

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

RUSYA'DA KAMU PERSONEL SİSTEMİ

Yüksek lisans tezi

ELVİRA SHOMAYEVA

Ankara

2014

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

RUSYA'DA KAMU PERSONEL SİSTEMİ

Yüksek lisans tezi

ELVİRA SHOMAYEVA

Tez Danışmanı: Doç.Dr. İpek Özkal SAYAN

Ankara

2014

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(...../...../20...)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı

.....

İmzası

.....

TEŐEKKÖR

Bu tezin yazım süreci boyunca hep yardım eden danışmanım Doç.Dr. İpek Özkal Sayan hocamın yeri ayrıdır. Kendisi hem ders dönemlerim hem tez yazım dönemimde her türlü soruma cevaplar verdiği için teşekkür ederim. Eğitimime büyük katkılar sağlayan saygı değer hocalarıma teşekkürlerimi sunuyorum.

Ayrıca Doç.Dr. Taşansu Türker hocam, benim durumumu gerçekten anlayan ve okul sürecimde son adımları atmamda yardımcı olanlardan biridir. Kendisine ne kadar teşekkür etsem azdır. Kendisine sonsuz teşekkürlerimi sunmayı borç bilirim.

Bu çalışmada her türlü desteği veren, bin bir türlü yardımı esirgemeyen Eda Topuz'a, ayrıca binlerce kilometreler uzakta olmasına rağmen hep yanımda olan Mine Kılınc'a sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum.

Son olarak her konuda destekçim, hayatımda çok büyük yeri olan babam ve aileme teşekkürü borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR.....	iv
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

RUSYA FEDERASYONU'NDA KAMU PERSONELİ SİSTEMİNE GENEL BAKIŞ: SOVYETLER BİRLİĞİNDEN BU YANA DEĞİŞİKLİKLER

I. RUSYA'DA KAMU HİZMETİ	5
II. KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN TANIMI ve GELİŞİMİ.....	10
a. Kamu Personel Yönetiminin Tanımı ve Modeli.....	10
i. Kamu Personel Tanımı.....	11
ii. Personel Yönetim Modeli.....	16
b. Rusya'da Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi.....	18
c. Kamu Personel İstihdamı.....	20
III. KAMU PERSONEL İLKELERİ.....	25
a. Kamu Personeli Olabilme Hakkı.....	26
b. Göreve Başlama.....	28
i. Hizmet Sözleşmesi.....	31
ii. Adaylık	32
c. Kamu Görevlilerinin Statüsü.....	34
i. Hakları.....	35
ii. Yükümlülükleri.....	36

iii. Uyması Gereken Yasaklar.....	38
d. Hizmet İçi Eğitim.....	41
e. Kamu Personelinin Değerlendirilmesi.....	44
f. Disiplin.....	47
g. Görevin Sona Ermesi.....	49

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE MEVCUT SORUNLAR VE REFORMLAR

I. RUSYA KAMU PERSONEL SİSTEMİ İLE İLGİLİ TEMEL SORUNLAR.....	52
a. Kamu Hizmeti ile İlgili Kanunun Geneline İlişkin Sorunlar.....	52
b. Kamu Kurum ve Kamu Personel Sayısıyla İlgili Sorunlar.....	54
c. Ücretlendirme Sistemindeki Sorunlar.....	56
d. Kamu Hizmetine Personel Alımla İlgili Sorunlar	60
II. RUSYA'DA KAMU HİZMETİ REFORM DÖNEMLERİ.....	62
a. Birinci Dönem: 1992-1995 yıllar arası.....	63
b. İkinci Dönem: 1996-1999 yıllar arası.....	66
c. Üçüncü Dönem: 1999-2002 yıllar arası.....	67
d. Dördüncü Dönem: 2003 yılından bugüne kadar uzayan reform çabaları.....	68
SONUÇ.....	75
KAYNAKÇA.....	78
ÖZET.....	87
ABSTRACT.....	89

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
ev.	: Çeviren
FK	: Federal Kanun
RF	: Rusya Federasyonu
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği

GİRİŞ

Rusya'da Kamu Personel adındaki bu tez çalışmasında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği (SSCB) ve Rusya Federasyonu (RF) dönemlerini kapsayan ülkedeki kamu personel sisteminde gerçekleştirilen dönüşüm hakkında bilgi verilmiştir. Ayrıca kamu personel sisteminde mevcut olan sorunlar ve bu sorunların çözümü olarak görülen reformlar incelenmiştir.

SSCB'de kamu personeli, idari-yönetim çalışanlar sınıfı olarak görülürdü. Bu dönemde tam anlamıyla kamu personeli kavramı oluşmamıştır. Devlet memurluğu ile soyluluk birbirine karışmış durumdaydı. Örneğin "*chinovniki*" kelimesi memur olan, aynı anda soylu olanlara söylenirdi. Memur tanımının tam anlamıyla oluşabilmesi için öncelikle idari görevle siyasi görevi birbirinden ayırmak gerekirdi. Bununla beraber, devlet memurluğunun olmayışının diğer bir göstergesi, SSCB'de bu deyimlerin mevzuatta kullanılmamasıdır. Kamu hizmeti nedir, kamu personeli kimdir sorularını cevaplamak zordu. SSCB'de 1922'den itibaren kamu hizmeti, kamu personeli hakkında hukuki düzenlemeler gerçekleştirme konusu tartışıldı, ancak belirtilmesi gerekir ki, bu düzenlemeler gerçekleştirilemedi. Bir bütünlük oluşturulamadı. Devrim sonrası kamu yönetiminde komünist doktrin hâkimdi.

Devlet organlarında kamu çalışanları, Lenin'in ilkelerine göre, yani siyasi, ahlaki ve profesyonel niteliklere göre yönetildi. Bütün kamu personelleri, parti üyesi ve parti disiplinine tabiydi. Kamu personeli sisteminde önemli noktaların biri etik meselesi olmuştur. Kamu personeli etiği, parti üyesinin etik ilkeleri ile aynı olması gerekiyordu. Ahlaki değerlendirmede, sınıfsal yaklaşım, tüm kamu çalışanlarının aynı düşünmelerini sağlar ve farklı olmalarına izin vermezdi. Kamu çalışanının ana

niteliği, yönetici buyruklarını zamanında yerine getirme, yöneticilere bağlılık, komünizm fikirlerine sadakatlilik idi.

RF döneminde ise kamu personel anlayışı, zaman geçtikçe SSCB'deki anlayıştan farklılaşmaya başladı. Ama belirtilmesi gerekir ki, RF'nda kamu personeli değil, daha çok özel sektörde personel yönetimi, iş verimliliğini arttırmak amacıyla personel yönetim sistemi nasıl olmalıdır ve personel motivasyonu gibi konular hakkında daha çok ele alınmış durumdadır. Kamu sektöründe personel yönetimine dair çalışmalar azdır.

RF'nda söz konusu olan kamu personeli, ülkede yürütölen kamu hizmeti reformu ile beraber incelenmelidir. Kamu hizmeti reformu, 1989 yılları Orta ve Batı Avrupa, 1991 yıllarında SSCB'nin eski üye ölkelerinde iyi geleceğin bir anahtarı olarak görölürdü. Seçtiğimiz RF örneğinde kamu hizmeti reformu doğrudan kamu personeli sistemine dokunmaktadır. Başka değişle bu reformlar, kamu personeli sistemiyle doğrudan ilgilidir. Bazı uzmanlar, İdari reformun yürütölmesinde kamu personel sisteminde bazı mekanizmaların uygulanmasını önermiştir. Bu mekanizmalar aşığıda gösterilmektedir: Saydamlık ve hesap verebilirliği arttırmak, yozlaştırmaya karşı uygulama kullanmak, Bakanlık Kurumlarında yeniden örgütlenme işlerini yürütmek, personel sisteminde liyakat sistemini temel alma ve işleyişı bu ilkeye göre sađlamaktır¹.

Devlet aygıtının reformu, hem kamu hizmeti ile ilgili hukuki düzenlemeleri gerçekleştirmeyi, hem de bu kurumun toplumdaki ve devletteki rolünü yeniden gözden geçirmeyi gerektiren uzun süreli ve karmaşık bir prosedürdür. RF, 2003-

¹ Барабашев А. Г., Клименко А. В., *Административная реформа и реформа государственной службы в системе реформ государственного управления: общая характеристика современного этапа*, <http://do.gendocs.ru/docs/index-332107.html> (12.04.2013)

2005 yılları için hazırlanan Kamu Hizmeti Reformu ve 2007 yıllar için uzatılması deneyiminden yola çıkarak, reformun zorluğunu ve kamu hizmetini modernleştirme ve yeniden düzenlemelere ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Ama yürürlükte olan programın daha da genişletilmesi amacıyla 10 Mart 2009 yılında RF Cumhurbaşkanı tarafından “2009-2013 yılları için RF kamu hizmeti sistemini geliştirme ve reform” programı imzalanmıştır².

Kamu personel sistemi ile ilgili mevcut olan sorunlar, daha çok yapılan hukuki düzenlemelerle giderilmeye çalışıldı. Ama halen kamu personel yönetiminde yeniden düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır.

RF’deki kamu personel sistemi, Türkiye’de daha önce üzerinde çalışılmış bir konu değildir. Daha evvel herhangi bir teze ya da kitaba konu olmamıştır. Tezde kullanılan kaynaklar çoğunlukla Rusçadır. RF’nda personel yönetimi konusunda eserler daha çok özel sektördeki personel yönetimine yöneliktir. Kamu personeli ile ilgili kaynaklar ise çoğunlukla kamu hizmeti alanında yazılan kaynakların içinde yer almaktadır³. Kamu personel yönetim sistemi konusunu ele alan kaynaklar kısıtlıdır⁴.

² Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 261 «Реформирование и развитие государственной службы Российской Федерации (2009-2010 годы)»

³ Örneğin, Гришковец А.А., *Проблемы реформ государственной службы в Российской Федерации*, Государство и право, 2001, Дмитриев М., *Реформы государственного управления в России*, Государственная служба, 2002, Атаманчук Г.В., *Сущность государственной службы: история, теория, практика*, РАГС, 2002, Казанцев Н.М., *Публично-правовое регулирование государственной службы*, РАГС, 1999, Облонский А.В., *Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия*, Общественные науки и современность, 1998.

⁴ Kamu personel yönetimi, kamu hizmeti alanı içinde çok az sayıda kaynaktaki işlenmiştir. Erişilebilen kaynaklardan örnek olarak şunlar gösterilebilir: RF’nda doğrudan kamu personel sistemi ile ilgili kaynaklardan Prof. Dr. E.V. Ohotskiy tarafından kaleme alınmış “Kamu Sektöründe Personel Yönetimi” kitabı 1977’de yayımlanmıştı. Sözü edilen kaynaktaki, federal düzeydeki devlet organlarında hizmete başlamak için kamu personelini hazırlama amacıyla, RF kamu hizmeti hakkında yasal düzenlemelere uygun bir şekilde yazılmış. L.N. İvanova-Shvets ve A.A. Korsakova adlı yazarların “Personel Yönetimi” kitabı, daha çok ders kitabı formatında yazılan bir eserdir. Kitapta RF’nda personel yönetimi sisteminin tarihi gelişiminden başlayarak teknik sorulara doğru ilerlemektedir. Buradan yola çıkarak görüyoruz ki, kamu personeli yönetimi kamu hizmeti alanı içinde çok az sayıda

Bu çalışmanın amacı, RF'daki kamu personeli sistemi hakkında temel bilgi vermek, kamu personel sistemi ile ilgili sorunları açıklamak, birkaç döneme yayılan reform çalışmalarını incelemektir. Bu amaçla tezin birinci bölümünde SSCB'den bu yana yapılan değişikliklerle beraber RF'nda kamu personel sistemine dair kaleme alınmıştır. Kamu personel yönetimi tanımını yapmadan önce, RF'nda kamu hizmeti nedir sorusunu kanıtlamaya ihtiyaç duyulmuştur. SSCB ve RF'nda uygulamasında kullanılan, herhangi bir hukuki dayanağı olmayan kamu personel yönetim modelleri gösterilmiştir. Bununla beraber kamu personel yönetiminin tarihi gelişimi, kamu personel istihdamı, personelin göreve başlama şartları, kamu personelinin hukuki statüsü hakkında bilgiler verilmiştir. Bugünlerde önemi gittikçe artan kamu personelinin niteliğini arttırmak amacıyla uygulamaya geçen personelin hizmet içi eğitim alması, ayrıca personelin görevini yerine getirmeyi ölçmek amacıyla yapılan kamu personel değerlendirme koşulları, disiplin ve görevin sona erme şartları hakkında genel bilgi verilmiştir.

Kamu personel sisteminde reformlar ve mevcut sorunlar adındaki çalışmanın ikinci bölümünde ise kamu personel yönetim sisteminde karşılaşılan sorunlar, bunlar hukuki düzenleme alanında ortaya çıkan bazı sorunlar, kamu kurum ve kamu personel sayısına dair sorunlar açıklanmıştır. Vatandaşın kamu hizmeti, devlet organlarının faaliyetline genel bakışından ve ayrıca ücretlendirme sisteminde mevcut olan sorunlardan dolayı nitelikli kamu personelinin kamu hizmetine alımında problemler vardır. Bu sorunları çözmek amacıyla RF'nda yapılan reformlar dönemlere ayrılarak incelenmiştir.

işlenmiştir. Kaynakların büyük bir kısmı daha çok özel sektördeki personel yönetimiyle ilgili verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

RUSYA FEDERASYONU'NDA KAMU PERSONELİ SİSTEMİNE GENEL

BAKIŞ: SOVYETLER BİRLİĞİNDEN BU YANA DEĞİŞİKLİKLER

Bu bölümde, RF dönemindeki kamu personel yönetimi ağırlıklı olmak üzere, kamu personel yönetiminin SSCB'den bu yana nasıl değişikliklere uğradığı, alt bölümler altında incelenmiştir. Genel olarak kamu personel yönetimi ve kamu hizmeti, RF'nda mevcut olan kamu personelinin tanımı ve personel yönetiminde kullanılan modellere, kamu personeli yönetimi alanının gelişimine, kamu hizmetine giriş koşullarına, kamu görevlilerinin statüsüne, değerlendirme, yükselme ve eğitim sistemine değinilmiştir.

I. RUSYA'DA KAMU HİZMETİ

SSCB'de devlet yönetim sistemi, toplu çalışmalar, kapalılık ve parti sadakatliği ilkelerine göre kurulmuştur. 20.yüzyılın 20'li yıllarından itibaren Rusya'da kamu hizmeti oluşumunda sınıfsal yaklaşım hâkimdi. SSCB Anayasasında kamu hizmeti kavramı geçmiyordu, kamu hizmeti idare hukukunda yer almış durumdaydı. Kamu hizmeti hakkında hukuki düzenlemelere örnek olarak, ancak belli alanlardaki yönetmelikler gösterilebilir. Kamu hizmeti ve kamu personel politikasının ilkeleri, komünist partiye sadık kalma, vatana karşı sevgi ilkeleri

temelinde kurulmuştur⁵. Araştırmacılara göre, SSCB kamu hizmeti, tüm yenilikleri reddetmeye çalışan kapalı bir sistem olarak nitelendirilirdi⁶.

SSCB’de, devlet memurlarının statüsünü belirleyerek diğer çalışanlardan ayırmanın doğru olmadığı düşüncesiyle kamu hizmeti kavramı tanımlanmamıştır. Bunun sonucu olarak da kamu hizmeti hakkında kanun kabul edilmemiştir, bunun yerine diğer yasal düzenlemeler⁷ ile yönetiliyordu. SSCB’de kamu hizmeti hakkında hukuki düzenlemeler 1922 yılında başlamış ve 1924, 1936 ve 1977 Anayasalarında yer almış, ama kamu hizmeti tam anlamıyla tanımlanmış değildi⁸. 1950-60’larda “Kamu Hizmeti Hakkında” tüzük hazırlama söz konusu olmuştur⁹. Ancak hazırlanmamıştır. Kamu hizmeti ve kamu personeli kavramı, ilk defa SSCB Bakanlar Kurulunun Ekonomi Reformuyla ilgili Devlet Komisyonunun belgelerinde gündeme gelmiş ve anılan belgede kamu çalışanlarının piyasa ekonomisi koşullarına göre yeniden eğitilmesi gerekliliği vurgulanmıştır.

SSCB’de kamu hizmeti hakkında hukuki düzenleme olmamasına rağmen kamu hizmetinin tanımını yapmak mümkündür. Yani kamu hizmeti, devlet organlarında, kamu kuruluşlarında, toplumsal örgütlerde gösterilen hizmet ve bu hizmetin ücretinin devlet tarafından karşılanmasıdır. Kamu çalışanları için ilk sırada kamu yararı gelir, devlet için hizmet söz konusudur. Aynı anda “Komünizm ve Vatan” denilen sosyalist bir sevgi zorunluluğu, çalışanların kamu hizmetine olan bakış ve davranışlarını etkilemiştir. Başka bir deyişle, tüm kamu

⁵ Барышев В.Н., “История государственной службы”, *Гражданин и право*, №1, 2002.

⁶ Старовойтов А.В., *Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран*, Фонд развития парламентаризма в России, 2003.

⁷ 1967 yılında kabul edilen Tek tip isimlendirme düzenlemesi, İş Kanunu vs.

⁸ Герасимов А.Л., “Общая теория права и государства”, под редакцией В.В. Лазарева, Юристы, 2001.

⁹ Лазарев Б.М., *Государственная служба*, Москва, 2003, с. 85-92.

çalışanları öncelikle kendi çıkarlarını değil, devlet çıkarlarını düşünerek çalışmak zorundadır¹⁰.

Kamu personeli kimdir sorusuna bir cevap verebilmek için ilk önce SSCB ve RF dönemlerinde hangi hizmet türlerinin kamu hizmeti olarak sayıldığını açıklamakta fayda vardır ve özetle aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1 – SSCB ve RF’nda kamu hizmeti türleri¹¹.

Hizmet türü	Kurumlar ve örgütler	SSCB	RF
Merkezi Yönetim	Bakanlıklar, Meclisler, İdari komiteler	+	+
Mahalli Yönetim	Mahalli meclisler, “Akimat” (Belediye)	+	–
Koruma Hizmeti	Adalet, Savcılık, Sosyal güvenlik, Polis, Savunma	+	+
İdari Hizmetler	Eğitim ve Sağlık sektörü, Kültür ve Güzel sanatlar	+	–
Sanayi ve Ticari Kamu Hizmetleri	Ulaştırma, Haberleşme, İnşaat, Ticaret	+	–
Sosyal ve Toplumsal Hizmetler	Kolhozlar, Sovhozlar, Kooperatifler	+	Mevcut değil

Tabloda gösterildiği gibi kamu hizmetini tanımlamada iki dönem arasında farklılıklar olmuştur. Sosyalist devletlerde iktisadi faaliyetleri gerçekleştiriciler olarak bilinen kolhoz ile sovhozlar ve toplumsal örgütler çok önemliydi ve kamu hizmeti olarak biliniyorlardı. Bunlara ek olarak eğitim ve sağlık, sanayi ve ticari hizmet türleri de kamu hizmeti olarak tanınmıştır. Bu sektörde çalışanlar, devlet memurları sıfatını taşıyorlardı. Ama bu tanım RF’nda değişikliğe uğramıştır.

¹⁰ Атаманчук Г.В., *Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы*, Москва, РАГС, 2000, с. 27.

¹¹ “+” işareti kamu hizmeti, “-” işareti ise kamu hizmeti değildir anlamına gelmektedir.

Kamu hizmeti ile ilgili var olan hukuki düzenlemeler, bir kısmı devlet organlarıyla, diğer bir kısım da hem devlet organları hem de belli bir yönetim alanıyla ilgiliydi. 1980'lerin sonuna doğru SSCB'de kamu hizmetinin yeniden örgütlenmesiyle ilgili çalışmalar başlamıştır, fakat SSCB'nin dağılımıyla bu görev yeni RF'na kalmıştır¹².

Kamu hizmeti hakkında ilk düzenlemeler 1992 Anayasasının 48. ve 72. maddelerinde geçmektedir. Bu maddelerde, herkesin eğitim düzeyine göre, göreve başlamada herhangi bir ayrımcılık olmaksızın, kamu hizmetine girme koşulları aynıdır diye gösterilmiştir¹³. Böylece kamu personel yönetiminde liyakat sistemine uygun bir düzenlemeye gidilmiştir.

1993 Aralığında RF yeni Anayasasının kabul edilmesiyle birlikte kamu hizmeti ile ilgili hukuki düzenlemeler yapılmıştır ve sonrasında 58 ve 79 sayılı Federal Kanunlar¹⁴ kabul edilmiştir. Yeni düzenlemelere göre RF'nda kamu hizmeti – Federal devlet organları, RF Birimlerinin devlet organları ve RF Anayasasına göre kurulan diğer devlet organlarında sunulan hizmet türü olarak gösterilmiştir. SSCB'de kamu hizmeti içerisine giren bazı hizmet türlerinin¹⁵ neden RF'nda kamu hizmeti sınıfından çıkarılarak, kamu hizmeti sadece devlet organlarında gösterilen bir hizmet türü olarak değiştirildiği sorusu ön plana çıkmaktadır. Kolhoz ve sovhozlar olarak bilinen toplumsal hizmet türü, piyasa ekonomisine geçtikten sonra özelleştirme sırasında yeniden örgütlenerek anonim şirketlerine dönüştürülmüştür. Dolayısıyla artık kamu hizmeti türünden sayılmamaktadır. RF'nda kamu hizmeti

¹² <http://www.bibliotekar.ru/administrativnoe-pravo-6/50.htm> (11.02.2012)

¹³ Лукьянова Н.И., Дементьев А.Н., “Проблемы реформирования государственной гражданской службы РФ”, *Аналитический вестник*, № 26 (314), Москва, 2006.

¹⁴ 27.05.2003 tarihli 58 FK sayılı RF Kamu Hizmet Sistemi hakkında Kanun ve 27.07.2004 tarihli 79 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti hakkında Kanun.

¹⁵ Mahalli meclisler, “Akimat” (Belediye), Eğitim ve Sağlık sektörü, Kültür ve Güzel sanatlar, Ulaştırma, Haberleşme, İnşaat, Ticaret hizmet türleri.

tanımlaması Türkiye'deki tanımlamadan farklıdır. Örneğin RF'nda, çoğu ülkeler örneğindeki gibi belediyelerde verilen, hekimlik veya öğretmenlik gibi hizmet türleri kamu hizmeti olarak tanımlanmamıştır.

