



RUSYA FEDERASYONU VE TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NDE YEREL YÖNETİMLER

**2024
YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU YÖNETİMİ**

Orazmenli SELALMAZ

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Kemal YAMAN**

**RUSYA FEDERASYONU VE TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NDE YEREL
YÖNETİMLER**

Orazmenli SELALMAZ

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Kemal YAMAN**

**T.C.
Karabük Üniversitesi
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalında
Yüksek Lisans Tezi
Olarak Hazırlanmıştır**

**KARABÜK
Mart 2024**

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	1
TEZ ONAY SAYFASI.....	4
DOĞRULUK BEYANI	5
ÖNSÖZ	6
ÖZ.....	7
ABSTRACT.....	8
ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ.....	9
ARCHIVE RECORD INFORMATION	10
KISALTMALAR	11
ARAŞTIRMANIN KONUSU	12
ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ.....	12
ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ.....	13
ARAŞTIRMA HİPOTEZLERİ / PROBLEM	13
KAPSAM SINIRLILIKLAR/KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER.....	13
GİRİŞ	14
1. RUSYA FEDERASYONU'NDA YEREL YÖNETİMLER	17
1.1. Rusya Federasyonu Yönetim: Tarihten Günümüze Temel Kavramlar..	17
1.2. Rusya Federasyonu İdari Yapısı.....	19
1.3. Rusya Federasyonu'nda Yerel Yönetimlerin Tarihi.....	21
1.3.1. Orta Çağ Döneminde Yerel Yönetimler	22
1.3.2. Çarlık Rusya'sında Yerel Yönetimler.....	25
1.3.3. Sovyet Döneminde Yerel Yönetimler	35
1.3.4. Günümüzde Yerel Yönetimler.....	41
1.4. Rusya Federasyonu'nda Yerel Yönetim Organları.....	47
1.4.1. Belediye Organları.....	48

1.4.1.1. Belediye Temsili Organı (Belediye Meclisi)	49
1.4.1.2. Belediye Başkanı.....	61
1.4.1.3. Belediye Encümeni (Yürütme ve İdare Organı).....	69
1.4.1.4. Belediyenin Kontrol ve Muhasebe Organı	72
1.4.2. Kırsal Alanlarda Belediye Yönetiminin Temel Görevleri.....	75
1.4.3. Köy Muhtarı	76
1.5. Rusya Federasyonu Yerel Yönetim Türleri	77
1.5.1. Rayon Belediyesi	78
1.5.1.1. Şehir Yerleşimleri.....	81
1.5.1.2. Şehir İçi Belediyeler	81
1.5.1.3. Şehir İçi Rayonlar.....	82
1.5.1.4. Şehir İçi Bölümlenmiş Şehir Okrugları.....	82
1.5.1.5. Kırsal Yerleşimler	82
1.5.2. Şehir Okrugları	83
1.5.3. Federal Kentlerin Yasal Statüsü.....	84
1.5.4. Federal Kentlerde Yerel Yönetim	89
1.6. Yerel Yönetimlerin Bütçesi.....	90
1.7. Rusya’da Yerel Yönetimler ve Devlet Kurumları Arasındaki İlişki	94
2. TÜRKİYE CUMHURİYETİ’NDE YEREL YÖNETİMLER	96
2.1.1. Tanzimat Öncesi Dönem	97
2.1.2. Tanzimat Dönemi.....	101
2.1.3. Cumhuriyet Dönemi	107
2.2. Türkiye Cumhuriyeti’nde Yerel Yönetim Organları	110
2.2.1. İl Özel İdaresi Yönetimi	110
2.2.1.1. İl Genel Meclisi	112
2.2.1.2. Vali.....	117
2.2.1.3. İl Encümeni	118
2.2.1.4. İl Özel İdaresi Bütçesi	120
2.2.2. Büyükşehir Belediye Yönetimi.....	121
2.2.2.1. Büyükşehir Belediye Meclisi.....	122
2.2.2.2. Büyükşehir Belediye Başkanı	124
2.2.2.3. Büyükşehir Belediye Encümeni.....	126
2.2.3. Belediye Yönetimi	126

2.2.3.1. Belediye Meclisi	127
2.2.3.2. Belediye Başkanı.....	134
2.2.3.3. Belediye Encümeni	138
2.2.3.4. Belediye Bütçesi	140
2.2.4. Köy Yönetimi.....	140
2.2.4.1. Köy İhtiyar Meclisi.....	141
2.2.4.2. Köy Muhtarı.....	142
2.2.4.3. Köy Derneği	144
2.2.4.4. Köy Bütçesi.....	144
3. RUSYA FEDERASYONU'NDA VE TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NDE YEREL YÖNETİMLERİN KARŞILAŞTIRMASI	147
3.1. Tarihsel Karşılaştırması.....	149
3.2. Seçim ve Görev Süresi Yönünden Karşılaştırması.....	153
3.3. Bütçe ve Mali İlişkiler Yönünden Karşılaştırması	156
3.4. Görev ve Sorumluluklarının Karşılaştırılması	159
3.5. Merkez ve Yerel İlişkiler Açısından Karşılaştırması	161
SONUÇ	164
KAYNAKÇA.....	168
TABLolar LİSTESİ	189
ŞEKİLLER LİSTESİ	190
ÖZGEÇMİŞ	191

TEZ ONAY SAYFASI

Orazmenlı SELALMAZ tarafından hazırlanan “RUSYA FEDERASYONU VE TÜRKİYE CUMHURİYETİ’NDE YEREL YÖNETİMLER” başlıklı bu tezin Yüksek Lisans Tezi olarak uygun olduğunu onaylarım.

Doç. Dr. Kemal YAMAN

.....

Tez Danışmanı, Anabilim Dalı

Bu çalışma, jürimiz tarafından Oy Birliği ile Kamu yönetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir. 17.12.2024

Ünvanı, Adı SOYADI (Kurumu)

İmzası

Başkan :

.....

Üye : Prof. Dr. Ali ASKER (KBÜ)

.....

Üye : Dr. Öğr. Ali ÇİÇEK (SCÜ)

.....

KBÜ Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yönetim Kurulu, bu tez ile, Yüksek Lisans Tezi derecesini onamıştır.

Doç. Dr. Zeynep ÖZCAN

.....

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürü

DOĞRULUK BEYANI

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum bu çalışmayı bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı herhangi bir yola tevessül etmeden yazdığımı, araştırmamı yaparken hangi tür alıntıların intihal kusuru sayılacağını bildiğimi, intihal kusuru sayılabilecek herhangi bir bölüme araştırmamda yer vermediğimi, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu ve bu eserlere metin içerisinde uygun şekilde atıf yapıldığını beyan ederim.

Enstitü tarafından belli bir zamana bağlı olmaksızın, tezimle ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak ahlaki ve hukuki tüm sonuçlara katlanmayı kabul ederim.

Adı Soyadı: Orazmenli SELALMAZ

İmza :

ÖNSÖZ

Yüksek lisans tezimin gerçekleştirilmesinde katkıda bulunan tez danışmanım sayın Doç. Dr. Kemal Yaman'ın rehberliği, sabrı ve değerli geri bildirimleri için sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Yerel yönetim alanındakiengin bilgi birikimi sayesinde hocamın desteği ve uzmanlığı olmadan bu çalışmayı tamamlamak mümkün olmazdı.

Araştırma sürecimde bana sağladığı değerli kaynaklar ve bilgiler için Prof. Dr. Ali Asker hocama teşekkür ederim. Ayrıca, çalışmam sırasında bana destek olan Karabük Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'ndeki tüm hocalarıma ve arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Bu süreçte en büyük desteği sağlayan ve her zaman yanımda olan sevgili eşim Recep Faruk'a en derin teşekkürlerimi sunarım. Onun sabrı, anlayışı ve teşviki olmadan bu çalışmayı tamamlamak çok daha zor olurdu. Ayrıca, aileme ve arkadaşlarıma da destekleri ve cesaretlendirmeleri için minnettarlığımı ifade etmek isterim.

Bu çalışmanın, Rusya Federasyonu ve Türkiye Cumhuriyeti'ndeki yerel yönetim sistemleri hakkında bilgi sağlamak ve bu alanda daha fazla araştırma yapılmasına katkıda bulunmak için değerli bir kaynak olmasını umuyorum.

Saygılarımla,

ÖZ

Bu çalışma Rusya Federasyonu ve Türkiye Cumhuriyeti'nde yerel yönetimleri konu almaktadır. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm Rusya'da yerel yönetimin geçmişten günümüze kadar tarihsel gelişimini, organlarını, ikinci bölüm ise Türkiye Cumhuriyetindeki yerel yönetim yapısını ele almaktadır. Üçüncü bölüm Rusya Federasyonu ve Türkiye Cumhuriyeti'nde yerel yönetim sistemlerini derinlemesine inceleyerek, bu iki ülkenin yerel yönetimlerinin benzerlikleri ve farklılıkları karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Her iki ülkenin yerel yönetimleri, vatandaşların günlük yaşamlarını etkileyen bir dizi hizmeti sunma, yerel düzeyde kararlar alma ve toplumsal kalkınmayı teşvik etme görevini üstlenmektedir. Bu çalışmada, bu görevleri yerine getirme şekillerini ve etkilerini anlamaya odaklanılmıştır.

Her iki ülkenin yerel yönetimlerinin yapıları, hangi yetkilere ve sorumluluklara sahip olduğu, yerel yönetimlerinin mali kaynakları ve bütçeleri karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Bu karşılaştırmalı analiz, Rusya ve Türkiye'deki yerel yönetim sistemlerini daha iyi anlama ve bu sistemlerin topluma etkisini değerlendirme amacını taşımaktadır. Araştırma sonucunda, her iki ülkenin yerel yönetimlerinin başarıları ve zorluklarını açıklanarak daha iyi yerel yönetim politikalarının geliştirilmesine katkı sağlayacak sonuçlar elde edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler; Belediyeler; Rusya Federasyonu; Türkiye Cumhuriyeti

ABSTRACT

This study focuses on local governments in the Russian Federation and the Republic of Türkiye. The study consists of three parts. The first part deals with the historical development and organs of local government in Russia from past to present, and the second part deals with the local government structure in the Republic of Türkiye. The third chapter examines the local government systems in the Russian Federation and the Republic of Türkiye in depth and comparatively examines the similarities and differences of the local governments of these two countries. Local governments of both countries undertake the task of providing a range of services that affect the daily lives of citizens, making decisions at the local level and promoting social development. This study focused on understanding the ways they perform these tasks and their effects.

