

# ***RUSYA'NIN İDARÎ YAPISI VE PUTİN'İN GÜÇLÜ MERKEZÎ YÖNETİM HEDEFİ***

**İbrahim HASANOĞLU**

Dış Politika ve Güvenlik Araştırmaları Merkezi

## **Giriş**

Dünyanın en büyük yüzölçümüne sahip ülkesi olan Rusya Federasyonu (RF) bünyesine barındırdığı etnik grupların çeşitliliğiyle de dikkat çekmektedir. Bu geniş alanı ve aynı zamanda çok sayıda etnik grubu kontrol etmek, Rusya için tarih boyunca önem verilen ve dönem dönem zorlanılan bir konu olagelmıştır. Bu meselenin çözümüne yönelik Rus devlet yöneticileri muhtelif yöntemler tercih etmiştir.

Bu bağlamda, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra Rusya'nın iç ve dış siyasetinde önemli değişiklikler tertip ederek hâlen RF'nu yöneten Vladimir Putin'in izlediği politikalar önem arz etmektedir. Putin döneminin daha iyi anlaşılması için evvela tarihî süreçte Rusya'nın idarî yapısının nasıl gelişme izlediğine kısaca bakılmalıdır. Tarihî arkaplana bakıldığında, mevcut Putin yönetiminin güçlü bir merkezî yönetim hedefinde olduğu ve bu yönde adımlar attığı daha iyi anlaşılmaktadır.

## **Rusya Tarihinde İdarî Yapının Gelişimi**

Rusya'nın siyasî geçmişi incelendiğinde, bu ülkenin 16. yüzyıla kadar merkezî bir idareden yoksun olduğu görülmektedir. Nitekim bu döneme kadar Rusya, sürekli birbiriyle ihtilaf içinde olan bir dizi knezlikten müteşekkil olmuştur. 1237 yılında Moğol-Tatar hâkimiyetine giren Rus knezlikleri evvela Moğol, sonrasında ise Altın Orda Türk Devletine bağlı olmuş olsalar da idare konusunda kendi iç yapılarını

muhafaza etme hususunda özgür bırakılmışlardır. Bu dönemde Rus knezliklerinin kontrolü *baskaklar* tarafından yapılmıştır. Rus knezleri Altın Orda'ya vergi ödemek ve kendi bölgelerini yönetebilmek için Altın Orda hanlarından *yarlık* almak zorunda olmuştur.<sup>1</sup> 1480 yılında sona eren Moğol-Tatar hâkimiyetinin ardından Moskova Knezliği'nin idaresi altında *Moskova Devleti/Rus Çarlığı* adı ile bilinen merkezî bir Rus devleti kurulmuştur.<sup>2</sup> 1721'e gelindiğinde ise Çar I. Petro, 1917'ye kadar sürecek olan Rusya İmparatorluğunu ilan etmiştir.

Rusya'nın büyük oranla 20. yüzyılın başlarına kadar muhafaza edilen idarî yapısının temelleri I. Petro tarafından atılmıştır. 1708 yılında I. Petro'nun buyruğu ile Rusya Moskova, Saint Petersburg, Arhangelskogorod, Kiev, Smolensk, Kazan, Azov ve Sibiry olmak üzere 8 büyük *guberniyaya* bölünmüştür. Daha sonra idarî reformlara ve Rusya'nın genişlemesine bağlı olarak bu guberniyaların sayısı sürekli artmıştır. Böylelikle, 20. yüzyıla kadar Rusya İmparatorluğu idarî olarak özel statüye sahip Polonya, Finlandiya, Buhara Emirliği, Kokand ve Hive Hanlıkları ile ülkenin kalan kısmını teşkil eden guberniyalardan meydana gelmiştir.<sup>3</sup>

Burada önem arz eden şu husus muhakkak ifade edilmelidir: Guberniyalar, *gubernator* yani vali tarafından yönetiliyor olmakla birlikte, valiler yerel idarî hiyerarşide en üst düzey yönetici değildiler. I. Petro döneminde daha ziyade onursal, II. Katerina döneminde ise gerçek anlamda kuvvetlenmiş olan *general-gubernatorluk*, yerel düzeyde geniş yetkilerle donatılmış en üst idare makamı olmuştur. Doğrudan Çarlar tarafından atanan *general-gubernatorlar*, merkezî yönetimin yerel yönetimler üzerinde kontrolünü sağlama ve Çarların şahsî temsilcileri olma bakımından önemli işleve sahip olmuştur.<sup>4</sup>