1997 ve 2002 yıllarında RF Cumhurbaşkanının Federal Mecliste yaptığı konuşma esnasında, kamu hizmeti mevzuatının yapısının yeniden düzenlenmesi ve çelişkilerin ortadan kaldırılması önermiştir. Bu sorunları çözmek için kamu hizmeti ve kamu personeli hakkında bütün hukuki düzenlemeleri bir araya getirecek Kamu Hizmeti Kanunu kabul edilmesi planlanmıştır. Fakat o zamanda yeni kanun kabul edilmemiştir.

2003 yılında RF Anayasasına dayalı kabul edilen 58 FK sayılı Kamu Hizmeti Sistemi Kanununda kamu hizmeti alanında aşağıda yazılan örnekler verilmiştir.

1) Federal Kamu Hizmeti

2) RF Birimlerinin Kamu Hizmeti

Federal Kamu Hizmeti, federal düzeydeki yürütme olup yargı ve yasama organlarının sunduğu hizmet türüdür. RF yasalarına göre, Federal kamu hizmeti sunan devlet organları şunlardır:

RF Cumhurbaşkanlığı İdaresi,

RF Hükümet İdaresi,

RF Federal Toplantı Kurumu İdaresi,

RF Anayasa Mahkemesi,

Yüksek Mahkeme,

Tahkim Mahkemesi,

RF Sayıştayı,

Rusya Devlet Başkanı ve Hükümet'e bağlı Federal devlet kurumlarıdır.

RF birimlerinin kamu hizmeti hakkındaki kanunları, ilgili her birimin Yasama organı tarafından kabul edilmektedir¹⁶. Bundan dolayı, Birimlerin Kamu hizmeti ve Kamu Personeli Yönetimi hakkında bilgiler alabilmek için her Birimin ilgili kanunlarını incelememiz gerekmektedir.

RF kamu hizmetinin çeşitli türleri vardır:

- devlet-sivil hizmeti;
- askeri hizmet;
- kolluk hizmeti.

Devlet-Sivil hizmeti, kendi içinde Federal kamu hizmeti ve RF Devlet Birimlerinin kamu hizmeti olmak üzere 2'ye ayrılır. Askeri hizmet ve kolluk hizmetleri, federal kamu hizmeti tiplerindedir¹⁷.

II. KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN TANIMI ve GELİŞİMİ

a. Kamu Personel Yönetiminin Tanımı ve Modeli

SSCB'de tüm kamu çalışanları idari-yönetim personelinden sayılıyordu, yani tüm idari-yönetim çalışanları kamu personeliydi¹⁸. Örneğin, idari kamu hizmetleri (öğretim ve araştırma, sağlık hizmetleri, adalet, güvenlik, polis), sanayi ve ticari kamu hizmetleri (ulaştırma, haberleşme, ticaret), toplumsal örgütlerde sunulan

¹⁶ RF Anayasasında RF Birimlerinin kamu hizmeti hakkında doğrudan bir düzenleme yer almamaktadır.

¹⁷ 27.05.2003 tarihli 58 FK sayılı RF Kamu Hizmet Sistemi hakkında Kanun.

¹⁸ <http://www.kazedu.kz/referat/188370> (22.03.2013)

hizmetlerde (kolhozlar, kooperatifler) istihdam edilenlerin devlet memuru olarak sayılması için; siyasi görevlerden ayrı tutulan, üretilen malların maddi sağlamlarına katılmayan, kamuya yararlı hizmet sunan niteliklerini taşıması şartı koşulmuştur¹⁹. Bunun dışında temsil görevini taşıyanlar, bunlar meclis milletvekilleri ve üçüncü gruba tabi olanlar, yani teknik işleri yapan, el işlerine doğrudan katılanlar (daktilolar, sekreterler, bakım personeli, kolhoz üyeleri) ne kadar devlet ve toplumsal organlarda çalışırlarsa da memur sayılmamaktadır²⁰. Dolayısıyla kamu hizmeti nedir sorusuna cevap vermek zor olmasına rağmen, kamu personeli tanımını yapmak mümkündür.

i. Tanımı

SSCB’de “kamu hizmeti”, “kamu personeli” kelimelerinin tanımlarında her zaman tartışma olmuştur. Kamu görevlileri, eğer üst düzey yönetici ise aynı anlamı sağlayan “bürokrat” veya “chinovnik” , kamu görevlisi ise “memur” olarak kategorize edilmiştir.

Farklı tanımlamaların yapılmasından dolayı bazı anlaşmazlıklar ortaya çıkmaktadır. Anılan dönemdeki hukukçuların ortak kabul ettiği kamu personelinin tanımını işçilerden ayırt etmek amacıyla aşağıdaki tanımlama yapılmıştır²¹:

Kamu personeli dediğimiz doğrudan veya yardımcı araçlar ile devlet fonksiyonlarını yerine getiren personeldir, işçi ise belirli bir ücret karşılığında üretim sürecine doğrudan iş gücü sağlayarak katılan, sayıca fazla bireylerin oluşturduğu sınıftır.

¹⁹ Манохин В. М., *Советская государственная служба*, Москва, 1966, с. 146-155.

²⁰ Манохин В. М., 1966, с.182.

²¹ Гришконец А.А., *Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации: Автореф. дис.*, Москва, 2000, с. 22.

Yukarıdaki tanımlamaya göre, kamu personelinde aranan niteliklerden biri, personelin devlet fonksiyonlarını yerine getirmektir.

Bunun dışında idari hukuk yazılarında kamu personelinin hangi yollarla (seçim veya atama) göreve geldiklerini vurgulayarak tanımlar yapılmaya başlanmıştır. Buna göre,

Seçimle gelen veya üst yöneticiler tarafından doğrudan atanan, devlet organlarında (*Gosudarstvennyy apparat*) devamlı veya geçici olarak görev yapan, emeği karşılığında belli bir ücret alan, görev yükümlülükleri belirlenen kişiler memurdur²².

Buna benzer başka bir tanımları Grishkovets'in kitabında rastlamaktayız:

Kamu personeli atama, seçim veya kanunlarda gösterilen yollarla devlet organlarında hizmet eden, belli bir hak ve yükümlülükleri belirlenen, devlet fonksiyonlarını yerine getirmek için görevlendirilen ve hizmet karşılığında belli bir ücret alan personeldir²³.

Yukarıdaki kamu personeli tanımlarından gördüğümüz gibi, kamu personelinin işe alınmasında üç aşama vardır. Bunlar, seçim, atama ve yarışmadır. Yukarıda gösterdiğimiz gibi temsil görevini taşıyanlar, yani bunlara örnek olarak meclis milletvekilleri seçimle gelmektedir, ama kamu personeli sayılmamaktadır. Fakat seçimle işe alınan ve kamu personeli niteliğini taşıyanlar da vardır. Bunlara örnek olarak adalet kamu hizmeti personelinin gösterebiliriz. Mahkeme kurumlarında istihdam edilenler, yani yargıç yardımcılarını seçimle gelmekte²⁴ ve kamu personeli sıfatını taşımaktadırlar. Kamu personelinin işe alınmada ikinci tür, atamadır. Bazı memurlar devletin yüksek organı tarafından (*Yüksek Meclis, Presidiyum*), bazı kamu kurum personeli ise kurumun ilgili olan bakanlık tarafından atanır. Üçüncü tür olan

²² Власов В.А., Студеникин С.С., *Советское административное право*, Москва, 1959, с.110.

²³ Гришконец А.А., 2000, с.23.

²⁴ Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1960, №41, 1965, №38.

yarışma yolu ise daha çok akademik ve sanat personeli için geçerli olmuştur. Yarışma yoluyla işe alınma personelin dosyasının incelenmesinden ibarettir.

Genel olarak şunu söyleyebiliriz, SSCB çalışanlarının kamu personeli sıfatını taşıması için, siyasi görevden ayrı tutulması, el işlerine doğrudan katılmaması, devletin fonksiyonlarını yerine getirmekle yükümlü olması, seçim, atama veya yarışma yoluyla işe alınması, görevlerinin kurallarla düzenlenmesi gerekmektedir.

Personel kelimesi SSCB ve RF döneminde farklı tanımlanmamaktadır. Sadece bu kelimelerin kullanılmasında ayrıcalıklar olmuştur. RF’nda kamu personeli kelimesi yerine daha çok “kamu kadrosu” kullanılmıştır²⁵.

Bununla beraber, RF’ndaki kamu hizmetinin tanımlanmasının SSCB’den farklılaşmasından dolayı, SSCB’deki gibi, hekimler, öğretim üyeleri ve yerel yönetim organlarında istihdam edilenler kamu personeli sayılmamaktadır. Bunun sonucu olarak RF’nda kamu personeli tanımının yapılmasında değişiklikler ortaya çıkmaktadır. Yani aşağıda gördüğümüz gibi, kamu personeli devlet organlarında çalışanlara denilmektedir.

31.07.1995 tarihli 119 FK sayılı RF kamu hizmeti temelleri Kanununun 3. maddesinde kamu personeli tanımı yapılmıştır:

Kamu personeli, RF vatandaşı olan, federal bütçeden emeğinin karşılığında belli bir ücret alan, görev ve sorumlulukları federal kanunlarla belirlenen, devlet organlarında kamu hizmetini sunan personeldir.

27.05.2003 tarihli 58 FK sayılı RF Kamu Hizmet Sistemi Kanununa göre kamu hizmetinin 3 ana türünün, yani sivil, askeri ve kolluk hizmetleri,

²⁵ Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. N 451 <http://yourlib.net/content/view/642/20/> (18.03.2012) ve <http://www.rane.ru/civilserviceforum> (26.04.2013)

belirlenmesiyle birlikte kamu personeli olarak, anılan 3 alanda hizmet sunan personel olarak gösterilmiştir.

Daha önce bahsettiğimiz gibi, Rusça kaynaklarda Türkçedeki kamu personeli anlamında kullanılan kelimenin karşılığı “kadro” kelimesidir. “Personel” sözcüğünü kullandığımız zaman Türkçedeki “işçi sınıfı” (taşeron) anlamına gelmektedir. Türkçedeki “kadro” kelimesi ise Rusçada “yer, hizmet” anlamına gelmektedir. Yani bir dilden ikinci dile tercüme ettiğimiz zaman bir takım eksiklikler ortaya çıkmaktadır. Bunu daha da pekiştirmek için aşağıdaki tablo oluşturulmuştur.

Tablo 2 – Rusça-Türkçe kelime karşılıkları

Türkçedeki kelime	Rus dilinde kullanılan kelime karşılığı (Rusça telaffuzu ile birlikte)
İşçi	Personel (<i>personal</i>)
Personel	Kadro (<i>kadr</i>)
Kadro	Yer veya hizmet (<i>mesto, doljnost, ştatı</i>)

P.V. Juravlev’in “Personel Yönetim Teknolojisi” adlı eserinde kadro ve personel kelimelerinin tanımını aşağıda verilmiştir²⁶.

Kadro kelimesi Fransızca “cadres” kelimesinden gelmiş ve “bir işte görev alan kişi” olarak tanımlanmıştır. Kamu hizmeti sunan devlet organlarında görevliler için Rusçada “kamu kadrosu” kelimesi kullanılır. Personel ise bir örgüte (bölüm, laboratuvar vs) ya da mesleğe (yönetici, idari, mühendislik, teknik vs) bağlılığına göre birleştirilen çalışanlar kategorisidir²⁷. Bununla beraber “işçi personeli” (*raboçiy personal*) kelimesi çok kullanılır. Bunun anlamı ise taşeron işçileri ile aynı

²⁶ Журавлев П.В., Карташов С.А., *Технология управления персоналом*, Экзамен, 1999, с. 576.

²⁷ Горецкая И.С., История развития основ «Управления персоналом» в науке управления, http://www.rusnauka.com/4_SND_2009/Economics/40173.doc.htm (03.01.2012)

anlamdadır. Kısaca Türkçedeki “kamu personeli” anlamını veren, kamu hizmetinde çalışanları Rusçada “kamu kadrosu” kelimesi kullanılır²⁸.

Personel yönetimi RF’nda az incelenmiş bir olgudur. Dolayısıyla bu alanın analizini yapmak zordur. Onun özneleri devletin ortaya çıkışıyla beraber oluşmuştur. 20. yüzyıl ortasında personel yönetimi biliminin gelişiminde sibernetik, sistem teorisi, hesaplama teknikleri gibi alanlarda olan araştırmalar etkili oldu. Bununla beraber son zamanlarda etik ve sosyal faktörlerin de etkisi görülmektedir. Personel yönetimi, en yüksek derecede iyi netice almak amacıyla personel, çalışanlar grubu ya da tamamen örgüte yönelik çalışmalar olarak tanımlanır. Personel yönetimi, örgütün ilgili insan yeteneklerinin rasyonel kullanımını sağlayacak olan tedbirler, örgütsel, sosyo-ekonomik, psikolojik, ahlaki ve ilgili diğer yasal ve düzenleyici sistem çerçevesinde uygulanan mekanizmalar olarak kabul edilir²⁹.

Prof. Dr. E.V. Ohotskiy’nin “Kamu Sektöründe Personel Yönetimi” kitabında personel yönetiminin iki öznesini kategorize etmiştir. Bu kategorize ana özne ve temel özne olarak detaylandırılmıştır. Ohotskiy, ana özne olarak yönetici, kurumda yer alan Kamu Personel Yönetim Bölümünü göstermiş. Bu ayırımın yapılmasının amacı, personel yönetiminde ilke ve yöntemleri belirlemek için kullanılmıştır. Temel özne ise kamu personelinin kendisidir. Bu iki özne kendi aralarında sürekli birbirini etkiler. Kamu personeli yönetiminin etkili olup olmaması, bu iki öznenin görevlerinin belirlenmesi ile doğrudan bağlantılıdır. Bununla beraber yönetici ile

²⁸ Bu çalışmada kamuda çalışanlar için kadro kelimesi değil, kamu personeli kelimesi kullanılacaktır.

²⁹ Интернет-портала Избирательной Комиссии Курганской области, “Система управления персоналом на государственной службе”, <http://kurgan.izbirkom.ru/way/970260.html> (03.03.2012)

kamu personeli bölümünün fonksiyonlarını ayırt etmek önemli sorunlardan biridir olarak vurgulanmıştır³⁰.

RF’nda kamu personeli kimdir? Bu soruya yanıt vermek RF’nda kamu hizmetinin tanımlanmasıyla başlar. Kamu hizmetinin tanımlanmasında belli bir takım farklılıklar vardır. Kamu hizmeti, devletin yönetim işlerinin yürütüldüğü kurumlar için söz konusudur. Türkiye’deki gibi eğitim ve sağlık hizmetleri, kamu hizmeti olarak görülmemektedir. Ayrıca yerel düzeyde ya da taşra yönetim organlarında çalışanlar kamu görevlisi sayılmamaktadır. Bunlar ayrı kategoriye tabiidir. Yani yerel yönetim organlarında çalışanlar “*belediye çalışanları*” (*Municipal employees*) ve devlet kurumlarında (eğitim ve sağlık sektörü) çalışanlar ise “bütçe çalışanları” olarak adlandırılmaktadır³¹.

ii. Personel Yönetim Modelleri

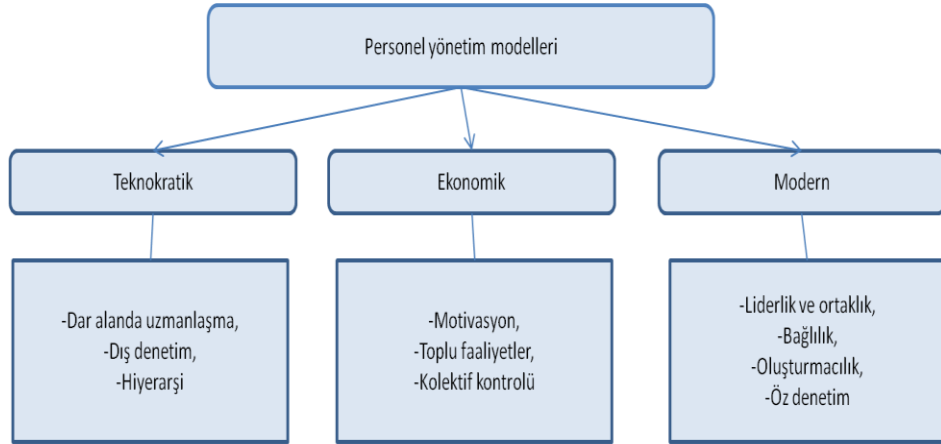
Rusya pratiğinde kamu personel yönetimi sisteminde farklı yönetim modelleri kullanılmıştır. Genel olarak personel yönetim modellerini ekonomi, modern ve teknokratik olarak tablo 3’te gösterildiği gibi üç gruba toplayabiliriz³².

³⁰ Охотский Е. В., *Управление персоналом государственной службы*, Москва, 1997, с.39-44.

³¹ Барабашев А. Г., *a.g.e.*, <http://do.gendocs.ru/docs/index-332107.html> (12.04.2013)

³² Макарова И.К., *Управление персоналом. Схемы и комментарии*, Юриспруденция, 2002, с.86-88.

Tablo 3 – Personel Yönetim Modelleri³³



“Teknokratik” yönetim modelinde, idari ve hukuki yollarla, yani işyerinde daha önceden belirlenmiş kurallara yönelik çalışma, dış denetim, personelin çalışmasında belli bir çerçeve içinde hareket etme, dar alanda uzmanlaşma gibi konular önde gelmektedir.

“Ekonomik” modeli, iş verimliliğini sağlamak amacıyla personelin görevine ilgisini arttırmak ve personelin aktivitelerini teşvik etmeye yönelik kamu personeli yönetiminde kullanılan model türüdür. Bu modelde personel motivasyonu ve toplu faaliyetler düzenlenerek amaca ulaşılabilir kanısına varılmıştır.

Kamu personelinde “Modern” yönetim modelinde, personelin bilinci ve davranışını etkileyerek işyerinde olumlu bir ortam yaratmak, öz denetimi gerçekleştirerek iş verimliliği sağlamak, hedefe ulaşmak için ortak çalışma, liderlik ve yaratıcılık sıfatlarının kullanımı amaçlanmıştır³⁴.

SSCB’de kamu personel yönetim sisteminde daha çok teknokratik model kullanılmıştır. Bu modele göre, yönetimde son sözün üst düzey yöneticiler ve ekonomi uzmanlarına bırakıldığı bir siyasi yöntem gündemdedi. RF örneğine

³³ Макарова И.К., *a.g.e.*, s.86.

³⁴ <http://www.kadr.ulgov.ru/attfiles/kadrref.doc> (15.05.2012)

gelecek olursak personel yönetim modelleri farklı kurumlar için farklı modeller uygulanmasının gerekliliği anlaşılmıştır. Yani bir kurumda, bir model verimli sonuçlar doğursa bile bu model diğer kurumlar için verimli olmayabilir. Yani her kurum için uygun modelin seçilmesi verimliliği sağlayabilir sonucuna varılmıştır.

Kamu personeli yönetiminde anılan üç modelin kullanılması hakkında belli bir hukuki düzenlemeler yoktur. Bu modellerin oluşturulmasının amacı, farklı kurumlardaki Kamu Personel Yönetimi Dairelerinin, personel yönetiminde kullanılan yöntemlerini bir arada toplamaktır. Yani SSCB’de personel yönetiminde, personelin görevini yerine getirmekte belirlenen kurallara uyma, yani daha çok “otoriterlik” bir sistem mevcutken, RF’nda ise kesin bir modelin kullanılmasını söyleyemeyiz. Başka değişle, her kurumda personel yönetiminde farklı yöntemler kullanılması söz konusudur.

b. Rusya’da Kamu Personel Yönetiminin Gelişim

RF’nda kamu hizmeti görevlileri kavramının kullanılmasını tarihi geçmişe dayanmaktadır. 17.yüzyılın ortasında kamu personeli ikiye ayrılmış ve bunlar askeri alanda istihdam edilenler ve devlet organlarında çalışanlar anlamına gelen sivil çalışanlar olarak tasrif edilmiştir.

SSCB’de kamu hizmeti, dolayısıyla kamu personeli ile ilgili doğrudan yasal düzenleme yoktu ve devlet organlarında hizmet ve kamu çalışanları her türlü yasal normlar ve farklı sektörler için hazırlanan farklı kurallara göre düzenleniyordu³⁵.

³⁵ <http://www.bibliotekar.ru/administrativnoe-pravo-6/50.htm>.(11.02.2012)

Kamu personel yönetiminin gelişimiyle ilgili 1930'lu yıllarda SSCB'de üretim, yönetim ve iş örgütlenmesi, personel yönetimi konularında akademik çalışmalar yapılmıştır. Bunun sonucunda yönetim ve organizasyon konularında kitaplar yayınlanmıştır. Bununla beraber, kamu personeli sisteminin gelişimi konusunda önemli olan adımlardan biri, orta mesleki eğitilmiş (Türkiye'deki ön lisanslara denk düşmektedir) ve yüksek eğitilmiş (Üniversiteler) personel hazırlama sistemi geliştirilmiştir.

1940'lı yıllar döneminde İkinci Dünya Savaşı'nın başlaması nedeniyle personel yönetimi sisteminde önemli bir mevzuat değişikliği gerçekleştirilmemiştir. Savaş sonrası dönemde ise yönetim konusunda akademik çalışmalar devam etmiştir³⁶.

1960'lı yıllarda birkaç makale³⁷ ve bazı kitaplarda³⁸ SSCB'de memurların ayırt edici özellikleri kaleme alınmıştır. Örneğin 1962 yılında "Pravovedeniye" dergisinde yayımlanan A.A.Jdanov'un "O ponyatii sovetskoy gosudarstvennoy slujby" (Sovyet devlet memurluğu kavramı) makalesinde kamu personelin diğer çalışanlardan (kooperatif örgütlerde istihdam edilenler) hak ve hükümleri, statüsü, görevi, yetkilerinin ayırt edilmesi gerektiği vurgulanmıştır³⁹.

Manohin tarafından kaleme alınan "Sovetskaya gosudarstvennaya slujba" (*Sovyet devlet memurluğu*) kitabında Sovyet kamu hizmeti kavramı ve ilkeleri, kamu görevini yerine getirirken yasal düzenlemeler, kamu personelinin statüsü, kamu

³⁶ <http://www.uprpers.ru/management/sushhnost-i-istoriya-upravlenie-personalom-v-rossii.htm> (1.03.2012)

³⁷ Жданов, А. А., "О понятии советской государственной службы", *Правоведение*, 1962, №4.

