

Rusya Yönetim Sistemi

Recep KIZILCIK

Giriş

Komünizm sonrası dönemde Ağustos 1991 tarihli rejim değişikliği gibi Ekim 1917 tarihinde Bolşeviklerin iktidara gelmeleri de XX.Yüzyılı belirleyici unsurlarının en önemlileri arasında yer almaktadır. Bu iki tarih arasında, sonradan Mart 1918'de ismini Komünist Parti olarak değiştiren Bolşevik Partisi, dünyanın en geniş ülkesini yönetmiştir. 1945 yılından sonra, ihtilalci sosyalizmin, soğuk savaş anlaşmalarında formalize edilen ideolojik rakibi, jeopolitik rakip şeklini almıştır. 74 yıl boyunca, Sovyetler Birliği, üretim araçlarında özel mülkiyet veya pazar olmaksızın ekonomik gelişmede, Karl Marx'ın bazı temel düşüncelerini uygulamaya yoğunlaşan alternatif bir sosyal kalkınma modelini temsil etmiştir.

Rusya'nın içinde çok sayıdaki eğilimler arasındaki mücadelede Marksizm'in çok özgün bir yorumu olan Leninizm'in zor kullanarak uygulanması, Rus sisteminin gelişiminde çok önemli bir yere sahiptir.

Stalin'in 1953 yılındaki ölümünden sonra, rejim, Stalin'in uyguladığı terörün ortadan kaldırılmasından başka, ülkenin ekonomik ve politik kurumlarının modernize edilmesi gibi çok önemli yeni sorunlarla karşı karşıya kalmıştır.

Birinci sorun ile mücadelede kısmen başarılı olunsa da Stalin'den sonra gelen liderler, diğer sorunlarla baş etmede başarılı olamadıkları sinyali vermişlerdir. Neo-Stalinist "sözleşme" diye isimlendirilen mutabakat ile, bireysel özgürlüklere saygı duyulacağı ve bireyler sistemden politik taleplerde bulunmadıkça, yaşam standartlarının yükseltilmesinin garanti altına alınacağı konusunda açıkça söz verilmiştir.

Sovyet Komünizminin kökenleri, özellikle Marksist tip ihtilalci sosyalizm olmak üzere, Rusya'nın kendisine ve dış ülkelere dayanmaktadır. XIX. yüzyılın son on yılları gittikçe artan değişim talebine karşı, Çarlık rejimi tarafından dozajı artarak uygulanan baskılarla doludur. Emekçi sınıfı birleştiren unsurlar olarak, serflik sisteminin kalıntıları ve emeğin karşılığının ödenmemesi nedeniyle ortaya çıkan sosyal problemlerin çözülmemesi, reformların yukarıdan gelen baskı sonucu engellenmesi gibi bütün bu faktörler, Rus politik ve sosyal krizinin gelişimci bir şekilde çözülmesi şansını sınırlandırmıştır. Batının ihtilalci teorisi ile Rusya gerçeklerinin sentezini yapan önemli kişi Lenin'dir. Lenin'in parti ve diğer birimlerin rolü konusundaki görüşleri hemen hemen her aşamada muhalefetle karşılaşmasına rağmen, bunların büyük çoğunluğu sağlam temellere dayansa bile, seslendirenlerin liderlik yeteneklerinin olmayışı, halkın yeterli desteğinin alınamayışı ve Rus krizinin savaş ile daha da kötüleşmesi sonucu, başarıya ulaşamamıştır.

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının ve Komünist İdeolojinin Gelişimi

I. KARL MARKS VE RUSYA’NIN YOLU

Geç XIX. yüzyıl Rusya’sının radikal jenerasyonunun tartıştığı sorun, ülkenin, doğrudan feodalizmden sosyalizme geçişinin Batılı yolları takip ederek mi yoksa kendi gelenekleri doğrultusunda ilerleyerek mi sağlanacağı konusudur. Popülistler, Batılıların yaşadıkları olumsuzluklardan kaçınmak için kapitalist sömürü aşamasından geçmeden, doğrudan feodalizmden komünizme geçmeyi savunmaktaydılar. (Sakwa, s-1, 1999)

“Legal Marksistler” diye isimlendirilen ve herhangi bir sosyalizmin ortaya çıkmasından önce, Rusya’da kapitalizmin gelişimini savunan bir grup oluşmuştur. Marks’ın “Kapital”i İngiltere’de yayımlandığından 15 yıl sonra, 1872 tarihinde Rusya’da yayımlanmış ve ancak 1-3 Mart 1898 tarihinde Minsk’te toplanan kurucu meclis tarafından Rusya Sosyal-Demokrat İşçi Partisi kurulmuştur.

Anılan partinin manifestosu, Marksizm’i Rusya’nın gerçeklerine uyarlamış ve işçi sınıfının oynaması gereken büyük role vurgu yapmıştır. İşçi sınıfı ne zaman talep etse, ancak o zaman daha fazla hak alacağı düşüncesinden hareketle; diğer ülkelerde işçi sınıfının sahip olduğu yönetimde söz sahibi olma, konuşma ve yayım özgürlüğü, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı gibi hakların kullanılabilmesi için politik özgürlüğe büyük önem verilmiştir.

Bu dönemde, Batı Avrupa ve Amerika’daki işçi sınıfı, kendi emellerine ulaşmak için birçok enstrümana sahip iken, Rusya’daki hareket ise temel politik özgürlükler için mücadele etmekteydi. Rusya’daki burjuvaların Avrupa’daki muadillerinin sahip oldukları hakları gerçekleştirmedeki isteksizlikleri, orta sınıfın haklarını almaları için de işçi sınıfının mücadele etme zorunluluğunu doğurmaktaydı. Lenin’in görüşlerinin temeli bu analizde yatmaktadır.

Nitekim Lenin, daha sonraki tarihlerde, işçi sınıfı mücadelesinin ayrı bir ihtilalci organizasyon eliyle yürütülmesi görüşünü benimsemiş ve Proletaryanın iktidar mücadelesinde kullanacağı tek silah onun organizasyonudur demiştir.

Lenin’in “yeni tip parti” anlayışının eleştirisi sadece Rus hareketi ile sınırlı kalmamıştır. Rusya işgalindeki Polonya’da doğmuş olan Rosa Luxemborg (1870-1919) idealistik ihtilalizmin en önemli savunucularından olmuştur. Bu anlayış, örgütsel merkezileşmeye dayanmadan daha az ihtilalci olmaya dayanmaktadır. 1917 yılına kadar, Troçki de Lenin’in parti organizasyonu ile ilgili görüşlerindeki merkezileşme tehlikesini eleştirmiştir.

Lenin, örgütsel bütünlük çerçevesinde, azınlıkların haklarını savunan “demokratik merkezileşme” konseptini desteklemiştir. 1917 yılından sonra demokratik merkezileşme Bolşevik disiplini ve 1921’den sonra da onun bütünlüğü temel prensip olarak kabul edilmiştir.

Lenin’in, Sovyetlere dayanan devlet sistemi oldukça popüler iken, yönetim sistemindeki Bolşevik Partinin oynayacağı rol açık değildi. Fakat ihtilalci devlet, burjuvanın göstereceği direnci kırabilecek kapasiteye sahip olmalıydı. Bunun için Lenin, Marks’ın sosyal kategori dediği proleterya diktatörlüğünü (sosyal başatlık) politik forma, yani ihtilalci proleteryanın fiziksel ve zorlayıcı diktatörlüğüne dönüştürmüştür. Partinin sol kanadı cumhuriyetlerin kendi kendilerini yönetme hakkını desteklerken, partinin büyük çoğunluğu Lenin’i takip edip, proleterya öncülüğünde geleneksel devlet organizmasının oluşturulmasını desteklemişlerdir.

Ekim 1917 ihtilali, çürüyen burjuva hükümetine olduğu kadar, aynı zamanda ılımlı “gelişimci” sosyalistlere karşı da yapılmıştır. Daha da önemlisi ihtilal, Marks’ın sosyalizmin gelişmesi için gerekli olan temel kurumların (gelişmiş sosyal ve ekonomik yapı) varlığı görüşlerine de karşı bir harekettir. Lenin açısından, ihtilal gelişme için çok önemlidir. Tersine gerekli değildir.

12 Ocak tarihindeki Üçüncü Sovyetler Kongresi, Rusya’yı Sovyetlerin bir cumhuriyeti olarak açıkladı. Klasik güçler ayrılığı ve benzerleri ortadan kaldırılarak bütün güçlerin kendisinde toplandığı tek tip ulusal Sovyet sistemi oluşturulmuştur. Bu sistemin içinde komünist partinin rolü açıklığa kavuşturulamamış ama Rusya’nın federal bir sistem olarak yapılandırılması yolunda ilk adımlar atılmıştır. Aynı şekilde, topraklar üzerindeki mülkiyet hakkı kaldırılarak, kamulaştırılmıştır.

Lenin’in savunduğu merkezileşme ve yukarıdan aşağıya uygulanan diktatoryal liderlik anlayışı sol komünistler tarafından ciddi olarak eleştirilmiştir.