The structures of the local governments of both countries, what powers and responsibilities they have, and the financial resources and budgets of the local governments were examined comparatively. This comparative analysis aims to better understand local government systems in Russia and Türkiye and evaluate the impact of these systems on society. As a result of the research, results were obtained that will contribute to the development of better local government policies by explaining the successes and difficulties of the local governments of both countries.

Keywords: Local Governments; Municipalities; Russian Federation; Republic of Türkiye

ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ

Tezin Adı	Rusya Federasyonu ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimler
Tezin Yazarı	Orazmenli SELALMAZ
Tezin Danışmanı	Doç. Dr. Kemal YAMAN
Tezin Derecesi	Yüksek Lisans
Tezin Tarihi	25/09/2024
Tezin Alanı	Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Tezin Yeri	KBÜ/LEE
Tezin Sayfa Sayısı	191
Anahtar Kelimeler	Yerel Yönetimler; Belediyeler; Rusya Federasyonu; Türkiye Cumhuriyeti

ARCHIVE RECORD INFORMATION

Name of the Thesis	Local governments in the Russian Federation and the Republic of Turkey
Author of the Thesis	Orazmenli SELALMAZ
Advisor of the Thesis	Assoc. Prof. Dr Kemal YAMAN
Status of the Thesis	Master's Degree
Date of the Thesis	25/09/2024
Field of the Thesis	Public administration Department
Place of the Thesis	UNIKA/IGP
Total Page Number	191
Keywords	Local Governments; Municipalities; Russian Federation; Republic of Türkiye

KISALTMALAR

RSFSC : Rusya Sovyet Sosyalist Federatif Cumhuriyeti

SSCB : Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği

ss. : Sayfadan sayfaya

yy. : Yüzyıl



ARAŞTIRMANIN KONUSU

Bu araştırmanın konusu, Rusya Federasyonu ve Türkiye Cumhuriyeti'nde yerel yönetim sistemlerinin karşılaştırmalı bir analizini yapmak olarak belirlenmiştir. Bu analiz, her iki ülkenin yerel yönetimlerinin yapısı, işleyişi, yetkileri, sorumlulukları, finansmanı, karar alma süreçleri, demokratik katılımı, performansları, politikaları, hizmet sunumu gibi çeşitli yönlerini kapsamaktadır. Karşılaştırmalı bir perspektiften, her iki ülkenin yerel yönetimlerinin benzerlikleri, farklılıkları, güçlü ve zayıf yönleri ve karşılaştıkları zorluklar incelenebilir. Bu çalışma, akademik bir perspektiften Rusya ve Türkiye'deki yerel yönetimlerin karşılaştırmalı bir değerlendirmesini sunmaktadır.

ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ

Bu çalışmada Rusya Federasyonu ve Türkiye Cumhuriyeti'nde yerel yönetimlerin yapısını, işleyişini ve rolünü ayrıntılı bir şekilde araştırılmıştır. Her iki ülkenin yerel yönetim sistemleri farklı tarihsel, kültürel ve siyasi bağlamlara sahip olmasına rağmen, benzerlikler ve farklılıklar da içermektedir. Bu çalışmanın ana amacı, bu benzerlikleri ve farklılıkları belirlemek, yerel yönetimlerin işleyişini anlamak ve her iki ülkede yerel yönetimlerin toplumsal, ekonomik ve siyasi gelişmeye olan etkisini incelemektir.

Ayrıca bu çalışmada yerel yönetimlerin önemini vurgulamaktadır. Yerel yönetimler, halkın günlük yaşamlarını etkileyen kararlar alırken, yerel ihtiyaçları ve öncelikleri dikkate alabilen en yakın yönetim düzeyleridir. Bu nedenle, bu çalışma, yerel yönetimlerin yerel demokrasi, katılımcılık, kamu hizmetlerinin sunumu ve yerel kalkınmanın teşviki gibi alanlardaki etkisini daha iyi anlamak isteyen araştırmacılar, politika yapıcılar ve yerel yönetim uzmanları için önemlidir.

Rusya Federasyonu ve Türkiye Cumhuriyeti gibi farklı coğrafyalardaki yerel yönetimlerin yapılarını ve işleyişini karşılaştırarak benzerlikleri ve farklılıklarının ortaya konulması bu çalışmanın önemini ortaya koymaktadır. Bu karşılaştırmalı analiz, her iki ülkede yerel yönetimlerin güçlü yönlerini ve zayıf yönlerini belirlememize ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesini teşvik eden politika önerileri geliştirmemize olanak sağlayacaktır.

ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Bu çalışma genellikle tarama ve incelenme yöntemiyle yürütülmüştür. Bu kapsamda karşılaştırmalı analiz yapılarak Rusya Federasyonu ve Türkiye'nin yerel yönetim sistemleri karşılaştırmalı olarak incelenmeye çalışılmıştır. Özellikle her iki ülke anayasasında belediyeler hakkındaki maddelerden yararlanılmıştır. Belediye kanunları ve mevzuatlar incelenmiştir. Resmî gazete yayınları ve belediye meclislerinin almış olduğu kararlar asli kaynak olarak ele alınmıştır. Bu alanda yayınlanmış olan Yüksek Lisans ve Doktora tezleri incelenmiştir. Tüm kaynaklar detaylı bir biçimde incelenerek her iki ülkenin yerel yönetimleri hakkında karşılaştırmalı bir analiz yöntemi uygulanmıştır.

ARAŞTIRMA HİPOTEZLERİ / PROBLEM

Bu çalışma, Rusya'daki yerel yönetimleri Sovyet öncesi ve Sovyet sonrası ve modern döneme kadar gelinen süreçte nasıl gelişme ve değişim yaşandığı sorularına cevap aranmıştır. Yerel yönetim sistemlerinin Sovyet öncesi ve Sovyet sonrası ve modern dönemde yani geçmişten günümüze nasıl anlam kazandığına, Rusya ve Türkiye'de yerel yönetim sisteminin benzer ve farklı yönlerinin neler olduğuna ilişkin sorulara ayrıntılı bir açıklama getirilmiştir.

KAPSAM SINIRLILIKLAR/KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER

Bu çalışmada karşılaşılan güçlükler arasında Türkiye'de ve Rusya'da yerel yönetimler hakkında yeterli literatüre ulaşamamış olması yer almaktadır. Rusya'daki kaynaklara erişim problemi yaşanmıştır. Kargo yoluyla gelen kitap ve Rus internet sitelerindeki kitap ve makalelerden çeviri yapılmıştır. İki ülkenin yerel yönetim sistemlerini karşılaştırmak ve analiz etmek çok karmaşık olabilmektedir. Farklı tarihlerdeki değişiklikler, yerel yönetim yapıları ve politika uygulamalarını anlamak çok da kolay olmamıştır.

GİRİŞ

Yerel yönetim, modern toplumun en önemli kurumlarından biridir. Bugün hem vatandaşların örgütlenmesinin bir biçimi hem de sivil toplumun bir bileşeni, kamu otoritesinin bir düzeyi, vatandaşların ortak işlerin yönetimine demokratik katılımının bir unsurudur. Rusya Federasyonu ve Türkiye Cumhuriyeti gibi büyük ülkelerde yerel yönetimler, ulusal düzeydeki yönetimlerle birlikte ülkenin yönetimini sağlama görevine sahip önemli bir unsur olarak ön plana çıkmaktadır. Her iki ülkede de yerel yönetimler, kentlerin ve bölgelerin idaresi, yerel hizmetlerin sunulması, altyapı projelerinin yönetilmesi, çevresel düzenlemelerin yapılması ve toplumun ihtiyaçlarına yanıt verilmesi gibi çeşitli görevleri yerine getirmektedir.

Yerleşik demokratik toplumlarda yönetimin en önemli kurumu olan yerel yönetimin yeniden canlandırılması, modern Rusya'nın gelişiminin güncel sorunları arasında özel bir yere sahiptir. Rusya, devlet ve bölgesel toplulukların çıkarlarını makul bir şekilde birleştirmenin biçim ve yöntemlerini arayan dünyadaki ne ilk ne de son devlettir. Bu arayışlar uzun zaman önce, Rus Devleti'nin şafağında başlamıştır. Birkaç kuşak Rus bilim adamının sayısız çalışması bu konunun incelenmesinde önemli bir iz bırakmıştır. Bununla birlikte, devlet gücünün, bölgesel ve yerel idari yapıların ve en önemlisi belirli yerleşim yerlerinin ve diğer bölgesel toplulukların sakinlerinin ihtiyaç ve çıkarlarını karşılayacak böyle bir mekanizma şimdiye kadar bulunamamıştır.

Rusya Federasyonu, çok büyük bir ülke olması nedeniyle yerel yönetimler sistemi oldukça karmaşıktır. Rusya'da federal düzeydeki hükümet, yerel yönetimlere geniş bir özerklik tanımaktadır ve farklı bölgeler kendi yerel yasalarını çıkarabilme hakkına sahiptir. Bu durum, ülkenin coğrafi ve kültürel farklılıklarını yansıtmaya ve yerel ihtiyaçlara daha iyi yanıt verme esnekliği sağlamaktadır. Rusya'da yerel yönetimler, kentlerin altyapısını geliştirmek, eğitim ve sağlık hizmetlerini sunmak gibi önemli roller üstlenmektedir. Ayrıca, yerel yönetimler kendi bütçelerini yönetmektedir ve yerel vergileri toplamaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti'nde ise yerel yönetimler denildiğinde, belediyeler ve ilçelerin yönetimi akla gelmektedir. Türkiye'de yerel yönetimler, merkezi hükümet tarafından belirlenen kanunlara ve yönetmeliklere tabidirler. Belediye başkanları, kentlerin su temini, kanalizasyon, çöp toplama, temizlik, yol bakımı ve yeşil alanların

düzenlenmesi gibi hizmetleri sağlamakla ve belediye başkanları kentlerin altyapı projelerini yönetmekle ve yerel ekonominin büyümesine katkıda bulunmakla görevlidir.

Her iki ülkede de yerel yönetimler, kentlerin ve bölgelerin gelişimini desteklemektedir, toplumun ihtiyaçlarına ve yerel hizmetlerin kalitesini artırmayı hedeflemektedir. Ayrıca, yerel yönetimler, demokrasinin temel taşlarından biri olarak yerel halkın katılımını teşvik ederler ve yerel demokrasinin işleyişini sağlamaktadır. Yerel yönetimler, ülkelerin yönetiminde önemli bir rol oynarlar ve merkezi hükümetlerle iş birliği içinde çalışarak ülkenin kalkınmasına katkıda bulunmaktadır.