³⁸ Манохин В. М., 1966, с.195. Нелидов Н., *Юридические и политические основания государственной службы: Государственная служба*, Ярославль, 1974, 292с. Власов В.А., *Основы советского государственного управления*, Юридическая лит., 1965, 287с.

³⁹ Жданов, А. А., *a.g.e.*, s.37-44.

personelini teşvik tedbirleri gibi konulara değinmiştir. Bununla beraber, kamu hizmeti mevzuatını geliştirme konusunda önerilerde bulunmuştur⁴⁰.

1970’li yıllarda devlet organlarında personel yönetimi ve organizasyonu ile ilgili bölümler açılmıştır. Kamu personel yönetimi, her kurumun “Personel Yönetim Bölümünün” (*Otdel Kadrov*) görevindeydi. Personel Yönetimi Bölümünde çalışanları işe almak, işten çıkarmak, tayin meselesi, eğitim gibi işlerle görevlendirilmiştir. Bu dönemde kamu personel yönetimi sistemi merkezleştirilmiş ve güçlendirilmiştir. Örneğin çalışanların yeniden eğitim görmesi ve staj yapmaları için çalışmalar yapılması gibi.

Piyasa ekonomisine geçiş döneminde (1990’lı yıllar) kamu personel yönetimi, Sovyet döneminde mevcut olan kamu personel yönetimi sisteminin yeniden gözden geçirilmesiyle başlamıştır. Devletin sosyal politika mekanizmalarının eskimesi, enflasyon oranının yüksek olması ve personele garanti edilen sosyal hizmetlerin yerine getirilmemesi, personel yönetimi sisteminin tekrar gözden geçirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. 1995’lerden sonra kamu personeli politikaları geliştirilmiş, kamu personeli yönetim bölümlerinin görevleri yeniden yaratılmış, personeli geliştirme ve eğitim sisteminde daha fazla ağırlık gösterilmeye başlanmıştır⁴¹.

c. Kamu Personel İstihdamı

SSCB’de kamu hizmeti ve kamu personeli konularına herhangi bir mevzuatta değinilmemiş, bunun yerine yönetmelikler ile düzenleniyordu. Sadece Silahlı

⁴⁰ Кан А. Д. и др., “Рецензия”, *Правоведение*, 1967, № 6, с.128-129.

⁴¹ Иванова-Швец Л.Н., Корсакова А.А., *Управление персоналом*, Москва, 2009, s.15-18.

Kuvvetler ve kolluk hizmetlerde istihdam edilenleri kapsayan tüzükler mevcuttu⁴². Örneğin 1922 yılında yürürlüğe giren “Devlet organları ve iş yerlerinde görev belirleme ile ilgili geçici kurallar” ve “Kamu görevlilerinin tek tip isimlendirmesi” Goskomtrud⁴³ tarafından onaylanmıştır. “Tek tip isimlendirme” adında devlet bünyesinde ve kamu kurumlarında en önemli görev pozisyonlarının listesi ve bu göreve alınacaklar için özel şartlar belirlenmiştir⁴⁴. Tek tip isimlendirmede çalışanların görevlerinin niteliklerine göre 3 gruba kategorize edilmiş olup, bunlar temsilciler (*predstaviteli vlasti*), uzmanlar (*doljnostnyye litsa*) ve teknik çalışanlar (*vspomogatelnyy personal*) adında 3 gruba ayrılmıştır.⁴⁵ Temsilciler, SSCB’yi yöneten komite üyeleri ve bunlar ülkenin yönetilmesi için alınan kararlarda söz sahibi olanlardır, ayrıca seçimle gelmekte ve kamu personeli olarak görülmemektedirler. Temsilcilerin daha çok siyasi görevleri olduğundan dolayı kamu personeli sayılmamaktadırlar. Uzmanlar ise alınan kararların icrası ile görevlendirilen ve özel hukuk kurallarına göre işe alınan memurlardır. Uzmanlar, seçim (örneğin yargıç yardımcıları), atama (rektörler, daire başkanları) veya yarışma (akademisyenler, sanatçılar) yollarıyla işe alınırlar ve kamu personeli niteliğini taşırlar. Üçüncü kategoriye ait olanlar, günlük büro işleriyle görevlendirilmiş teknik çalışanlardır. Bunların işe alınmasında daha çok yarışma yöntemi kullanılmıştır. Kısaca, Sovyet idari hukukuna göre, temsilciler ile teknik çalışanlar kamu personeli

⁴² <http://www.kazedu.kz/referat/188370> (12.05.2013)

⁴³ Sovyetler Birliğinde kurulan Milli Çalışma Komitesi, (*Gosudarstvennyy Komitet Truda ya da kısaca Goskomtrud*).

⁴⁴ <http://www.kazedu.kz/referat/188370> (12.05.2013)

⁴⁵ Вишняков В. Г., “О классификации служащих органов государственного управления”, <http://lawlibrary.ru/article1017958.html> (16.02.2013)

sayılmamaktadırlar. Sadece ikinci gruba tabi olan uzmanlar, kamu personeli niteliğini taşımaktadır⁴⁶.

1990'lı yılların başında RF'nda kamu personel istihdamı konusunda SSCB dönemindekine benzer bir şekilde olduğunu görebiliriz. Kamu görevi, 119 FK kanununa⁴⁷ göre "A", "B" ve "C" olarak 3 gruba ayrılır.

"A" grubuna RF Anayasası, Federal Kanunlar ve Birimlerin Yasaları ile belirlenmiş, doğrudan devlet organlarının yetkilerini yerine getirmekle yükümlü olanlar (Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar, RF Federal Toplantı meclis Başkanı, RF Birimlerinin Yasama ve Yürütme organlarının Başkanları, Mebuslar vs) tabiidir. Bu görevlilerin listesi "RF'nda kamu görevi" kararnamesinde yer bulmuştur ve 48 isim verilmiştir⁴⁸.

"B" grubun'a "A" grubunda yer alanların görevini yerine getirmekte onlara doğrudan yardımcı olarak hizmet sunanlar yer almaktadır. Bunlar RF Cumhurbaşkanı yardımcıları 13 görevli, RF Federal Toplantısına tabii 5 görevlidir. Anılan kararnamede bu gruba tabii 120 farklı isim verilmiştir.

"C" grubuna ise devlet organlarında görev yapan tüm personel tabiidir. C grubu kendi içinde kademesine göre beşe ayrılır. En yüksek kademe derecesi 1.derece olarak hesaplanır. Göreve ilk başlayan personel, 5.dereceli kamu personeli olarak adlandırılır.

⁴⁶ Петров Г.И., *Сущность советского административного права*, Издательство Ленинградского Университета, 1959, с.188.

⁴⁷ 31.07.1995 tarihli 119 FK sayılı RF Kamu Hizmeti Temelleri Kanunu.

⁴⁸ 11.01.1995 Tarihli 32 Sayılı RF Cumhurbaşkanının Kararnamesi.

“A” grubuna tabii olanlar kamu personeli olarak görülmemektedir ve seçim ya da atamayla görevlendirilmektedir. Diğer iki gruptakiler kamu hizmeti sunanlar ve kamu personelidir, bunlar seçim ve çeşitli yarışmalarla işe alınmaktadırlar.

Sırayla açıklayacak olursak RF’nda 1995 tarihli 119 FK sayılı Kanuna göre kamu personelinin A, B ve C olarak kategorilere sınıflandırılmıştır. 2004 yılında kabul edilen 79 FK sayılı kanunla 119 FK sayılı Kanun yürürlükten kaldırıldı ve devlet-sivil hizmetini sunan kamu görevlileri yeniden 4 kategori ve 5 grup olarak sınıflandırılmıştır. Bunlar aşağıda gösterilmektedir:

1-Kategori. Yönetici – devlet organlarındaki bölüm yöneticiler ve alt bölüm başkanları ve onların yardımcılardır.

2-Kategori. Yönetici yardımcıları (danışmanlar) – yöneticilerin, kamu görevlilerin belli bir işleri yapmakta yardımcıları ve belli bir süre için atanırlardır.

3-Kategori. Uzmanlar – kamu hizmetinde kanunla görevleri, hakları ve yasakları belirlenen, kamu hizmetinde kendine yüklenen görev ve fonksiyonları yerine getirmek için vadesiz atanan kamu personelleridir.

4-Kategori. Yardımcı uzmanlar – örgütsel, belgelerle ilgili işler, mali-ekonomik işler vb. işleri sağlayan, onunla ilgili görevlendirilen kamu personelleridir⁴⁹.

Gruplara göre sınıflandırmada ise, top, chief, leading, senior ve junior’dur⁵⁰. Kanuna göre kategori ve gruplara ayrılmasıyla beraber bunların kendi arasında bir bağlantı sağlanmaktadır.

⁴⁹ Катувльского Е.Д. и др, *Основные направления и принципы работы с персоналом в государственном аппарате*, Москва, 1997, с.86.

⁵⁰ Türkçede tam karşılığı olmadığından dolayı İngilizce karşılıkları kullanılmıştır.

Tablo 4 – 79 FK kanununa göre kamu görevlilerin gruplara kategorize edilmesi

Yönetici	Yönetici yardımcıları	Uzman	Uzman yardımcısı
Top	Top	Top	Top
Chief	Chief	Chief	Chief
Leading	Leading	Leading	Leading
		Senior	Senior
			Junior

Böylece kamu personelinin 5 grupta sınıflandırılmasının amacı, kamu personel istihdamında belli bir düzen sağlamak ve kamu personelinin kariyer basamağında ilerleme konusunda motive etmek olmuştur. Gruplara ayırmada genelde, eğitim seviyesi, staj yapma durumu, başarılik göstergeleri dikkate alınır. Kamu personeli değerlendirme sınavları sonucunda kamu personelinin kıdemi yükselir. Örneğin, sınav sonucunda “senior” uzmandan “top” uzmana kadar yükselebilmektedir⁵¹.

Bunları sistematik olarak aşağıdaki tabloda görebiliriz.

Tablo 5 –Dönemlere göre kamu görevlileri

Dönem	Kategori	Tanımı
SSCB’de işleyen Tek tip isimlendirme ye göre kamu personelinin 3 kategorisi:	Temsilci	SSCB’yi yöneten komite üyeleri ve bunlar ülkenin yönetilmesi için alınan kararlarda söz sahibi olanlar. Seçimle göreve gelirler. Siyasi görevi vardır. Kamu personeli değiller.
	Uzman	Alınan kararların icrası ile görevlendirilen memurlar. Seçim, atama, yarışma yoluyla işe alınırlar. Kamu personelidir.
	Teknik çalışan	Günlük büro işleri ile görevlendirilenler. Kamu personeli sayılmamaktadır
1995 tarihli 119 FK sayılı kanuna göre 3 kategori	“A”	RF Anayasası, Federal Kanunlar ve Birimlerin Yasaları ile belirlenmiş, doğrudan devlet organlarının yetkilerini yerine getirmekle yükümlü olanlar (Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar, RF Federal

⁵¹ <http://imp.rudn.ru/lectures/207/P2.htm> (13.04.2013)

		Toplantı meclis Başkanı, RF Birimlerinin Yasama ve Yürütme organlarının Başkanları, Mebuslar vs). Seçimle gelenler. Kamu personeli değiller
	“B”	“A” grubunda yer alanların görevini yerine getirmekte onlara doğrudan yardımcı olarak hizmet sunanlar yer almaktadır. Bunlar RF Cumhurbaşkanı yardımcıları 13 görevli, RF Federal Toplantısına tabii 5 görevlidir. Anılan kararnamede bu gruba tabii 120 isim verilmiştir. Kamu personelidir.
	“C”	Devlet organlarında görev yapan tüm personel tabiidir. Kamu personelidir.
2004 tarihli 79 FK sayılı kanuna göre 4 kategori	Yönetici	Devlet organlarındaki bölüm yöneticiler ve altbölüm başkanları ve onların yardımcılarıdır. Kamu personeli değiller
	Yönetici yardımcısı	Yöneticilerin, kamu görevlilerin belli bir işleri yapmakta yardımcıları ve belli bir süre için atanırlardır. Kamu personeli değiller
	Uzman	Kamu hizmetinde kanunla görevleri, hakları ve yasakları belirlenen, kamu hizmetinde kendine yüklenen görev ve fonksiyonları yerine getirmek için vadesiz atanan kamu personelidir.
	Yardımcı uzman	Örgütsel, belgelerle ilgili işler, mali-ekonomik işler vb. işleri sağlayan, onunla ilgili görevlendirilen kamu personelidir

Yukarıdaki tablonun incelenmesi, SSCB’den RF dönemine kadar kamu personeli istihdamında gerçekleşen değişiklikleri gösterir. İki dönem için de aynı olan şey, kamu personel olabilmesi için personelin siyasi görevi idari görevden ayrı tutulması şart olmuştur. Bununla beraber her iki dönemde kamu personeli, kamuya yararlı hizmetler sunan ve el işlerini yapmayan memur olarak gösterilmiştir.

III. KAMU PERSONEL İLKELERİ

Kamu personel ilkeleri başlığı altında kamu personeli olabilme hakkı, statüsü, hizmet içi eğitim, değerlendirme, disiplin ve görevin sona ermesi konuları incelenmiştir.

a. Kamu Personeli Olabilme Hakkı

SSCB’de kamu personeli olabilme hakkına sahip olanlar değil, kamu personeli olamayacak olanlar listesi hazırlanmıştır⁵². Bu belgeye göre, yönetici ve onunla akrabalık ilişkisi olan kişinin, bir dairede çalışması yasaklanmıştır. Eğer yönetici ile onun emri altında görevlendirilen personelin arasında bir bağ olduğu açıklanırsa, hem yönetici hem personel tazminatsız ve uyarısız görevden alınacakları gösterilmiştir⁵³.

RF’nda ise kamu görevine aday olanlarda siyasi, iş ve bireysel sıfatlarına önem verilmektedir. Ayrı-ayrı inceleyecek olursak, siyasi sıfatları dediğimiz, adayın vatan sevgisi, kamu yararı için çalışmaya hazır olması ve siyasi görüşlerinin nasıl olduğudur⁵⁴. Adayın siyasi sıfatını ölçmek zordur, ancak iş görüşmesi için mülakat sırasında işveren tarafından değerlendirilebilir. Yani siyasi sıfatını değerlendirmek işverene bırakılmıştır.

İş sıfatları ise, çalışma yeteneği, organizasyon kabiliyeti, verilen işi yapmakta dürüstlüğü, sorumluluğu, iş yerinde yaratıcılığıdır.

Adayın bireysel sıfatlarını üçe ayırabiliriz: ahlaklılığı (dürüstlük, adalet, iyi niyetlilik) fiziksel performansı (sağlık durumu, çalışabilme durumu) ve iletişim kurabilme yeteneği(diğerleriyle çalışabilme yeteneği)⁵⁵.

Devlet-Sivil Kanununa göre 18 yaşını doldurmuş RF vatandaşı kamu personeli olabilme hakkı tanınmıştır. Üst yaş sınırı ise 60 yaş olarak görülmüştür.

⁵² Декрет СНК РСФСР от 21.12.1922 «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях».

⁵³ Жданов, А. А., “О понятии советской государственной службы”, *Правоведение*, 1962, №4, с.37-44.

⁵⁴ <http://www.bibliotekar.ru/administrativnoe-pravo-3/62.htm> (16.04.2012)

⁵⁵ <http://www.bibliotekar.ru/administrativnoe-pravo-3/62.htm> (16.04.2012)

Ancak 29 Kasım 2010 yılında getirilen kanun değişikliği ile işveren tarafı uygun görürse kamu personeli 65 yaşına kadar görevini yerine getirebilmektedir⁵⁶. Başka bir kanun değişikliği ile yaş sınırı yöneticiler kategorisi için 65'ten 70 yaşa kadar çıkartılmıştır⁵⁷. En son yapılan değişikliğin gerekçesi üst düzey yönetici kategorisinde nitelikli personelin kalmasını sağlamak olarak gösterilmiştir⁵⁸.

79 FK sayılı Kanununun 12. Maddesine göre kamu personeli olabilme koşulları şunlardır:

- Mesleki (yüksek) eğitim seviyesi;
- Kamu hizmeti kıdemi;
- Uzmanlık hizmet kıdemi (deneyimi);
- Görevini yerine getirmekte mesleki bilimi ve yetenekleri;

Mesleki eğitim seviyesi, kamu personelinin ait olduğu kategori ve grubuna göre değişir. Örneğin yönetici, yönetici yardımcısı, uzman ve top ile chief grubundaki yardımcı uzmanlar için yüksek mesleki eğitimi (üniversite mezunu) olması şarttır. Diğer grup yardımcı uzmanlar için yüksek okul mezunu olması yeterli görülmüştür.

Kamu hizmeti kıdemi ile uzmanlık hizmet kıdemi (deneyimi) kriterleri kamu personelinin ait olduğu gruba göre değişmektedir. Aşağıdaki tabloda süreleri belirtilmiştir.

⁵⁶ Федеральный закон от 29 ноября 2010 года № 317-ФЗ.

⁵⁷ Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 327-ФЗ.

⁵⁸ Возраст нахождения на госслужбе повысят до 70 лет, <http://sterlegrad.ru/russia/public/print:page.1.32857-vozhrast-nahozhdeniya-na-gossluzhbe-povyssyat-do-70-let.html> (08.05.2014)

Tablo 6 – Kamu personeli olabilme için Kamu hizmeti kıdemi ile Uzmanlık hizmet kıdemi (deneyimi) kriterleri⁵⁹

	top	chief	leading	senior	junior
Kamu hizmeti kıdemi	chief olarak en az 2 yıl	leading olarak en az 2 yıl	senior olarak en az 2 yıl	-	-
Uzmanlık hizmet kıdemi (deneyimi)	En az 5 yıl	En a 3 yıl	En az 3 yıl	En az 3 yıl	-

RF’nda kamu görevine başlarken, cinsiyet, ırk, milliyet, kökeni, mülkiyet ve resmi statü, ikamet yeri, dini inançları, herhangi bir toplum birleşimlerine üye olması vs. gibi sorularda doğrudan ya da dolaylı kısıtlamalar veya avantajlar kabul edilmesine izin verilmemektedir⁶⁰.

b. Göreve Başlama

Göreve başlama konusunda SSCB’de Maliye Bakanlığı personel işlerinin denetim ve koordinasyonu ile görevlendirilmiş. Kamu hizmetinde yeni bir kadro açılması için, Maliye Bakanlığına kayıt gerekmekteydi. Federal devletlerin ve mahalli idarelerin yeni bir memur almaları veya yeni bir memuriyet kadrosu ihdas etmeleri halinde bunu Maliye Bakanlığına önceden kaydettirmeleri gerekirdi⁶¹. Bakanlık bu tür atama veya yeni istihdam yeri yaratmanın kurallara uygun olup olmadığını denetleyerek izin verir. Bu sistem, zaman alıcı ve sistemi yavaşlatıcıydı. Federal devlet ve mahalli idarelerin memurları, merkezi idare ile sıkı ilişki içindedir. Denetime tabiydiler. Görevlere doğrudan üst hiyerarşik makamlarca atama yapılırdı.

⁵⁹ Охотский Е. В., *Управление персоналом государственной службы*, Москва, 1997, с.125.

⁶⁰ Оболонский А.В., “Государственная служба в России и в мире: Тенденции последних десятилетий”, *Чиновник*, № 3 (37), 2005.

⁶¹ Манохин В. М., 1966, с.145.

SSCB'nin ilk yıllarında proletarya devletin işsizlik ile savaş amacıyla "Emek Borsası" (*Birja Truda*) kurulmuştur⁶². 31 Ocak 1918 yılında V.İ.Lenin "Emek Borsası" hakkında tüzüğe imza atarak, anılan borsanın görevini işsizliği azaltmak ve işsizlere devlet tarafından yardım amacıyla belli bir miktarda maddi destek verilmesini sağlamıştır. 1930'lu yıllarda SSCB'de işsizliğin ortadan kaldırılmasıyla beraber Emek Borsasının varlığı sona ermiştir.

1995 yılında yürürlüğe giren 119 FK Kanununa göre RF'nda kamu hizmetine yeniden başlamada ve devam etmede atamaların 3 türü vardır. İlkinde, kamu hizmetinin "B" ve "C" grubuna atamalar doğrudan "A" grubu hizmetini yerine getiren yönetici tarafından ya da ilgili kurum kararıyla Federal Kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak gerçekleştirilir. İkincisinde, kamu hizmetine "C" grubunun 5.kategorisine kamu hizmetine kurumun ilgili yöneticisi tarafından atanır. Son türüne göre, "C" grubunun 1,2,3, ve 4. kategorilerine yarışma düzenlenerek seçilir⁶³.

RF'nda ise kamu hizmetinde göreve başlama 79 FK sayılı Kanunla belirlenen şartlarla gerçekleştirilir. Bu bahsedilen kanuna göre göreve başlamada yarışmalar düzenlenir. Kamu hizmetinde 1. ve 2. kategoriler için, yani yöneticiler ile yönetici danışmanları istihdamı için yarışma düzenlenemez. Diğer iki kategori için yarışma bahsi geçen kanuna uygun olarak düzenlenir. Bu yarışma sonucunda her vatandaş için RF'nda Kamu Personel Rezervi'ne kayıt olma hakkı tanınmıştır. Kamu Personel Rezervinin amacı, devlet organlarında boş kadroları zamanında nitelikli kamu personeli ile sağlamaktır. Kamu Personel Rezervi ülkedeki üniversitelerle sıkı

⁶² Значение слова "Биржа труда" в Большой Советской Энциклопедии. <http://bse.sci-lib.com/article118883.html> (30.03.2014)

⁶³ 31.07.1995 tarihli 119 FK sayılı RF Kamu Hizmeti Temelleri Kanunu.

iletişimdedir. Üniversite mezunları yarışma sonucunda Kamu Personel Rezervine katılabilir. Kamu hizmetinde yeni kadro açıldığı zaman Rezerve katılanlar kendi aralarında yarışmaya katılarak kamu personeli olabilme hakkı kazanır⁶⁴.