Luxemburg’e göre, sosyalizm demokrasiden ayrılamaz. İhtilaller salonlarda yapılamayacağı gibi, diktatoryal araçlar geçicidir ve bunlar demokrasinin genişletilmesi yoluyla dengelenmelidirler. Vizyon üzerinde hiçbir parti monopole sahip değildir ve ihtilal, çoğunluğun ani ve özgür yaratıcılığını yansıtır. Bunlar, Lenin’in diktatörlüğünden çok uzak olan şeylerdir.

Savaş komünizmi döneminde, ülkenin bütün ekonomik hayatı devletin ekonomik aygıtının eline bırakılmıştır.

Sivil savaşın kazanılmasından sonra, parti organizasyonunda şikayet konusu olan aşırı merkeziyetçiliğin kaldırılması yolundaki talepler artmaya başlamıştır. Bu talepler, Eylül 1920 tarihindeki Dokuzuncu Parti Kongresinde had safhaya ulaşmış ve bunun varlığı parti yönetimi tarafından da kabul edilmiştir. Kongrede ulaşılan çözüm, partiyi demokratikleşme yolunda büyük bir adım olsa da uygulamada istenen sonuçlar alınamamıştır.

1921 Mart’ındaki Onuncu Parti Kongresinde, Sovyet Devletinin bürokratize oluşu bir rapor halinde ortaya konulmuş ve bunun ortadan kaldırılması için kamu görevlilerinin halka karşı sorumlu olmaları önerilmiştir. Bu çerçevede, parti içinde daha çok şeffaflık, ifade özgürlüğü ve demokrasi talep edilmiştir.

Lenin, gücün kendi elinden kaydığı korkusuna kapılarak, gözünü parti içine çevirmiş, uzun zamandır iddia edilen disiplin, nihayet partide uygulanmaya başlanmıştır. Bu disiplin, sivil savaş döneminde uygulanmış olmayıp; barış, Bolşevik yönetimi, savaştan daha fazla tehdit etmiştir.

Bunun için, Lenin Onuncu Parti Kongresinde kabul edilen iki anlaşmada inisiyatif ele alarak, 1980 yılında Gorbaçov döneminde yaşanacak değişikliklere kadar sürecek olan parti çalışma yöntemini belirlemiştir.

1920’li yıllarda en fazla tartışılan iki politik konudan birisi, bürokrasinin hakimiyetine karşı alttan alta yürütülen protesto şeklindeki parti içi politik gelişmeler ve ikinci olarak da Yeni Ekonomi Politikası’nın (N.E.P.) statüsü konularıdır. 1920’li yılların sonunda Stalin, kendi gücünü konsolide ederek, zorla kolektivize ederek ve hızlı bir sanayileşme programı başlatarak, bu iki sorunu da çözümlenmiştir.

Yeni Ekonomi Politikası, özellikle köylüler için Pazar ekonomisi yönünde bir yumuşamayı ifade ederken, benzeri yumuşamalar politik alanda yaşanmamıştır.

II. SOVYET SOSYALİST CUMHURİYETLER BİRLİĞİNİN OLUŞTURULMASI

Çok uluslu devletin yapısı, ülkenin en fazla tartışılan anayasa konusu olmuştur. Sivil savaş döneminde bazı cumhuriyetler, değişen sürelerde bağımsızlıklarını yaşamışlar ve onların bazı bağımsızlık taleplerinin karşılanması için bazı tavizlerin de verilmesi gerekmiştir. Lenin önceleri federalizme karşı iken, şimdi onu tek gerçekçi yol olarak görmekteydi. Yeni devleti yapısını oluşturmakla görevli komitenin başkanı olan Stalin ise üniter bir Sovyet Rusya'nın genişlemesi için, ulusal azınlıklara önemli oranda özerklik verilmesi taraftarıydı.

Uzun tartışmalardan sonra dört kurucu cumhuriyet (Rusya, Ukrayna, Belarus, Kafkas Federasyonu) arasında, 30 aralık 1922 tarihinde imzalanan bir anlaşma ile S.S.C.B. kurulmuştur. Uzun tartışmalardan sonra Birliğin anayasası Ocak 1924 tarihinde kabul edilmiştir. SSCB federal bir yapıya sahip olduğu için, ayrılma hakkı dahil, cumhuriyetlerin bağımsızlıkları muhafaza edilmiştir. Fakat, Komünist Parti üniter kaldığı için, partinin gücünün azalmaya başladığı 1980'li yılların sonuna kadar, cumhuriyetlerin sahip olduğu birçok hak formaliteden ileri gidememiştir.

1920'lerdeki tabileşme (*korenizatsiya*) politikası, cumhuriyetlere kültürel alanda geniş bir serbesti tanımıştır. Bu özellikle kültür politikası alanında yaşanmış ve bu dönemde anadillerin gelişmesine imkan sağlanmıştır.

1930'lu yılların başından itibaren Stalin'in bütün ülkede uygulamaya koyduğu "Ruslaştırma" politikası, tabileşmeyi tersine çevirmiş ve Rusların kendilerine de çok az faydasına olmuştur. Birliği oluşturan insanların ulusal arzularının önlenmesi, tansiyonun yükselmesi sonucunu vermiş ve sonunda Birliğin dağılmasına neden olmuştur.

Lenin'in, Sovyet hayatının aşırı bürokratize oluşu ve etkinsizliğinin ana sebebinin geçmiş dönemin kalıntıları olduğuna inanarak kendisinin son dönemlerinde uğraştığı Sovyet sisteminin doğurduğu hastalıkları görmezden gelmesi, büyük bir başarısızlık örneğidir.

III. SOSYALİZMİ OLUŞTURMA (1929-1939)

1920'lerin sonunda tepeden başlatılan ihtilal, sıklıkla Ekim 1917 ihtilalinin tamamlayıcı unsuru olarak algılanmıştır. Dış politika, tarım, sanayi ve kültür politikaları, bazı zamanlar felaketle de sonuçlansa, radikalleştirilmiştir. Zevklerinde geleneksel, sosyal eğilimlerinde baskıcı ve ton olarak milliyetçi olan yeni tip bir Stalinist muhafazakarlık oluşturulmuştur.

1929 yılındaki 50. doğum gününde Stalin'in kişisel hakimiyeti kuruldu ve bundan sonra, onun yönetimi "kişisel kült" yönetim anlayışının bir versiyonu olarak anılmaya başlandı. 1933 yılında, Hitler'in iktidara gelmesiyle birlikte askeri öncelikler ön plana çıktı.

Yukarıdan aşağıya uygulanan ihtilalin önemli bir parçasını da kültürel transformasyon oluşturmaktaydı. 1920'li yıllar, entelektüel hayatın çeşitliliği ve farklı görüşlere belirli oranda gösterilen tolerans bakımından önemli yıllardır. 1930'lu yıllarda gelişimci çalışmaların üzerinde uygulanan sıkı kontroller nedeniyle bu dönem sona ermiştir. Müsaade edilen tek alan, sınıf kavgasıydı. Komünist veya karşıtlarından her kim parti politikasından ufak bir sapma gösterirse ya hapse girmekte ya da partiden atılmaktaydı. Ateş hattında olanlar filozoflardı fakat asıl üzerinde durulan tarihin kontrol altına alınmasıydı.

Yeni bir Sovyet kültürü oluşturmak için ana nokta, şüphesiz edebiyattı. Gorki'nin "insan ruhunun mühendisleri" dediği Sovyet Yazarlar Birliği 1934 yılında kurularak, zengin yazarlar ağı, bir tek birimden kontrol edilmek istenmiştir.

Stalinist sistem sosyal olarak daha fazla muhafazakarlaştığı için, bu döneme "büyük geri dönüş" ismi de verilmektedir. Kelime anlamıyla "geri dönüş"denilmekle birlikte, Stalinist sistem bu dönemde, kendisini yeni bir sosyal düzen olarak kabul ettirmiştir. Bu dönemde sosyal politikalarda, önceden benimsenen liberal anlayışın yerini daha muhafazakar bir anlayış almış ve Rus sembollerini kullanan yeni bir Sovyet milliyetçilik anlayışı empoze edilmeye çalışılmıştır, Buharin'in "hümanizm"e dönüşü, NEP yoluyla kademeli olarak sosyalizme ulaşma fikrini desteklemesi, Sovyet kalkınmasında denenmemiş alternatif bir yolun kahramanı olmasını sağlamıştır. Bu alternatif yol, daha sonra 1968 "Prag İlkbaharı"ndaki Alexander

Dubçek ve 1980 yılındaki Gorbaçov tarafından gerçekleştirilmiştir. Nitekim 1936 Anayasasının taslak metnini yazan komitenin genel sekreteri olan Buharin; bütün vatandaşların eşitliği, genel ve eşit oy ilkesi ve komünist parti üyelerinin ayrıcalığını kaldıran maddelerin anayasada yer alması için büyük uğraş vermiştir. Hatta çok adaylı seçimler dahi çok tartışılmıştır.