Şüphesiz Rusya'nın idarî yapısına tesir eden en önemli vakaların başında 1917 yılında vuku bulan Ekim Devrimi gelmektedir. Ekim Devrimi'nin ardından ülkede bir iç savaş baş göstermiştir. 1922 yılında iç savaştan zaferle ayrılan taraf Bolşevikler olmuştur ve yeni devleti kurma sürecini başlatmışlardır. Bu süreçte iktidar üzerindeki tekelerini kaybetmek istemeyen Moskova ile diğer cumhuriyetler arasında yeni devletin idarî yapısıyla ilgili bir ihtilaf yaşanmıştır. Bu ihtilaf üzerine Moskova'da dönemin Milliyetler Komiseri olan Josef Stalin'e oluşturulması öngörülen Birliğin idarî yapısıyla ilgili öneriler hazırlaması görevi verilmiştir. Kısa bir süre sonra Stalin özerklik ilkesine dayalı önerisini partiye sunmuştur.

<sup>1</sup> Altın Orda hâkimiyetinin sona ermesinden sonra Rus Devleti 1685 yılına kadar Kırım Hanlığına vergi ödemeye devam etmiştir. Bu ödemeler Osmanlı Devleti ile Rusya arasında 1700 yılında imzalanan İstanbul Antlaşması ile son bulmuştur.

<sup>2</sup> "[Tataro-mongolskoye igo na Rusi. Spravka](#)" (Rusya'da Tatar-Moğol Hâkimiyeti), RIA, 07.10.2010.

<sup>3</sup> Sergey Tarhov, "[Administrativno-territorialnoye deleniye Rossii XVIII-XX vekov](#)" (XVIII-XX yüzyıllar arasında Rusya'nın İdari Yapısı), *Strana-oz.ru*, 2001

<sup>4</sup> Lubov Klimova, "[Institut general-gubernatorstva v Rossiyskoy imperii](#)" (Rusya İmparatorluğu'nda General-gubernatorluk Kurumu), *Преподавание истории в школе*, 17.11.2015.

Stalin, kuvvetli merkezî bir idareye sahip ve diğer cumhuriyetlerin/birimlerin Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti'ne özerk statüye sahip olacak şekilde dâhil olacağı idarî yapıda bir Birlik teşkil edilmesini teklif etmiştir. Esasen bu teklif, yeni bir devletin kurulmasından ziyade diğer cumhuriyetlerin Rusya tarafından yutulması anlamına gelmekteydi. Parti içinde muhtelif kanatlardan onay almasına karşın, Stalin'in planı Vladimir Lenin tarafından reddedilmiştir.

Lenin, Birliğin idarî yapısıyla ilgili alternatif bir öneri hazırlamıştır. Bu öneriye göre Sovyetler Birliği, Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti ile eşit statüye sahip olacak cumhuriyetlerin birleşmesiyle oluşmalıydı.<sup>5</sup> Zira Lenin dünya devrimi fikrine sıkı sıkıya bağlıydı ve ilerde yeni sosyalist devletlerin Sovyetler Birliği ile birleşmesini mümkün kılan bir devletin kurulması gerektiğini düşünmekteydi. Dolayısıyla Lenin, federatif/konfederatif yapıya sahip bir Sovyetler Birliği tahayyül etmiştir.

Netice itibarıyla Stalin geri adım atmak zorunda kalmıştır ve Lenin'in önerisi partide kabul edilmiştir. Bu minvalde, 30 Aralık 1922'de Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti, Ukrayna Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti, Belarus Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti ve Transkafkasya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti<sup>6</sup> temsilcileri tarafından ilk Sovyet Anayasası'nın temelini teşkil eden ve Birliği oluşturan cumhuriyetlere *ayrılma hakkı* tanıyan SSCB'nin kurulmasına dair bildiri ve antlaşma imzalanmıştır.<sup>7</sup> Bu ayrılma hakkı sadece Birliği teşkil eden cumhuriyetlere yani Rusya, Ukrayna, Belarus, Moldova, Azerbaycan, Gürcistan, Ermenistan, Letonya, Litvanya, Estonya, Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan, Türkmenistan ve Tacikistan'a tanınmıştır ve 1924, 1936, 1977 olmak üzere tüm Sovyet anayasalarında yer almıştır. 3 Nisan 1990'da ise ayrılmanın prosedürünü belirleyen bir kanun kabul edilmiştir.<sup>8</sup>

### Putin'in Meseleye Yaklaşımı

Lenin ile Stalin arasında SSCB'nin idarî yapısına dair ortaya çıkan bu görüş ayrılığı Rusya tarihinde önemli bir yere sahiptir ve hâlen tartışma konusu olmaya devam etmektedir. Bu tartışmayı gündeme getiren en önemli isimlerin başında da Rusya Federasyonu Devlet Başkanı Vladimir Putin gelmektedir.