Sovyet iktidarının ve idari-komuta sisteminin işlediği on yıllar boyunca yönetim ilkelerinin reddedildiği gerçeğini göz ardı etmemek gerekir. 20. yüzyılın sonunda sosyal bilimciler arasında yerel yönetim kurumunun yeniden canlandırılması gerektiği konusunda yaygın bir görüş vardır. Devletin gücü ve güvenilirliği temeline bağlıdır ve bu temel yerel yönetim alanıdır. Toplumun kendi kendini örgütlemesi olmadan yüksek sosyal standartları sağlamak, sivil bir toplum oluşturmak ve Rusya'nın devlet bütünlüğünü güçlendirmek mümkün değildir. Yeterince gelişmiş bir yerel yönetim sistemi olmadan, yerel düzeyde ekonomik, mali, sosyal, kültürel ve diğer sorunları bağımsız olarak çözmek için yasal ve gerçek fırsatlar sağlanmadan, piyasa yapıları oluşturmak çok zordur. Rus yerel yönetiminin mevcut gelişim aşaması, geçiş döneminin en karmaşık sosyo-ekonomik ve siyasi sorunlarını yoğunlaştırmakta, tutarsızlığını, eksikliğini ve birçok süreç ve kararın belirsizliğini yansıtmaktadır.

Yerel yönetimler Rusya'da önemli bir rol oynamasına rağmen, Sovyet sonrası Rus siyasetinin akademik analizlerinin çoğunda çok az vurgu almıştır. Federalizm ve merkez-bölge ilişkilerinin yanı sıra bölgesel siyaset de bir dizi monografide, konferanslarda, dergilerde ve karşılaştırmalı araştırma projelerinde akademik ilginin odağı olmuştur. Rusya'da yerel yönetim üzerine yapılan çalışmaların çoğu ya tamamen hukuki çalışmalardır ya da yerel yönetim gibi politika konularına bağlanmıştır. Bazı Batılı çalışmalar ise ya Rusya'daki yerel yönetimlerin çeşitli genel sorunlarını ele almakta ya da derinlemesine vaka incelemeleri yapmaktadır. Ancak, Rusya'daki yerel yönetimlerin karmaşık siyasi analizi hala daha fazla araştırma için gündemdedir.

Rusya Federasyonu'nun 1993 yılında kabul edilen Anayasası'na göre yerel özerklik; anayasal sistemin temel ilkelerinden biridir. Anayasanın 12. maddesi açıkça "yerel yönetim organlarının devlet organlarının bir parçasını oluşturmadığını"

belirtmektedir. Yerel yönetim yasal olarak "yerel sorunların çözümü için halkın bağımsız ve sorumlu faaliyeti" olarak tanımlanmaktadır. İlk bakışta Rusya yerel özerklik ve yerel demokrasi yönünde kararlı bir adım atmış gibi görünürken, tamamen Komünist parti yönetimine bağlı Sovyet yerel yönetim modeli ortadan kaldırılmıştır.

Yerel yönetim reformu, 06 Ekim 2003 tarihinde kabul edilen ve 131-FZ numaralı "Rusya Federasyonu'nda Yerel Yönetimin Örgütlenmesiyle İlgili Genel İlkeler" başlıklı federal yasa temelinde bir dizi görevleri ortaya koymuştur. Bu görevler, hem yerel yönetimin genel işleyişinin dönüştürülmesi hem de bu sistemde halk iktidarının güçlendirilmesi ve özellikle de belediye yürütme organlarının işleyişi ile ilgilidir. 06 Ekim 2003 tarihinde kabul edilen ve 131-FZ numaralı "Rusya Federasyonu'nda Yerel Yönetimin Örgütlenmesiyle İlgili Genel İlkeler" başlıklı federal yasa, belediyenin yürütme idare organı yerel yönetim organlarının yapısına dahil edilmesini öngörmektedir. Kanun aynı zamanda şunları vurgulamaktadır: "Yerel yönetim organlarının yapısında belediyenin temsili organının, belediye başkanının ve belediyenin yürütme-idari organı bulunması zorunludur.

1. RUSYA FEDERASYONU'NDA YEREL YÖNETİMLER

Rusya Federasyonu, geniş coğrafyası, çeşitli etnik grupları ve zengin tarihi mirası ile öne çıkan bir ülkedir. Bu büyük ülkenin yönetim yapısı, yıllar içinde pek çok değişikliğe uğramış ve karmaşıklığını sürdürmüştür. Rusya Federasyonu devletinin yönetim yapısını anlamak, tarih boyunca yaşanan dönemsel evrimlerin ve modern yapının karmaşıklığını çözümlmek anlamına gelir. Rusya Federasyonu'nda yönetim yapısının tarihsel kökenleri ve nasıl geliştiği konusunda tarihçiler ve araştırmacılar arasında farklı görüşler bulunmaktadır. Bazı görüşlere göre, yönetim yapısı, kökenleri çok eski dönemlere kadar uzanan yerel yönetim unsurlarını içerir. Bu, yerel toplulukların kendi işlerini düzenlemek, anlaşmazlıkları çözmek ve toplumsal düzeni sürdürmek için oluşturduğu geleneksel yönetim yapılarının bir yansıması olarak kabul edilir. Diğer bir görüşe göre, yönetim yapısı daha çok ilkel toplumların bir kalıntısıdır ve daha sonra gelişmiş kurumsal bir yapıdan çok, yerel toplulukların ihtiyaçlarına yanıt olarak gelişmiştir.

Tarihsel olarak, Rusya Federasyonu'nda yönetim yapısı, monarşi döneminden başlayarak komünizm ve Sovyetler Birliği'nin çöküşüne kadar pek çok değişikliğe uğramıştır. Günümüzde Rusya, federal bir devlet yapısına sahiptir. Merkezi hükümet federal yasaları oluştururken, yerel yönetimler, kent ve bölge düzeyinde günlük işlerin yürütülmesinden sorumludur.

1.1. Rusya Federasyonu Yönetim: Tarihten Günümüze Temel Kavramlar

Rusya Federasyonu devletinde aşağıdakiler gibi birçok yerel yönetim kavramı vardır:

Veçe: Rusya'nın eski ve orta çağ dönemlerinde, erken feodal toplum yapısının oluşumundan önce, Slav kökenli tüm halklar arasında sosyal, politik ve kültürel yaşamla ilgili kararların alındığı bir meclistir. Bu meclis, toplulukların ortak meselelerini tartışmak ve acil sorunlara çözümler bulmak için bir araya toplanmıştır.

Kabileler: Göçebe, çobanlık ve bahçe tarımı ile uğraşan küçük ölçekli topluluklardır. Toplumsal ve ekonomik tabakalaşmanın olmadığı, genellikle aile bağlarına dayalı bu gruplar, doğal kaynaklara dayalı olarak yaşamlarını sürdürmüşlerdir.

Boyar: Slav ülkelerinde, özellikle Rusya, Boğdan, Eflak ve Erdel gibi devletlerde, 10. yüzyıldan 17. yüzyıla kadar devam eden dönemde, asilzadelere verilen soyluluk unvanıdır. Boyarlar genellikle toprak sahibi aristokratlardan oluşur ve devlet yönetiminde etkili roller üstlenmektedir.

Knezlik: Hazarların parçalanmasından ve yıkılmasından sonra Rus toprakları üzerinde kurulmuş olan idari yönetim şeklidir. Knezlik, genellikle bir prensin (knez) yönetimi altında olan bir bölgeyi ifade etmektedir.

Posadnikler: Bazı Doğu Slav şehir veya kasabalarında belediye başkanına verilen isimdir. Posadnikler, yerel yönetimdeki önemli figürlerden biridir ve şehirlerin siyasi temsilcileridir.

Guberniya: Rusya'da bir idari birim olan "il" anlamına gelmektedir. Guberniya, genellikle bir eyaletin ya da bölgenin idari merkezidir.

Uezd: Guberniya içinde alt birim idaresi olan ilçe veya bölgeyi kapsamaktadır.

Duma: 1905-1917 yılları arasında Çarlık Rusya'da faaliyet gösteren yasama meclisidir. Duma, çeşitli sosyal grupların temsilcilerinden oluşur ve çarlık yönetimine karşı politik bir platform sağlamaktadır.

Serflik: Toprağa bağlı kölelik sistemi. Serfler, toprak sahiplerine bağlı olarak yaşar ve çalışırlardı.

Askeri Garnizon: İçinde ve civarında yerleşmiş askerî birliklerin bulunduğu bölge veya kasabayı ifade etmektedir.

Zemskiy Dvor: Moskova ve diğer bazı şehirlerde düzeni sağlamaktan sorumlu olan 16-17. yüzyılların merkezi devlet idare organıdır.

Gorod: Şehir yönetimini ifade etmektedir.

Volost: Şehirlere göre daha küçük yerleşim birimlerini temsil etmektedir.

Zemstvo: Avrupa'daki Rus Çarlığı topraklarında ve Ukrayna'daki kırsal bölgelerde, yerel özyönetim organı olarak bilinir. Zemstvo, yerel halkın çeşitli ihtiyaçlarına yönelik hizmetler sunmaktadır.

Bolşevikler: Lenin ve Martov arasındaki ayrılığın ardından 1903 yılında Rusya Sosyal Demokrat İşçi Partisi'nin ikinci kongresinde oluşan Lenin yanlısı grup.

Oblast: Eyalet ve bölge anlamına gelmektedir.