IV. KHRUSHCHEV VE REFORM, 1953-1964

1950'li yıllar, Sovyet sisteminin, karizmatik lider yönetimine daha az bağlı ve daha istikrarlı bir yönetime kavuşma yollarının bulunmasına yönelik ümitlerle doluydu. Stalin'in 5 Mart 1953 tarihinde ölümü üzerine bütün varisler kollektif bir yönetimin gerekliliğine inanmaktaydı. Beria, 14 Mart günü parti başkanlığı ve hükümet başkanlığı arasında seçim yapma zorunda bırakıldığında, hükümet başkanlığını seçmiş ve ayrıca, Stalin'in ekonomik politikalarında değişiklikleri yaparak "yeni süreç"i başlatmıştır. Kısa bir mücadeleden sonra, partinin yeni birinci sekreteri Nikita Khrushchev rakibini yenmiş ve partinin hükümet üzerindeki gücünü yeniden kurmuştur.

Khrushchev döneminde, Stalin dönemindeki aşırılıklar törpülenmiş ve hukuk devleti uygulamalarının gereği yapılmıştır. Ekonomik sistem, tüketici ihtiyaçlarına göre ayarlanmaya çalışılmış, fakat sonuç pek tatmin edici olmamıştır. Yeni teknoloji uygulamaları desteklenirken, yeni bir yönetim anlayışı getirilmeye çalışılmıştır. Tarımdaki kollektivist uygulama kalıntıları tarımı kaynaksız bırakmıştır. (Sakwa, s-320, 1999)

Daha önemlisi, Khrushchev Komünist Parti ve rejimin ideolojik geçerliliğini canlandırmaya çalışmıştır. 1919 versiyonu yerine Komünist Partinin kabul ettiği yeni program, Sovyetler Birliğinde "sosyalizmi kurma" yolunda gerçekleştirilenleri yansıtmaktadır.

Sosyal demokrasinin her alanda geliştirilmesi ve mükemmelleştirilmesi, devlet yönetiminde bütün vatandaşların katılımının sağlanması, ekonomik ve kültürel gelişimin yönetiminde yönetim aygıtının iyileştirilmesi ve onun faaliyetleri üzerinde artan oranda kontrolün halk tarafından gerçekleştirilmesi, sosyalist devletin komünizme dönüştürülmesinde büyük öneme haizdir. Sosyal demokrasi gelişirken, devlet erkinin organları, kademeli olarak, kamu kendi kendini yönetim birimi organlarına dönüşecektir.

Komünizmin tam kurulması aşamasında, Sovyet toplumuna yol göstermek ve ona liderlik etmek için, Komünist Partisi'nin rolünün güçlendirileceği ve öneminin artacağı vurgulanmaktadır.

Böylece, yeni programın ana unsuru, Komünist Partisi'nin "yol gösterici, öncü rolü" bir kez daha teyit edilmesidir.

Brezhnev, Khrushchevden çok farklı özelliklere sahip bir liderdi. Khrushchev ne kadar bireysel ise, Brezhnev o kadar konsensüs ile yönetme taraftarı idi. Nitekim, Brezhnev yönetimi, büyüyen problemler karşısında çok ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmıştır.

1950'lerdeki o yüksek ekonomik büyüme oranları açıkça düşmüş olup, bu düşüklük ancak 1980'li yıllarda durdurulabilmiştir. Sosyal alanda, büyük kaynaklar, eğitim, konut ve sağlık alanına ayrılmış, fakat, burada da reform hareketleri kuma saplanmıştır.

Çok kısa sürede anlaşıldı ki, güçlü bir liderlik olmadan Sovyet Sosyalizmi durgunluğa sürüklenecektir. Khrushchevin, yaklaşık 100 civarında bölgesel ekonomik meclis oluşturarak güçlerini azaltmak istediği güçlü ekonomi bakanlıkları, Brezhnev döneminde yeniden oluşturulmuştur.

Eğer Stalin, Komünist Partiyi açık olarak ayrıcalıklı bir konuma koymamışsa, bu 7 Ekim 1977 tarihinde kabul edilen Brezhnev Anayasası ile gerçekleştirilmiştir. Bu Anayasanın; birinci maddesi ülkenin "bütün insanlarına ait" olduğunu teyit eder, üçüncü maddesi demokratik merkezileşme ilkelerini sayar, altıncı maddesi de Sovyet ülkelerindeki Komünist Partinin rolü konusunda genel formülü belirler.

Bu, sadece partinin, Sovyet sistemi ve bakanlıklardaki genel gücünü açıklar. Parti-devlet ilişkileri, anayasadan ziyade parti toplantılarında belirlenir. Resmi Rus görüşü, partinin karar verici, uygulamanın ise idare tarafından yapıldığı görüşünü söylese de doğru değildir.

Parti, bütün kararların alındığı ve onaylandığı Sovyet yönetiminin en üst idari birimidir. Yüksek Sovyet ve Bakanlar Kurulu, uygun parti komitelerinin almış olduğu kararları uygulayarak, üst düzey idari birim

görevini yerine getirirler. Fonksiyonların tanımında yaşanan belirsizlik ve dublikasyonlar, anayasanın güçler ayrılığı ilkesini reddetmesinin bir sonucudur. Bu görüşü doğrularcasına, yeni anayasayı kabul ederken, Brezhnev S.S.C.B. Yüksek Sovyet Başkanı, Nikolai Podgorny'i görevinden uzaklaştırarak parti genel sekreterliği yanında devlet başkanlığı görevini de üstlenmiştir.

Brezhnev'in ölümü, Sovyetler Birliğindeki ideolojinin rolü ve kapsamı konusunun tartışılmasına yol açmıştır. Andrapov Ocak 1983'de yaptığı bir konuşmada, ideolojinin rolünün tekrar gözden geçirilmesi gerektiğini öne sürerek biraz daha pragmatik bir yaklaşım sergilemiştir.

Özellikle Sosyolog Tatyana Zaslanskaya'nın Nisan 1983 tarihinde resmi ekonomi görevlilerinin bulunduğu dışa kapalı toplantıda sunduğu raporda, Sovyet ekonomi sisteminin son elli yılda oldukça değiştiğini ve kendi potansiyelini tamamladığını ileri sürmüştür. İdari sistemde, yalnızca daha fazla pazar ekonomisi ve desantralizasyon ile birikmiş olan sorunların üstesinden gelinebileceğini öne sürmüştür. Aynı zamanda, sosyal hastalıkların ekonomik başarısızlıklar kadar, mevcut sistem tarafından üretildiğini ve iç içe geçmiş sosyal güçlerin reformu engelleyebileceği hususuna vurgu yapmıştır.

Zaslavskaya'nın ortaya koyduğu sorunların çözümü, Andropov'un ufak açılımı ve daha sonra tartışma ve değişim tartışmalarının zeminini genişletmeye başlayarak, Gorbaçov'a kalmıştır.

1980'li yılların başlarında kriz belirtileri her yerde görülmekteydi. Ülke, gelişmiş modernizasyonun provoke ettiği, ekonomik ve politik olarak dışlanmış çok sayıdaki insan tarafından harekete geçirilen politik problemlerle karşı karşıyaydı. Sovyetler bürokrasi yüzünden soluksuz hale gelirken, parti içindeki hayat sıradan ve durağandı. Krize karşı alınan tedbirler ilk etapta kısmi idi. Gorbaçov sisteminden duyduğu rahatsızlığı ifade ederken, bundan nasıl kurtulacağı hususunda bir şeyler söylemiyordu.

Politik sistemin demokratikleştirilmesine yönelik ilk adımlar 27 Ocak 1987 tarihli Merkezi Komite toplantısında atılmıştır. Politik reformun ana unsurunu, devlet ve parti görevlilerinin seçilebilirliği oluşturmaktaydı. Gorbaçov; reformun düşünüldüğü kadar kolay olmayacağına, problemlerin kaynağının Sovyet tarihinde olduğuna ve Şubat 1986 tarihindeki Yirmiyedinci Parti Kongresi kararlarının yeterince ileri gidemediğine işaret etmekteydi.

1988 yılı perestroikanın altın yılı olmuştu. Çünkü, devlet ile halk arasındaki ilişki karşılıklı güvene dayanmaya başlamıştı ve demokratikleşme kök salıyordu.

28 Haziran-1 Temmuz 1988 tarihleri arasında gerçekleşen Ondokuzuncu Parti Konferansı, perestroika için önemli bir dönüm noktasıdır. Bir tarafta, toplumun yenilenmesiyle ilgili radikal bir programın temelleri atılırken, diğer taraftan, hedef tam olarak açıklığa kavuşturulmamıştı. Komünist parti önderlik rolünü oynamaya devam edecek miydi ? Gerçek bir yasama meclisi olacak mıydı ? Tarafsız bir yargı sistemi oluşturulacak mıydı?

Konferansın ilk gününü, Rusya'nın nerede olduğu ve nerede olması gerektiğini içeren Gorbaçov'un ufuk turu aldı.

Yirmidokuzuncu Parti Konferansının kararı üzerine 30 Eylül 1988 tarihinde toplanan Merkezi Komite, onun birçok birimlerini ortadan kaldırarak ve merkezi komitenin sekreteryasını yeniden organize ederek, onların yerine altı yeni komisyon kurdu. Bu değişiklik, partinin, ülkedeki politik işleyişi kontrol ve yönlendirme yeteneğini sona erdirmiştir. Partinin bütün gücü sona erdi. Bundan sonra, ideolojiden sorumlu Vadim Medvonev'in dediği gibi, Merkezi Komite, idari fonksiyonlardan ziyade, politik fonksiyonlara sahip olacaktı.