RF’nda 2004 yılında 79 FK kanununun kabul edilmesiyle kamu personelinin göreve başlama konusunda değişiklikler gerçekleştirildi. 119 FK kanununda gösterilen atama ile göreve başlama ortadan kaldırıldı. Yani kamu personeli olabilme için yarışma düzenlenir oldu. Yarışma düzenlemenin şartları 79 FK kanununun 22.maddesine göre yapılmaktadır. Yarışma sonucunda Kamu Personel Rezervine katılarak boş olan kadro yerine Kamu Personel Rezervinden seçilir oldu.

Bununla beraber, “Çalışanlar Borsası”⁶⁵ faaliyet göstermektedir. Çalışanlar Borsasının Kamu Personel Rezervi’nden farkı, Çalışanlar Borsasının hem özel sektör hem devlet sektörü için çalışıyor olmasıdır.

Genel olarak şunu söyleyebiliriz, SSCB’den bugüne kadar kamu hizmetinde göreve alma iş sözleşmesi yoluyla olmaktadır. Genellikle, bir mevki içi aday olanın dosyalarının (sicili, varsa daha önceki çalışma yerinden referans vs.) incelenmesi sonucunda, önce deneme niteliğinde belli bir süreli staj devresinden sonra asaleten atama kararı alınabilir. Seçim yoluyla işe alınma, hem iki dönem için, siyasi temsilciler için geçerliydi. Atama yoluyla işe alma ise, SSCB’de daha çok kullanılan bir yöntemdir. Yarışma yoluyla işe alınma, SSCB’de, genelde akademik personel ve sanatçılar için uygulanan bir yöntem olup, RF’nda daha çok kullanılan bir yöntem olmuştur.

⁶⁴ https://rezerv.openrepublic.ru/ggs/civil_service/kadrovyy-rezerv-gos.php (10.04.2013)

⁶⁵ İşveren ve iş arayanların iletişim halinde olmasını sağlayan örgüt. Çalışanlar Borsasına iş arayanlar kaydını yaptırarak uygun iş bulma imkanına sahip olurlar. Çalışanlar Borsası işsiz kamu personeline iş bulmakla kalmayıp, devletin bu konudaki istatistiksel verilerini de sağlıyor.

i. Hizmet Sözleşmesi

Kamu hizmetinde göreve başlarken kamu kurumu ile personel arasında hizmet sözleşmesi hazırlanır. Ancak, göreve başlarken kamu personeli tarafından sözleşme imzalanması, kamu personelinin Türkiye'deki gibi sözleşmeli personel olduğu anlamına gelmez. Çalışanın ve işverenin hizmet sözleşmesini imzalaması, SSCB'den bugüne kadar gelen, işe başlamadan önce yapılan bir prosedür olmuştur.

SSCB'de kamu personeli göreve başlamadan önce personel ile işveren kurum tarafından iş sözleşmesi imzalanırdı. SSCB Yasama Temeli Kanununa göre iş sözleşmesinin 3 türü vardır: vadesiz iş sözleşmesi, vadeli (en fazla 3 yıl) iş sözleşmesi ve belli bir görevi yerine getirme sürecini kapsayan iş sözleşmesi⁶⁶.

RF'nda iş sözleşmesi konusunda 119 FK kanununu ile değişiklik yapılmıştır. İş sözleşmesinin üçüncü türü olan, belli bir görevi yerine getirme sürecini kapsayan iş sözleşmesi kaldırılıp, vadesiz ve en fazla 5 sene için yapılan iş sözleşmesi olarak değiştirilmiştir⁶⁷.

2004 yılında ise iş sözleşmesi ile ikinci değişiklik gerçekleştirilmiştir. İsim olarak iş sözleşmesi değil devlet memurlarının hizmet sözleşmesi olarak kabul edilmiştir⁶⁸. Hizmet sözleşmesine göre kamu personeli RF İş Kanununun temel kurallarına uymak zorundadır olarak gösterilmiştir. Sözleşme metni, iş ile ilgili genel hükümleri içerecektir ve ek olarak, her iki tarafın hakları ve yükümlülüklerini genişletilmesi ve açıklanması amacıyla ek koşullar ilave edilebilir olarak gösterilmiştir.

Hizmet sözleşmelerinin birkaç türü vardır:

⁶⁶ <http://www.stroitelstvo-new.ru/drevesina/ohrana-truda/trudovoj-dogovor.shtml> (30.03.2014)

⁶⁷ 31.07.1995 tarihli 119 FK sayılı RF kamu hizmeti temelleri Kanunu.

⁶⁸ 27.07.2004 tarihli 79 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti Kanunu.

- Kategoriye göre (yöneticiler, danışmanlar, uzmanlar ve uzman yardımcıları için hizmet sözleşmeleri);

- Kabul edilen zamanına göre (vadeli ve belirsiz bir süre için).

Hizmet sözleşmesini hazırlama görevi her kurumun Personel Yönetim Dairesi ve Hukuk Departmanına verilmiştir. Hizmet sözleşmesi, sözleşmenin asıl metninden ve hizmete başlayacak olan kamu görevlisinin resmi kurallarından oluşmaktadır⁶⁹.

ii. Adaylık

Hem SSCB’de hem RF’nda kamu personelinin işe alınmadan önce deneme amacıyla adaylık süreci öngörülmüştür. Kamu personelinin atama kararında ve hizmet sözleşmesinde kamu hizmetine alınacak adayların, iki taraflı anlaşmaya göre deneme süreci belirlenebilmektedir. Bunun amacı ise kamu görevlisinin iş potansiyelini belirlemektir. Deneme süresi, 3 ve 6 ay arasında olabilmektedir⁷⁰. Adaylık konusunda SSCB döneminden RF dönemi arasında fazla değişiklik yapılmamıştır. 1995 yılında kabul edilen 119 FK kanununda da adaylık süresi 3 veya 6 ay arası olarak görülmüştür.

Kararda veya hizmet sözleşmesinde deneme sürecinden bahsedilmiyorsa kamu personeli, kamu hizmetine deneme süresiz alınmış anlamına gelmektedir.

⁶⁹ Томильцев А.В., Воронина Л.И., “Управление персоналом в органах государственной власти и местного самоуправления”, <http://old.midural.ru/midural-new/training/textbook/%D3%EF%F0%E0%E2%EB%E5%ED%E8%E5%20%EF%E5%F0%F1%EE%ED%E0%EB%EE%EC/Pages/1.3.htm> (06.03.2012)

⁷⁰ Иванова В.П., *Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом*, Москва, 2003, с.156-159.

Deneme süreci boyunca aday için, kamu hizmeti ile ilgili tüm kanun ve kararlar geçerli olmuştur⁷¹.

Aşağıdakiler için deneme süreci tabii değildir:

1. Kamu hizmetine alınacak hamile kadınlar;
2. Yükseköğretim kurullarında, eğitimini tamamladıktan sonra kamu hizmetine kesin alınması hakkında sözleşmeler yapılan vatandaşlar;
3. Yönetici ve danışmanlık görevine başlayacak adaylar;
4. Yeniden örgütlenme ya da başka bir sebeplerle iş yerini değiştiren kamu görevlileri.

Deneme sürecinin sonucunda işveren işe alınacak personelden memnun kalmaması durumunda:

1. Kamu görevlisine daha önceki işinde çalışmasına devam ettirmek;
2. Deneme sürecinin bitmesinden en geç 3 gün önce, çalışanın deneme sürecinde başarısız olduğunun sebeplerini açıklayarak yazılı şekilde personele vererek hizmet sözleşmesinin sona erdiğini belirtmek gerekmektedir.

Personel, işverenin kararından memnun olmadığı durumda mahkemeye itiraz edebilir. Eğer deneme süreci bittiği durumda da çalışan işine devam etmekteyse onun işe alındığı anlamına gelmektedir. Çalışan, deneme sürecinin bitmesine en geç üç gün önce, yazılı olarak işverene, kendi isteği ile hizmet sözleşmesini iptal etmek istediğini belirtebilir⁷².

⁷¹ Игнатъева В.Г., *Государственная служба*, Март, Ростов н/Д., 2004, с.193.

⁷² 27.05.2003 tarihli 58-FK sayılı RF Kamu Hizmeti Sistemi Kanunu.

c. Kamu Görevlilerinin Statüsü

Kamu personelinin hukuki statüsü, personelin istihdam edildiği kamu kurumu ve diğer personel ile arasındaki ilişkilerde, onun hakları ve görevlerinin hukuki temelidir⁷³ olarak tanımlanmıştır.

SSCB’de kamu personeli konusunda hukuki düzenlemeler detaylı olarak sadece yargıçlar ile askeri personel alanı kapsamında olmasına rağmen, tüm devlet memurları özel bir rejime tabidir. Memurların işe alınması, görevine son verilmesi, hukuki derecesi ve sorumlulukları konusunda özel bir statüsü vardı. İş sözleşmesi buna bir örnek olarak gösterilebilir. Her kamu personeli göreve başlamadan önce iki tarafın (işveren ve işgören) hakları, yükümlükleri, yasakları ve diğer iş koşulları açık bir şekilde gösterilen iş sözleşmesini imzalıyordu.

SSCB’de, komünist partinin kurallarına, SSCB Çalışma Disiplinine ve SSCB Anayasasında belirlenen çalışma düzenlemelerine uymak, kamu personelinin yükümlülüğü olarak tanınmıştır. İş kanununda (2.madde) ise işveren kamu personelinden hizmet sözleşmesinde gösterilen yükümlülükleri yerine getirmesini talep etme hakkına sahiptir olarak gösterilmiştir. 189.maddeye göre ise kamu personeli görevini yerine getirmek için belli bir ortam yaratılması, kamu personelinin hakkı olarak belirlenmiştir⁷⁴.

SSCB’den RF’ndaki geçiş döneminde kamu personelinin hukuki statüsü konusunda gerçekleştirilen ilk fark, siyasetin kamu personeli yönetimi konusundan ayrı tutulması olmuştur⁷⁵.

⁷³ Мальцев Г.В., *Права личности: юридическая норма и социальная действительность*, Москва, 1979, с.50.

⁷⁴ <http://studentbank.ru/view.php?id=25756&p=2> (19.02.2013)

⁷⁵ <http://www.allpravo.ru/diploma/doc10p0/instrum3020/item3023.html> (12.04.2014)

SSCB'nin yıkılmasından sonra 1995 yılında yürürlüğe giren 119 FK Kanununda kamu personelinin hakları, ödevleri ve uyması gereken yasaklar 9-11 maddeler arasında belirlenmiştir. 9 sene sonra 79 FK sayılı kanunıyla kamu personelinin hukuki statüsü konusunda değişiklikler gerçekleştirildi. Ücretlendirme konusu, sağlık sigortası ve kamu personelinin ailesiyle birlikte devlet koruması altına alınması, en önemlisi de kamu personelinin asıl işine zararı olmadığı durumda ek işte görev alabilmesi hak olarak tanınmıştır. Uyması gereken yasaklar konusunda, kamu görevinden ayrılmasından sonra 2 sene içinde önce görev alan kurum ile doğrudan ilişkide olan özel kurumlarda çalışması yasaklanmıştır⁷⁶.

Aşağıda kamu personelinin hukuki statüsü halen yürürlükte olan 79 FK kanununa göre düzenlenmiş hali gösterilmiştir.

i. Hakları

Kamu personellerinin hakları aşağıda gösterilmektedir:

- Görevini yerine getirmesinde gerekli olan tüm örgütsel ve teknik koşulların sağlanması;
- Görevi, hakları değerlendirme şartları, disiplin kuralları hakkında bilgi sağlanması;
- Mesai saatleri, tatil zamanı ve yıllık izin kullanması;
- RF'nda kabul edilen diğer hukuki düzenlemeler, hizmet sözleşmesinde belirtildiği gibi emeği karşılığında belli bir ücret alması ve kanunlarda gösterilen ek ödeme, prim alması;

⁷⁶ 27 Temmuz 2004 tarihli 79 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti Kanunu.

- Görevlerini yerine getirmek için öngörülen şekilde gerekli bilgileri almak ve kamu kurumu geliştirilmesi için tekliflerde bulunabilmesi;

- Kişisel dosyasındaki belgelere ulaşabilmesi, kendisi hakkında yazan yönetici (danışman) değerlendirmelerine kişisel dosyasına konmadan önce erişebilmesi;

- İş yerinde yükselmek için yarışmaya katılması;

- Kanunlarda uygun görülen koşullarda mesleki gelişim eğitimi ve seminerlere katılması;

- Haklarını koruma, sosyo-ekonomik ve mesleki amaçlarda sendika kurma veya sendikalara üye olması;

- Görev aldığı iş yerinde ortaya çıkan anlaşmazlıkların çözülmesi için gerekli halde mahkemeye başvurması;

- RF kamu görevlilerinin sağlık sigortası ile ilgili Kanuna göre sağlık sigortasından yararlanması, kendisinin ve ailesinin hayatı ile sağlığının korunması;

- RF kanunlarına göre emekli olması;

- İşvereni haberdar etmesi ve asıl işine engel olmayacak şartıyla diğer ücretli ek işte görev alabilmesi kamu personelinin hakkı olarak tanınmıştır⁷⁷.

ii. Yükümlülükleri

Kamu görevlinin yükümlülükleri aşağıda gösterilmiş. Bunlar:

⁷⁷ 27 Temmuz 2004 tarihli 79 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti Kanunu.

- RF Anayasasını, federal kanunları, federal yasaları, RF'nun diğer normatif yasal düzenlemelerini, RF Birimlerinin kanunlarını, normatif düzenlemelerine uygun olarak çalışmak, bunların uygulanmasını sağlamak;

- Resmi yönetmelik ve talimatlara uygun olarak görevlerini yerine getirmek;

- Yöneticilerin verdiği işlerini RF kanunlarına uygun olarak yapmak;

- Resmi görevini yaparken vatandaşların ve kuruluşun haklarına aykırı gelmemek;

- Çalışma yerinin resmi yönetmeliğini, iş kurallarına uymak;

- Resmi görevleri uygun performans için gerekli yeterlilik seviyesini sağlamak;

- Devlet sırrı ve diğer federal yasalar tarafından korunmakta olan belgeleri ilan etmemek (açıklamamak), iş yerindeki diğer çalışanların özel hayatı ve sağlığı ile ilgili bilgileri korumak;

- Resmi görevleri yerine getirmek için ona ayrılan kamu ve belediye mülkiyetini korumak, federal yasa çerçevesinde, öngörülen şekilde kendisi ve aile bireyleri hakkında bilgi vermek, geliri ve özel mülkiyeti hakkında gerekli bilgileri vermek;

- RF vatandaşlığından feragat ettiğinde veya başka bir devlet vatandaşlığına aldığı zaman bilgilendirmek.

Bununla beraber, kamu personeli kendisine verilen emirlerin yasalara aykırı olduğunda yerine getirmekte yükümlü değildir olarak gösterilmiştir⁷⁸.

⁷⁸ 27 Temmuz 2004 tarihli 79 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti Kanunu.

iii. Uyması gereken yasaklar

79 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti hakkında Kanununun 17. Maddesi kamu görevlilerinin uyması gereken yasakları açıklamaktadır. Ona göre,

- 1) Federal yasalarda gösterilen şartlar dışında ticari örgütlerde çalışmak;
- 2) Aşağıdaki durumlarda kamu hizmeti görevini değiştirmek yasaklanmıştır:
 - a) Kamu görevi için seçim veya atama;
 - b) Yerel yönetimlerde kamu görevi için seçim;
 - c) Devlet idaresinde kurulan mesleki sendikalarda ücretli olarak çalışmak;
- 3) Girişimcilik alanında faaliyette bulunmak;
- 4) Fayda alabilmek amacıyla menkul satın almak;
- 5) Devlet idaresinde üçüncü şahısların işinde, onun temsilcisi olmaya (Federal Kanunlara aykırı olduğu zaman);
- 6) Yaptığı görevi ile ilgili gerçek ve tüzel kişilerden ücret almak (hediye, para, krediler, vs.). Bunların dışında resmi iş ve diğer resmi olaylarda alınan hediyeler RF mülkü olarak kabul edilip, çalıştığı daireye teslim edilir.
- 7) Görevi ile ilgili gerçek ve tüzel kişilerin karşılamasıyla RF ülke dışına çıkması, (RF ve diğer devletlerarasında resmi iş gezisi olarak yurt dışına çıkması istisnadır).
- 8) Resmi görevleri ile ilgili olmayan amaçlar için devlet mülkünü kullanmaya ya da diğer kişilere dağıtmaya;
- 9) Resmi görevleri ile ilgili olan devlet sırrı taşıyan bilgileri açmaya, kendi yararı amacıyla kullanmaya;

10) Devlet idarelerinin faaliyetleri, yöneticiler, onların kabul ettiği sonuçlar hakkında (medya ortamında) açıklamalar yapmak veya eleştirmek

11) İşverenin yazılı izni olmadan, diğer ülkelerden, uluslararası kuruluşlardan, siyasi partilerden ve başka da kamu kurum ve dini kuruluşlardan ödüller, onursal unvan (ilimle ilgili unvanlar hariç) kabul etmeye;

12) Siyasi partiler, kamu dernekleri, dini dernekler ve diğer kuruluşların amaçlarında kendi resmi yetkilerini kullanmak;

13) İş yerinde siyasi partilerin yapılarını oluşturmak (siyasi partinin danışma yerlerini açmak)⁷⁹.

Bununla beraber kamu personeline devlet tarafından sunulan güvenceler vardır. Kamu personelinin görevini yerine getirmede iş verimliliğini arttırmak için devlet tarafından belli bir güvence sağlanması gereklidir. Kamu personelinin statüsü ve onun ödevleri ve yasaklarıyla beraber, ona karşı devletin yerine getirmesi gereken bazı ödevler de kanunla belirlenmiştir. Bu garantilerin amacı, kamu hizmetinin vatandaşın gözünde prestijli yapmaktır. İlk önce devlet işveren olarak kamu personeli için iyi iş koşullarını garanti etmesi gerekir. Buradaki iyi iş koşulları olarak, çalışma yeri, mobilya, ışık, ısıtma, ofis ekipmanı ve mesai saatleri, sayılabilir.

Ücret güvencesi. Kamu personelinin yaptığı işi için ücret federe bütçeden ödenir. Kamu personelinin hepsinin net maaşı dışında kademesine göre bir ücret ödenir ve artı kamu hizmetinin özel koşulları için ekstra ücret ile yıllık primler vardır. Kademesine göre ekstradan ücret kamuda yaptığı görev zamanına bağlıdır. Eğer, kamuda 1-5 yıl çalışıyorsa maaşının %10u net maaşına eklenir. Bunun gibi, 5-

⁷⁹ 27 Temmuz 2004 tarihli 79 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti Kanunu.

10 yıl için %15, 10-15 yıl için %20, 15 ve daha fazla yıl için %30 gibi rakamlar vardır⁸⁰. Yukarıdaki kamu hizmetinin özel koşulları için ekstra ücret ve primler verilmesi, her kurumun yöneticilerine bağlıdır. Yani her kurumda farklılıklar gösterir. Prim, genellikle senede 3 kere ve 3 maaşa denk olarak ödenir. Bundan başka kamu personeline onun unvanı, yabancı dil bilme yeteneği, devlet sırrı taşıyan işlerde çalıştığı için de maaşına eklemeler yapılabilir. Böylece ekstra ücret çalışanın net maaşından daha fazla olabilir.

Yıllık izin. Her kamu personeli yılda 30 gün ödemeli izin hakkı vardır. Bazı kategoriler için 30 günden fazla ödemeli yıllık izin verme fırsatı tanınmıştır. Örneğin top ve schief grubundaki kamu personeli için yıllık izin 35 gün olarak gösterilmiştir. Bunun dışında kamu personeli 1 yıl maaşının durdurulması şartıyla izin alabilir⁸¹.

Kamu personeli ve ailesi için ücretsiz tıbbi destek sağlanır. Emekli olunca da bu devlet tarafından güvence sağlanması devam eder.

Emeklilik. Her kamu personeli yaşı gelince⁸² emekli olabilir. Kamu görevinde çalışanın vefatı durumunda ailesi onun emeklilik maaşını almaya devam eder.

Sigorta. Kamu personeli görevdeyken, ölüm, sağlığına zarar gelme, çalışma yeteneğini kaybetme gibi konularda devlet tarafından kamu personeline sigorta verilir. Sigorta, devlet organı ile kamu personeli arasında sözleşme ile yapılır.

İş seyahatlerinde her türlü masraf devlet organı tarafından karşılanır.

Devlet, kurumun yeniden düzenlenmesi, örgütlenmesi durumlarında kamu personeline yeni iş yeri sağlamak zorundadır. Eğer kamu personeline iş bulunmadığı

⁸⁰ 27 Temmuz 2004 tarihli 79 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti Kanununun 50.maddesi.

⁸¹ 27 Temmuz 2004 tarihli 79 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti Kanununun 46.maddesi.

⁸² Emeklilik yaş haddi erkeklerde 60, kadınlarda ise 55 yaştır.

durumlarda, onun eğitimini yükselterek yeni iş bulmayla devlet yardım etmek zorundadır. Bu olmadığı zaman onu 1 seneliğine tecrübesinin devam etmesi şartıyla kamu rezervine alınır. Böylece ona iş verme güvencesi devlet tarafından sağlanır⁸³.

Böylece kamu personelinin iş güvencesi mevzuatta sağlam olduğunu görebiliriz. Onun sebebi ise kamu personelinin doğrudan devlet için, kamu yararı için çalışmasıdır.

d. Hizmet İçi Eğitim

Kamu personeli çalışma süresi boyunca, mesleği niteliğini ilgilendiren her türlü gelişim ve değişimlerden haberdar olması için eğitimini sürekli yenileme ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Personel, işin gerektiği performansa ulaşması için görevini yerine getirme süresi boyunca eğitimini devam ettirmesi lazımdır. Bunun için SSCB'den bu yana, her türlü kamu kurum ve kuruluşlar tarafından kamu personelinin iş niteliğini arttırma amacıyla görev süresi boyunca eğitim verme sistemi geliştirilmiştir.