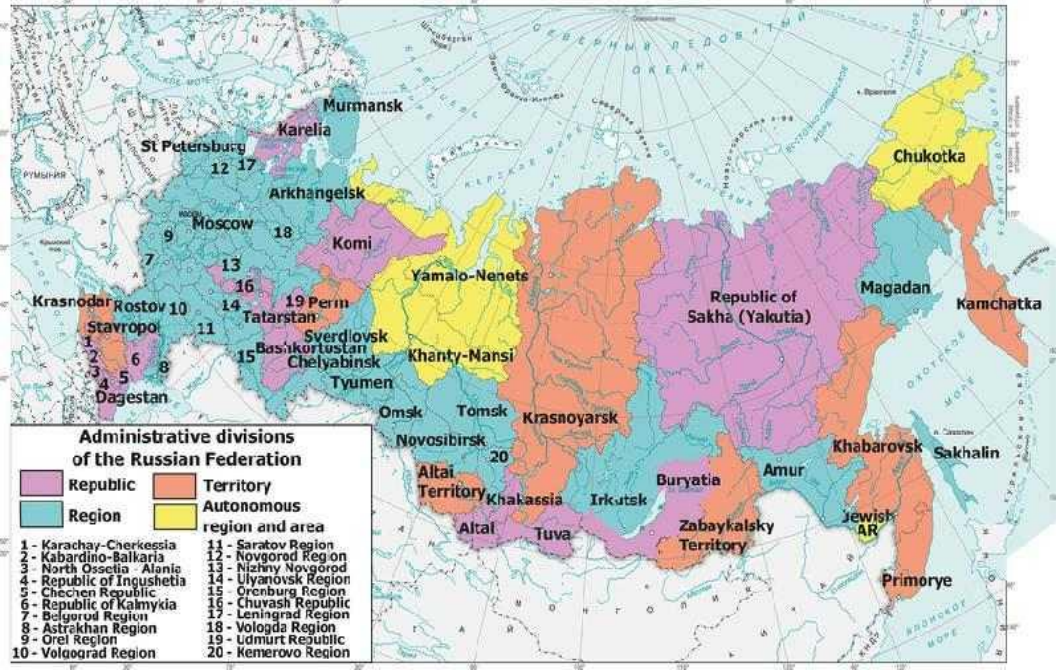
Komün: Kapalı bir toplumu ifade etmektedir. Dayanışma, bir grup insanın bir araya gelerek ortaklaşa üretim yapması ve bu üretimi birlikte tüketmesi esasına dayanan bir sosyal ilişki ve organizasyon biçimidir.

Pogostlar: Rusya'da tarihi bir terimdir ve genellikle orta çağ Rusya'sında ortaya çıkan yerleşim yerlerini ifade eder. Pogostlar genellikle ticaret, kültürel ve dini merkezler olarak işlev görmüşlerdir.

Sudebnik: Rusya'da ve bazı Slav ülkelerinde tarihi bir terimdir ve genellikle “hukuk kitabı” veya “hukuk kodu” anlamına gelir. Tarihsel olarak, “Sudebnik” terimi, 15. yüzyılda Rus Çarı III. İvan zamanında Rus hukukunu düzenlemek amacıyla hazırlanan yasa kitapları için kullanılmıştır.

1.2. Rusya Federasyonu İdari Yapısı

Rusya Federasyonu Anayasası'nın 1. maddesine göre; “*Rusya Federasyonu demokratik, federal, hukukun üstünlüğü devleti ve cumhuriyetçi hükümet biçimine sahiptir.*” Anayasanın 7. maddesine göre; Rusya politikası insanların iyi bir yaşam ve özgür gelişimini sağlayacak koşulları yaratmayı amaçlayan bir sosyal devlet olarak ve Anayasanın 14. maddesine göre; laik bir devlet olarak kabul edilmektedir. Yani, Rusya Federasyonu'nun federal demokratik bir cumhuriyetin anayasal kuruluşu olarak kabul edebiliriz. Rusya Federasyonu cumhuriyetçi bir yönetim biçimine sahiptir. Anayasaya göre; Rusya halkı, Rusya Federasyonu'nun yasama organı federal meclis oluşumuna katılma ve Rusya Federasyonu Başkanı'nı seçme hakkına sahiptir. Anayasa, Rusya Federasyonu'nun ne tür bir cumhuriyete (parlamentar veya başkanlık) sahip olduğunu açıkça ifade edememiştir. Bununla birlikte, Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı'nın statüsünün anayasal özellikleri, Rusya'da başkanlık hükümet biçiminin tercih edildiğini söylemek için sebep vermektedir. Rusya Federasyonu başkanlık yetkisinin özelliği, kuvvetler ayrılığı şemasında yasama, yürütme ve yargı makamlarına göre bir dereceye kadar birincil olarak baskın hale gelmesidir. Yani buradan yola çıkarak, Rusya Federasyonu Devleti kendine has özellikleri olan bir başkanlık cumhuriyetidir.



Şekil 1: Rusya Federasyonu Federal Bölümleri. (Kaynak: <https://vizem.net/rusya/seyahat/sehirler/>) [Erişim tarihi: 09.06.2024]

Rusya Federasyonu çok katmanlı ve karmaşık bir federal yapıya sahiptir. Anayasa yargısı iktidar erkleri arasındaki sadece yatay ilişkileri değil aynı zamanda dikey ilişkileri, merkez ve yerel ilişkilerini denetleyen bir organdır.¹ Rusya Federasyonu'nda yerel yönetimler devletin federatif yapısı çerçevesinde şekillendirilmişlerdir. Anayasa garantisi çerçevesinde faaliyet gösteren yerel yönetimler esasen hizmetlerin yerinden görülmesi ve halkın kendi kaderini federasyonun bütünlüğünü bozmamak şartı ile tayin hakkını elinde bulundurmasını sağlamak amacıyla oluşturmuşlardır.²

Rusya Federasyonu 85 adet federal bölüme dağılmıştır ve bu bölümlerin özellikleri aşağıdaki gibi yer almaktadır:³

- Atanmış bir yönetici tarafından yönetilen 46 oblast bulunmaktadır ve bunların yerel yasama organları vardır (Şekil 1).

¹ Ali Asker, "Rusya Federasyonu Anayasasında Kuvvetler Ayrılığı ve Yargı Erki Üzerine Bazı Notlar", *Ankara Üni. Hukuk Fak. Dergisi*, Cilt: 65, Sayı: 4, 2016, (ss. 1111-1134), s. 1117.

² Mustafa Ökmen, Bekir Parlak, *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, s. 323

³ Jale Akhundova, "Rusya'da Yerel Yönetimler: Mevcut Durum Ve Sorunlar", *Avrasya Etütleri Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 46, 2014, (ss. 39-58), s. 42-43.

- 22 Cumhuriyet,4 kendi anayasası, parlamentosu ve başkanı olan özerk bölgelerdir.
- 9 Kray genellikle atanmış yöneticilerle yönetilen ve oblastlara benzer olan bölgelerdir. Bu bölgeler, başlangıçta sınır bölgelerinde kurulmuş olup daha sonra otonom oblast ve otonom okrugların yönetim merkezi olarak oluşturulmuştur.
- 4 Özerk Bölge (otonom okrug), başlangıçta etnik azınlıklar için kurulan kraylar ve oblastlar içinde yer almıştır. Ancak, 1990 yılında statüleri yükseltilerek idari bölge statülerine alınmışlardır.
- 1 Yahudi Özerk Bölgesi (otonom oblast), başlangıçta bir oblast olarak kabul edilmiş ve 1990 yılında şu anki bağımsız oblast statüsüne yükseltilmiştir. Bu oblast, şu anda bağımsız bir özerk bölge olarak doğrudan Rusya Federasyonu devlet yapısı içinde yer almaktadır.
- Moskova ve St. Petersburg Federal Kentleri bulunmaktadır ve diğer federal birimlerle eşit temsil hakkına sahiptirler. Anayasa gereği, her bir federasyon cumhuriyeti kendi anayasasına sahipken, her bir toprak, bölge, federal şehir, özerk bölge ve özerk vilayet kendi tüzüğüne sahiptir.⁵

1.3. Rusya Federasyonu'nda Yerel Yönetimlerin Tarihi

Rusya Federasyonu Devletin evrimi boyunca, şehirlerde ve köy topluluklarında yerel yönetim unsurları her zaman varlıklarını sürdürmüştür. Ancak, Rusya Federasyonun'da yerel yönetimlerin kökenleri ve ne zaman ortaya çıktığı konusunda net bir fikir birliği sağlanamamıştır. Bu konuda farklı görüşler

⁴ 2014 Mart ayında Kırım Cumhuriyeti'nde çıkan ayrılıkçı ayaklanmalar neticesinde Rus askerleri Kırım Cumhuriyeti yarımadasını ele geçirmiş ve referandum yapılmıştır. Bu referandum sonucunda Rusya Federasyonu Kırım Cumhuriyetini ilhak etmiş ve 2 ayrı birime ayırmıştır. Bunlar Kırım Cumhuriyeti ve Sivastopol federal şehridir. Uluslararası alanda Kırım Cumhuriyeti Ukrayna toprağı olarak tanınmaktadır. Ukrayna, Kırım'ı Kırım Özerk Cumhuriyeti adıyla kendi bölgesi olarak görmeye devam etmektedir. Ukrayna'nın bu iddiası pek çok yabancı hükümet ve Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun 68/262 sayılı kararı ile desteklenmektedir. Ancak günümüzde Kırım Cumhuriyeti'nde bulunan yönetim Rusya Federasyonu Kırımı ilhakını tanıyan bir rejim tarafından yönetilmektedir. Ayrıca Kırımda şu an Rus ordusunun askeri bulunmaktadır. Her ne kadar tanınmasa da Kırım Cumhuriyeti'nde egemen güç Rusya Federasyonudur.

⁵ Сергей Шахрай, Андрей Клишас, *Конституционное право Российской Федерации*, Учебника для студентов высших учебных заведений, ОЛМА Медиа Групп, Москва, 2011, с. 360.

bulunmaktadır. Postovoy'a göre, Rusya Federasyonu yerel yönetimler, devletin toplumsal gelişiminden bağımsız olarak var olmuş ve kamusal, sınıfsal ve kurumsal yapıların bir yansıması olmuştur. Bu görüşe göre, yerel yönetimler, endüstriyel olarak toplumların sosyal gelişim döneminden önce de var olmuştur.⁶ Ancak, bazı yazarlar, yerel yönetimlerin daha çok ilkel toplumların bir kalıntısı olduğunu savunmaktadır. Yani, yerel yönetimlerin kökeni, halkı yönetme eğilimini yansıtmaktan ziyade, geleneksel ve yerel toplulukların işleyişinin bir ürünüdür. Rusya Federasyonu'ndaki yerel yönetimlerin kökeni ve tarihsel gelişimi hakkındaki bu farklı görüşler, Rusya Federasyonu devletinin karmaşık tarihini ve toplumsal yapısını yansıtmaktadır. Tarih boyunca yaşanan politik, toplumsal ve ekonomik değişimler, yerel yönetimlerin doğasını etkileyen faktörler olmuştur.⁷ Bu tür görüş farklılıkları, Rusya Federasyonu'ndaki yerel yönetimlerin tarihsel gelişimini daha ayrıntılı bir şekilde incelemeyi ve anlamayı hedefleyen gelecekteki araştırmalara da rehberlik etmektedir.