29. Parti Kongresi'nin önemli anayasal değişikliklerden birisi de, Halk Görevlileri Kongresi'nin 2.250 üyesinin, anayasayı değiştirme yetkisiyle donatılmasıdır. Bu üyeler, normal yasama görevi icra edecek Yüksek Sovyet'i seçmekle görevlidir. Böylece, Eski Sovyet anayasasında gerekli olan ilk değişiklikler 1 Aralık 1988 tarihinde gerçekleştirilmiş ve göreceli olarak ilk özgür seçimler Mart 1989'da yapılmıştır.

14 Mart 1990 tarihinde, Üçüncü Halk Görevlileri Kongresi sonunda anayasanın 6 ncı maddesini değiştirildi ve partinin sahip olduğu "öncü rol" statüsünü ortadan kaldırıldı.

Yukarıdan aşağı olarak uygulamaya konulmak istenen sosyalist demokrasi, aşağıdan yukarıya bir hareket haline dönüşerek, 12 Haziran 1990 tarihinde toplanan Birinci Rus Halk Görevlileri Kongresi'nin ilk

toplantısında “Rusya’nın bağımsızlığı”nın kabul edilmesi ve böylece Rus yasalarının SSCB yasalarından daha üstün olduğunun ilanına yol açtı. Bu karar, Rusya ile Birlik arasında tansiyonun yükselmesine neden olmuş ve nihayet 1991 yılının sonlarında SSCB’nin dağılmasıyla sonuçlanmıştır.

1989 yılına kadar, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği’ndeki kamu yönetimi, Komünist Partinin kendi politikasını uygulamak için kullandığı araçlardan birisi olmuştur. Kamu yönetiminin bütün faaliyetleri üst kademelerdeki görevliler tarafından yönetilirken, ekonomik güç, parti liderliğindeki devletin elinde bulunmaktaydı. Yönetimin ana karakteristiği, onun parti yönetimine olan tam bağlılığıdır. Bu bağlılık, tamamen parti tarafından kontrol edilen ve işe alınan görevliler sayesinde sağlanmaktaydı. Kamu görevlilerinin, görevde kalış sürelerinin hiçbir garantisi yoktu. Tek korumaları, partiye olan bağlılıkları ve belirli oranda da politik gücü engellemeleriydi.

1988 yılında başlayan politik çevrenin reformu, bu yönetim sisteminin dağılmasına ve bunun sonucu olarak, kural ve düzen tanımayan yönetim krizinin doğmasına yol açmıştır.

V. REFORMUN ANA HATLARI: XIX. PARTİ KONFERANSI

1988 Haziranında toplanan XIX. Parti Konferansı, partinin öncü rolü ile demokrasinin uyuşabileceği görüşündeydi.

Reform, halk tarafından seçilmiş Sovyetler, yönetimle görevli idari komiteler ve öncü parti organları arasında yeni ilişkiyi de öngörmekteydi. 1988 yılında kabul edilen yeni konseptlerin büyük çoğunluğu hala bugünün yönetiminin temelini oluşturduğu gibi, sistemin etkin olarak işleyişini engelleyen kötü işleyişin sorumlusudur da.

Olumlu yönde olmak üzere, birkaç karar, halkın seçtiği Sovyetlere daha fazla yetki verme eğilimindedir. Seçim sisteminin liberalleştirilmesi, daha çok yetkilendirmeden çok daha fazla aday ve seçmenlere kendi temsilcilerini seçmek için daha fazla olanak vermeye yönelikti.

Resmi görevlilerin profesyonel mesleklerini terk edip, bütün enerjilerini yönetimin kontrolüne hasretmeleri mümkündü. Yöneticilerin Sovyetleri doldurmasını önleme amaçlı kurallar, görevlilerin yetkileri ve birimler ile idari komitelerin idari fonksiyonlarının farklılaştırılması amacına matuftu.

Fakat, Sovyetlerin faaliyetlerinin yönlendirilmesi ve parti yönetiminin öncü rolünün sürdürülmesi istenmesi teşebbüsü yeni sistemin yapısını içinden çıkılmaz bir hale sokmuştur. İdari komitenin başkanı olmak için, artık Sovyetin başkanı olmak gerekmiyordu. Bunun yerine, Sovyet Başkanının, prensip olarak, parti komitesinin birinci sekreteri olması için yeni bir pozisyon, makam oluşturuldu. Böylece, XIX. Parti Konferansı ikili bir güç yapısı oluşturmuştur. Bir tarafta Sovyet ve onun başkanı; diğer yanda, şimdi, politik-idari sistemin etkin işleyişini önlemeye katkı sağlayan yönetimin başı tarafından değiştirilen İdari Komitenin Başkanı vardır. Bundan beri, Komünist Parti ortalıktan kaybolmasına rağmen, gücün ikiliği devam etmektedir, hatta sistemin desantralizasyonu ve idarenin başının atanma prosedürü nedeniyle daha da güçlendirilmiştir.

XIX. Parti Konferansı yönetimin özerkleşmesi ve desantralizasyonunu demokratik sürecin ve bürokrasi ile mücadelenin önemli unsurları olarak görmekteydi. Konferanstan çıkan görüşe göre, yerel faaliyetler, özerk yönetim, özerk finansman ve kendi kendine yeterlilik ilkelerine göre yeniden yapılandırılmalıdır; yönetimde, fonksiyonlar ve yapılanmalar yerelin maksimum özerkliğini ve girişimci ruhunu gerçekleştirecek şekilde yeniden dağıtılmalıdır.

Reformun üçüncü unsuru, hakların ve özgürlüklerin garantisi, vatandaşların devlete ve devletinde vatandaşlara karşı olan sorumlulukları ve yasaların gücünün artırılması ve bunun parti, devlet, sivil toplum kuruluşları ve bireyler tarafından takip edilmesini ihtiva eden sosyalist bir düzenin kurulması hedefidir. Fakat bu ilkelerin hiçbiri konferansın belirlediği hedefler doğrultusunda gerçekleştirilememiştir. Federasyon ve cumhuriyetler arasındaki “bağımsızlık gösterileri” ve “kanunlar savaşı”, 1991 Ağustosunda, Sovyetler Birliği Komünist Partisinin dağılmasına ve Aralık 1991 tarihindeki başarısız darbe girişiminden sonra da Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğinin dağılmasına yol açmıştır

Artık merkezi Sovyet yönetimi kalmamıştır ve 15 ayrı cumhuriyeti kapsamamaktadır. Şimdi, eski SSCB'ye dahil olan 15 ülkede 15 ayrı yönetim mevcuttur. Fakat, "bağımsızlık gösterileri" yalnızca Birlik ile cumhuriyetler arasında yaşanmamış, aynı zamanda Rusya Federasyonu ile onun "özerk bölgeleri" arasında da yaşanmıştır. Birbiri ardına, cumhuriyetler bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir. Bu hareket, Yeltsin'in 1990 Mayısında Rus Cumhuriyetler Yüksek Birliği Başkanlığına seçilmesi ile daha da hızlanmıştır. Yeltsin 1990 Ağustosunda cumhuriyetlere hazmedebilecekleri kadar güç ve yetki almaları önerisinde bulunmuştur.

Sonuç, 1990 ilkbaharında yerel yönetimlere seçilen yeni organlar merkezi hükümetin otoritesini tanımamışlar ve kendilerini bağımsız addederek, merkezi hükümetin kararlarını dikkate almadan yalnızca kendi kararlarını uygulamaya çalışmışlardır.

İkinci Bölüm

Alan Yönetiminin Yeni Yapısı ve Alan Yöneticileri

I. ALAN YÖNETİMİ

Rusya, Sovyetler Birliği içinde federal bir cumhuriyet iken dahi, onun yüksek Sovyeti, alan yönetiminin yeniden yapılandırılması için bir hareket başlatmıştır. 1917'den bu yana ilk defa, devlet ile yerel yönetim ayrımına gidilmiştir. Sovyet sistemi üniter bir devlet postülasını öngördüğü için, bölgeden köye, bütün alan yönetimleri devlet yönetiminin bir parçasını oluşturmaktaydı.

Anayasa'nın 138 inci maddesinde yapılan değişiklikle; ilçe, kasaba, borughs ve köyler için yerel özerk yönetim konsepti getirilmiştir.

Bu kademelerde; özerk yönetim yerel nüfus tarafından, yerel özerk idare de ona bağ olarak halk görevlilerinin yerel Sovyeti, halk ve yerel referandum toplantıları, halkın taşradaki özerk yönetim ve sosyal organları marifetiyle kullanılır. (24 Mayıs 1991 tarihli değişiklik).

Anayasal düzenleme, yerel idari hizmetlerle görevli "idari komiteyi" yerel yönetimle ve Sovyet'e sorumlu idare başkanıyla değiştirdi. Sovyet, şimdi, yönetim başkanı ve yerel yönetimin diğer resmi görevlilerine karşı kritik bir tutum içerisine girme hakkına sahiptir. (madde 147)

Yüksek Sovyet tarafından 6 Temmuz 1991'de kabul edilen Yerel Yönetimler Yasası, iktidarın ve yönetimin yerel faaliyetlerinin yapısal ve örgütsel ilkeleri, yerel yönetimin ekonomik ve finansal temelleri ve yerel yönetim ile yerel Sovyet'in yetkileri üzerinde durmaktadır. Fakat, yerel kaynaklar üzerindeki kurallar yetersizdir ve yetkiler, farklı seviyedeki yerel yönetim birimleri için tekrar mahiyetinde olduğundan sorunlara neden olmaktadır.