Putin'in konuyla ilgili düşüncesi şu gibi beyanatlarında bariz bir şekilde ortaya konmuştur: *"Lenin'in düşüncesi Sovyetler Birliği'nin dağılmasına sebep olmuştur. O Rusya isimli bina altına atom bombası döşemiştir. O bomba da daha sonra patladı.*

<sup>5</sup> ["Отличия планов государственного устройства СССР"](#) (SSCB'nin İdari Yapısına Dair Planların Farkları), *История России*.

<sup>6</sup> Azerbaycan, Gürcistan ve Ermenistan'dan müteşekkildi.

<sup>7</sup> Anastasiya Ksenofontova, ["Oplot protiv mirovogo kapitalizma: kak bil obrazovan Soyuz Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik"](#) (Dünya Kapitalizmine Karşı Bir Kale: SSCB Nasıl Kuruldu), *RT*, 30.12.2017.

<sup>8</sup> ["Konstitutsiya SSSR 1924 goda"](#), ["Konstitutsiya SSSR 1936 goda"](#), ["Konstitutsiya SSSR 1977 goda"](#) (SSCB'nin 1924, 1936 ve 1977 Anayasaları), Исторический факультет Московского государственного университета.

Dünya devrimine de hiç ihtiyacımız yoktu.<sup>9</sup> Lenin devlet adamı olmaktan ziyade bir devrimciydi. 1917 yılına kadar Rusya kuvvetli merkezî yönetimi sahip üniter bir devlet olmuştur. Lenin ise fiilen etnisitelerin belirli bir bölgeye bağlı olduğu ve bu bölgelerin SSCB'den ayrılma hakkına sahip olduğu bir konfederasyonun kurulmasını önermiştir.<sup>10</sup> Ben, Lenin'in düşüncesinin bizim devletçiliğimizin altına mayın döşediğini ifade etmişim. Ben Lenin ile Stalin arasında yeni devletin, Sovyetler Birliği'nin nasıl kurulması gerektiği konusundaki tartışmayı kasetlemiştim. Stalin o dönem özerklik ilkesine dayalı bir proje teklif etmiştir. Buna göre, kurulacak olan devletin birimleri geniş özerklik ilkesi temelinde SSCB'ye dâhil olmalıydılar. Fakat Lenin bu öneriyi eleştirerek yanlış olduğunu söylemiştir. Lenin SSCB'nin, birimlerin tam eşitlik ilkesi ve Birlikten ayrılma hakkına sahip olmaları temelinde kurulması gerektiğini savunmuştur. Bu da saatli mayındır işte. Netice itibarıyla bu ve etkin olmayan ekonomik ve sosyal politikalar devletin dağılmasına sebep olmuştur."<sup>11</sup>

Bu ifadeler, Putin'in kuvvetli merkezî idaresi olan, devleti teşkil eden birimlerin kültürel ve kısmen idarî özerkliğe sahip olduğu bir Rusya tahayyül ettiğini ve kendini, Stalin'i de dâhil ettiği Rus devlet geleneğini devam ettiren bir lider olarak telakki ettiğini göstermektedir. Bu bağlamda devlet başkanı olarak göreve geldiği 2000 yılından bu yana Putin'in Rusya Federasyonu'nun idarî yapısında gerçekleştirdiği değişiklikler kısaca değinilmelidir.