Rusya Federasyonu'nda yerel yönetimlerin gelişimini üç döneme ayırabiliriz. Birinci dönem; orta çağdan başlayıp Sovyetler dönemine kadar olan süreç bu dönem Slavlar arasında komünal sistemin oluşum ve gelişim dönemidir. Bu dönemde topluluklar kentsel yerleşimler halinde birleştirilmesi, gücün merkezi ve yerel yönetimler olarak bölünmesi sürecini içermektedir.⁸ İkinci dönem; Sovyetler Birliği'nin kuruluşundan dağılışına kadar olan süreci içermektedir. Bu dönemde yerel yönetim çok büyük gelişimler göstermiş ve işlevsellik kazanmıştır. Üçüncüsü ise Sovyet sonrası günümüz modern Rusya Federasyonu dönemidir. Bu dönemde Rusya'da yerel yönetimler son halini almıştır.

1.3.1. Orta Çağ Döneminde Yerel Yönetimler

Feodal dönemde Slav halkları kabileler halinde yaşamaktadır. Orta çağ döneminde yerel yönetimler veçe biçiminde yönetilmiştir. Veçe, kabilelerin bir araya

⁶ Ксения Локшина, “Местное Самоуправление в России: Самобитная История Формирования (до Начала XX. Века)”, *Локус: Люди, Общество, Культуры, Смыслы*, №2, 2014, (с. 76-87), с. 76-77.

⁷ П. П. Толочко, “Власть В Древней Руси X-XIII века”, Издательство «Алетейя» (СПб.), Санкт-Петербург, 2011, с. 29.

⁸ Виталий Кузнецов, Вячеслав Ваховский, *Местное самоуправление в системе государственного управления*, Утверждено редакционно- издательским советом университета в качестве учебного пособия, Ульяновск, 2009, с. 16-17.

gelmesiyle oluşan şehir topluluklarıydı. Şehir veçe'si, tüm şehre yayılan yaşam faaliyetlerinin tüm yönleri hakkında daha büyük kararlar alan bir merkez olarak hareket etmiştir. Veçe, üretim topluluklarının temsilcilerinden oluşmuştur ve yerel yönetim organı olarak görev yapmıştır. Bölgesel yapıyı değiştirme ihtiyacı yaratan başka organlar da ortaya çıkmaya başlamıştır. Küçük kasabalar, banliyöler, köyler, volostlar, pogostlar yerel yönetimlerini temelini oluşturmuştur. Her idari birimin yerel veçe'si bağlı olduğu büyük kasabanın veç'sine bağlı çalışmıştır. Veçe'ye katılabilmek için üretim topluluklarının bir parçası olma koşulları belirtilmiştir. Ancak mülkiyet sayımı şeklinde topluluğa girme hakkı üzerinde kısıtlamalar ortaya çıkmıştır. Yerel yönetim artık veçe tarafından seçilen yetkililer tarafından yürütülmüştür.⁹

Veçe, Eski ve Orta Çağ Rusya'sında, toplumun ortak meselelerini tartışmak ve sosyal, politik ve kültürel yaşamın acil sorunlarını doğrudan ele almak amacıyla düzenlenen bir halk toplantısıdır.¹⁰ Kabileler arasındaki ortak sorunları çözmek için veçe mahkemeleri kurulmuştur.¹¹ Veçe toplantıları kabile konseylerinden gelen Slavların katılımıyla önemli ölçüde büyümüştür. Veçe toplantıları 12. yy. da yaygınlaşmıştır.¹² Veçe'nin neredeyse tüm şehirlerde toplanmış olmasına rağmen, rolleri ve etkileri aynı olmamıştır. Bu dönemde, prens (devlet) ve veçe (yerel yönetim) olmak üzere ikili bir güç vardı ve çeşitli koşullara bağlı olarak, bazı şehirlerde veçe, prens yönetimi altında göze çarpmayan ve göstermelik bir rol oynamıştır.¹³ Veche toplantıları boyar konseyi, prens, posadnik, bazen şehir sakinlerinin kararıyla düzenlenmiştir. Şehirlerdeki halka açık toplantılara prenslerin en yüksek kişileri, kilise hiyerarşileri, boyarlar ve zengin

⁹ Игорь Какадий, Дарья Ширипова, “История развития местного самоуправления в Российской Федерации”, *Журнал: бюллетень науки и практики*, Т 6, № 6, 2020, (с. 261-268), с. 316-317.

¹⁰ Александр Пресняков, *Княжое право в Древней Руси. Лекции по Русской Истории. Киевская Русь*, Издательство Наука, Москва, 1993, с. 399.

¹¹ В. Ю. Халтурин, С. П. Боброва, О. Е. Богородская, Г. А. Будник и др.; *История России с древних времен до 1971 года*, Учебное пособие, Министерство Образования Российской Федерации Ивановский Государственный Энергетический Университет, Кафедра отечественной истории и культуры, Учебно-информационный центр гуманитарной подготовки, 2003, с. 10-11.

¹² Дмитрий Казанцев, “Влияние вечера на публично-властную деятельность князя в Киевской Руси”, *Труды Института государства и права Российской академии наук*, № 5, 2013, (с. 188-195), с. 188.

¹³ Наталья Ахантьева, *Муниципальное право*, Учебное пособие, Издательство Мордовского Университета, Саранск, 2018, с. 22.

tüccarlar katılmak zorundaydı. Veche toplantıları da bu kişiler tarafından yönetilmiştir.¹⁴

Orta Çağ Kiev Knezliği döneminde veçe adı verilen kurum yerel yönetimde önemli bir rol oynamıştır. Veçe, şehirlerdeki yönetimin en yüksek organı olarak kabul edilmiştir. Kiev Knezliği, günümüz Ukrayna toprakları ve çevresindeki bölgelerde hüküm süren bir devlettir ve veche, şehirlerin yönetiminde etkili bir rol oynamıştır. Veçe'nin işlevi, şehirlerdeki toplulukların temsilini kapsamıştır. Bu kurum genellikle yerel sakinlerin seçtiği veya temsilcileri aracılığıyla belirlediği bir topluluk tarafından oluşturulmuştur.¹⁵

Şehirlerde veçe'nin işlevi farklılık göstermiştir, bazı yerlerde sadece acil durumlarda toplanırken, diğerlerinde sürekli olarak faaliyet göstermiştir. Veçe, şehirlerin idari, yasal ve hatta bazen ekonomik konularında kararlar alabilmiştir. Bu kararlar genellikle şehir sakinlerinin çıkarlarını gözetmek amacıyla yapılmıştır. Veçe'nin etkisi, prenslerin veya hükümdarların yetkilerini sınırlayabilecek kadar güçlü olamamıştır. Özellikle veçe'nin güçlü olduğu bölgelerde, prenslerin otoritesi askeri faaliyetlerle sınırlandırılmış ve bazı durumlarda veçe'nin kararları prenslerin kararlarından daha fazla ağırlık taşıyamamıştır.¹⁶ Ancak, veçe'nin etkisi ve önemi zamanla değişime uğramıştır. Dönemin siyasi, ekonomik ve toplumsal koşulları ve güç dengeleri, veche'nin etkinliğini ve rolünü etkileyememiştir. Bu nedenle, farklı şehirlerde ve bölgelerde veçe'nin rolü ve önemi farklılık gösterememiştir.

Veçenin yetkileri, devletin öncelikli sorunlarını çözmek, kanun yapmak, şehirlerin seçilmiş üst düzey yetkililerini atamak, yabancı ülkelerle ilişkileri düzenleyen yasaları uygulamak, savaş ve barış sorunlarını çözmek şeklindedir.¹⁷ Şehirler ve kasabalar şehzadeler veya prens idaresi altında bulunan posadnikler tarafından yönetilmiştir. Posadnikler Kiev Knezliği döneminde kasaba ve şehirlere atanan belediye

¹⁴ Эдуард Савицкий, *Органы местного управления и самоуправления на территории Беларуси*, Рекомендовано учебно-методическим объединением по гуманитарному образованию в качестве пособия для студентов, Белорусский Государственный Университет, Минск, 2019, с. 26.

¹⁵ Анна Мильто, *История государственного и муниципального управления*, Учебное пособие, Издательство Прометей, Москва, 2022, с. 20-21.

¹⁶ Анна Мильто, с. 20-21.

¹⁷ Юрий Титов, *История государства и права России*, Учебник, ООО «Тк Вэлби», Москва, 2003, с. 40.

başkanlarıydı. 12. yy. sonrasında posadnikler halk tarafından seçilmiştir.¹⁸

Tarihsel olarak baktığımızda yerel yönetimlerin oluşumunun temelinde insanların zorlu yaşam koşullarıyla baş edebilmeleri yatmaktadır. İnsanlar zorlu yaşam koşullarının üstesinden gelmek için topluluklar oluşturmuştur. Topluluklarda ortaya çıkan ortak sorunları çözmek için ise Rusya’da yerel yönetimlerin başlangıcı kabul edilen veçe meclislerini oluşturmuşlardır. Bu nedenle ki yerel yönetimler, tarihsel olarak ele aldığımızda en yaygın örgütlenme biçimi olan devletlerden bile çok eskiye dayanmaktadır.

Orta Çağ Dönemi’nde yerel yönetimler gorod” (şehir yönetimleri) ve “volost” (şehirlere göre daha küçük yerleşim birimleri) birimlere bölünmüştür. "Gorod" terimi, Rus halkını düşman saldırılarından koruyabilen bir tahkimatı ifade ederken, sonraları "şehir" anlamında kullanılmıştır. "Gorod", başlangıçta bir savunma anlamı taşımıştır ve genellikle surlarla çevrili olan, kentlerin yönetimini ifade etmiştir.¹⁹ Volost ise, gorodlardan daha küçük yerleşim birimleriydi. Şehirlere göre daha küçük, genellikle kırsal bölgelerde bulunan ve geniş topraklara yayılmış köyleri içeren birimlerdi. Volostlar genellikle tarımsal faaliyetlerin yoğun olduğu bölgeler ve genellikle birkaç köyü kapsayan idari yapılanmaları kapsamıştır.²⁰ (Isayev, 2004, s. 31). Bu dönemde, gorod ve volost gibi yerel yönetim birimleri, Orta Çağ Dönemi idari yapısını şekillendiren temel unsur kabul edilmiştir. Böylelikle on altıncı yüzyılın sonlarına doğru yerel yönetimler uyezdler, stanlar ve volostlar gibi daha küçük idari birimler yeniden yapılandırılmıştır.²¹

1.3.2. Çarlık Rusya’sında Yerel Yönetimler

Çarlık Rusyası’nda yerel yönetimler genellikle prensin güvendiği kişiler olan yüzbaşılar tarafından yönetilmiştir. Özellikle askeri garnizonları yöneten yüzbaşılar,

¹⁸ Эдуард Савицкий, с. 26

¹⁹ Евгения Баразгова, “К истории местного самоуправления в России: эволюция отечественных теорий”, *Вопросы Управления*, № 5, 2017, (с. 85-93), с. 88-89.