Yasaya göre, idarenin başındaki her kimse beş yıllığına seçilmeli, Sovyet'e karşı sorumlu olmalı ve aynı zamanda beş yıllık süre ile halka karşı sorumlu olmalıdır. Sovyet, toplantılarını yöneten ve işlerini organize eden bir başkan seçmelidir.

Bölgesel yönetim, devlet yönetiminin bir parçası olarak kalmıştır. Bölgelerin ve alanlarının Sovyetler tarafından yönetimi düzenleyen yasa, Rusya'nın tam bir devlet olduğu dönemde, 5 Mart 1992 de kabul edilmiştir. Halk gösterilerinin, Sovyet bölgelerindeki ve alandaki devlet gücünün yürütme organının

“temsili organı”dır. (madde 11). Bölge veya alan yönetiminin idaresi, devlet gücünün yürütme organının bir fonksiyonudur.

Bölge ve alan, yönetiminin yetkileri, fonksiyonları ve yapısını belirleyen anayasal temelleri belirleyen bir düzenlemeye sahip olmaları gerekir (madde 4). Yerel Yönetimler Yasasında olduğu gibi, bölgelerin yönetimi ve Sovyetlerle ilgili Yasa da idarenin ve Sovyetlerin yetkileri, faaliyetlerinin yapısal ve organizasyonel ilkeleri ve ekonomik ve finansal temellerini düzenlemiştir.

Yerel ve bölgesel yönetim arasındaki ayrıma rağmen, alan ve bölgelerdeki devlet yönetiminde ve ilçe, şehir, kasaba ve köylerdeki yerel yönetimlerde idarenin başındaki kimsenin seçiminde, seçim sürecini düzenleyen 24 Ekim 1991 tarihli Yasa uygulanmaktadır.

II. ALAN YÖNETİCİLERİ VE DEVLET BAŞKANININ İDARENİN EN ÜST YÖNETİCİSİNİ (VALİ) ATAMA YETKİSİ

19-22 Ağustos 1991 tarihindeki darbe girişimi, idarenin en üst yöneticisi (vali) uygulamasını, atamadan ziyade, aday gösterme şeklinde uygulamaya koymuştur.

Yüksek Rus Sovyet’i, 21 Ağustos tarihinde, taşrada, bölgelerde, otonom bölgelerde ve özerk ilçelerde Sovyet idare komitelerinin yerine gelen benzeri yönetim komitelerinin lideri olarak görev yapmak üzere idarenin en üst yöneticisi (vali) uygulamasını getirmiştir. Taşra ve bölgelerin yönetimi ile yasanın kabulü sırasında, Yüksek Sovyet, Rusya Federasyonu Başkanına taşra ve bölge Sovyetlerinin başkanlarını görevden alma ve bu yönetimlerin en yüksek yöneticilerini (vali) atama yetkisi vermiştir.

Ertesi gün, Boris Yeltsin tarafından yayımlanan genelgeye göre, bu üst yöneticiler (valiler) ilgili Sovyet’in uygun görüşü ile, devlet başkanı tarafından tayin olunacaklardı.

Devlet başkanının bu yetkileri, Kasım 1991 ve Aralık 1992’de olmak üzere, Halk Görevlileri Kongresi tarafından iki defa yenilenmiştir. Kongre ilgili Sovyetin de uygun görüşü ile devlet başkanına, 1 Aralık 1992 tarihine kadar yalnız taşra ve bölge yönetim birimlerinin en üst yöneticilerini değil, aynı zamanda şehir ve ilçelerin de yöneticilerini atama yetkisini vermiştir.

1992 ilkbaharında, iki üst düzey yönetici, yasal olmayan eylemlerinden dolayı tard edildiler ve bunun üzerine 7 Ağustos 1992 tarihinde, Boris Yeltsin tarafından, disiplin sorumluluğu ile ilgili bir karar benimsenmiştir. Kongre, devlet başkanının temsilcileri aday göstermesini sevmese de başkan bu yetkisini kullanmaya devam etmiştir.

Üçüncü Bölüm

Federal Sözleşme ve Sözleşmenin Uygulanması

Rusya Federasyonu bağımsızlığını ilan ettiğinde, 16 özerk cumhuriyet, 53 bölge, (bölge statüsüne sahip olan Moskova ve Leningrad dahil), 5 özerk bölge ve 10 özerk ilçeden müteşekkil bir federasyon haline gelmiştir.

20 Haziran 1990 tarihli Rusya Federasyonu Bağımsızlık Deklarasyonu, özerk cumhuriyetlerin, özerk bölgelerin, özerk ilçelerin haklarının genişletilmesinin bir ihtiyaç olduğunu belirterek; bu hakların genişletilmesinin önündeki engellerin kaldırılması için ulusal devlet örgütlenmesi ve bölgesel örgütlenmenin yeniden yapılandırılmasına işaret etmekteydi.

Özerk cumhuriyetler, bağımsızlık ilanlarında çok daha ileriye gittiler ve SSCB'deki 15 federal cumhuriyetin sahip olduğu statüye benzer bir statüyü Rusya Federasyonu içinde de istediler. Yaklaşık iki yıllık zor görüşmelerden sonra, bir orta yol bulundu ve Federasyon ile onun üyeleri arasında bir sözleşme imzalandı. Bu sözleşmenin ana karakterleri de Anayasaya yansıtıldı. Anayasa, cumhuriyetlerin ve bölgelerin onayı alınmadan değiştirilemeyecekti.

Federasyon ve sayıları 85 olan yönetim birimleri tarafından, 31 Mart 1992 tarihinde imzalanan ve 10 Nisan 1992'de Halk Görevlileri VII. Kongresi tarafından onaylanan "federal anlaşma" aslında üç farklı anlaşmadan oluşmaktaydı: Birincisi, Rusya Federasyonu içindeki bağımsız cumhuriyetlerin organları ile, ikincisi, Rusya Federasyonu içindeki özerk ilçeler ile özerk bölgelerin organları, üçüncüsü ise, Moskova, St.Petersburg şehirleri ile bölgelerin ve diğer alan yönetim birimlerinin organları ile Rusya Federasyonunu devlet organları arasındaki yetkilerin belirlenmesi ve dağılımı, hakkındadır.

Federal Sözleşme (ve Anayasanın ilgili maddeleri) federasyon ve alan yönetimini oluşturan üç yönetim kademesinin ortak ve tek başına sahip oldukları yetkileri ayırmıştır. Ortak yetki alanında, federasyon yasaları değil, onlarla ilgili ilkeleri kabul etmek durumundadır. Cumhuriyetlerle ilgili ortak yetkileri, bölgelerle olan yetkilerinden daha fazladır. Örneğin, cumhuriyetler ve bölgeler için yönetim, konut ve çevrenin korunmasıyla ilgili yasal ilkelerin oluşturulması ortak görev alanına girerken, yargısal örgütlenme, idari usul, çalışma, aile ve fikri haklar yasası sadece cumhuriyetlerin ortak görevleri arasındadır.

Yüksek Sovyet, önceden olduğu gibi, yasa çıkarmaya devam etmektedir. Ve Federal Anlaşmanın uygulaması yavaş ve sancılıdır. 13 Ağustos 1992 tarihinde yayımladıkları ortak bildiriye, Tataristan, Sakha

ve Baş Kordostan Başkanları, Federal Yönetimi cumhuriyetlerinin meşru haklarını görmezlikten gelmekle itham etmişlerdir. (İzvestia, 14 Ağustos 1992)

1991 Ağustos darbesinin ardından etnik çatışmaların yaşandığı yerlerde, hükümet, olağanüstü hal yönetimi ilan ederek, müdahale etmek zorunda kalmaktadır. Böylece, 2 Kasım 1992 tarihinde başkan, Kuzey Ossetia ve İnguchetia bölgelerince olağanüstü hal ilan etmiştir.

1992 yılında, Yeltsin tarafından danışma ve kontrol amaçlı olarak, cumhuriyetlerin başkanlarından oluşan bir meclis oluşturulduğu için, Rusya içindeki cumhuriyetlerin politik ağırlığı artmıştır.

Dördüncü Bölüm

Yönetim ve Merkezi İdare

1990 yılına kadar, Rusya yönetimi, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği yönetimine karşı sorumluydu. Birçok alanda, merkezi yönetim, Rusya Cumhuriyetinin alan yönetim birimlerinin faaliyetleri üzerinde doğrudan yetki sahibiydi.

Haziran 1990 yılındaki Bağımsızlık Deklarasyonu ile başlamak üzere, Rusya Hükümeti, bakanlar kurulunun yetkisini artırmak ve merkezi yönetimin yetkilerini azaltmak için mücadeleye girişmiştir. Aynı zamanda Pazar ekonomisine geçiş, bakanlıkların ve devlet komitelerinin yeniden yapılandırılmasına yol açmıştır. Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğinin dağılmasından sonra, Rusya Cumhuriyeti kendi merkezi yönetimini absorbe etmek durumunda kalmıştır.