Putin'e göre Rusya'ya dezenteegrasyon (ayrışma) süreci hâkimdi, yerel yönetimler ülkenin anayasasını ve federal/merkezî kanunları dikkate almadan hareket ediyordu. Bu noktada bölgelerdeki duruma doğrudan etki edebilen federal bir araca ihtiyaç vardı.<sup>12</sup> Bu minvalde Putin Rusya'yı *federal okruglara* (bölgelere) bölmüştür ve bu *okrugların* başına doğrudan kendisinin atadığı *polnomochnıye predstavitelleri* (tam yetkili temsilcileri) getirmiştir. Bu tam yetkili temsilciler, federal yönetimin yani Moskova'nın ülkeyi teşkil eden birimler üzerinde kontrolünü sağlamakla yükümlüdürler. *Federalniy okruglar*, Kurgan, Sverdlovsk, Tümen, Chelyabinsk, Hanti-Mansiysk ve Yamalo-Nenets bölgelerinden oluşan Ural Federal *Okrugu* gibi birden fazla farklı idarî statüdeki birimleri içermektedirler. Dolayısıyla *federalniy okrugların* ve bunların yöneticileri olan *polnomochnıye predstavitellerin* Çarlık dönemindeki *general-gubernatorlukların* yeni versiyonu olduğu ifade edilebilir. Ayrıca anayasal statüye sahip idarî bir birim olmayan *federalniy okrugların* merkezin bölgeler

<sup>9</sup> "[Putin rasskazal uchenım o podrivnoy roli Lenina v rossiyskoy istorii](#)" (Putin, Bilim İnsanlarına Lenin'in Rusya Tarihindeki Yıkıcı Rolünü Anlattı), *Interfax*, 21.01.2016

<sup>10</sup> "[Putin: Lenin bil ne goudarstvennim devatelem. a revolutsionerom](#)" (Putin: Lenin Bir Devlet Adamı Değil, Devrimciydi), *RIA*, 19.12.2019.

<sup>11</sup> "[Putin raskritikoval Lenina za ideyu ravnopraviya respublik s pravom vıhoda iz SSSR](#)" (Putin Lenin'in Eşit Statüye ve Birlikten Ayrılma Hakkına Sahip Cumhuriyetlerden Oluşan SSCB Fikrini Eleştirdi), *Interfax*, 25.01.2016.

<sup>12</sup> "[Vladimir Putin i rossiyskiye reformı](#)" (Vladimir Putin ve Rusya'daki Reformlar).

üzerindeki kontrolünü sağlamak için özel bir araç olarak teşkil edildiği unutulmamalıdır.

Şu anki hâliyle Rusya'da Merkez, Kuzey-Batı, Güney, Kuzey Kafkasya, Volga, Ural, Sibirya ve Uzak Doğu olmak üzere 8 *federalniy okrug* bulunmaktadır. Bu düzenlemenin akabinde Putin yeni bir kanunla bölgelerin yürütme organlarını ve yöneticilerini RF Anayasası karşısında sorumlu hâle getirmiştir. Kanun, RF Anayasası'na aykırı hareket etmeleri durumunda Devlet Başkanına yerel parlamentoları feshetme ve idarecileri de görevlerinden alma yetkisi tanımıştır. Bir diğer önemli husus yerel idarecilerin göreve gelme usulü ile ilgilidir. Bu konuda Putin evvela yeni bir kanunla bölge idarecilerinin halk tarafından seçilmesi usulünü tamamiyle kaldırmış ve bölge idarecilerini kendi atamaya başlamıştır. Fakat 2013 yılındaki yeni bir düzenlemeyle yerel parlamentolara, idarecilerini doğrudan halk tarafından seçimler ile devlet başkanının önerisi üzerine parlamento oylaması ile seçilmesi arasında tercih yapabilme hakkı tanınmıştır. Burada dikkat çeken nokta, Putin'in Kuzey Kafkasya cumhuriyetlerinde seçimlerin parlamento oylaması şeklinde yapılmasını arzu ettiğini ifade etmiş olmasıdır.<sup>13</sup>

Bu çerçevede, Rusya'yı teşkil eden bölgelerin ekseriyetinde yerel idareciler için doğrudan seçimlerin düzenleniyor olmasına karşın, Çeçenistan hariç diğer Kuzey Kafkasya cumhuriyetlerinde seçimler parlamento oylaması şeklinde yapılmaktadır. Bu farklılık Putin'in/Moskova'nın *yumuşak karnı* olan Kuzey Kafkasya'nın idaresine/kontrolüne özel önem verdiğini de gösteren hususlardan biridir.