SSCB'nde 1952 yılında SSCB Bakanlar Kurulu kararıyla, Sovyet Mesleki Gelişim ve Tekrar Hazırlık Enstitüsü, çalışanları mesleki eğitiminin yenilenmesi, mesleki gelişim ve yeterliliklerin yükseltilmesini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Ayrıca, bu Enstitü ilk başta Enerji Bakanlığına bağlı olarak kurulmuş olup, mühendisler için eğitim ve diğer taraftan yönetici ve danışmanların hazırlığını veriyordu. 1991 yılına kadar bu eğitim devam etmiş ve daha sonra 1992 yılının Temmuz ayında tekrar örgütlenerek, RF Hükümetine bağlı Kamu ve Belediye

⁸³ 27 Temmuz 2004 tarihli 79 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti Kanununun 52.maddesi.

Personeli Hazırlama sistemine geçilmiştir. Aynı anda özel sektör çalışanları için hukuk, iktisat, yönetim alanlarında eğitim veriyordu. 1994 yılında RF Cumhurbaşkanına bağlı Rusya Kamu Hizmeti Akademisinin eğitim birimlerinin sistemine girdi. Adı Kamu Personeli Hazırlama Enstitüsü olarak değiştirildi⁸⁴.

Son zamanlarda, kamu görevlilerini yetiştirmek, onların eğitiminin sürekli yenilenmesi, dolayısıyla ülkedeki kamu görevlilerini hazırlayan (eğitim veren) Yükseköğretim kuruluşları, yeni eğitim programları, akademik ve pedagojik destek veren kuruluşlara ihtiyaç artmaktadır⁸⁵.

Personeli okutma ihtiyacını aşağıdaki faktörler kanıtlayabilir:

- İş yerindeki yeni teknolojilerin gelişmesi;
- Rekabeti sağlamak;
- Yeni personeli aramak yerine çalışanları eğiterek, onların performansını arttırmayı sağlamak⁸⁶.

RF Devlet-Sivil Hizmeti Kanunuyla, kamu görevlilerini hazırlama ve eğitim yenilenmesi sistemi hazırlanmıştır. 62.madde mesleki eğitim, yeterlilik yükseltme ve devlet memurların eğitim yenilenmesi ile ilgilidir. Buna göre:

1. Kamu görevlilerinin mesleki eğitiminin yenilenmesi, mesleki gelişim ve yeterlilik yükseltilmesini içerir.
2. Staj yapmak ise kamu görevlisinin profesyonel eğitimi ve yeterlilik yükseltilmesinin bir türüdür.

⁸⁴ Институт Повышения Квалификации госслужащих, <http://ipkgos.ru/index.html> (10.04.2014)

⁸⁵ Сущность и история управление персоналом в России, <http://uprpers.ru/management/sushhnost-i-istoriya-upravlenie-personalom-v-rossii.htm> (03.03.2012)

⁸⁶ Иванова-Швец Л.Н., Корсакова А.А., *a.g.e.*, s.255.

3. Mesleki eğitim, yeterlilik yükseltme ve staj yapma, kamu personelini, görevini yerine getirme süresi boyunca gerçekleştirilir.

4. Mesleki eğitim, yeterlilik yükseltme ve staj yapma, kamu görevlilerinin:

1) İş yerinde yükselmesi, yani başka göreve atanması durumunda;

2) Kamu personelinin yeni iş yerine rezerve alındığı zaman (yeni iş yeri kontenjanı açıldığında);

3) Kamu görevlilerinin değerlendirme sonuçları neticesinde.

5. Kamu görevlilerinin mesleki eğitim, yeterlilik yükseltme ve staj yapması gerektiği durumlarda, ama en fazla her 3 yılda 1 kere yapılmaktadır.

6. Kamu görevlilerinin mesleki eğitim, yeterlilik yükseltme ve staj yapması, Profesyonel yüksek ve orta mesleki eğitimin devlet akredite eğitim kurumlarında yürütülmektedir.

7. Kamu görevlilerinin staj yapması, doğrudan devlet kurumları ve diğer organizasyonlarda gerçekleştirilmektedir.

8. Kamu görevlilerini, aynı zamanda yurtdışında mesleki eğitimini geliştirebilmektedir.

9. Kamu görevlilerinin, meslek eğitimi, yeterlilik yükseltmesi ve staj yapması, görevinden ayrılmada (aynı anda çalışma ve okuma), yarım ayrılarak (yarım gün çalışma ve yarım gün okuma) belirli bir zaman için görevinden ayrılarak gerçekleştirilebilmektedir.

10. Kamu görevlilerinin, meslek eğitimi, yeterlilik yükseltmesi ve staj yapması, gereken durumlarda işveren tarafından RF Kanunlara aykırı olmaksızın ve kamu görevlilerin kategorilerine göre belirlenmektedir.

11. Kamu görevlilerinin, meslek eğitimi, yeterlilik yükseltmesi ve staj yapması, devlet idaresinin ilgili belgeleriyle kanıtlanmaktadır ve kamu görevlisinin iş yerinde yükselmesine ve boş iş yeri kontenjanlarına rezerve alınmaya hak kazandırmaktadır⁸⁷.

Personeli okutma, işveren tarafından kamu personellerinin görevinde profesyonel olmasını, yeteneğini arttırmayı sağlamak ve böylece işyerinde verimliliği arttırmak amacıyla yürütülmektedir⁸⁸.

e. Kamu Personelinin Değerlendirilmesi

Kamu kurumlarında kamu personelinin değerlendirilmesi konusu ilk 1980'li yıllarda ortaya çıkmıştır⁸⁹. Daha doğrusu 1987 yılından önce kamu personelinin değerlendirilmesi ile ilgili hukuki düzenlemeler yapılmamıştı. 5.03.1987'de SSCB Bakanlar Kabinesi ile "Kamu personelinin değerlendirilmesi ile ilgili" Karar hazırlanmıştır. Bu kararname örneğinde kamu ve belediye hizmetinde personel değerlendirmesi başlamıştır. Kararnameye göre, değerlendirme – kamu personeli ile federal devlet organı arasında yapılan hizmet sözleşmesini değiştirmenin bir yoludur.

⁸⁷ 27 Temmuz 2004 tarihli 79 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti Kanunu.

⁸⁸ Иванова-Швец Л.Н., Корсакова А.А., *a.g.e.*, s.256.

⁸⁹ Манохин В.М., *Служба и служащий в РФ: правовое регулирование*, Москва, Юристъ, 1997, с.42.

Aynı zamanda kararnameye göre, kamu personeli, değerlendirme ile ilgili kurallar ve değerlendirme komisyonunun kararlarına uymak zorundadır⁹⁰.

Kamu personelinin değerlendirilmesi, devlet organları faaliyetlerini geliştirme, kamu personelinin işe alınması, devlet organlarında yolsuzlukla m¼cadele, kamu personelinin kariyerinde ilerlemesi ve yükselmesi konularında önemlidir. Personel işe alındıktan sonra işini ne kadar iyi yaptığını belirlemek ve görevini yerine getirmesine bağlı olarak uygun öd¼l-ceza uygulamasını oluşturmak gereklidir.

RF Devlet-Sivil Hizmeti Kanununa göre,

1. Kamu personeli değerlendirmesi, onun göreviyle uyumunu belirlemek için yapılır.

2. Değerlendirme sürecinde, kamu görevlisinin yöneticisi, onun hakkında resmi bir belge (karakterize) vermesi gerekmektedir. İşveren, kamu görevlisinin değerlendirme süreci boyunca yaptığı işlerle ilgili bir rapor hazırlanması gerekir.

3. Vadeli hizmet sözleşmesi ile işe alınan yöneticiler ve yönetici yardımcıları değerlendirmeye tabii değildir.

4. Kamu personeli değerlendirilmesi 3 yılda bir düzenlenir.⁹¹

Aşağıda değerlendirmeden geçmeye tabii olmayanlar gösterilmektedir.

Bunlar:

- Kamu görevinde bir yıldan az çalışanlar;

⁹⁰ Постановление ЦК КПСС, Президиума ВС СССР, Совмина СССР, ВЦСПС, ЦК ВЛКСМ от 05.03.1987 N 291 “О введении аттестации ответственных работников аппарата советских и общественных органов”.

⁹¹ 27 Temmuz 2004 tarihli 79-FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti Kanunu.

- 60 yaş üstünde olan kamu personeli;

- Hamile kadınlar;

-Yeterlik sınavı tarihinden bir yıl içinde değerlendirmeye tabii değildir⁹².

Değerlendirmenin 4 tipi vardır: her üç senede bir yapılan değerlendirme, deneme süresi bittikten sonra değerlendirme, iş yerinde yükselme sırasında yapılan değerlendirme ve tayin sırasında gerçekleştirilen değerlendirme.

Her üç senede bir yapılan değerlendirme, şartlı yapılmaktadır. Deneme süresi bittikten sonra gelen değerlendirme, çalışanın kabiliyetini belirleme amacıyla yapılmaktadır. İş yerinde yükselme sırasında yapılan değerlendirme, çalışanın yeni iş yerinde yeterliliğini ölçmek amacıyla yapılmaktadır. Tayin sırasında yapılan değerlendirme, çalışanın yeni iş yerindeki gerekliliklere uygun olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılmaktadır⁹³.

Değerlendirme sonucu alındıktan sonra, Değerlendirme Komisyonu ile aşağıdaki kararların biri alınır⁹⁴:

- Kamu personelinin iş yerinde yükselmesi için kamu personel Rezervine alınır ve uygun kadro olduğu zaman yükselir;

- Eğitimini yenilemesi için hizmet içi eğitim okullarına gönderilir;

- Kamu personelinin kıdemi düşürülür (örneğin top grubundaki uzman değerlendirme sonucu uygun alınmadığı zaman chief grubundaki uzmana düşürülebilir);

⁹² Томильцев А.В., Воронина Л.И., *a.g.k.*

⁹³ Иванова-Швец Л.Н., Корсакова А.А., 2009, с. 210-211.

⁹⁴ Кирилин А.В., Нечаева Т.В., "Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"", http://kommentarii.org/gragd_slugb/index.html (04.05.2014)

Ancak kamu personeli değerlendirme sonucuyla memnun olmadığı durumlarda mahkemeye itirazda bulunabilir.

Değerlendirme özgün metotlar 10-15 yıldır oldukça yayılmaya başladı. Bu yüzden onlar hala deneysel olarak görülmektedir. Buna rağmen kamu personeli değerlendirilmesinde "standart" yöntem olarak kabul edilmiştir. Bununla beraber kamu kurumlarında "360° değerlendirme" türü uygulanmaktadır. Bu yöneme göre, personel, onun yöneticisi ve birlikte çalışanlar tarafından değerlendirilmektedir. Personel hakkında sorular olan anket doldurmayla gerçekleştirilir.

f. Disiplin

SSCB'de kamu personeli disiplin konusu 28.08.1926 tarihli "Kamu Personelinin Görev Disiplini" Kararnamesi ile düzenlenmiş. Kamu personelinin iş verimliliğini arttırma ve iş yerinde disiplini sağlamak amacıyla SSCB Milli Komiser Kurulu, kamu hizmetini sunan devlet organlarında kamu personelinin mesai saatlerine uymasını, geç kalması veya gelmemesi konularında gerekli kararların alınması, kamu personeli için her günkü yapması gereken görevlerin belirlenmesi için gereken çalışmaların yürütülmesini denetliyordu. SSCB Çalışma Milli Kurulu tarafından, tüm devlet organlarında kamu personeli disiplin cezaları türlerinin tablosu oluşturulmuş. SSCB İşçi Teftişi Milli Kurulu tarafından kamu hizmeti sunan devlet organlarında kamu çalışanları kontrol etmek, disipline karşı eylemlerini ortaya koymak ile her üç ayda bir SSCB Milli Komiser Kuruluna bununla ilgili rapor vermek ile görevlendirilmiştir⁹⁵. Kısaca kamu personeli disiplini ile ilgili çalışmalar

⁹⁵ Декрет СНК РСФСР от 28.08.1926 "О трудовой дисциплине государственных служащих".

SSCB Milli Komiser Kurulu, SSCB Çalışma Milli Kurulu ve SSCB İşçi Teftişi Milli Kurulu tarafından denetleniyordu.

RF Devlet-Sivil Hizmeti hakkında Kanununda kamu hizmetinde disiplin, disiplin cezalarını verme ve kaldırma şartları, hizmet denetlemesi ve onun koşulları gibi maddeleri belirtilmiştir. Disiplin, kamu personelinin Federal Kanun ve diğer normatif yasal düzenlemeler, yönetmelikler ve devlet organına göre kurulan resmi düzenlemelere zorunlu türde uyması olarak tanınmıştır. Bununla beraber, Federal Kanun ve diğer kamu hizmeti ile ilgili tüm hukuki düzenlemelere göre, işveren, kamu personelinin görevini yerine getirmek için gerekli koşulları yaratmak zorundadır.

Kamu personelinin görevlerini yerine getirmediği zaman, işveren tarafından gerekli ceza – uyarma, kınama, görevini yerine getirmekte aykırılıklar olduğu hakkında bildirim, görevinden ayırma, kamu görevinden çıkarma – gibi ceza türleri uygulanabilir⁹⁶. Buradaki görevinden ayırma ili kamu görevinden çıkarma arasındaki fark, ilkinde kamu personeli Kamu Personel Rezervine alınmasıdır.

7 Haziran 2013 tarihinde yapılan 116 FK sayılı kanunu⁹⁷ ile disiplin cezalarının türünde değişiklik yapılmıştır. Buna göre, disiplin cezasının görevinden ayırma türü kaldırılmıştır.

Disiplin cezalarının amacı, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak ve devlet memurları için oluşturulan çalışma düzenini korumaktır.

Kamu personeline karşı disiplin cezasının hangi türü verileceği, yönetici tarafından karar verilmektedir. İşte bu konuda, anlaşmazlıklar ortaya çıkmaktadır.

⁹⁶ 27 Temmuz 2004 tarihli 79 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti Kanunu.

⁹⁷ О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" от 7 июня 2013 года N 116-ФЗ.

Ayrıca kamu personeli aldığı disiplin cezasına itirazıyla mahkemeye başvurabilmektedir.

g. Görevin Sona Ermesi

SSCB’de kamu personelinin hangi şartlarda görevinin sona ermesi SSCB İş kanununda gösterilmiştir. Buna göre, personel tarafından yapılan suç, personelin sadece görevinden ayrılmasına değil, onun kamu personeli statüsünü kaybetmesine neden olmaktadır. Diğer bir neden ise personelin iş yerinde görevini yerine getirirken yapılan eylemler, işveren güveninin yitirilmesine neden olursa, personel işten ayrılmak zorundadır. Bunun dışında personelin çalışma yeteneğinin kaybolması ve kendi isteğiyle işten ayrılması gibi durumlar kanunda yer almaktadır⁹⁸.

SSCB’de yaşam ve kültür alanından, üretim ve yönetim alanına kadar geniş bir kapsamda, çalışanların, aynı anda memurların çıkarlarını koruma amacıyla kurulan sendikalar hizmet etmekteydi. Devlet memuru, yönetici tarafından görevinden alınma durumuna itirazda bulunarak sendikalara başvurabilmektedir. Eğer sendika işveren kurum yönetimiyle aynı fikirde olursa, kamu personeli, mahkemeye başvuruya hakkına sahiptir. Ülkedeki bütün çalışanların, aynı zamanda kamu personelinin hakkını koruma, işyerinde anlaşmazlıkları çözme, ücret, sosyal sigorta gibi konularda sendikaların yaptığı faaliyetler çoktur⁹⁹.

RF’nda hizmet sözleşmesinin sona ermesinin, yani kamu personeli görevinin sona ermesinin nedenleri aşağıdakilerden biri olabilmektedir:

⁹⁸ Труханович Л.В., “Увольнение по всем статьям: утрата доверия со стороны работодателя”, *Кадры предприятия*, №4, 2005, Кодекс законов о труде РСФСР от 1922г.

⁹⁹ Положение о правах фабричного, заводского, местного комитета профессионального союза. Краткий комментарий, Москва, 1974.

1. İki tarafının (işveren ve kamu personeli) anlaşması (iki taraf istediği zaman hizmet sözleşmesini iptal edebilmektedir);

2. Hizmet sözleşme süresinin dolması (hizmet sözleşmesi süresi dolmadan 7 gün önce işveren yazılı şekilde çalışana bunun hakkında bildirmek zorundadır);

3. Kamu personelinin isteği (kamu personeli hizmet sözleşmesini iptal edebilmektedir, ancak işverene 2 hafta önce yazılı şekilde belirtmek zorundadır);

4. İşverenin isteği (aşağıdaki durumlarda işveren, hizmet sözleşmesini iptal edebilmektedir: kamu personelinin görevlendirildiği iş yerinde kabiliyetinin yetersiz olduğu zaman, kamu personelinin sağlık durumuna bağlı, değerlendirme sonucunun neticesinde, görevini yerine getirmemekte ve disiplin cezası aldığı durumlarda, iş yerinden belirsiz sebeplerle 4 saatten fazla ayrıldığı zaman, iş yerine alkol içerek ve uyuşturucu vb. kullanarak geldiği zaman, devlet sırrı taşıyan bilgilerin başkalarına verdiği zaman);

5. Kamu personelinin kendi isteği ya da anlaşma ile çalışanın başka iş yerine tayin edilmesi;

6. Kamu personelinin değerlendirmeden geçme, yeterliliğini yükseltme gibi ödevlerini yerine getirmemesi;

7. Hizmet sözleşmesinde belli değişiklikler nedeniyle, kamu personeline sunulan yeni iş yerine geçmeyi kabul etmemesi;

8. Sağlık durumu nedeniyle, kamu personelinin başka görevi yapmakla ilgili işveren tarafından kararlar alındığı zaman personelin bu teklifi kabul etmemesi;

9. Kamu personelinin RF vatandaşlığından çıkması;

10. Kamu personelinin kanunlarda gösterilen ödev ve görevlerini yerine getirmemesi ve yasakları bozması¹⁰⁰.

İşveren ve kamu personelinin anlaşması halinde iki taraf istediği zaman hizmet sözleşmesini iptal edebilmektedir olarak gösterilen maddede 2011 yılında 155 FK sayılı kanunla değişiklikler yapılmıştır. Buna göre, işveren, kamu personeli yıllık izin tatilindeyken, doğum izni sırasında veya personelin görevdeyken sağlığına zarar gelmesi sebebiyle aldığı izin süresince hizmet sözleşmesini iptal edemez olarak eklenmiştir¹⁰¹.

¹⁰⁰ 27 Temmuz 2004 tarihli 79 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti hakkında Kanun

¹⁰¹ Федеральный закон от 27 июня 2011 г. N 155-ФЗ "О внесении изменений в статью 37 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации"

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE MEVCUT SORUNLAR VE REFORMLAR

Kamu hizmeti reformu ve kamu personel yönetimi konusunda ortaya çıkan sorunlar hukukçu, iktisatçı, toplumbilimci, kamu yönetimi ve diğer bölüm uzmanları tarafından kaleme alınmıştır. Bu bölümde Rusya kamu personel yönetim sisteminde ortaya çıkan sorunlara yer verilmiştir. Bununla beraber SSCB'nin dağılmasından sonra RF kamu hizmeti sisteminde demokrasi ilkeleri gereğince ve piyasa ekonomisine uygun olacak şekilde yeni bir sistem oluşturma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bunun için kamu hizmeti alanında reform gerçekleştirme öngörülmüştür. Ancak çoğu reformlar neticesinde hedeflere ulaşılamamıştır. Vurgulanması gereken şey, kamu hizmeti reformları kamu personel yönetim sistemini doğrudan etkilemiş ve dolayısıyla kamu personel sisteminde yapılan değişiklikler, kamu hizmet reformlarıyla beraber incelenmiştir.

I. RUSYA KAMU PERSONEL SİSTEMİ İLE İLGİLİ TEMEL SORUNLAR

Kamu hizmeti ve kamu personel yönetimine ilişkin sorunlardan önde gelenleri, hukuki düzenlemelerde çelişkiler, kamu kurum ve kamu personel sayısında uçurumlar, ücretlendirme sisteminde eksikliklerdir. Bununla beraber, kamu hizmetinin vatandaş gözünde prestijli bir görev olarak görülmemesi yüzünden kamu hizmetine donanımlı personeli çekmek zor olmuştur. Başka değişle yüksek eğitimli,

deneyimli, uzman personelin seçimi kamu hizmeti değil, özel sektör olmuştur. Bu sorunlar kamu personel sisteminde mevcut olan sorunlardandır.

a. Kamu Hizmeti İle İlgili Kanunun Geneline İlişkin Sorunlar

Hukuki düzenleme sistemindeki sorunlar. Kamu hizmeti ve kamu personeli hakkında kapsayıcı bir kanunun olmaması söz konusudur. Buna kamu personeli hakkında 27.05.2003 tarihli 58 FK sayılı RF Kamu Hizmet Sistemi Kanunu, 27.07.2004 tarihli 79 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti Kanunu, her kurumun yönetmelikleri ve tüzükleri örnek olarak gösterilebilir. Bunun dışında kamu personelinin İş kanununa tabi olması, kamu hizmeti ve kamu personel yönetimine ilişkin çeşitli ikinci dereceli hukuki düzenlemelerin çok sayıda olması bir sorun olarak görülmektedir. Aşağıdaki tabloda kamu hizmeti ve kamu personeline ilişkin kabul edilen mevzuat listesi gösterilmiştir.

Tablo 7 – 1991 yılından bu yana kamu hizmeti ve kamu personeli ile ilgili yapılan hukuki düzenlemeler¹⁰².

Tarih	Yapılan değişiklikler
1993	22.12.1993 tarihli 2267 sayılı “Federal Kamu Hizmeti” Kararnamesi
1993	“Federal Düzeyde Kamu Hizmeti” Yönetmeliği
1995	31.07.1995 tarihli 119 FK sayılı RF Kamu Hizmeti Temelleri Kanunu
2002	19.11.2002 tarihli 1336 sayılı “2003-2005 yılları için RF Kamu Hizmeti” hakkında reform gerçekleştirme kararnamesi
2003	27.05.2003 tarihli 58 FK sayılı RF Kamu Hizmet Sistemi Kanunu
2004	10.04.2004 tarihli 519 sayılı “RF federal kamu hizmetinde görev alan kamu personeli ücretlendirme sistemini geliştirme” Cumhurbaşkanlığı kararnamesi
2004	27.07.2004 tarihli 79 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti Kanunu
2005	1437 sayılı “RF Kamu Hizmeti Reformu” Programını 2007 yılına kadar uzatma Kararnamesi
2005	01.02.2005 tarihli 112 sayılı “RF kamu hizmetine girme koşulları ve yarışma düzenleme” hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi
2005	12.08.2005 tarihli 509 sayılı “Değerlendirme ve Yarışma komisyon

¹⁰² Yapılan hukuki düzenlemelerde temel olanları seçilmiştir.