Başarısız 1991 Ağustos darbesinin arifesinde merkezi yönetim, faaliyetlerini bakanlar kurulu birinci başkan yardımcısı ve diğer baş yardımcının koordine ettiği, 20 bakanlık ve 21 devlet komitesinden oluşmaktaydı.

Başkan yardımcısı, bakan ve devlet komite başkanı olarak atanabilmek için, bakanlar kurulu başkanının önerisi üzerine, Yüksek Sovyet'in uygun görüşü ve devlet başkanının onayı gereklidir.

Kasım 1991'de, Beşinci Halk Görevlileri Kongresi, Devlet Başkanına idari yapıyı yeniden düzenleme yetkisini verdi. O, Bakanlar Kurulu başkanını (Başbakan) atamayarak anayasal görevini yerine getirmedi; bunun yerine, biri ekonomik politikadan, diğer biri sosyal politikadan sorumlu olan başbakan yardımcılarını ve birinci başbakan yardımcısının yardımı ile bu görevi kendisi üstlendi. Bu dört insandan 20 bakanlık ve dört devlet komitesinin faaliyetlerini koordine etmeleri beklendi. 12 Aralık tarihinde eklenen başbakan yardımcısı ise, sorumluluk alanındaki idarenin yasal olarak işleme ve denetimiyle görevlendirildi.

Fakat Boris Yeltsin, aynı zamanda bakanlar kurulu ile çalışan ve yalnızca kendine sorumlu olan bir yapıyı oluşturdu. 5 Ağustos 1991'de yayımlanmış olduğu genelgeyle, birinci olarak bölgelerdeki idari birimlerin organlarının faaliyetlerinin denetimini ve özerk cumhuriyetlerdeki devlet başkanının temsilini koordine etti; ikinci olarak, sosyo-ekonomik problemlerin analiz edilmesiyle bir grubu görevlendirdi ve son olarak, başkanın kararlarını hazırlamak için, Devlet ve Kanunlar Genel Müdürlüğünü kurdu. 19 Temmuz 1991'de daha da ileriye giderek, bakanları ve devlet üyelerini atadığı bir Devlet Konseyi oluşturdu.

Ayrıca, farklı sosyal taleplere cevap vermek üzere, merkezi güce yakın bir çok hizmetle ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bunlar, Rusya Federasyonunun ekonomik çıkarlarının korunması, sivil savunma, acil durum ve doğal afet sonrası onarım hizmetlerinden sorumlu devlet komiteleridir.

Fakat, Bakanlar Kurulu, Devlet Başkanının yönetimi ve onun temsilcileri arasındaki koordine eksikliği ve parlamento denetiminin olmayışı, parlamento ile ilişkilerde tansiyonun yükselmesine neden olmuştur. Bunun üzerine Halk Görevlileri Kongresinin ilk toplantısında, Boris Yeltsin, kendi temsilcilerinin statüsünü daha aşağıya çekmek için taviz vermek zorunda kaldı. 30 Kasım'da Devlet Konseyini lağvetti ve temsilciler görevlerine devam ettiler.

12 Mayıs ve 30 Eylül 1992 tarihlerinde Devlet Başkanı, merkezi yönetimi düzenlemek üzere iki tüzük yayımladı. Fakat, Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu arasında koordine sağlayıcı bir enstrümanın olmayışı, idarenin ahenkli işleyişini engelledi.

Bu yapı, Bakanlar Kurulunun güvenlik ve kamu düzenini sağlamak için yeterli kapasiteye sahip olmaması gerçeğiyle daha da kötü bir hale gelmiştir. Güvenlikle ilgili 5 Mart 1992 tarihli Yasa, Rusya Devlet Başkanı tarafından yönetilen, Devlet Başkan Yardımcısı, Başbakan ve Güvenlik Konseyi Genel Sekreterinden müteşekkil bir Güvenlik Kurulu oluşturdu. Kurulun Genel Sekreteri, Yüksek Sovyet'in uygun görüşü ile Boris Yeltsin tarafından atanmıştır. 8 Ekim tarihinde, yolsuzluk ve suçla mücadeleyi yönetmek üzere Başkan Yardımcısı Rutskov tarafından yönetilen kurumlar arası bir Güvenlik Kurulu Komisyonu kuruldu. 23 Ekim tarihinde, Yeltsin tarafından Cumhuriyetler Devlet Başkanları Kurulu oluşturduğunda; bu kurulun sekreteryası görevi de Güvenlik Kuruluna verildi. Aynı şekilde, Aralık 1992 de dış politika koordinasyonu, Güvenlik Kurulu'nun birimler arası dış politika komisyonu aracılığı ile aynı Kurula verildi. Koordinasyon sağlamak üzere bir tek merkezi birimin olmayışı, idarenin faaliyetlerinin başlangıç safhasında kontrol edilmesini engellenmiştir.

Beşinci Bölüm

Kamu Hizmetleri

Vatandaşların haklarının, kamu görevlilerinin ihlalden korunması Rus bürokrasisinin geleneksel problemidir. Bir diğer problem de, idari atalet nedeniyle politik kararların uygulanma sorunudur. Yeni ekonomik ve politik yapı, yeni imkanlar sağladığı gibi, çözümlenmesi zor olan sorunların da ortaya çıkmasına neden olmuştur. Belirli olan problem, hükümetin belirlediği hedeflere ulaşmada, dürüst ve esnek kamu hizmetinin sunumu sorunudur.

22 Mart 1991 tarihli “Monopolist Faaliyetlerin Sınırlanması ve Rekabetle İlgili Yasa” kamu görevlilerinin ticari faaliyetlerde bulunmasını yasaklamıştır. Buna rağmen, Mayıs 1991 de, Rusya’ da; kamu görevlilerinin ticari faaliyetlere karıştığı 700 olay tespit edilmiştir. Son araştırmanın sonucunda bu sayının 2000’den fazla olduğu görülmüştür.

17 Eylül 1992’ de, ekonominin en önemli sektörlerinde ekonomik faaliyetlerin yasal ve finansal kontrolünü organize etmek ve kamu hizmetlerindeki yolsuzlukla mücadele etmek için inceleme yapmak ve bunların çözümüne yönelik önerilerde bulunmak üzere hükümet başkanının başkanlığında bir komisyon oluşturulmuştur.

1992 yılı sonunda Savunma ve İçişleri Bakanlıklarının yaptığı açıklamalara göre, 1.331 suç eylemine rastlanmış ve organize suç grupları ile bağlantılı 400 kişi tespit edilmiştir.

Kamu hizmetlerindeki genel durum hükümet için önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. Kamu Hizmetlerine Hazırlama Genel Müdürünün açıklamalarına göre, kaliteli kamu görevlileri özel sektöre geçerken, onların yerine tecrübesiz ve alakasız kimseler gelmiştir. (Elkonomices Gazeta 27 Temmuz 1991).

Anılan Genel Müdürlük, yerel yönetim organları, cumhuriyetler ve federal birimlerin iyi eğitim görmüş ve kaliteli uzmanlarının meslek içi eğitimlerini organize etmek üzere, 28 Kasım 1991 tarihli tüzükle kurulmuştur. Bu birim ayrıca, idarenin ve devlet organlarının görevleri ile ilgili diğer normatif yasaları ve yönetimin işleyişini inceleyip, geliştirmek üzere yasa taslaklarını hazırlamakla da görevlidir. Anılan Genel Müdür, devlet yönetimine yeni pazar ekonomisi kuruluşları adı altında, yeni uygulamalar getirmeye çalışmaktadır. O, yerel kamu görevlilerinin meslek içi eğitimi ile ilgili bölgesel merkezlerden, müsteşar, genel müdür ve daire başkanlarının eğitiminden doğrudan sorumludur.

Altıncı Bölüm

Rusya'daki Değişimlerin Yorumu

Rus idari yapısının transformasyonunun zor olacağı tahmin edilmekteydi. Çünkü, bu sadece kamu görevlilerinin hükümetten bağımsız olacağı yeni bir kamu yönetim sisteminin getirilmesi değil; aynı zamanda, daha genel olarak, yeni bir ekonomik ve politik yapının oluşturulmasını da zorunlu kılmaktaydı. Dahası, kamu yönetimi reformu ile ekonomik ve politik sistemlerin reformunun beraberce yapılamaması bazı sorunların yaşanmasına neden olmuştur. Politik ve ekonomik reformların, Halk Görevlileri Sovyeti gibi geleneksel güç odakları üzerinde ve halkın ekonomik beklentileri ve durumları üzerindeki negatif etkileri nedeniyle, çok sayıdaki politikaya, muhalefetin yükselmesine neden olmuştur.

Yukarıda da açıklandığı gibi, kamu yönetimi reformuna yönelik atılan adımlar, Rusya Devlet Başkanı ile Kongre'nin arasında güç kavgasının yaşanmasına neden olmuştur.