Son olarak, tarihte ve hâlen Rusya için önemli bir yere sahip olan Tataristan Cumhuriyeti'nin RF'nin idarî yapısındaki konumuna değinilmelidir. Sovyetler Birliği dağıldıktan sonra 1992 yılında Moskova diğer tüm bölgelerle birlikte ülkenin federatif yapısına dair yeni bir anlaşma imzalamıştır. Fakat Tataristan ve Çeçenistan bu anlaşmayı imzalamayı reddetmiştir. Bunun üzerine 1994 yılında RF'nin ilk Devlet Başkanı Boris Yeltsin ile Tataristan'ın ilk Cumhurbaşkanı Mintemir Şaymiyev arasında yetki paylaşımına dair ayrı bir anlaşma imzalanmıştır. Bu anlaşma Tataristan'ı RF'yi teşkil eden diğer birimlerden farklı kılarak, ona kendi anayasasına, cumhurbaşkanına, vatandaşlığına sahip olma ve hatta dış politika oluşturma yetkisi tanıyarak Tataristan'ı nerdeyse Moskova ile eşit statüye yükseltmiştir.

Putin'in iktidara gelmesiyle birlikte ise, Tataristan'ın yetkileri zamanla sembolik olmaya başlamış ve 2007 yılında Moskova ile Kazan arasında imzalanan yeni yetki paylaşımı anlaşmasıyla da iyice daraltılmıştır.<sup>14</sup> Nihayet 2017 yılında süresi dolmasına ve Tataristanlı yetkililerin, kamuoyunun taleplerine rağmen Moskova

<sup>13</sup> "[Otmenyat gubernatorskiye vıborı porucheno regionalnim eninorossam](#)" (Vali Seçimlerinin İptal Edilmesi Görevi Birleşik Rusya Partisi'nin Yerel Temsilcilerine Verildi), *Republic*, 11.03.2013.

<sup>14</sup> "[Kreml ne prodlit dogovor s Tatarstanom. İzmenit li eto chto-to?](#)" (Kremlin Tataristan ile Olan Anlaşmanın Süresini Uzatmayacak. Bu Bir Şeyi Değiştirecek Mi?), *BBC*, 11.08.2017.

anlaşmayı uzatmayı reddetmiştir. Sadece sembolik olarak, RF'yi teşkil eden diğer cumhuriyetlerin yöneticilerinin aksine Tataristan baş idarecisine *prezident* yani cumhurbaşkanı unvanını muhafaza etmesine müsaade edilmiştir. Sonuç olarak Rusya Federasyonu bugün anayasasına göre aralarında eşit olan cumhuriyetler, *kraylar*, *oblastlar*, federatif statüye sahip şehirler, özerk *oblastlar* ve özerk *okruglar* gibi farklı birimlerden oluşmaktadır.<sup>15</sup>

### Sonuç

Rusya'da idarî yapının nasıl olacağı hakkındaki tartışma ve arayışların 16. yüzyılda Rus İmparatorluğu'nun ilanından günümüze dek devam eden bir süreç olduğu ve Putin'in merkezî idareyi kuvvetlendirme siyasetinin de işte bu tarihî arkaplanın dikkate alınmasıyla anlaşılacağı söylenebilir. Putin'in Lenin-Stalin arasında fikir ayrışmasına bakıldığında, Stalin gibi merkezî gücü mümkün olduğunca ileriye taşımaktan yana olduğu ve bu yönde somut adımlar attığı görülmektedir.

Putin'in bu tavrının, Rusya'nın uluslararası ilişkilerine de yansıtacağı kesindir. Rusya'nın idarî yapısı, bu devletin iç ve dış politikası gibi gerek Türkiye, gerekse Türk Dünyası için önem arz eden başlıca konulardan biridir. Rusya sadece Türkiye, Azerbaycan ve Türkistan'daki Türk cumhuriyetleri ile tarihin eski dönemlerinden beri komşu olduğu için değil, aynı zamanda Tatarlar, Başkurtlar, Çuvaşlar, Yakutlar, Altaylılar, Hakaslar, Tuvalılar, Karaçaylar ve Balkarlar gibi nüfus oranları bakımından farklılık arz eden Türk halklarını ve onların teşkil ettikleri cumhuriyetleri de bünyesinde barındırdığı için gelişimi takip edilmesi gereken bir devlettir. Unutulmamalıdır ki, Sovyetler Birliği'nin dağılması Türk cumhuriyetleri için muhtelif alanlarda bütünleşme yönünde önemli bir engelin ortadan kalkmasını ifade etse de Rusya Federasyonu başta kendi sınırları içindeki cumhuriyetler ve bununla birlikte bağımsız Türk cumhuriyetleri üzerinde nüfuz sahibi olan devletlerin başında gelmektedir.

<sup>15</sup> "[Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii](#)" (Rusya Federasyonu Anayasası), Kremlin Resmi İnternet Sayfası.