier and Andrei Shlifer. "Federalism With And Without Political Centralization: China Versus Russia", Working Paper 7616, Cambridge, March, National Bureau of Economic Research, 2000.
- Çemrek, Murat. "Rusya Hakkında Genel Bilgiler", *SDE Rusya Raporu*, 2010.
- Çirikova, E. Alla. *Regionalniye Eliti Rossii (Rusya'nın Bölgesel Seçkinleri)*, Aspekt Press, Moskva, 2010.
- Demir, Bekir. *Rusya Federasyonu Cumhuriyetlerindeki Siyasi, Ekonomik ve Etnik Yapı ve Federasyon'da Millî Güvenlik*, [http://www.gunaskam.com/tr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=156&Itemid=44](http://www.gunaskam.com/tr/index.php?option=com_content&task=view&id=156&Itemid=44), Erişim: 07.06.2013
- İsayev, A. Boris ve Nikolay A. Baranov. *Politiçeskiye Otnoşeniya i Politiçeskiy Proses v Rossi (Rusya'da Siyasi İlişkiler ve Siyasal Süreç)*, Piter, 2008.
- İvanov, Vitaliy. *Putin i Regionı: Sentralizasiya Rossii (Putin ve Bölgeler: Rusya'nın Merkezileştirilmesi)*, Evropa, 2006.
- Kalkavan, Feryal. "Rusya Federasyonu'nda Federalizm ve Ünitarizm Tartışmaları", *Değişen Dünyada Rusya ve Ukrayna*, Der. Erhan Büyükkakıncı, Ankara, Phoenix Yayınları, 2004.
- Kanet, E. Roger and John S. Reshetar. *The Government of the Russian Federation*, (Ed. Michael Curtis, *Introduction to Comparative Government*), Pearson-Longman, 2002.
- Lobanov, V. Viktor. *Gosudarstvennoye Upravleniye i Obşestvennaya Politika (Kamu Yönetimi ve Kamusal Siyaset)*, Piter, 2004.
- Markov, Sergei. "Russian Political Parties and Foreign Policy" (ed. Tismaneanu Vladimir, *The International Politics of Eurasia*), Vol.7, *Political Culture and Civil Society in Russia and the New States of Eurasia*, New York, 1995.

- Medvedev, P. Nikolay. *Politiçeskaya Regionalistika (Siyasi Bölgeşünaslık) Alfa-M*, 2005.
- Neznamova, A. Elena. *Mesnoye Samoupravleniye, Organı Vlasti (Yerel Özyönetimler ve Devlet Organları)*, Prior, Moskva, 2001.
- Neznamova, A. Elena. *Munisipalnoye Pravo i Effektivnost Reformirovaniye Munisipalnoy Vlasti v Rossiyskoy Federatsii (Rusya Federasyonu'nda Belediye Hukuku ve Belediye Yönetiminin Reformunun Etkinliği)*, RAGS, Moskva, 2006.
- Ozernoy, Maryanne. "The Administrative System of Russia", (ed. Krishna K. Tummala) *Comparative Bureaucratic Systems*, Lexington, USA, 2003.
- Parlak, Bekir ve Caner, Cantürk. *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetmel Yapılar*, Alfa Aktüel, İstanbul, 2005.
- Petrov, Nikolay. "Who is Running Russia's Regions?" (ed. Vadim Kononeko, Arkady Moshes) *Russia as a Network State: What Works in Russia When State Institutions Do Not?*, Palgrave, New York, 2011.
- Ross, Cameron. *Local Politics and Democratization in Russia*, Routledge, London and New York, 2009.
- Rosstat, Rusya Federasyonu Devlet İstatistik Hizmeti, Rusya Federasyonu Nüfus Bilgileri, <http://www.gks.ru>, Erişim: 25.05.2013
- Rusya Federasyonu Anayasası Rusya Hükümetinin Resmi Web Sitesi, <http://www.government.ru>, Erişim: 10.06.2013
- Şen, İlker Gökhan. *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, Anadolu Ün. Hukuk Yayınları, Eskişehir, 2004.
- Tellal, Erel ve Nuray E. Keskin. "Rusya Federasyonu", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, ed. B. A. Güler, A.Ü. SBF KAYAUM Yayınları, Yayın No:1, Ankara, 2004.