	üyeleri ücretlendirmesi” Hükümet Kararı
2005	31.12.2005 tarihli 1574 sayılı “Federal kamu hizmeti mevkileri” Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
2006	27.07.2007 tarihli 152 FK sayılı “Kamu personeli sicili” Kanunu
2006	16.10.2006 tarihli 1149 sayılı “Federal kamu hizmeti mevkileri kararnamesinde yapılan değişiklikler hakkında” Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
2006	25.10. 2006 tarihli 1191 sayılı “30.03.2006 tarihli 285 sayılı RF Cumhurbaşkanlığına bağlı kamu yönetimi ve adalet hizmeti komisyonu” kararnamesinde yapılan değişiklikler hakkında kararname
2007	2.03.2007 tarihli 24 FK sayılı RF kamu personeli ve belediye personeli olabilme şartlarında yapılan değişiklikler kanunu
2007	261 sayılı “2009 ve 2013 yılları için RF Kamu Hizmeti Sistemini Geliştirme ve Reform” Programı Hazırlama Kararnamesi
2010	317 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti Kanunuyla ilgili yapılan değişiklikler
2011	155 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti Kanunuyla ilgili yapılan değişiklikler
2012	327 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti Kanunuyla ilgili yapılan değişiklikler
2013	116 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti Kanunuyla ilgili yapılan değişiklikler

Bununla beraber, bugüne kadar gerçekleştirilen reform neticeleri, nitelikli değil daha çok niceliklidir. Kanunlar, yasalar, kararnameler, tüzükler, yönetmelikler buna örnek olarak gösterilebilir. Kamu hizmeti ve kamu personeli ile ilgili hukuki düzenlemelerin sayısının çokluğu söz konusudur. Bazı yazarlar, yabancı ülkelerin deneyimlerine atıfta bulunarak, ikinci dereceli hukuki düzenlemelerin¹⁰³ artmasını olumlu görmektedirler¹⁰⁴. Bazıları ise, olumsuz bulmaktadırlar¹⁰⁵. Kamu hizmeti ve kamu personeli konusunda hukuki düzenlemelerin “basit”¹⁰⁶ olması, anılan konuda düzenleme ve denetleme yapma işini kolaylaştırır¹⁰⁷. Fakat RF örneğinde kamu

¹⁰³ Kararnameler, tüzükler, yürütmeler.

¹⁰⁴ Гусев А.В., *Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования: Монография*, Екатеринбург, Издательский дом УрГЮА, 2005.

¹⁰⁵ Авакьян С.А., *Конституция России: природа, эволюция, современность*, Москва, 2000.

¹⁰⁶ Bütün hukuki düzenlemelerin bir çatı altında toplanması, başka deyişle bir kanunla düzenlenmesi söz konusudur.

¹⁰⁷ Гусев А.В., 2005.

hizmeti ve kamu personeli konusuna ilişkin ikinci dereceli hukuki düzenlemeler sayısı oldukça çöktür.

b. Kamu Kurum ve Kamu Personel Sayısıyla İlgili Sorunlar

1991 yılında SSCB devlet organları bünyesinde 84 Bakanlık ve Komitelerde 43,8 bin kamu personeli istihdam edilmiştir. RF kurulması ile birlikte, nüfus 2 kat, yer ölçütü ise 3 kat azaldı. Buna rağmen devlet kurumlarının sayısal olarak azalması gerçekleşmemiştir. Örneğin, 1994 yılında RF Anayasası kabul edilmesiyle beraber, devlet organı federal düzeyde, 74 kurumdan, yani 24 Bakanlık, 10 Goskomstat, 21 Komite, 17 Federe düzeydeki hizmet sunucu, RF Uzay Ajansı, Cumhurbaşkanı Ana Koruma Yönetimi mevcuttu¹⁰⁸. Ama bu kamu hizmetini sunan kurumların sayısal olarak çok olması, kamu hizmetinin niteliğini arttırmadı. Kamu personeli sisteminde mevcut sorunlar vardı ve bu sorunların nasıl giderilmesi gerektiği konuşulurdu. Bu sorunların son derece ciddi olduğu ortadaydı. Devlet organlarında yeniden örgütlenme veya kamu personel sayısının azaltılmasıyla çözülemeyeceği açıktı.

Rusya tarihinde post Sovyet dönemi ve yeni devlet sistemini oluşturma (Sovyet parti bürokrasisi yerine asıl kamu hizmetini oluşturma), devlet mekanizmasında yeni problemleri ortaya çıkardı. Örneğin, federal düzeyde ve yerel düzeyde kamu personel sayısının arasındaki dengesizlik 2010 yılına kadar devam etti.

¹⁰⁸ Кирпичиков А. И. *Взятка и коррупция в России*, СПб, 1997, с. 6-7.

Tablo 8 – Yıllara göre RF nüfusu ve Federal düzeyde kamu personel sayısı oranı¹⁰⁹

	1995	2000	2005	2009	2010	2011
RF nüfusu, milyon kişi	148,4	146,8	143,4	141,9	142,8	142,8
Devlet ve Yerel organlarda kamu personel sayısı, bin kişi	1061,8	1161,5	1462	1674,8	1648,4	1603,7
Federal düzeyde kamu personel sayısı, bin kişi	39,8	38,8	41,1	47,3	47,5	46

Tabloyu incelediğimiz zaman 1995 yılından 2011 yılına kadar nüfus sayısının azalmasına rağmen devlet ve yerel organlarda istihdam edilen kamu personeli, bunun içinde federal düzeydeki kamu personel sayısının her sene arttığını görebiliriz. Ancak RF Cumhurbaşkanı Medvedev tarafından imzalanan kararname sonucu olarak 2011 yılında kamu personel sayısının azaldığını görebiliriz. 2008 yılında Cumhurbaşkanı tarafından kamu personel sayısını azaltmak için çalışmalar yürütülmesi hedeflenmiştir. Kararnameye göre kamu personel sayısı %20'ye azaltılması¹¹⁰ ve bütçeden artan kaynak ise kamu personeli teşvik amacıyla ücretlendirmek planlanmıştır¹¹¹.

Kamu personel konusunda diğer bir sorun ise çoğu kamu personeli olan grupların arasındaki uçurumun örneği olarak, personelin işyerinde kendi bürokrasisini yaratması ve kişisel yararlarını daha da arttırmak amacıyla şahsi hedeflerini üstün tutmasını söyleyebiliriz. Gerçekte, 10-15 sene sonrası çoğu kamu personelinin, özel şirketlerde veya onun gibi “kazançlı iş yerlerinde” kendilerine iyi

¹⁰⁹ Краткий статистический сборник: РОССИЯ В ЦИФРАХ, Москва, Росстат, 2012.

¹¹⁰ 2011 ve 2012 yıllarında 5%, 2013 yılında ise 10% azaltılması planlanmıştır.

¹¹¹ <http://www.1tv.ru/news/polit/168317> (14.05.2014)

bir iş yerini ayarladığını görebiliriz. Bu işlemin, yani kamu personeli tarafından “devleti özelleştirmek” 2000’li yıllara kadar yaygın bir şekilde yürütülmüştür¹¹².

c. Ücretlendirme Sistemindeki Sorunlar

Kamu personelinin düşük maaşı, SSCB’den kalan bir mirastır. Merkez otoriteleri tarafından yerel gelir ve giderleri yeniden dağıtım politikası inadına, 1990’larda yerel kamu çalışanlarının hizmet karşılığını ödemede haksızlık eğilimi geliştiği söylenebilir. Örneğin, yerel kamu hizmetlerini sunan kamu personelinin maaşı, federal düzeyde çalışan kamu personelinin maaşından, onların görevlerini kıyasladığınız zaman hemen hemen aynı olmalarına rağmen daha gerideydi. Büyük ihtimal, bu eşitsizlik kamu hizmeti reformunu yürütme konusunda öne çıkan engelleri kaldırmada belli bir çözüm olacağını düşünmekte fayda vardır. Bu yüzden kamu personeli ücretlendirme konusunu tekrar gözden geçirme ihtiyacı hep olmuştur¹¹³. Her nasılsa, bu durum daha da fazla karmaşık bir haldedir. Düşük maaş, sağlık sigortası, sağlıklı dinlenme yerleri, yiyecek-gıda olarak devlet desteği şeklinde telafi edilirdi¹¹⁴.

Devlet organlarında kamu personeli sisteminde ücretin düşük olma nedeni, devlet politikalarının verimsizliliğine sebep olmaktadır. Araştırmalara göre, kamu sektörü ile özel sektörde hizmet edenlerin ücretleri arasında fark yüksektir. Örneğin, bu gösterge, özel sektörde çalışanların kamu sektöründekilere göre maaşları,

¹¹² Гришковац А.А., 2000, с.57.

¹¹³ Хасанов З.М., *Развитие управления персоналом в государственной службе: Основные теоретико-методологические проблемы*, http://isei-iii.communityhost.ru/thread/?thread_mid=243832039 (16.08.2012)

¹¹⁴ О системе оплаты труда научных работников в СССР, <http://gubkin.info/nauka/96249-o-sisteme-oplaty-truda-nauchnyx-rabotnikov-v-sssr.html> (11.04.2013)

yöneticiler için 10-15 kat, yönetici yardımcıları için 7-10 kat, uzmanlar için 3-7 kat, uzman yardımcıları için 1,5-3 kat fazladır¹¹⁵. Bunun gibi kamu ve özel sektör çalışanlarının ücretlerinde uçurumun fazla olması nedeniyle kamu sektörüne nitelikli iş gücünü sağlamakta zorluklar yaşanmış, bu durum kamu çalışanlarının özel sektörde çalışmayı tercih etmelerine yol açmıştır.

2003-2005 yıllar için hazırlanan reform programı ve 2006 yılında kabul edilen “RF federal düzeydeki kamu personeli ücretlendirme sistemi”¹¹⁶ hakkında Cumhurbaşkanı kararıyla kamu personeli ücretlendirme sisteminde değişiklikler yapılarak sorunlar giderilmeye çalışıldı. Bu programa göre ücretlendirme sisteminde 2 model: Anglosakson ve Avrupa ülkelerindeki modeller uygulanmıştır. Anglosakson modeline göre kamu personeline performans değerlendirme¹¹⁷ sonucunda net maaşa prim eklenir. İkinci modelde ise kamu personelinin maaşı, personelin kıdemi ve deneyimine göre hesaplanır¹¹⁸.

Aşağıdaki tablolarda 2012 yılına göre kamu personeli ücretlendirme sistemi verilmiştir.

Tablo 9 – Kamu personeli ücretlendirme sistemi¹¹⁹.

Kategoriler	Mevki ismi	Net maaş (ruble)	Her verilen ücret (maaşının katı)	Kamu hizmetinin özel koşulları için ek ücret (net maaşının % oranı)
1. Yöneticiler	Federal Bakan	9500	10,5	150-200

¹¹⁵ Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 1336 "О Федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)"//СЗ РФ, 2002, № 47, ст. 4664.

¹¹⁶ 25 Nisan 2006 tarihli 763 sayılı Kararname.

¹¹⁷ Görevin gizliliği, çalışma şartlarının zorluğu vs.

¹¹⁸ <http://to72.minjust.ru/node/2625> (12.05.2014)

¹¹⁹ <http://www.rosmintrud.ru/ministry/govserv/money> (12.05.2014)

kategori mevkileri	Müsteşarı			
	Genel Müdür	8743	5,5	150-200
	Genel Müdür Yardımcısı	8406	4	150-200
2. Yönetici yardımcısı kategori mevkileri	Federal Bakan Yardımcısı	8406	4	150-200
	Federal Bakan Danışmanı	8406	4	150-200
3. Uzman kategori mevkileri	Genel Müdürlükte Bölüm Başkanı	7146	3,5	120-150
	Referent	6978	3	120-150
	Genel Müdürlükte Bölüm Başkan Yardımcısı	6222	2,5	90-120
	Leading Danışman	6138	2,5	90-120
	Danışman	6052	2,5	90-120
	Chief uzman	5381	2,5	60-90
	Leading uzman	4877	2,5	60-90
	Uzman	4372	2,5	60-90
4. Uzman Yardımcısı kategori mevkileri	2.dereceli Leading Uzman Yardımcısı	5633	2,5	90-120
	1.dereceli Senior Uzman Yardımcısı	4372	2,5	60-90
	2.dereceli Senior Uzman Yardımcısı	4289	2,5	60-90
	3.dereceli Senior Uzman Yardımcısı	4205	2,5	60-90
	1.dereceli Uzman Yardımcısı	3700	2,5	60'a kadar

Aşağıdaki tabloda kamu personeline göreviyle ilgili gizlilik çalışma durumu olduğu zaman net maaşına eklenen prim derecesi gösterilmiştir.

Tablo 10 – Devlet sırrı niteliğini taşıyan görevde çalışan kamu personelinin net maaşına eklenen ücretler¹²⁰

Gizlilik derecesi	Net maaşının %
Son derece gizli	50 – 75
1.dereceli gizli	30 – 50

¹²⁰ <http://www.rosmintrud.ru/ministry/govserv/money> (12.05.2014)

2.dereceli gizli	10-15
3.dereceli gizli	5-10

Tablo 11’de ise kamu personelinin kıdemine göre net maaşına eklenen prim derecesi verilmiştir.

Tablo 11 – Kamu hizmeti kıdemine göre net maaşa eklenen ücret¹²¹

Kamu hizmeti kıdemi	Net maaşının %
1-5 yıl arası	10
5-10 yıl arası	15
10-15 yıl arası	20
15 yıldan yukarı	30

9, 10 ve 11 numaralı tablolardan birkaç örnek verirsek, ortalama hesaplama göre uzmanın aylık maaşı 19455, 1.dereceli uzmanın ise 15540 rubledir. Şimdi özel sektörde aynı yıl aralığındaki ortalama maaşa¹²² baktığımız zaman, maliye görevinde uzman kategorisinde personelin maaşı 49602 ruble olmuştur¹²³. Buna ek olarak farklı mesleklerdeki aylık ücret, mühendisin aylık maaşı, 48bin, şoför 47bin, uzman 44bin, satıcı 34bin ruble gibi rakamlara rastlayabiliriz¹²⁴. Aradaki fark özel sektördeki maaşı yaklaşık 2,5 ve 3 kat fazladır. Özel sektör ile kamu sektöründe ücretlendirme konusunda uçurumun olması sonucunda, devlet organlarının faaliyetlerinin verimliliğini düşürmektedir. Ek olarak düşük maaş sebebinden dolayı kamu

¹²¹ <http://www.rosmintrud.ru/ministry/govserv/money> (12.05.2014)

¹²² “Заработная плата в России”, <http://newsruss.ru/doc/index.php> (11.05.2014)

¹²³ 16 Mayıs 2014 kuruna göre, alınan maaşlar, kamu sektöründe uzman 1161 ve 1.dereceli uzman 928, özel sektörde istihdam edilen uzman ise 2962 Türk Lirasına denk gelmektedir.

¹²⁴ <http://rabota.yandex.ru/salary.xml> (11.05.2014)

hizmetinde rüşvet ve yolsuzluklara yol açmaktadır¹²⁵. Böylece ücretlendirme sistemindeki sorunlar kamu hizmeti niteliğini düşürmektedir.

d. Vatandaşın Devlet Memurluğuna Bakışı ve Personel Alımındaki Sorunlar

Halkın bürokratlara karşı olan davranışlarını, belli belgelere dayandırmak zordur, bunun sebebi ise Sovyet döneminde sosyolojik araştırmaların yayınlanmasında kısıtlamalar olmuştur. Buna rağmen nüfusun farklı grupları yaş, sınıf, eğitim düzeni ve millete göre bağlı olarak Sovyet Bürokrasisine karşı davranmıştır¹²⁶. Genel olarak, Gorbachev'in Yeniden Yapılanma'sı olarak adlandırılan dönemde vatandaş, kamu personelinin gösteren kamu hizmetine, yaptığı işlere güvenmemektedir. Çünkü siyasi liderler tarafından verilen vaatler ve yapılan görevler arasında ortaya çıkan uçurum veya boşluğun artması ileri sürülmüş ve bu durum göze görülür hale gelmiştir.

RF'da vatandaşların bakışıyla kamu görevinin negatif imajı devam etmiştir. Buna örnek olarak "Kamuoyu" Araştırma Enstitüsü tarafından 2003 yılında yürütülen kamuoyu anketleri sonucuna göre, vatandaşların kamu personeline duyulan

¹²⁵ Кушниренко С.П., Пристансков В.Д., *Коррупция и ее преступные проявления: особенности уголовного преследования. Криминологический и криминалистический аспекты исследования, обзор судебно-следственной практики*, Санкт-Петербург, Специальная Литература, 2004.

¹²⁶ Пименов А., "СССР развалила российская партийная бюрократия, а не либералы, не прибалты, не кавказцы и не мировая закулиса", http://www.chaskor.ru/article/aleksej_pimenov_ssr_razvalila_rossijskaya_partijnaya_byurokratiya_a_ne_liberaly_ne_pribalaty_ne_kavkaztsy_i_ne_mirovaya_zakulisa_24404 (06.12.2012)

güveni azdır¹²⁷. Aşağıdaki tabloda soruların kanıtlarının sayısal neticeleri gösterilmiştir.

Tablo 12 – Vatandaş gözüyle kamu personeli¹²⁸.

Ankette sorulan soru	Cevapların fayız oranı
Yöneticiler ve kamu personeline bakışım genel olarak olumsuzdur	68%
Devlet kurumlarında yöneticiler (chinovniki) sayısı azaltılmalıdır	82%
Kamu personeli için fazla yetki tanınmıştır	57%
Yöneticiler görevini yerine getirmekte 15-20 yıl öncesiyle karşılaştığımızda daha az verimlidir	57%

Benzer bir şekilde, vatandaşlar kamu personelinin kamu hizmetini etkin bir biçimde sağlamada yetersiz olduklarına inanmakta, onların yönetsel karar almalarında keyfi hareketlerinden uzak olduklarından şüphe duymaktadırlar¹²⁹.

Diğer bir rakamsal kanıtlarda, “RiF” ajansı tarafından yapılan araştırmalara göre, soruşturulanların, 69% - Hükümetin faaliyetlerini desteklememekte ve sadece 20% - RF doğru yolda ilerlediklerine inanmaktadırlar¹³⁰.

Buna benzer diğer bir araştırmada 2013 yılında yürütülen anketlere göre, sivillerin 55% kamu sektörünü tercih etmektedir. Ancak onların bu seçimi yapmasının nedenleri şunlardır: kamu personelinde yetki görevinin olması, “özel şirketler gibi 1 aydan sonra kapanma riskinden dolayı işten atılma endişesinin olmaması”, az çaba karşılığında yeterli maaş alması, rüşvet ve gayri meşhur kazançlar elde etme imkanlarının olmasıdır¹³¹. Buradan sonuçla şu soruyu sorabiliriz,

¹²⁷ Паршин М.В., Кирсанов М.В., *Социологический портрет государственного служащего*, <http://do.gendocs.ru/docs/index-4316.html> (17.12.2013)

¹²⁸ Паршин М.В., Кирсанов М.В., *a.g.m.*

¹²⁹ Паршин М.В., *a.g.k.*, <http://do.gendocs.ru/docs/index-4316.html> (17.12.2013)

¹³⁰ <http://greatfx.ru/rossiyskaya-federatsiya-v-tsifrach-0786> (14.05.2014)

¹³¹ <http://info.sibnet.ru/?id=355590> (12.05.2014)

böyle bir düşünceyle kamu hizmetinde çalışmak isteyenler göreve alınırsa kamu hizmetinin niteliği nasıl olacak?

II. RUSYA FEDERASYONUNDA KAMU HİZMETİ REFORM DÖNEMLERİ

Kamu yönetim uzmanları tarafından sistemdeki sorunların çözümü, reform gerçekleştirilmesiyle çözüleceği sonucuna varılmıştır. Bu gerekçe ile RF Cumhurbaşkanlığı tarafından RF’nda Kamu Hizmeti Reformu yürütülmesi öngörülmüştür. Devlet organlarındaki sorunların yeniden örgütlenme ile çözülmesi önerilmiştir. Ama tüm devlet organlarının işleyişi kamu personelinin faaliyetlerine doğrudan bağlıdır. Başka değişle sistem personeldir. Dolayısıyla, kamu çalışanlarının psikolojisinin, onların kişisel niteliklerinin, mesleki değerlerini öğrenme yetisinin, reform gerçekleştirmede hesaba alınması gerekliliğini açıklamıştır¹³².

1991’de SSCB’nin dağılımından sonra RF’nda yürütülen kamu hizmeti reformu evrimini incelediğimiz zaman, Sovyet mirası olarak kalan SSCB’deki bürokrasiyi gözden geçirmek lazımdır. Eski sosyalist devletler, uluslararası normlar, enstitüler ve tecrübeler, var olan yapının üzerinde devamlı bir yozlaşma olduğunu gösterir ve bunlar reformun gerçekleştirilmesine engel teşkil etmiştir.

Kamu hizmeti reformuyla kamu personelinin görevini yerine getirme düzeni yeniden gözden geçirilmelidir. Bu sayede, devlet kurumları, özel sektöre göre daha çok tercih edilir bir işveren, personel ise devlet yönetim fonksiyonlarını etkili bir biçimde yerine getirici olarak görev yapar. Devlet organı, yönetim ve kamu

¹³² http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1744_page_16.html (10.08.2012)

hizmetinin temeli kamu personelidir. Bu yüzden kamu hizmeti reformunu ilk etkileyen unsur personel olmalıdır¹³³.

1990'lı yıllarda geniş kapsamlı reformları uygulayacak, piyasa ekonomisi ve demokrasi ilkelerine dayalı zor stratejik sorunları çözecek bir devlet aygıtı kurma ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Yeni sisteme geçiş, SSCB Anayasasının 6.maddesinde gösterilen kamu hizmetinin temelleri ve kamu personel politikalarını oluşturma fonksiyonunu SSCB Komünist Partisinin elinden almayla başlamıştır. Bununla beraber devlet aygıtının yeni sistemini oluşturmak için kamu hizmetinin hukuki statüsünü belirlemeye odaklanılmıştır¹³⁴.