²⁰ Игорь Исаев, *История государства и права России*, Учебник, Юристъ, Москва, 2004, с. 31.

²¹ Николай Шилов, “Причины образования русского централизованного государства”, *Журнал: Знание. Понимание. Умение*, №1, 2014, (с. 295-301), с. 297.

yerel yönetimin önemli figürleri kabul edilmektedir. Başlangıçta, manga teşkilatı Çarlık Rusya'sında önemli rol oynamıştır. Genellikle, bu organizasyon askeri bir yapıda, birlikler veya gruplar halinde düzenlenmiştir. Zamanla, bu yapı askeri bir yönetim sistemine dönüşmüştür. Yerel yönetimlerin bir kısmı bu askeri temelli organizasyonun etkisi altına girmiştir.²²

Yerel yönetimlerin bütçesi, genellikle yerel halktan alınan vergiler ve ücretlerle finanse edilmiştir. Yerel halkın ödediği vergiler, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarından biriydi ve bu kaynaklar yerel idarenin işleyişini sağlamak için kullanılmıştır. Köylü yönetim organı, bölgesel topluluk olarak varlığını sürdürmüştür. Bu organlar, yerel düzeyde köylerin veya belirli bölgelerin yönetiminden sorumlu olan yapılar olarak işlev görmüştür. Bu organlar, genellikle yerel toplumun seçtiği veya belirlediği kişilerden oluşmuştur. Yerel yönetimlerin yetkileri oldukça geniş kapsama sahip olmuştur. Bunlar arasında arazinin yeniden dağıtılması, asayişin sağlanması, vergilendirme ve bu vergilerin toplanması ve dağıtılması gibi vergi ve mali konular, davalara bakılması, suçların soruşturulması ve cezaların infazı gibi konular içermektedir. Bu yetkiler, sadece yerel düzeydeki idari işlerle sınırlı kalmayıp aynı zamanda hukuki ve cezai konularda da etkili olmuştur.²³ Ancak, Çarlık Rusyası'nda yerel yönetimlerin yapısı ve işlevi zamanla değişiklik göstermiştir. Siyasi ve toplumsal değişimler, yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinde farklılıklara yol açmıştır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin yapısı ve işleyişi, zaman içinde çeşitli etkenlere bağlı olarak evrilmiştir.

Belyavsky'ye göre, eyalette kraliyet idaresi ve yerel yönetim organları faaliyet göstermiştir. Fakat yerel yönetimler tam olarak yerleşik kavram olmamıştır. Çünkü her eyaletin yerel yönetim sisteminin kendine has yönetim sistemi ve kendine has özellikleri nedeniyle şekillenememiştir. Belyavsky'ye göre, yerel yönetimler kesin yasal terimle tanımlamak mümkün olmamıştır. Ancak o dönemin siyasi eğilimlerin sürekli değişen

²² Виталий Кузнецов, *История государства и права славянских народов*, Учебное пособие, Новое Знание, Минск, 2007, с. 18.

²³ Виталий Кузнецов, 2007, с. 18.

bir yansıması olarak adlandırılabilmiştir.²⁴

16. yy. da III. Ivan'ın Çarlık Rusyası'nda topraklarını birleştirme çabalarıyla, Rusyası'nda idari yapılanması önemli bir değişime uğramıştır. Bu dönemde ana idari birimler, stanlar (kasabalar) ve volostlar (kırsal bölgeler) olarak adlandırılan uyezdlerdi. Zemstvo yönetim sistemi yerine düzen ve vovodstvo yönetimi gelerek, merkezi Rus devletinin oluşumuyla birlikte yerel yönetimdeki yapı değişmeye başlamıştır. Bu süreçte, yerel yönetimdeki değişimler, prensin sıkı dikey gücünün ve seçim süreçlerinin eksikliği ile karakterize edilmiştir. Ayrıca, halk yerel öneme sahip konuların çözümünde sınırlı katılımı sağlamıştır. Bu durum, yerel yönetimin karar alma süreçlerinde halkın etkisinin azaldığı ve merkezi yönetimin belirleyici olduğu bir yapı oluşmasına neden olmuştur.²⁵

1550'de çıkarılan Sudebnik, Çarlık Rusyası'nda önemli bir yasal dönüm noktası ve yerel yönetimleri güçlendirmeyi hedefleyen bir yasal belge olarak kabul edilmiştir. Sudebnik, hukuk sistemini düzenleyen ve yerel mahkemelerin görevlerini belirleyen bir yasadır. Bu yasa, yerel yönetimlerin yetkilerini artırmayı amaçlamıştır. Çünkü Sudebnik, yerel düzeyde mahkemelerin rolünü güçlendirmiştir. Bu mahkemeler, yerel sorunları ele almak ve çözmek üzere kurulan düzenli mahkemelerdir. Sudebnik, yerel yönetimlerin bölgesel düzeyde daha fazla bağımsızlık kazanmasını sağlayarak, toplulukların kendi iç meselelerini daha etkin bir şekilde çözmelerine olanak tanımıştır.²⁶ Sudebnik'in kabul edilmesi, Rusyası'nda merkezi ve yerel yönetim dengesini yeniden düzenleyerek, yerel yönetimlerin yetkilerini ve etkisini artırmış ve toplulukların kendi iç işlerini daha bağımsız bir şekilde yönetmelerine olanak tanımıştır. Bu yasa, genel olarak, Rusyası'nda hukuk ve yönetim sisteminde yerel yönetimlerin rolünü ve etkisini güçlendiren önemli bir adımdır.

²⁴ Леван Чихладзе, Ольга Ганина, “Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти России: вопросы теории и истории”, *Вестник Российского Университета Дружбы Народов. Серия: Юридические Науки*, Т 25, № 4, 2021, (с. 750-767), с. 759.

²⁵ Наталья Латыпова, “Исторический опыт развития местного самоуправления в России”, *Журнал: Образование и Проблемы Развития Общества*, №2 (8), 2019, (с. 32-38), с. 34.

²⁶ Виталий Кузнецов, Вячеслав Ваховский, Ирина Большухина, *История развития местного самоуправления в России и Ульяновской области*, Учебное пособие, Ульяновский Государственный Технический Университет, Ульяновск, 2010, с. 32.

Belediyelerin yönetiminin âdem-i merkezileştirilmesine yönelik ilk adım, II. Katerina döneminde temsilcilerin seçimine ilişkin manifestonun yayınlanması olarak kabul edilmektedir. Bu manifestoya göre, her belediyeden ve her şehirden bir temsilci, yerel yönetim konularını tartışmak amacıyla bir komisyonda toplanmıştır. Böylece, bu manifestonun bir sonucu olarak yerel öneme sahip bir organ oluşmuştur. Devletin yapısını değiştirmeye yönelik ilerici yönelimleri takip eden II. Katerina, devletimizde demokrasi fikirlerini yeniden yaratmak için aralarında serfliğin kaldırılmasını tartışmak üzere soyluları bir araya getirmek, tüm köyleri kapsayan bir yerel yönetim oluşturmak gibi çok sayıda girişimde bulunmuştur. Fakat bu dönemde Çarlık Rusya'sı devletin bu tür değişikliklere hazır olmaması, yerel yönetimi gerçekleştirme girişiminin başarısızlıkla sonuçlanmasına neden olmuştur.²⁷

II. Katerina döneminde, yerel yönetim organlarının ve mahkemelerin işleyişini belirleyen bir belge imzalanmıştır.²⁸ Bu belgeyle, 1775'te "*Tüm Rusya İmparatorluğu Eyaletlerinin İdaresi Kurumu*" adıyla bilinen bir yerel yönetim reformu hayata geçirilmiştir. Bu reform paketi, genel valilerin ve valilerin faaliyetlerini düzenlemiştir.²⁹ Vali, guberniyanın en üstünde yer almıştır ve bu bölgelerde tam yetkiye sahiptir. Uezd yönetimi ise, bir zemstvo vekili ve alt düzeyde bir zemstvo mahkemesi tarafından yürütülmüştür. Uezd yöneticileri genellikle uezd soyluları tarafından seçilmiştir. Bu reformlar, yerel yönetimde daha katmanlı bir yapı oluşturmuştur. Genel valiler ve valiler, büyük bölgelerin idaresinden sorumlu olurken, guberniyalar ve uезд'ler daha yerel düzeydeki idari işlerin yönetimini sağlamıştır.³⁰ Bu değişiklikler, Çarlık Rusyası'nda idari yapısında önemli bir dönüşümü temsil etmiştir ve yerel yönetimdeki sorumlulukların dağılımını yeniden düzenlemiştir. Guberniya adı verilen büyük idari bölgelerin sayısı artmıştır ve bu bölgeler daha küçük parçalara bölünmüştür.

²⁷ Юлия Зенькова, Лев Кузнецов, "История становления и развития института местного самоуправления в России", *International Journal of Humanities and Natural Sciences*, Vol 8-2, 2022, (с. 139-142), с. 140.

²⁸ Виталий Кузнецов, Вячеслав Ваховский, Ирина Большухина, 2010, с. 37.

²⁹ Алексей Гаращенко, "Законодательная база взаимоотношений генерал-губернаторов и гражданских губернаторов и особенности ее действия в Восточной Сибири в период от «Учреждения для Управления Губерний Всероссийской Империи» (1775 г.) до середины XIX в", *Журнал Известия Лаборатории Древних Технологий*, Том 14, № 1, 2018, (с. 118-128), с. 119-124.