Rusya'daki idari transformasyon sürecinin izahı, Rus kamu yönetiminin reform edilmesinde politikaların etkin olarak uygulanmasının önündeki bir çok engeli de ortaya koymaktadır. (Lesage, s-133, 1993)

Bir ülkenin kamu yönetimini yeniden yapılandırırken, reformları hangi yönde olacağı konusunda belirli derecede politik konsensüsün sağlanmış olması gerekir. Rusya'da politik istikrarın olmayışı nedeniyle, reformların genel yönü ve bunların uygulama politikalarının üzerinde politik konsensüsün sağlanmasının ne kadar zor olduğu görülmektedir.

Yedinci Bölüm

İç Güvenlik

I. TARİHSEL GELİŞİM

1. Komünizm Döneminde İç Güvenlik Yapılanması:

Sovyetler Birliğinin iç güvenlik yapılanmasında Devlet Güvenlik Komitesi (KGB: *Komitet Gosudarstvennoi Bezopasnosti*) ve İçişleri Bakanlığı iki temel kurumdur. Ancak KGB, İçişleri Bakanlığı'na göre çok daha stratejik ve önemli bir birim olup; komünist sistemin 1991 yılına kadar devamında hem başrollerden birisini oynamış ve hem de çok etkin olmuştur. KGB, sık sık “devlet içindeki devlet olarak” tanımlanmıştır.

Nikita S. Khrushchev tarafından “Beria olayı” ndan sonra yeniden yapılandırılmak ve devlet içindeki gücü bir ölçüde dengelenmek isteyen KGB, bu yıllarda çok önemli parasal ve teknik kaynakları kontrol eden ve 500.000’den fazla aktif personel çalıştıran bir kurumdur. Katı bir hiyerarşik yapıya sahip olan örgütün başkanı Politbüro tarafından seçilmekte ve bu kuruluşla ilgili temel yönetim kararları KGB Yönetim Komitesi tarafından alınmaktadır. KGB’nin daire başkanlıklarına verilen görevler; yurt içinde ve yurtdışında her türlü espionaj ve kontr-espionaj faaliyetinden, siyasi muhaliflerin tasfiyesine ve toplumsal huzursuzlukların önlenmesine ve sınır korumaya kadar çok geniş bir hizmet alanını içermektedir. Yani, KGB Amerikan sistemindeki FBI ve CIA yapılanmalarının dev bir karışımı olarak hem iç ve hem de dış güvenlik sorunlarıyla ilgilenmektedir.

Merkezde daire başkanlıkları şeklinde örgütlenen KGB’nin taşra yapılanması da mevcut olup, Sovyetler Birliğinin her şehrinde büroları bulunmaktadır. KGB taşra yapısı vasıtasıyla geniş bir istihbarat ağını kullanarak, devlet sistemine bağlılığı sağlamakta ve siyasal karşıtlığa engel olmaktadır. Hemen her Sovyet vatandaşını gözetim altında tutabilen bu sistem, Sovyet toplumuyla ilgili bütün bilgileri de Politbüroya iletmektedir. KGB halkın protesto eylemlerini bastırmak ve gösterileri dağıtmak için de İçişleri Bakanlığı’nın yurt içi güçleriyle beraber çalışmaktadır.

Komünist dönemde İçişleri Bakanlığı’nın iç güvenlikte kullandığı temel enstrümanlar ise “Milis” olarak da adlandırılan düzenli polis güçleriyle Yurtiçi Güvenlik Gruplarıdır. Polisin temel görevi; kamu düzenini sağlamak ve yolsuzlukla mücadeledir. Yurt içi Gruplar ise yaklaşık 250.000 personelden oluşmakta ve grup personeli iki yıl hizmet zorunluluğuyla askeri ve sivil kurumlardan temin edilmektedir. Bu grupların temel amacı İçişleri Bakanlığı’nın asayişle ilgili görevlerini desteklemektir ve rejim karşıtı gösterilerini engellemede doğrudan sorumlulukları mevcuttur. Bu gruplar, savaş zamanında da orduyu desteklemekle

görevlendirilmiştir. Özetle, batı ülkelerindeki jandarma teşkilatlarına benzer bir fonksiyonları bulunmaktadır.

2.Komünizm Sonrası Dönem:

Rusya'nın iç güvenlik konsepti, Sovyetler Birliğinin dağılmasından hemen sonraki dönemde Rusya Federasyonu'nun kurulduğu 1992 yılından başlayarak köklü değişikliklere uğramıştır.

Bu dönemde Rusya ekonomisi ve iç güvenliğini tehdit eden çok sayıda faktör mevcuttur: 1990'lardaki ekonomik transformasyonun başarısızlığı sonucunda organize suç şebekelerinin etkinliğinin artmasıyla; yolsuzluğun devlet içinde yayılması ve "beyaz yaka suçları"ndaki hızlı yükseliş, kamu düzeninin çeşitli yağmacılık, hırsızlık ve cinayet olaylarıyla ciddi şekilde sarsılması, etnik uyuşmazlıklar ve Rus polisinin yetersizliği bu faktörlerden başlıcalarıdır. Yeltsin, bu tehditlere karşı iç güvenlik kurumlarının yetkilerini artırma yoluna gitmiş ve bazı reformlar planlamıştır. Yeltsin'in iç güvenlik konsepti: siyasi karışıklıkları kontrol edebilmek, etnik ayrım, terörizm, iş ihtilafları, uyuşturucu ticareti ve organize suçlardan kaynaklanan iç güvenlik tehditlerini kontrole almak ve etkili bir kontr-espiyonaj servisi yaratmak gereksinimlere dayanmaktaydı.

Bu cümleden olmak üzere, 5 Mart 1992 tarihinde güvenlikle ilgili bir Yasa çıkarılarak Güvenlik Kurulu oluşturulmuştur. Bu kurul; Rusya Devlet Başkanı başkanlığında, Devlet Başkan Yardımcısı, Başbakan ve Güvenlik Konseyi Genel Sekreterinden müteşekkildir. Aynı yıl, yolsuzluk ve suçla mücadeleyi yönetmek üzere kurumlar arası bir Güvenlik Kurulu Komisyonu oluşturulmuştur.

Ayrıca, KGB'nin fonksiyonları yeni kurulan bazı kurumlar arasında paylaştırılmış ve böylece güvenliğin tek bir kuruluşun kontrolünde olması önlenmeye çalışılmıştır. Zaten, Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla ortaya çıkan 15 yeni devlet, eski KGB'nin bölgesel birimlerini kontrol etmeye başlayarak, bu örgütün taşra yapılanmasını büyük ölçüde değişime zorlamışlardır. Tüm bu nedenlerle 1992 yılından başlayarak KGB yeniden yapılandırılmış ve Rusya'da KGB'nin yerini alan beş güvenlik birimi ortaya çıkmıştır. Bunların dördü iç güvenlik ile ilgilidir. Beşinci birim ise dış istihbarat fonksiyonlarını üstlenmiştir. İç güvenlikle ilgili fonksiyonları üstlenen Güvenlik Bakanlığının kurulması, bu dönemde gerçekleştirilen en önemli yeniliktir.

Oluşturulan Güvenlik Bakanlığı, KGB'nin en önemli başkanlıklarının görevini devralmıştır: Artık geçmişte İkinci Başkanlığa bağlı olan karşı istihbarat, Üçüncü Başkanlığın görev alanındaki askeri karşı istihbarat, Dördüncü Başkanlıkça yerine getirilen sınır ve ulaşım güvenliği, Beşinci Başkanlığın görev alanında bulunan siyasi güvenlik, Altıncı Başkanlık tarafından gerçekleştirilen ekonomik ve resmi yolsuzluklara karşı aktiviteler ve Yedinci Başkanlığın yerine getirdiği gözetleme aktiviteleri, Güvenlik Bakanlığının görev alanlarını oluşturmaktadır.

Temmuz 1992'de çıkan bir yasaya göre de Devlet Başkanı Güvenlik Bakanlığını kontrol etmektedir. İç güvenlik konusunda Rus Parlamentosuna verilen bazı işlevler ise en azından Yeltsin dönemi itibariyle uygulamada bir mana ifade etmemiştir

1992'den başlayarak Güvenlik Bakanlığı yolsuzlukla ve organize suçlarla mücadelede yerini almış ve çok geçmeden bu mücadelenin boyutunu siyasileri de kapsayacak şekilde genişletmiştir. Hatta Yeltsin, organize suçlarla mücadeleyi muhaliflerine karşı bir propaganda aracı olarak da kullanmaya başlamıştır. Ancak, kendi Güvenlik Bakanının da bazı yolsuzlara karışması, bu propaganda aracının Yeltsin'in aleyhine kullanılması sonucunu vermiştir. Bu olumsuz gelişmelere rağmen, Eylül 1993'te Yeltsin'in Rus Parlamentosunu feshetme tehdidinin yol açtığı Moskova'daki kanlı eylemlerde Güvenlik Bakanlığı güçleri silahlı kuvvetlerle beraber Yeltsin'in arkasında yer almışlardır. Bu gelişmeler Yeltsin'in hem Güvenlik Bakanını görevden alması ve hem de bakanlığın yetkilerinin pek çoğunu yeni kurduğu Federal Karşı İstihbarat –Güvenlik- Servisi'ne (FSK: *Federal'naya Sluzhba Kontr-razvedky*) devretmesini engellemiştir.