RF'nda kamu hizmeti ile ilgili reformlar birkaç döneme ayrılarak incelenebilir¹³⁵. Aşağıda bu dönemler ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

a. Birinci Dönem: 1992-1995 yıllar arası

Reformun ilk dönemi, Sovyet döneminde ortaya çıkan tek parti kurallarına göre personel yönetim sisteminin yıkılmasıyla başlamıştır. Daha sonra kamu personel yönetim sisteminin yeniden hazırlanması ile devam etmiştir. RF Cumhurbaşkanı'na bağlı Kamu Personeli Hazırlama Dairesi, RF Cumhurbaşkanı'na bağlı RF Kamu Hizmeti Akademisi kurulmuştur. Bununla beraber, yüksek okul ve üniversitelerde "Devlet ve Yerel Yönetim" alanında uzman yetiştirmek için fakülteler açılmıştır.

¹³³ Шаров А.В., "Об основных элементах административной реформы. Реформа государственного управления в России: взгляд изнутри", *Журнал российского права*, №4, 2005.

¹³⁴ Лукьянова Н.И., *а.г.т.*, 2006.

¹³⁵ Нормативное правовое обеспечение реформирования государственной гражданской службы в России, *Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ*, № 14 (400), 2010 г.

1992 yılında kamu hizmetinde reform yürütme kavramı çerçevesinde kamu hizmeti ile ilgili mevzuat düzenlenmesi planlanıyordu. Ancak yasa kabul edilmemiştir. Kamu hizmeti ile ilgili ilk adımlar 1993'te atılmış. 3 Haziran 1993'te RF Cumhurbaşkanı'na bağlı Kamu Personeli Politikası Danışmanlığı, Şubat 1994'te Federal Kamu Hizmeti Dairesi, Haziran ayında ise RF Cumhurbaşkanı'na bağlı RF Kamu Hizmeti Akademisi kurulmuş¹³⁶. 1993 Anayasasında kamu hizmeti, devlet yönetiminin ana unsurlarının biri olarak gösterilmiş ve böylece kamu hizmeti yasasının temeli atılmıştır. Bugüne kadar kamu hizmeti ile ilgili yasal düzenlemeler bu anayasa ilkesine uygun olarak yapılmaktadır. 1993 yılında RF Cumhurbaşkanı "Federal Düzeyde Kamu Hizmeti" Yönetmeliğini imzalamış. Bu yönetmelik kamu hizmeti hakkında ilk yasal düzenlemelerden biridir¹³⁷. Bu yönetmelikte ilk defa kamu hizmeti tanımlanmıştır. Bu belgeyi düzenleyenlere göre, kamu personelinin, yüksek vasıflı, iktisadi ve siyasi etkilerden uzak duran, hukuki ilkelere göre görevini yerine getiren çalışanlar olması bekleniyordu¹³⁸. Sonuç olarak RF'da kamu hizmetinin temeli atılmıştı. Daha sonra, anılan yönetmelik ile kamu hizmeti sunulan alanın yönetilemeyeceği ve bu konuda mevzuatın geliştirilme ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

1995 yılının Temmuz ayında "RF kamu hizmeti temelleri" Kanunu kabul edilmiştir. Anılan kanun, ülkedeki kamu hizmeti yasal düzenlemelerinin düzenleyici çerçevesi olmuştur. Çünkü bu kanun hem federal düzeydeki hem yerel düzeydeki kamu hizmetini kapsıyordu¹³⁹. Kanunla kamu hizmetinin tanımlanması yasa

¹³⁶ Специальные школы подготовки государственных служащих, <http://imp.rudn.ru/lectures/207/P2.htm> (12.03.2012) ve www.kurganobl.ru/5196.html (03.03.2012)

¹³⁷ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993, № 52. Ст. 5073.

¹³⁸ Развитие законодательства о государственной службе, *Энциклопедия «Государственная Дума России (1906-2006)»*, Москва, 2006.

¹³⁹ Более подробная характеристика Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» дана в Аналитическом вестнике № 26 (314) «Проблемы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации», 2006 г.

düzeyinde yapılmış ve kamu personelinin yasal hükümlerinin temeli oluşturulmuştur. Kamu personelinin statüsü, onların hakları, hükümlülükler, uyması gereken yasalar ve görevin geçiş süresi belirlenmiştir. Bu kanun RF tarihindeki kamu personeli ile ilgili tüm yasal çerçeveyi kapsayan ilk hukuki düzenlemelerden biri olmuş.

Reformun ilk girişimleri Rus Devleti koşullarına uygun uluslararası deneyimi uygulama konusu üzerine dayalı olmuştur. “Pochvenniki” ve “Zapadniki” arasındaki tartışmalar RF, Batı Avrupa ülkeleri tecrübesini uygulamaya geçirmesi gerekip gerekmediği, ya da kendi gelişim yollarını mı bulması gerektiği konusundaki sorularına cevap vermek gündemdeydi. RF için kamu hizmeti ve kamu personel yönetimi konusunda uluslararası deneyimi uygulanması durumunda sosyal ve kültürel gelenekler göz önüne alınmalıydı. 28.11.1991 tarihli 242 sayılı Cumhurbaşkanı kararıyla Hükümete Bağlı Kamu Personel Hazırlama Dairesi (Rusya Roskadrı) kuruldu. Rusya Roskadrının ana üç hedefi vardı. Bunlar:

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

Ancak sadece birinci amaç gerçekleştirilebilmiştir. Roskadrının gerçekleştirdiği faaliyetler çerçevesinde “kamu ve belediye yönetimi” uzmanları hazırlayıcı ilk kolejler RF Cumhurbaşkanlığına bağlı Kamu Hizmeti Akademisi bünyesinde açılmış. Rusya Roskadrının hükümet hiyerarşisinde durumunun belirsiz olması diğer iki amacın başarısızlığına neden olmuştur¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Барабашев А. Г., Клименко А. В., *a.g.m.*

b. İkinci Dönem: 1996-1999 yıllar arası

İkinci dönemde, Eylül 1996'da RF Cumhurbaşkanına “Devlet işlerinin (kamu hizmetinin) yönetiminde sorunlar” başlıklı araştırmalık bir belge sunulmuştu. Bu belgeye göre, ana sorun, kamu hizmetindeki hukuki düzenlemeler olarak gösterilmiş¹⁴¹. Bunun çözümü için idari reformun 12 versiyonu hazırlanmış. İlk defa kamu hizmetinde mevcut olan sistem eksiklikleri analiz edilmiş ve reformun ana istikameti belirlenmişti. Bunlar, yürütme ile sivil toplum arasındaki ilişki verimliliğini arttırmak, kamu hizmeti sunucuların yüksek vasıflı olmalarını sağlamaktı. 13 Mart 1998'de RF Cumhurbaşkanı Dairesinde İdari Reform Taslağı tartışılmıştır. Fakat katılımcılar tarafından 2000 yılına kadar reformu uygulamaya geçmek bir netice vermeyeceği sonucuna varılmıştır.

1997 yılında RF Cumhurbaşkanlığı İdaresi tarafından İdari Reform taslağı hazırlanmıştır. Bu belgede ilk kez kamu hizmeti ve kamu personeli ile ilgili düzenlenmesi gereken sorunlar sıralanmış ve çözüm önerileri sunulmuştur. Devlet yönetim organlarında personelin profesyonelliğini artırma gereksinimi öne çıkarılmış. Bunun için personel eğitimi konusu ele alınması vurgulanmıştır.

1997-1998 yılında İdari Reform taslağı hazırlanması Devlet Cumhurbaşkanı Boris Yeltsin danışmanı tarafından üstlenildi. Modern bir kamu hizmetinin temel unsurlarını belirlemek için liyakat sisteminin memurlar ve kamu yararına olduğu düşüncesinin algılanması yararına uluslararası uygulamalar için borçlanıldı. Kavramsal olarak, bu ilkeler Sovyet döneminden kesin bir şekilde çıktı. Reform bu aşamada önemli bir çıkışa sahip iken seçilen ilkelerin benimsenmesi için

¹⁴¹ Краснов М.А., Оболонский А.В., *Реформа государственной службы России: История попыток реформирования с 1992 по 2000 годы*, Весь мир, 2003

profesyoneller tarafından ve onların siyasi yetkilerince önemli bir direniş olmadan sonuca varılması için herhangi bir yürütme sistemi yoktu. Bu duruma istinaden reform gerçek anlamıyla kök salmaya başlamadan sonlandırıldı¹⁴².

c. Üçüncü Dönem: 1999-2002 yıllar arası

Üçüncü reform girişimi Vladimir Putin'in Cumhurbaşkanlığı seçim kampanyası dâhilinde hayata geçirilmiş. RF Kamu Hizmeti Reformu Belgesi hazırlanmış. Bu belge çerçevesinde kamu hizmeti ve kamu personeli yönetimini yeniden düzenlemek için yola koyulmuştur. ("Devlet Hizmet Modernizasyon Programı" tasarlanışı Stratejik Araştırma Merkezi, Alman GREF ve sözde Merkezi kapsamında yapılmıştır.) Program Devletin modernleşmesi ve profesyonel bir kamu hizmeti haline dönüşmesi için mümkün olan tedbirleri içermektedir. Ancak seçim öncesi RF'nda programın uygulanması gerçekleştirilememiştir.

Bu dönemde, bütün bir kamu hizmeti kurumu modernizasyonu için kavramsal yeni bir yaklaşım oluşturmuştur. RF Kamu Hizmeti Sistemi Reformu Belgesi kabul edildi. Bu belgede kamu hizmetini yeniden boyutlandırmak hedefi ele alınmıştı¹⁴³. Federal düzeyde kamu hizmeti mevzuatının yeniden hazırlanması planlanıyordu.

Belgeye göre reformun ana hedefleri aşağıdakilerdi:

1. Devleti güçlendirmek ve sivil toplumu ilerletmek için kamu hizmeti işlerinde verimliliğini sağlamak;
2. RF'nun tarihi, kültürel, milli ve diğer özelliklerini dikkate alarak kamu

¹⁴² Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации от 13.08.1997

¹⁴³ Концепция утверждена Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 года (руководящий документ № Пр-1496).

hizmeti sisteminin bütünlüğünü sağlamak.

Reform neticesinde bütün ve tek prensiplerle işleyen, iki düzey: federal düzeyde kamu hizmeti ve devlet birimleri düzeyinde kamu hizmeti sistemini oluşturmaktı. Kamu hizmetinde yolsuzluk ve yetkiyi kötü amaçla kullanma gibi koşulların ortadan kaldırılması için etkili mekanizmalar oluşturulması lazımdı. Kamu personelini motive etmek ve rekabete dayalı çalışma ortamı oluşturmak hedeflenmiştir. Bu belgede reform süreçleri ve temel görevler ortaya koyulmuştu. En önemlisi kamu hizmeti reformu sivil topluma açık bir şekilde yürütülmesi hedefleniyordu.

d. Dördüncü Dönem: 2003 yılından bugüne kadar uzayan reform çabaları

Dördüncü dönem, “2003-2005 yılları kapsayan RF kamu hizmeti Reformu” Programı hazırlanmasıyla başlıyor. Federal programın gerçekleşmesi neticesinde, “kamu personeli performansını değerlendirme ve hesaplama prensipleri temelinde yüksek vasıflı bir kamu hizmeti” oluşturulması bekleniyordu¹⁴⁴. Bu hedefe ulaşmak için aşağıdaki araçların kullanılmış:

- Kamu hizmetinde göreve almada bir yarışmalar düzenlemek,
- Kamu hizmetinde sorunları tespit etme ve çözüme kullanılacak belli bir mekanizmalar oluşturmak,
- Kamu personeli meslek etiğini düzenleyecek mevzuat hazırlamak.

¹⁴⁴ Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 года № 1336 "О Федеральной программе "Реформирование государственной службы РФ (2003-2005 годы)"// СЗ РФ, 2002, № 47, ст. 4664.

Böylece bu belgeler kamu hizmetinde reform adımlarının atılabilmesinde öncül olması bekleniyordu.

Bu reformlar neticesinde kamu hizmetinde üç alanda – devlet, askeri ve kolluk hizmetlerinde birliğini sağlamak için mekanizmaları yaratacak hukuki düzenlemeler yapılmıştır.

27 Mayıs 2003'te kamu hizmetinin sınıflandırılması yasal bir şekilde belirlenen 58 FK sayılı RF Kamu Hizmet Sistemi Kanunu kabul edilmiş. Bu kanun RF mevzuatında kamu hizmeti ve kamu personeli hukuki düzenlemelerinin temelini oluşturmuş. Yeni mevzuatın merkezi geleceği, kamu personelinin performansını onaylama ve niteliğini belirleme sınavları ile değerlendirme gerçekleştirilmiştir. Bununla beraber mevzuat, kamu personelinin rekabete dayalı iş yerinde yükselme ve iş sözleşmeleri uygulamaları prensiplerini, tayin meselesini kurdu. Sivil, diplomatik, askeri personel sınıfları, rütbelerini sıraladı. Ama en önemlisi, anılan kanun, hem federal hem yerel düzeyde kamu hizmeti reformunu gerçekleştirmede idari ön koşulları kurdu diyebiliriz. Kanun, 2002 yılında (no: 1336) Cumhurbaşkanının kararnamesinden sonra kabul edildiği için, reform aracında yetki sağlayan faktör olmuştur. Bu faktörler, mali ihtiyaçları, faaliyet çalışmaları ve pilot uygulamaları kapsamaktadır.

58 FK Kanunu geliştirilmesi neticesinde 27 Temmuz 2004'te 79 FK sayılı kamu hizmetinin bir dalı olarak kabul edilen RF Devlet-Sivil Hizmeti hakkında Kanunu yürürlüğe girdi. Anılan kanun, federal düzeyde devlet-sivil hizmeti ve RF birimlerinin devlet-sivil hizmetinin yasal, kurumsal ve ekonomik çerçevesini

oluşturur ve geniş bir alanı kapsar¹⁴⁵.

Bu dönemde yeni gayretler, kamu hizmeti reformunda iki mevzuat ile örnek adımlar atıldı. Bunlar “RF’nda Kamu Hizmeti Sistemi” ve “2003-2005 yıllar için RF Kamu Hizmeti Reformu” idi. Açıkçası, bu program ile kamu hizmetinde tutarlı bir sistem oluşturma çabası başarısız oldu. Kamu personelinin görev ve yetki alanı belirlenmedi. Normatif hukuki düzenlemelerin ayrı ayrı düzenlenmesinden dolayı RF kamu hizmeti sisteminin bütünlüğü sağlanamadı. Bunun neticesinde ise mevcut yasaların uygulanmasında çelişkiler ortaya çıktı, yasaların kullanımı ile ilgili daha fazla açıklama yapılması gerekirdi. Çok uzun bir süre için kamu hizmeti yeterince kavramsal, örgütsel, metodolojik konuda sağlam değildi, kamu hizmeti ve kamu personel mevzuatı sistemli değildi, hem federal hem bölgesel düzeyde çelişkiler içeriyordu. Göreve başlama ve iş yerinde yükselme, önceki dönemlerdeki gibi kişisel bağlantılara dayalı olarak kaldı. Özel sektörle karşılaştığımızda kamu sektöründe maaşın düşük olmasından dolayı donanımlı personeli kamu sektörüne çekmek zorlaştırıldı¹⁴⁶.

“2003-2005 yılları kapsayan RF kamu hizmeti Reformu” Program neticesinin sorunları vardı. Bunlar:

1. Federal düzeydeki yürütme organları “2003-2005 yılları kapsayan RF kamu hizmeti Reformu” program çerçevesinde 2006 yılına kadar hukuki düzenlemelerin önemli bir kısmını hazırlaması gerekirdi. Buna örnek olarak Sağlık ve Sosyal Kalkınma Bakanlığı 2005 yılında kamu hizmeti alanında büyük bir plan önerilerini sunması bekleniyordu. Bu öneriler, kamu personelinin sağlık sigortası,

¹⁴⁵ http://be5.biz/ekonomika/u003/05.htm#TOC_id54725281 (18.12.2012)

¹⁴⁶ Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 1336 "О Федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)"// СЗ РФ, 2002, № 47, ст.4664.

kamu personelinin (askeri ve kolluk hizmetler personeli dahil) tıbbi desteği, kamu personelinin emeklilik koşulları hakkında hukuki düzenlemeleri kapsıyordu.

2006 yılında Federal programın faaliyetlerinin sonuçlarıyla ilişkili analiz gösteriyor ki, Sağlık ve Sosyal Kalkınma Bakanlığı, kendine yüklenen Program faaliyetleri görevini yerine getirmede başarısız olmuştur. Çünkü faaliyetler sadece geliştirme aşamasında bulunmaktaydı.

Devlet organlarında sunulan kamu hizmeti reformu, diğer alanlarda gerçekleştirilen reformlardan alınan neticeye göre çok gerideydi. Bunun sebebi reform gerçekleştirmenin belli bir bütünlüğünün olmamasıydı. Birçok reform kavramları tartışıldı, fakat hukuki düzenlemelerde yer alamadı¹⁴⁷.

2. Federal Programın diğer bir amacı, kamu hizmetine deneyimli personel çekmek için özel sektör ile kamu sektörü arasındaki ücret farkını azaltmaktı. Bu sorunun çözümü kamu personeli ücretlendirme sistemini değiştirmek olmuştu. Uygulamada ise bu sorunun çözümü olarak toplu bir şekilde değil, daha çok belli bir gruba yönelik oldu. Yani 25 Temmuz 2006 tarihli 763 sayılı “Federal düzeydeki kamu personeli ücretlendirme” hakkında Cumhurbaşkanı Kararnamesinde kamu personeli maaşında asimetrik bir artış planlandı. Ancak bu plan sadece yöneticiler kategorisini kapsamış oldu.

3. Kamu personelinin disiplin cezası konusunda belli sorunlar karşımıza çıkmaktadır. Kamu personeline disiplin cezasının hangi türünün uygulanacağına genellikle yönetici karar vermektedir. Bununla beraber işyerinde ortaya çıkan sorunları çözme görevi de yöneticiye bırakılmıştır. Bazen yönetici kendi takdirine

¹⁴⁷ Зайцева Т.В., *Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год*, Весь Мир, 2003.

göre sorunları kayda değer görmez ve memurların uygunsuz bir ortamda çalışmalarına göz yumar. Sorunları araştırarak suçlu olanı cezalandırma ya da cezalandırmama yoluna gidebilir. Yani her şey yöneticinin keyfine kalmıştır¹⁴⁸.

Belirlenen amaçlara ulaşılmayınca “2003-2005 yıllarını kapsayan RF kamu hizmeti Reformu” Programı 2007 yılına kadar uzatılmıştı¹⁴⁹. Program çerçevesinde kamu hizmeti ve kamu personeli yönetimi ile ilgili yerli ve yabancı ülkelerin tecrübeleri incelenmiş, pilot uygulamalar gerçekleştirilmiş, yerel bölgelerde denetleme grupları kurulmuştur. Kamu personeli ile hizmet sözleşmesi, ücretlendirme, değerlendirme konularını kapsamıştır. Devlet dairelerinde idari ve resmi yönetmelikler sistemini uygulamak, kamu hizmetlerinin standardizasyonu, teknik ve bilgi sağlamada gelişmeler (e-Devlet uygulaması), kamu personeli yolsuzlukla mücadele mekanizmasının geliştirilmesi gibi konular çerçevesinde yürütülmüştür¹⁵⁰.

Ancak belirtmemiz gerekir ki, 2007 yılını kapsayan program çerçevesinde, hükümet tarafından yürütülen reformlarla istenilen netice yine alınamamıştır. 2007 yılına kadar uzatılan “2003-2005 yılları kapsayan RF kamu hizmeti Reformu” programı, ikinci kere değiştirilerek “2009-2013 yıllarını kapsayan bir program” hazırlanmıştır¹⁵¹. Her kurul içi örgütlenme biçimi ve kurallar düzenlemede farklılıklar ve kamu personeli ile ilgili sorunlar, “2009 ve 2013 yılları için RF kamu hizmeti sistemini geliştirme ve reform” programı ile çözüleceği bekleniyordu. Bu

¹⁴⁸ Развитие законодательства о государственной службе (Государственная Дума Российской Федерации, 1993–2005 гг.), "ЧиновникЪ", № 5, 2005.

¹⁴⁹ Срок реализации настоящей программы, продлен на 2006-2007 годы - Указ Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 года N 1437.

¹⁵⁰ <http://www.kadr.ulgov.ru/attfiles/kadrref.doc> (15.05.2012)

¹⁵¹ Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 261.

programda, devlet organlarında kamu personel yönetim sistemini yeniden örgütleme, çağdaş eğitim teknolojisini uygulama gibi bir takım ödevler yüklenmiştir.

Federal programı gerçekleştirme sırasında kamu hizmeti alanında reform yürütülmesi ve devlet organlarının geliştirilmesi konusunda birkaç sorunla karşılaşıldı. Kamu hizmeti reformunda bazı hedeflere ulaşılmadı. Kamu hizmeti yönetim sistemini şekillendirmede RF yasama alanında adımlar atılmadı.

Federal düzeyde ve federe birimlerinin kamu hizmeti alanında mevzuatın aynı temel ilkelere göre yapılması, onların birbirine aykırı olmaması, kamu hizmeti konusunda yasama ve yürütme organlarının arasındaki ilişkiyi sağlamak ve bunların hepsi anayasa ilkelerine göre hazırlanması beklenmektedir¹⁵².

Kamu hizmeti reform gerçekleştirme sürecinde kamu personeli içeriği, kamu personeli durumu ve onun nicel ve nitel parametrelerini, gelişmesinde ana eğilimleri dikkate alınarak ileri gidilmelidir.

Kanunda kamu personelinin yeniden eğitim, niteliğini artırma, staj yapma gibi yönler gösterilmiş, ancak şunu belirtmemiz gerekir ki, bunların gerçekleştirilememesi, devlet desteğinin ekonomik olarak yetersiz kalmasından kaynaklanmaktadır.

Tüm bu sorunların çözümü “2009-2013 yılları için RF kamu hizmeti sistemini geliştirme ve reform” programında bulunması bekleniyordu. Bu programın gerçekleştirilmesi iki dönemi kapsamış olup:

İlk dönem, 2009-2010 yıllar arasında, kamu hizmeti alanında yasal düzenlemeler yapmak, yolsuzluğa karşı mekanizmaları geliştirmek ve uygulamak,

¹⁵² Барцис И.Н., «О концептуальных направлениях развития системы государственной службы Российской Федерации», *Журнал российского права*, № 6, 2008.