³⁰ Алексей Еремин, Виктор Гришин, "Историко-правовые вопросы развития местного самоуправления в России", *Социально-политические науки*, 2021, Т 11, № 2, (с. 88-95), с. 93.

zanaatkarlar, yabancılar, yerleşik olmayanlar ve kasaba halkı. Bu reformlar, Çarlık Dönemi'nde yerel yönetim organlarını sıkı bir şekilde yeniden düzenlemiştir ve yerel yönetimlerin temelini atmıştır. Ancak, tüm yerel yönetim sistemi, önceki gibi sınıf ilkesine göre yapılandırılmıştır. Bu dönemdeki değişiklikler, şehirlerin idari yapılarını ve yerel yönetimlerin işleyişini derinlemesine etkilemiştir.³⁵

1850'lerde köylülerin serflikten kurtarılması büyük değişimleri beraberinde getirdi ve bu durum yerel yönetim organlarının oluşturulmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu dönemde gerçekleşen reformlar, idarenin daha az merkezi olması ve yerel yönetim ilkelerinin güçlendirilmesi üzerine odaklanmıştır. Ancak, bazı araştırmacılara göre, bu reformlar bürokrasinin boyun eğmek zorunda kaldığı kısıtlamaları beraberinde getirmiştir.³⁶

On sekizinci yüzyılın sonlarında Çarlık Rusyası'nda başlayan köylü isyanları ve soyluların baskısı, Çar'ı yerel yönetimlerde reform yapmaya zorlamıştır. Bu reformlar kapsamında, ülke il statüsündeki bölgelere (guberniya) ayrılmıştır ve bunlar da nüfusu 20-30 bin arasında değişen yerleşim birimlerine (uezd) bölünmüştür. Çar II. Aleksander reformlar ile yereldeki merkezi yönetim kurumları ve geleneksel toplumsal kurumlar arasındaki çatışmayı yok etmek için büyük çaba harcamıştır.³⁷ Sonuç olarak, 1850'lerdeki bu reformlar, serflikten kurtulan köylülerin özgürlüklerini artırdığı gibi, yerel yönetim organlarının güçlenmesi ve idarenin ademi merkeziyetçi hale gelmesi yönünde önemli adımlar atmıştır. Ancak, bu değişikliklerin beraberinde getirdiği yeni düzenlemeler ve bürokrasinin yaşadığı kısıtlamalar da göz ardı edilmemelidir.

II. Aleksandr döneminde serfliğin kaldırılması, Çarlık Rusyası'nda toplumsal ve idari yapısında derin değişikliklere yol açmıştır. Serflik, köylülerin toprak sahiplerine bağlılığını ve kontrolünü içeren bir sistemdi ve 1861'deki bu reformla birlikte bu

³⁵Г. В. Саратова, “Политико-правовые идеи в проектах Екатерины II”, доклад, Негосударственное Образовательное Учреждение Организация Мирового Образования Российская Академия Адвокатов и Нотариатов, Москва, 2018, с. 27-28.

³⁶ Игорь Бурганов, “Реформа структур местных органов власти в российской федерации”, Магистерская диссертация, Министерство образования и науки России, автономная некоммерческая организация высшего образования Самарский Университет Государственного Управления Юридический Факультет, Самара, 2017, с. 8.

³⁷ Murat Okçu, Hüseyin Özgür, *Dünyada yerel yönetimler*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2013, s. 559.

sistemin sonu gelmiştir.³⁸ 19 Şubat 1861 tarihli Köylüler Hakkında Genel Nizamname ile köylülerin hak ve yükümlülükleri güvence altına alınmıştır³⁹ II. Aleksandr döneminde yapılan düzenlemelerle birlikte kırsal ve volostlar yerleşim birimlerinin örgütlenmesini sağlamıştır. Bu köylü reformu yerel yönetimlerle bağdaştırılmaktadır.⁴⁰ Volost meclisi, volost köylü mahkemesinin yönetimi köy muhtarının ve köy meclisinin denetimi altında faaliyet göstermiştir. Fakat köy toplulukların denetimi merkezi yönetim tarafından kontrol altında tutulmuştur. Bu da volostlarda ve köylerde yerel yönetimlerin gelişmesine engel olmuştur.⁴¹

II. Aleksandr reformu yerel yönetimin gelişimi için büyük önem taşıyan, şehirlerde ve zemstvolarda yerel yönetimi önemli ölçüde değiştirmiştir ve yerel gücün gerçekten bağımsız bir şekilde uygulanmasını sağlamıştır. Bu reform yasal olarak, Zemstvo il ve ilçe kurumları (1864) ve Şehir Yönetmeliği (1870) şeklinde iki yönetmelik kabul etmiştir. Reformlar, (eşit olmasa da) tüm hükümet organlarının seçilebilirliği ve yerel yönetimlerin kendi mali kaynaklarına sahip olması şeklindeki iki ana fikre dayanmıştır.⁴²

Zemstvo reformu, modern yerel yönetimin temelini oluşturmuştur ve yerel yönetim organlarının gelişmesine büyük katkı sağlamıştır. Bu reform, yerel düzeyde daha fazla katılım, daha etkin bir idare ve toplulukların ihtiyaçlarına daha duyarlı bir yönetim anlayışını getirmiştir. Bu sayede, yerel yönetimlerin güçlenmesi ve yerel toplulukların yönetimde daha fazla söz sahibi olması sağlanmıştır.⁴³

³⁸ Раиса Дегтярева “От манифеста 1861 года к декрету 1917 года”, *Научно-технические ведомости СПбГПУ*, № 2, 2010, (с. 136-143), с. 136.

³⁹ Константин Лен, “Ородовое положение 1870 г. аспекты историко-правового компромисса”, *Алтайский Юридический Вестник*, № 2 (6), 2014, (с. 1-104) с. 5.

⁴⁰ Анатолий Кружков, “Местное самоуправление в России: несбывающийся проект”, *Полис, Политические исследования*, 2004, № 6, (с. 55-61), с. 55-56.

⁴¹ Леван Чихладзе, Ольга Ганина, с. 758.

⁴² Наталья Ахантьева, с. 25.

⁴³ Наумова, “История становления местного самоуправления в России”, исторический экскурс, *Венев*, 2016, (с. 1-12), с. 3.

Çarlık Rusyası Devlet’inde ilk kez 1864 yönetmeliğinde yerel yönetimlere illerin ve ilçelerin yerel ekonomisini yönetmek için geniş hak ve yetkiler tanınmıştır.⁴⁴ Bu yetkilerle yolların, hastanelerin ve okulların yapımı gibi görevler yerel yönetime verilmiştir.⁴⁵ Zemstvo yerel yönetim organları merkezi ve taşra yönetiminin kontrolü altında faaliyetlerini sürdürmüştür. Özellikle zemstvolar, eğitim ve sağlık hizmetlerinin gelişmesinde özel bir role sahiptir.⁴⁶ Bu reform kamu ve devlet çıkarlarını tamamen farklı alanlar olarak kabul eden yerel yönetimler teorisini geliştirmiştir. Bu yaklaşımın sonucu, genel devlet idaresi sistemine dahil edilmeyen zemstvo kurumları kamusal statü kazanmıştır.⁴⁷

1864 tarihli il ve ilçe zemstvo kurumlarına dair yönetmelikte, ilçe zemstvo meclisinin bir parçası olan zemstvo meclis üyelerinin, toprak sahiplerinin yanı sıra şehir ve kırsal topluluklardan da seçilmesi öngörülmüştür. Bu düzenleme, zemstvo meclisinin çeşitli sosyal kesimleri temsil etmesini ve yerel yönetimde katılımcılığı sağlamayı amaçlamaktadır.⁴⁸ Zemstvo meclisinin üyesi olan seçilmiş kişiler "vlasnye" olarak adlandırılmıştır. Seçimler sırasıyla üç seçim kongresinde yapılmıştır. Köylülerin seçimleri doğrudan yapılmamıştır; bunun yerine, kırsal toplumların seçilmiş temsilcilerinden oluşan bir kongrede kefiller belirlenmiştir. Yirmi beş yaşın altındakiler, mahkeme ya da kamu kararı ile suçlananlar, cezai soruşturma altında olanlar ve yabancı ülke vatandaşları bu seçimlere katılamamıştır. İl zemstvo meclisi, ilçe zemstvo meclisleri tarafından kendi üyeleri arasından seçilen üyelerden oluşmuştur. İl zemstvo

⁴⁴ Андрей Ярцев, “Органы земского самоуправления и местная администрация в 1864-1904 гг. (на материалах северозападных губерний России)”, *Acta Slavica Iaponica*, 20, 2003, (с. 154-192), с. 165.

⁴⁵ Ольга Богородская, “История России с древних времен до 1917 года”, Учебно-методическое пособие для иностранных студентов, обучающихся в ИГЭУ, Ивановский государственный энергетический университет имени В.И. Ленина, Иваново, 2012, (с. 150), с. 41-42.

⁴⁶ Александр Орлов, Владимир Георгиев, Наталья Георгиева, Татьяна Сивохина, *История России*, учебник, Издательство Проспект, Москва, 2006, с. 180.

⁴⁷ Л. Ф. Писаркова, “Сословное Самоуправление и его роль в системе местного управления в последней четверти XVIII в.)”, *Отечественная История*; N 2, 2001, (с. 25-39), с. 36.

⁴⁸ Любовь Адамская, “История Формирования Местного Самоуправления в России”, *Духовная Ситуация Времени, Россия XXI Век*, № 1, 2016, (с. 1-4), с. 1.

meclisinin ilçe meclisi üyeleri arasından çok aşamalı olarak seçilmesi, mevcut aşamada belediye bölgesinin yerel yönetim temsili organlarının seçimlerine benzemektedir.⁴⁹

II. Aleksandr döneminde (1870 yılı) yapılan şehir reformu ile yerel yönetimlere geniş özerklik verilmiştir.⁵⁰ Kentsel yerel yönetimlerin faaliyetleri arasında; su temini, kanalizasyon, sokak aydınlatması, ulaşım, şehircilik sorunları ile ilgilenmek, yangınlar ve diğer doğal afetlerle mücadele etmek halkın sağlığının korunması adına hastanelerin kurulması yer almaktadır. Ayrıca yerel ticaret ve sanayinin geliştirilmesi gibi ekonominin yönetimi ve yerel meselelerin çözüm için il ve ilçe zemstvo meclisleri oluşturulmuştur.⁵¹ Böylece 1870 yılında yapılan şehir reformuyla beraber yerel yönetimlerin faaliyet alanı da genişletilmiştir.

1870 yılında gerçekleştirilen mahkeme, taşra ve ardından şehir reformları, karmaşık ve geniş çaplı bir bürokratik yapının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu koşullarda idari yargı kolunun örgütlenmesi mümkün olmamıştır. II. Aleksandr döneminin büyük reformlarından biri olan taşra reformu (Земская реформа), taşrada yerel yönetimlerin kurulmasını amaçlıyordu. Reformun yasal dayanağını ise 1864 tarihli "Vilayet ve kazalarda taşra kurumlarına dair esasname" oluşturuyordu. Bu reformun gerekçesi, karar alma yetkisinin merkezde olmasının hizmet sunumunu geciktirmesi ve merkezi yetkililerin yerel ihtiyaçları bilmediklerinden dolayı verilen kararların yerel ihtiyaçları karşılayamamasıydı. Reformun sonucunda, seçimle oluşturulan taşra meclisleri (земское собрание) ve yürütme yetkisine sahip taşra idareleri (земская управа) kurulmuştur.⁵²

1870 yıllarında yapılan şehir reformu ile yerel yönetimler 46 eyalet ve bu eyaletlere bağlı şehirler ve kasabalara bölünmüştür. Yapılan bu reformla birlikte yerel yönetimler Seçim Meclisi, Şehir Duma'sı ve şehir hükümeti gibi organlara ayrılmıştır.