Ocak 1994 tarihi itibariyle yürürlüğe giren FSK Yasasına göre güvenlik hizmetlerindeki tek yetkili Devlet Başkanıdır. Daha öncesinde Parlamento ve Güvenlik Bakanına verilen tüm yetkiler kaldırılmıştır.

FSK 18 daire ve başkanlık olarak örgütlenmiş, Güvenlik Bakanlığının bazı görevleri diğer güvenlik birimlerine dağıtıldığından, FSK'nın görevli sayısı da 75.000 civarında tutulmuştur. Bu sayı Güvenlik Bakanlığının 1992 yılındaki mevcudu olan 135.000 personelden ciddi anlamda azdır. Bir kaç ay sonra Güvenlik Bakanlığının suç soruşturması konusundaki eski yetkilerinden bazıları da yeniden FSK'ya verilmiştir.

FSK'nın görevleri arasında yer alan; yolsuzlukla mücadele, terörizm, ayrılıkçı ihtilaflar ve etnik sorunlar önemli tehdit alanları oluşturmuştur. Rusya Federasyonuna bağlı bulunmakla birlikte, Rus olmayan milletler tarafından gerçekleştirilen terörist eylemler ise en önemli sorun alanıdır. Çünkü, Federasyonun nüfusunun yaklaşık % 20'si etnik bakımdan Rus olmayanlardan oluşmaktadır. Bu nüfus 32 etnik yapı ve 100'den fazla ayrı milliyeti kapsamaktadır. FSK, Çeçenlere ve Abhazyalılara karşı verilen mücadelede de rol almıştır.

Ancak, iç güvenlik yapılanmasındaki gelişmeler FSK'nın kurulmasıyla da tamamlanmamış, Nisan 1995 tarihi itibarıyla FSK'nın yerini de Federal Güvenlik Servisi (FSB) almıştır.

Yeltsin iktidarı 1990'lı yılların ortalarında zayıflayınca, iç güvenlikle ilgili tartışmalar alevlenmiş ve bu sisteme yönelik reformların bir bölümü de iptal edilmiştir. Reformlara yönelik en önemli muhalefet; Yeltsin Hükümeti'nin güvenlik sistemini kendi iktidarını desteklemek amacı ile kullandığına ilişkin olanıdır. Ancak Yeltsin zamanında kurulan yeni iç güvenlik sistemi, halen geçerliliğini korumaktadır.

II. İÇ GÜVENLİK YAPILANMASI

Rusya'nın mevcut iç güvenlik yapılanmasında üç birim ön plana çıkmaktadır. Bunlar: Rusya Federasyonu Federal Güvenlik Dairesi (FSB), Federal Hükümet İletişim ve Enformasyon Ajansı (FAPSI), Ana Muhafız Başkanlığı (GUO) ve Federal Sınır Güvenliği Servisi (FSP) dir..

1.Rusya Federasyonu Federal Güvenlik Dairesi (FSB, *Federal'naya Sluzhba Bezopasnosti*):

Nisan 1995'te FSK'nın yerine kurulan Federal Güvenlik Servisi FSB; adeta KGB'yi yeniden hayata döndüren bir birimdir. Nitekim, kuruluş yasasında ayrıntılarıyla sayılan pek çok görevin yanı sıra soruşturma tutuklevleri ve özel birlikler de (Alfa Grubu gibi) bu birimin yetki alanındadır.

FSB'de tıpkı FSK gibi, Devlet Başkanının kontrolündeki bir birimdir. Ancak, kuruluş yasanının 23 .maddesine göre yargısal organlar ve Parlamento bu güvenlik servisini izleyebilecekler ve FSB'den bilgi isteyebileceklerdir.

Yasa, FSB'ye yurt içinde ve dışında istihbari bilgi toplama ve operasyon yapma hakkı da verdiğiinden, FSB'nin istihbarat alanında da kendinden önceki birimlerden daha fazla yetkiye sahip bulunduğu söylenebilecektir.

2.Federal Hükümet İletişim ve Enformasyon Ajansı (FAPSI, *Federal'naya Agenstva Provitel'stvennoy Syovazi Informatsı*):

Bu birim, eski KGB'nin 8. ve 16. Başkanlıklarının birleşmesiyle kurulmuştur. FAPSI'nin bilgi toplamada sınırsız yetkisi ve çok gelişmiş bir teknik kapasitesi bulunmaktadır.

Nitekim, FAPSI devlet organlarının yanı sıra diğer tüm kurumların da kodlanmış iletişimlerini inceleyebilmektedir. Şubat 1993'te FAPSI'yi kuran yasa yayınlandığında, Rusya'nın liberal kesiminden önemli tepkiler gelmiştir.

Yasa, FAPSI'in parlamento tarafından denetleneceğini belirtmektedir. Devlet Başkanı ise FAPSI'nin uygulamalarını takip etmek ve operasyonlarını onaylamakla görevlidir.

FAPSI'nin bazı işlevleri FSB'nin alanına da girmektedir. Şifreleme ve iletişim işlevleri açısından FAPSI ile FSB arasında belirli bir sınır bulunmamaktadır. Öyle ki bu iki birimin birleştiğine dair spekülasyonlar da ortaya çıkmıştır.

Ekonomik ve stratejik açıdan önemli olan verilerin korunması da bu birimin görev alanına girmekte, FAPSI, ayrıca yabancı istihbarat birimlerinden aldığı bilgileri de değerlendirebilmektedir.

3.Ana Muhafız Başkanlığı (GUO):

Ana Muhafız Başkanlığı da 1992 yılının ortalarında eski KGB 9. Başkanlığının, hükümet liderlerini, kilit bina ve kurumları koruma görevini yapmak üzere yeni bir isim altında örgütlenmesiyle ortaya çıkmıştır. 1996 yılının ortalarında da GUO, bir alt -özerk yapıyı da içine almıştır: Başkanlık Güvenlik Servisi (PSB, *Prezidentskaya Sluzhba Bezopasnosti*).

GUO'nun görevleri 1993'te onaylanan Hükümet Kurum ve Kuruluşlarının Korunmasına Dair Yasa ile açıklanmış olup, bu birimin ayrıca; soruşturma, izleme ve telefonları dinleme gibi yetkileri de bulunmaktadır..

4.Federal Sınır Güvenliği Servisi (FPS: *Federal'naya Pogranichnaya Sluzhba*):

Bu birim, daha önceden KGB Dördüncü Başkanlığına bağlı bulunan sınır bölükleri esas alınarak kurulmuş ve bu bölükler milli bir komutanlık bünyesinde birleştirilmiştir.

III. RUSYA VE TERÖR

1.Terör Tehdidi:

Komünist rejimin çökmesi ve SSCB'nin dağılmasından sonra Rusya'da oluşan düzen boşluğu; hem mafya yapılanmalarının ve hem de SSCB'den miras olarak devralınan Çeçen-İnguş sorununun gündemin üst sıralarına tırmanmasının nedenidir. Bu cümleden olmak üzere Çeçen otonomi savaşından güç alan gruplar Rusya'da terörü tırmandırmışlardır. Son olarak 2002 yılının Ekim ayında bir grup Çeçen teröristin Moskova Tiyatrosunu basmasıyla süregelen olaylar, bu ülkede CT (*counter terrorism*) faaliyetlerinin önem kazanmasına neden olmuştur.

2.Terörle Mücadele Yapılanması:

Komünist dönemde Sovyetlerdeki tüm CT faaliyetleri KGB ve bu kurumun “spetsnaz” eğitiminden geçirilmiş birimleri tarafından yürütülmekteydi.

1991 sonrasında Yeltsin döneminde Afganistan, Azerbaycan ve Litvanya operasyonlarında görev almış olan 500 kişilik personelden oluşan taktik CT üniteleri kuruldu. FSB'ye bağlanan bu üniteler, zamanla organize suçlarla mücadele için de kullanılmaya başladılar.

Bugün Rusya'da faaliyet gösteren taktik CT birimleri “Spetsnaz üniteleri” arasında Alfa Grubu (*Spetsgruppa A, Alfa*) ile Siyah Bereliler olarak bilinen OMON (*Otryad Militsii Osobogo Naznacheniya*) ve askeri karakteri ağır basan VEGA (*Spetsgruppa Vympel*), meydana gelen terör olayları sonucunda sıkça gündeme gelmekteyse de, bu üniteler hakkında yeterli bilgi bulunmamakta, sadece tüm birimlerin personelinin Spetsnaz eğitiminden geçtiği kabul edilmektedir.

Kaynakça

- 1- Sakwa, Richard, *The Rise and Fall of the Soviet Union, 1917-1991*, Routledge, London and New York; 1999.
- 2-Cohen, Stephen F., *Rethinking the Soviet experience: Politics and History since 1917*, Oxford, Oxford University Press, 1985.
- 3- Gooding, John, *Rulers and Subjects: Government and people in Russia 1801-1991*, London, 1996.
- 4- Carr, E.H, *The Russian Revolution From Lenin to Stalin, 1917-1929*, London, Mcmillan,1979.
- 5- Sakwa Richard, *Soviet Politics in Perspective*, 2nd edn, London, Routledge, 1998.
- 6- Lesage, Michel, *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe*, Oxford, Blackwell, 1993.
- 7- Lesage, Michel, *The Crisis of Public Administration in Russia*, in *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe*, Oxford, Blackwell, 1993.