çağdaş taleplere uygun kamu personeli eğitimi, kamu personeli görevinde yardımcı olacak yeni bilgileri sağlamak amaçlanmıştır. İkinci dönemde ise (2011-2013 yıllar) kamu hizmeti etkinliği ve kamu personelinin meslek vasfı hakkında sivil toplum görüşlerini toplamak, kamu hizmeti imajını yükseltmeye yönelik faaliyetler yürütmek, kamu personelinin iş güvencesini sağlamak için mekanizmalar geliştirmek, kamu hizmeti sisteminde bütünlüğü sağlamak – bunlar ana hedeflerden biri olmuştur.

Ancak, bu program çerçevesinde planlanan faaliyetlerin gerçekleşmesiyle ilgili bazı uzmanların ilk etapta şüpheleri olmuş, çünkü onların savunduklarına göre program verimli değil ve programın eksiklerinden biri kamu hizmeti alanında karşılaşılan sorunların çözüm yolunun tek taraflı hukuki eğilimin olmasıdır, yani yasal düzenlemeleri gerçekleştirirken mevcut olan siyasi ve hukuki özelliklerin hesaba katılmamasıdır.

Başka bir zayıflık, programda adı geçen personel politikasının birçok yönüne değinilmemiştir. Örneğin, yerel düzeydeki kamu personeli reformu ve onun kamu hizmeti arasındaki ilişkisi gölgede kalmış. Bununla beraber kamu personeli rezervi planlandığı şekilde gerçekleştirilmemiş¹⁵³.

¹⁵³ Винниченко Н., “Выступления полномочного представителя Президента РФ в Уральском федеральном округе на встрече со студентами Уральской академии государственной службы”, Июнь, 2010.

SONUÇ

Bu tezde SSCB'den RF dönemini kapsayan kamu personel sisteminde yapılan değişikliklerle ilgili bilgi verilerek, ortaya çıkan sorunlar ve onların çözümü için yapılan reformlarla açıklamaya çalışılmıştır.

SSCB'de kamu hizmeti ve kamu personeli net tanımlanmamış, ancak RF kurulmasıyla beraber bu sorun çözülmüştür. RF federatif yapıdaki bir devlet olduğundan dolayı kamu personeli 2 düzey, yani federal düzeyde çalışan kamu personeli ve RF Birimlerinde istihdam edilen kamu personeli olarak ikiye ayrılmaktadır. İlk düzeydeki kamu personelinin iş faaliyetleri RF Kanunlarına göre, ikinci düzey personelinin faaliyetleri ise RF ve RF Birimlerin Kanunlarına göre düzenlenmektedir. Bu tezde federal düzeydeki kamu personel yönetim sistemine yer verilmiştir.

Çalışmanın ilk bölümünde RF'nda kamu personel sistemine dair, SSCB'de bugün kadar düzenlenen değişikliklerle beraber genel bilgi verilmiştir. İkinci bölümde ise kamu personel sistemine ilişkin sorunlar ve çözüm önerisi olarak görünen reform çabaları gösterilmiştir.

RF'da kamu personeli tanımını yapmadan önce kamu hizmeti nedir sorusu cevaplanmalıdır. Ancak kamu hizmeti tanımı ise SSCB'de RF dönemine göre farklı tanımlanmaktadır. Kamu personel istihdamı konusunda, personelin işyerinde yükselmeyi belirlemek amacıyla 4 kategori ve 5 gruba ayrılmaktadır. Örneğin uzman kategorisindeki en alt gruptaki senior uzmandan değerlendirme sonucuyla top uzmana kadar yükselme imkanı vardır. Bu gruplara ayırmanın diğer bir amacı ise ücretlendirme sisteminde işi kolaylaştırmaktır. Gruplara göre aylık maaşta farklılık

gösterilmektedir. Bunun dışında kamu personeli göreve başlamadan işveren ile hizmet sözleşmesini imzalama prosedürü SSCB'den bugüne kadar mevcut olmuştur. Ancak belirtilmesi gerekir ki, hizmet sözleşmesini imzalama, kamu personelinin sözleşmeli personel olduğu anlamına gelmemektedir. RF'da kamu personel eğitimi gelişmiştir. İş yerinde çalışanları okutmaya önem verilmektedir. Yeni çalışanları aramaktansa, kendi personelinin yeteneğini arttırmak amacıyla sürekli eğitim sistemi oluşturulmuştur.

İkinci bölümde yer alan RF hükümeti tarafından kamu personeli ile ilgili reformlar, kamu hizmeti reformlar içinde gerçekleştirilmiş. Yani doğrudan sadece kamu personelinin hedefleyen reformlar yapılmadığını söyleyebiliriz. Bu reformların içinde en önemlileri, 2002 yılında imzalanan "2003-2005 yılları kapsayan RF kamu hizmeti reformu" beklenen amaçlara ulaşamadığından dolayı 2007 yılına kadar uzatılmış, ama yine aynı sonuçlara varılınca, 2009-2013 yılları kapsayan bir program hazırlanmıştır. Bu reformun ana amacı tüm kamu personelinin kapsayan bir yasa hazırlanması ve sistemi merkezden yöneten bir örgütün kurulmasıdır. Kamu hizmeti reformunu yürütmede RF'nun en önemli sorunlarından biri, SSCB'nin dağılmasından sonra devlette yeniden yapılanma ihtiyacı, piyasa ekonomisine geçiş için çabalar ve yeni kurulan devlet için demokrasileşme ilkelerini getirme çalışmaları olmuştur.

Bilim adamlarına göre bu programların netice vermemelerinin ilk sebebi programın amaçlarında ya da başka deyişle programın kendisindedir. Programda ülkedeki mevcut tecrübedeki kamu hizmeti ve kamu personeli ile ilgili bazı çakışmalardan dolayı reform beklenen netice vermemektedir.

RF’da kamu hizmeti reformundan istenen sonucun alınamamasının nedeni, devlet organlarında işlerin aşırı derecede bürokratikleşmesi, siyasi iradeler, 1998 krizinden sonra ortaya çıkan reformcuların negatif sosyo-ekonomik ve uyumsuzluk düşüncelerinden kaynaklanır. Uzmanlar, kamu hizmeti reformlarını gerçekleştirmede veya kamu personeli sistemi örgütlenmesinde kullanılacak olan prensipler hakkında görüşlerin aynı olmasına değil, bu prensipleri uygulamada ortaya çıkacak sorunların tartışılması gerektiğine inanmaktadır. Bu prensiplerde asıl mesele şunlardır: kamu personelinin çalışmasında etki ve verimliliği arttırmada sözleşme sistemi nasıl çalışacak? Meseleleri çözmeye en etkili yol hangisidir ve RF için önleyici mekanizmaların hangileri uygulanabilir? Kamu personeli güvenliliği ve sosyal yardım düzeyi garantisini ve elverişli olması için ödüllendirme sistemi (*performans değerlendirme*) nasıl modernleştirilebilir? Kamu hizmeti yapısında çalışma unsurları ve idari mevzular en uygun şekilde nasıl birleştirilebilir?

Kısacası, RF’nda 1935 yılında ilk defa ortaya atılan “*Personel, her şeyi çözer*” (*Kadri Reşayut vse*) sloganı ile kamu personelinin yönetim sistemindeki yerinin önemi vurgulanmıştır. Bu yüzden mevcut olan kamu personel sisteminde, temelden düzeltmeler yapılmasına her zaman ihtiyaç duyulmaktadır.

КАУНАКҶА

- Авакьян С.А., *Конституция России: природа, эволюция, современность*, Москва, 2000
- Атаманчук Г.В., *Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы*, Москва, РАГС, 2000
- Атаманчук Г.В., *Сущность государственной службы*, Норма, 2008
- Барабашев А. Г., Клименко А. В., *Административная реформа и реформа государственной службы в системе реформ государственного управления: общая характеристика современного этапа*, <http://do.gendocs.ru/docs/index-332107.html> (12.04.2013)
- Барцис И.Н., “О концептуальных направлениях развития системы государственной службы Российской Федерации”, *Журнал российского права*, № 6, 2008
- Барышев В.Н., “История государственной службы”, *Гражданин и право*, №1, 2002
- Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1960, №41, 1965, №38
- Вишняков В. Г. , “О классификации служащих органов государственного управления”, <http://lawlibrary.ru/article1017958.html> (16.02.2013)
- Власов В.А., *Основы советского государственного управления*, Юридическая лит., 1965
- Власов В.А., Студеникин С.С., *Советское административное право*, Москва, 1959

“Возраст нахождения на госслужбе повысят до 70 лет”,
<http://sterlegrad.ru/russia/public/print:page,1,32857-vozrast-nahozhdeniya-na-gossluzhbe-povysyat-do-70-let.html> (08.05.2014)

Волженкин Б.В., *Корыстные злоупотребления по службе (хищения, взяточничество, злоупотребление служебным положением): уголовно-правовая характеристика и проблемы квалификации*, Автореф., Москва, 1991

Герасимов А.Л., *“Общая теория права и государства”*, под редакцией В.В. Лазарева, Юристъ, 2001

Горецкая И.С., *“История развития основ «Управления персоналом» в науке управления”*, http://www.rusnauka.com/4_SND_2009/Economics/40173.doc.htm (03.01.2012)

Гришковец А.А., *Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации*, Автореф. дис., Москва, 2000

Гусев А.В., *Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования: Монография*, Екатеринбург, Издательский дом УрГЮА, 2005

Декрет СНК РСФСР от 21.12.1922 “Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях”

Декрет СНК РСФСР от 28.08.1926 “О трудовой дисциплине государственных служащих”

Жданов, А. А., “О понятии советской государственной службы”, *Правоведение*, №4, 1962

- Журавлев П.В., Карташов С.А., *Технология управления персоналом*, Экзамен, 1999
- Зайцева Т.В., *Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год*, Весь Мир, 2003
- Значение слова "Биржа труда" в *Большой Советской Энциклопедии*, <http://bse.sci-lib.com/article118883.html> (30.03.2014)
- Иванова В.П., *Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом*, Москва, 2003
- Иванова-Швец Л.Н., Корсакова А.А., *Управление персоналом*, Москва, 2009
- Игнатов В.Г., *История государственного управления России*, Ростов н/Д, 2002
- Игнатьева В.Г., *Государственная служба*, Ростов н/Д, 2004
- Институт Повышения Квалификации госслужащих, <http://ipkgos.ru/index.html> (10.04.2014)
- Интернет-портал Избирательной Комиссии Курганской области, "Система управления персоналом на государственной службе"
- Кан А. Д. и др., "Рецензия", *Правоведение*, № 6, 1967
- Катульского Е.Д. и др., *Основные направления и принципы работы с персоналом в государственном аппарате*, Москва, 1997
- Кирилин А.В., Нечаева Т.В., "Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", http://kommentarii.org/gragd_slugb/index.html (04.05.2014)
- Кирпичиков А. И. *Взятка и коррупция в России*, СПб, 1997
- Кодекс законов о труде РСФСР от 1922г.

Комплектование аппарата государства государственными служащими.

“Система добычи” и “система заслуг”,

<http://imp.rudn.ru/lectures/207/P2.htm> (19.02.2012)

Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации
от 13.08.1997

Концепция от 15 августа 2001 года (руководящий документ № Пр-1496).

Краснов М.А., Оболонский А.В., *Реформа государственной службы России:*

История попыток реформирования с 1992 по 2000 годы, Весь мир, 2003

Краткий статистический сборник: РОССИЯ в цифрах, Москва, Росстат, 2012

Кушниренко С.П., Пристансков В.Д., *Коррупция и ее преступные проявления:*

особенности уголовного преследования. Криминологический и

криминалистический аспекты исследования, обзор судебно-

следственной практики, Санкт-Петербург, Специальная Литература,

2004

Лазарев Б.М., *Государственная служба*, Москва, 2003

Лукьянова Н.И., Дементьев А.Н., “Проблемы реформирования

государственной гражданской службы РФ”, *Аналитический вестник*,

№ 26 (314), Москва, 2006

Лукьянова Н.И., Дементьев А.Н., “Проблемы реформирования

государственной гражданской службы РФ”, *Аналитический вестник*,

№ 26 (314), Москва, 2006

Макарова И.К., *Управление персоналом. Схемы и комментарии*,

Юриспруденция, 2002

- Мальцев Г.В., *Права личности: юридическая норма и социальная действительность*, Москва, 1979
- Манохин В. М., *Советская государственная служба*, Москва, 1966
- Манохин В.М., *Служба и служащий в РФ: правовое регулирование*, Москва, Юристъ, 1997
- Нелидов Н., *Юридические и политические основания государственной службы: Государственная служба*, Ярославль, 1974
- Нормативное правовое обеспечение реформирования государственной гражданской службы в России, *Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ*, № 14 (400), 2010 г.
- О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" от 7 июня 2013 года N 116-ФЗ
- О системе оплаты труда научных работников в СССР, <http://gubkin.info/nauka/96249-o-sisteme-oplaty-truda-nauchnyx-rabotnikov-v-sssr.html> (11.04.2013)
- Оболонский А.В., "Государственная служба в России и в мире: Тенденции последних десятилетий", *Чиновник*, № 3 (37), 2005
- Охотский Е. В., *Управление персоналом государственной службы*, Москва, 1997
- Паршин М.В., Кирсанов М.В., *Социологический портрет государственного служащего*, <http://do.gendocs.ru/docs/index-4316.html>(17.12.2013)
- Петров Г.И., *Сущность советского административного права*, Издательство Ленинградского Университета, 1959

Пименов А., *“СССР развалила российская партийная бюрократия, а не либералы, не прибалты, не кавказцы и не мировая закулиса”*,
http://www.chaskor.ru/article/aleksej_pimenov_ssr_razvalila_rossijskaya_partijnaya_byurokratiya_a_ne_liberaly_ne_pribaloty_ne_kavkaztsy_i_ne_mirova_ya_zakulisa_24404 (06.12.2012)

Положение о правах фабричного, заводского, местного комитета профессионального союза, Краткий комментарий, М., 1974

Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. N 451

Постановление ЦК КПСС, Президиума ВС СССР, Совмина СССР, ВЦСПС, ЦК ВЛКСМ от 05.03.1987 N 291 “О введении аттестации ответственных работников аппарата советских и общественных органов”

Развитие законодательства о государственной службе (Государственная Дума Российской Федерации, 1993–2005 гг.), *“ЧиновникЪ”*, № 5, 2005

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

Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993, № 52. Ст. 5073.

Старовойтов А.В., *Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран*, Фонд развития парламентаризма в России, 2003

Сущность и история управление персоналом в России,
<http://uprpers.ru/management/sushhnost-i-istoriya-upravlenie-personalom-v-rossii.htm> (03.03.2012)

Томильцев А.В., Воронина Л.И., “Управление персоналом в органах государственной власти и местного самоуправления”,
<http://old.midural.ru/midural-new/training/textbook/%D3%EF%F0%E0%E2%EB%E5%ED%E8%E5%20%EF%E5%F0%F1%EE%ED%E0%EB%EE%EC/Pages/1.3.htm>
(06.03.2012)

Труханович Л.В., “Увольнение по всем статьям: утрата доверия со стороны работодателя”, *Кадры предприятия*, №4, 2005

Уголовный кодекс РСФСР 1960 года, Глава 7. Особенная часть, Ведомости Верховного Совета СССР, 1960, N40

Указ Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 года N 1437

Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 261 «Реформирование и развитие государственной службы Российской Федерации (2009-2010 годы)»

Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 261

Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 1336 "О Федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)"// СЗ РФ, 2002, № 47, ст.4664

Федеральный закон от 27 июня 2011 г. N 155-ФЗ "О внесении изменений в статью 37 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации"

Федеральный закон от 29 ноября 2010 года № 317-ФЗ

Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 327-ФЗ

Федерального закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», *Аналитическом вестник*, № 26 (314), 2006

Хасанов З.М., *Развитие управления персоналом в государственной службе: Основные теоретико-методологические проблемы*, http://isei-iii.communityhost.ru/thread/?thread__mid=243832039 (16.08.2012)

Шаров А.В., “Об основных элементах административной реформы. Реформа государственного управления в России: взгляд изнутри”, *Журнал российского права*, №4, 2005

11.01.1995 tarihli 32 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

25.04.2006 tarihli 763 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

27.05.2003 tarihli 58 FK sayılı RF Kamu Hizmet Sistemi hakkında Kanun

27.07.2004 tarihli 79 FK sayılı RF Devlet-Sivil Hizmeti hakkında Kanun

31.07.1995 tarihli 119 FK sayılı RF Kamu Hizmeti Temelleri Kanunu

http://be5.biz/ekonomika/u003/05.htm#TOC_id54725281 (18.12.2012)

<http://greatfx.ru/rossiyskaya-federatsiya-v-tsifrach-0786> (14.05.2014)

<http://imp.rudn.ru/lectures/207/P2.htm> (13.04.2013)

<http://info.sibnet.ru/?id=355590> (12.05.2014)

<http://rabota.yandex.ru/salary.xml> (11.05.2014)

<http://studentbank.ru/view.php?id=25756&p=2> (19.02.2013)

<http://to72.minjust.ru/node/2625> (12.05.2014)

<http://www.1tv.ru/news/polit/168317> (14.05.2014)

<http://www.allpravo.ru/diploma/doc10p0/instrum3020/item3023.html> (12.04.2014)

<http://www.bibliotekar.ru/administrativnoe-pravo-3/62.htm> (16.04.2012)

<http://www.bibliotekar.ru/administrativnoe-pravo-6/50.htm>.(11.02.2012)

<http://www.kadr.ulgov.ru/attfiles/kadrref.doc> (15.05.2012)

<http://www.kadr.ulgov.ru/attfiles/kadrref.doc> (15.05.2012)

<http://www.kazedu.kz/referat/188370> (12.05.2013)

http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1744_page_16.html (10.08.2012)

<http://www.rane.ru/civilserviceforum> (26.04.2013)

<http://www.rosmintrud.ru/ministry/govserv/money> (12.05.2014)

<http://www.stroitelstvo-new.ru/drevesina/ohrana-truda/trudovoj-dogovor.shtml>

[\(30.03.2014\)](#)

<http://www.uprpers.ru/management/sushhnost-i-istoriya-upravlenie-personalom-v-rossii.htm> (1.03.2012)

www.kurqanobl.ru/5196.html (03.03.2012)

ÖZET

Rusya’da kamu personel sistemi adındaki bu çalışmada SSCB’den RF dönemini kapsayan kamu personel sisteminde yapılan değişikliklere dair bilgi verilmiştir. SSCB’de komünist bir doktrin hakim olması sebebiyle, kamu personel sistemi “*Tek Parti Kurallarına göre çalışma*” prensibi üzerine kurulmuştur. Kamu hizmeti ve kamu personel tanımları hukuksal ifadelerle dayanmayıp sadece uygulamalardan yola çıkarak yapılmıştır. Bu dönemde tüm kamu çalışanlarından “*Komünizm ve Vatan*” ifadesine dayalı, sosyalizme yönelik sevgi ve bağlılık duyulması en çok aranan niteliklerden biri olmuştur. Ancak RF döneminde anayasal esaslı ve demokrasi prensiplerine dayalı liberal bir devletin kurulması aşamasında kamu personel yönetim sisteminde liyakate dayalı bir sistem oluşturma çabası gösterilmiştir. Bazı hukuki düzenlemelerle kamu hizmeti tanımında ve devlet memurluğu anlayışında değişiklikler yapılmıştır.

RF’nda mevcut olan kamu personel sistemine baktığımız zaman bazı sorunların olduğunu görebiliriz. Bu sorunlardan öne çıkanlardan bazıları vatandaşların kamu hizmetine bakışı, özel sektörün kamu sektörüne tercih edilmesidir. Bunun nedeni ücretlendirme sistemindeki sorunlar şeklinde görülmektedir. Bunun sonucunda kamu hizmetine nitelikli personel alımında büyük bir sıkıntı yaşanmaktadır.

Kamu personel sistemindeki diğer bir sorun ise kamu kurum ve personel sayısına dayanmaktadır. SSCB dağılımından sonra nüfusta görülen azalmaya rağmen kamu kurum ve personel sayısında pek değişiklik görülmemiştir. Ancak belirtmemiz gerekir ki, kamu kurum ve personelinin sayıca fazla olması, kamu hizmeti niteliğini arttıran bir sonuç değildir.

Kamu personel sistemindeki sorunların çözümü için hükümet tarafından Kamu Hizmeti Reform yürütmek öngörülmüştür. Ancak 2013 yılına kadar yapılan reform sonuçları beklendiği neticeleri verememektedir.

RF'nda kamu personeli yönetimi, son derece önemli olup, bu konu ele alınmaya başlanmıştır. Fakat yine de bu konu üzerinde çalışmaların yeterli olmayıp çalışmalara daha fazla önem verip yürütülmesi gerektiği açıktır.

ABSTRACT

In Thesis “*Public Personnel System in Russia*” was analyzed public personnel system in periods USSR and Russian Federation. The public personnel system used to follow de communist doctrine in the USSR. They based the personnel system on the ‘*One Party Rule*’. Legal definitions and public services were not based on a legal system. They solely relied these on communist principles. During this period “*Communism and country*” was the only principle. A socialistic love was demanded from all public or government personnel.

However during the time of the Russian Federation the government was struggling to base her constitutional democracy on liberal principles. The public personnel management system had to change into a system which was based on efforts not on communist principles. Two legal definitions have changed since then: first the definition of public services and second the concept of civil services.

When we take a look at the present Russian Federation and its public personnel system we can see a couple of issues. One of the main issues is the negative perception of the citizens about the public services. The citizens are not really attracted to work in civil services, but instead choose careers in private sectors. There is mainly due to some inequalities the government’s remuneration system. The government is currently struggling to recruit qualified personnel in public services.

Another issue in the public personnel system of the Russian Federation is based on population decrease. Despite the decrease of the population after the collapse of the USSR, the number of people working in the public system remained nearly unchanged. The ratio between citizens and government workers got out of

balance. Despite this unbalanced ratio, the number of people working in the public system did not increase higher quality of the public services. Results about this topic are not available.

Any solutions for the issues in the public personnel system of the Russian Federation are intended in the so called the Public Service Reform. However the reforms till 2013 did not lead to the expected results.

In the current Russian Federation public personnel management is extremely important and is began to urge her needs. However there is still a lot of work, a lot of reforming is still to be done. That's the only clear conclusion.