⁴⁹ Наталия Малявкина, Алексей Сизов, "Исторический опыт формирования и становления органов местного самоуправления в России", *Журнал Государственного и Государственного Управления*, Том 7, № 2, 2018, (с. 18-26), с. 20.

⁵⁰ Роальд Бабун, Наталья Малковец, *Самая близкая к народу власти (о местном самоуправлении для всех)*, Пособие для населения и некоммерческих организаций, Межрегиональный общественный фонд Сибирский центр поддержки общественных инициатив, Новосибирск, 2009, с. 34.

⁵¹ Евгений Анимца, Алексей Тertyшный, *Основы местного самоуправления*, учебник, ИНФРА-М, Москва, 2000, с. 52-53.

⁵² Ali Asker, 2016, s. 1125.

Şehir Seçim Meclisleri, her dört yılda bir Şehir Duma'sı üyelerini seçmek için kurulmuştur. Şehir Duma'sı, Belediye Meclisinin 17. Maddesine göre, gayrimenkul sahibi olan belirli bir kişi çevresi tarafından seçilen temsili bir organdır.⁵³ 1870 Şehir reformunda, yerel yönetimlerin örgütlenme alanındaki en önemli değişikliği seçimlerle ilgilidir.⁵⁴ Bu nizamname ile ekonomik konulardan sorumlu şehir kamu idareleri, belediye başkanı seçen şehir Dumalar ortaya çıkmıştır. Belediyede lider bir konuma sahip olan belediye başkanı, aynı zamanda şehir dumasının da başkanıdır.⁵⁵ Şehir yerel yönetim organları, şehir ekonomisinin yönetiminde ve yerel öneme sahip sorunların çözümünde geniş özerklik verilmiştir. Bunun sonucunda da vatandaşların kamusal yaşama katılımı sağlanmıştır.⁵⁶

1864 tarihli Zemstvo Kurumları Yönetmeliği ve 1870 tarihli şehir Yönetmeliği, geleneksel anlamda yerel yönetimi getirmiştir ve dahada gelişmesine ivme kazandırmıştır. Aynı zamanda, yerel yönetimin temellerinin tarihsel gelişimin daha önceki aşamalarında da bulunduğunu belirtmek gerekir. Çarlık Rusyası Devlet'inin tarihinde ilk kez seçimler tamamen gönüllülük esasına dayalı olarak düzenlenmiştir. Serfliğin kaldırılması, bu tür organların oluşmasının dönüşümleri beraberinde getirmiştir. Yerel yönetim, idari-bölgesel birimlerin uezd, guberniya ve ayrı olarak bir şehir sınırları içinde oluşturulmuştur.⁵⁷

1892 yılında yerel yönetimlerin yürütme organları yetkileri güçlenmiştir fakat temsili organların yetkileri zayıflamıştır. Bu dönemde belediye başkanları kamu hizmetine katılma hakkı kazanmıştır ve vali belediye başkanlarına emir ve talimat verebilmiştir. Belediye başkanı yasama meclisi olan Duma'dan bağımsız karar verme

⁵³ Николай Постовой, Владимир Таболин, Николай Черногор, *Муниципальное право России*, учебник, Юриспруденция, Москва, 2015, с. 52-53.

⁵⁴ Алексей Савичев, "Городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга в середине XIX начало XX века: историко-правовое исследование", Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Москва, 2021, с. 69.

⁵⁵ Надежда Коршунова, *Проекты Реформ в России (вторая половина XVIII – первая четверть XIX в.)*, Издательство ООО Фирма ПИРС, Челябинск, 2009, с. 107.

⁵⁶ Марат Халиков, *Основы государственного и муниципального управления*, Учебное пособие, БАГСУ, Уфа, 2019, с. 303-304.

⁵⁷ Эдуард Уткин, Александр Денисов, *Государственное и муниципальное управление*, Ассоциация авторов и издателей Тандем, Издательство ЭКМОС, Москва, 2001, с. 45-46.

yetkisine sahip olmuştur.⁵⁸ Böylelikle Sovyet Dönemine kadar köylü ve volost yerleşim birimlerinde, zemstvolarda, şehirlerde, ilçelerde ve küçük yerleşim birimlerinde yerel yönetimler kurulmuştur.

1.3.3. Sovyet Döneminde Yerel Yönetimler

1917 Mart'ında, devrimin başlamasıyla Geçici Hükümet, yerel yönetim kurumlarına yönelik reformları ele almıştır. Zemstvo ve şehir yönetimi, 19. yüzyılın ortalarından itibaren önemli yetkilere sahip yerel yönetim organları olarak görev yapmıştır. Bu organlar, çeşitli bölgelerde, yerel ekonomik, sosyal ve idari işlerin düzenlenmesinde etkin rol oynamıştır. Ancak, bu organlar devlet sıkı bir denetimi altına almıştır ve seçimlerin sonuçları valiler tarafından onaylanıp onaylanmama yetkisine sahiptir. Yerel yönetim organların oy kullanma hakkı kısıtlanmıştır ve mülkiyet ve sosyal sınıf kriterlerine göre belirlemiştir. Devlet zemstvo ve şehir yönetim organlarını sıkı gözetimi altına almıştır. Bu organların seçim sonuçları ve faaliyetleri, içişleri bakanlığı ve valiler tarafından kontrol edilmiştir ve valiler tarafından onaylanıp denetlenmiştir.⁵⁹

Ayrıca, bu dönemde yerel yönetim organlarının dernek kurması yasaklanmıştır ve başka da çeşitli kısıtlamalar getirilmiştir. Bu kısıtlamalar, yerel düzeyde örgütlenmenin ve özerkliğin sınırlarını belirlemiştir. Yerel yönetim organlarının faaliyetleri devletin sıkı denetimi altında gerçekleşirken, toplulukların örgütlenme özgürlüğü ve yerel düzeyde daha geniş katılım sağlama istekleri engellenmiştir.⁶⁰ Genel olarak, yerel yönetim konusundaki ihtiyaç, şehir ve zemstvo kurullarının statüsünün belirsizliğinden de kaynaklanmıştır.

Devrim sonrası dönemde hem teoride hem de pratikte yerel yönetimlere ihtiyaç duyulmamıştır. Çünkü yerel yönetim anlayışı, devlet iktidarının hiyerarşik yapısının bir parçası olan yerel Sovyetlerin, ulusal merkezde belirlenen politikaları uygulama

⁵⁸ Эдуард Уткин, Александр Денисов с. 45-46.

⁵⁹ Иван Упоров, Нурдин Шеуджен “Политика временного правительства по реформированию института местного самоуправления в России (Март-Октябрь 1917 года)”, *Журнал: Современная Научная Мысль*, № 5, 2018, (с. 93-100), с. 94-95.

⁶⁰ Иван Упоров, Нурдин Шеуджен, с. 94-95.

amacına yönelik bir demokratik merkeziyetçilik anlayışı ile çatışmıştır. Bu dönemde, yukarıdan aşağıya doğru tüm temsil organları, tek bir devlet iktidarını oluşturunuyordu ve Lenin, yeni iktidarın demokratikliğini yerel Sovyetlerin demokratik merkeziyetçilik ilkelerine dayanarak tek, federal birliğe bağlı, ulusal bir Sovyet iktidarına dönüşmesiyle ilişkilendirilmiştir.⁶¹

Devrim öncesi dönemdeki yerel yönetim anlayışı, devlet dışı bir güç olarak kasaba ve köy nüfusunun yönetimini içermiştir. Ancak bu kavram, sonrasında önemsizleşmiştir. Batı'da var olan yerel yönetim teorileri, yeni sistem için uygun görülmedi; çünkü bu teoriler, sermayenin yerel gücünü farklı bir biçimde örtmeyi amaçlayan burjuva kavramlarıydı.⁶² Yerel yönetim organlarının önceki özerklik ve bağımsızlığı, devletin sosyalist dönemdeki rolüyle çatışmaya girmiştir. Bu süreçte, Sovyetlerin üst organlarının alt organları denetlediği bir birlik ilkesi ortaya çıkmıştır ve böylece Sovyet hükümet sistemi kurulmuştur. Bu süreçte, yerel yönetim organlarının bağımsızlığı ve özerkliği, devletin daha merkezi bir yapıda örgütlenmesiyle çatışma yaşamıştır. Sonuç olarak, Sovyetlerin üst organlarının alt organlar üzerinde denetim kurduğu bir sistem oluşmuştur ve Sovyet hükümet sistemi bu şekilde belirlenmiştir.⁶³

Yerel yönetim sorunlarını daha etkin bir şekilde çözmek için Zemstvo birliği feshedilmiştir ve yerini yerel konseylerle faaliyet gösteren Sovyetler almıştır.⁶⁴ Bu yeni yapılar, devrim sonrası yerel yönetimi temsil etmeye başlamıştır. Ancak, bu dönemde yerel yönetim kavramı, devlet gücünün hiyerarşik bir parçası olarak Sovyetlerin merkeziyetçi yapıları içinde yer almıştır. Bu, ulusal düzeyde merkezi politikaları uygulamayı hedefleyen bir yaklaşımı yansıtmaktadır. Bu süreçte, önceki zemstvo sisteminin yerini Sovyetler almıştır ve ülke genelinde bu yeni yerel yönetim yapıları oluşturulmuştur.⁶⁵

⁶¹ Иван Овчинников, *Местное самоуправление в Российской Федерации (теоретические, исторические и правовые аспекты)*, Издательство “Консалтбанк”, Москва, 2018, с. 55.

⁶² Иван Овчинников, с. 55.

⁶³ Роальд Бабун, *Организация местного самоуправления*, Учебное пособие, Издательство Кнорус, Москва, 2019, с. 46.

⁶⁴ Юрий Фененко, *Муниципальная система зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности*, Московский Государственный Институт Международных Отношений, Москва, 2004, с. 350.

⁶⁵ Виталий Кузнецов, 2007, с. 14-15.

Rusya'da ekim devrimi ile iktidara gelen Bolşevikler “Yerel Sovyet” yerel yönetim organını devlet en yüksek organı olarak kabul etmiştir. Sovyet kavramı, Rusya’nın devlet, siyasi ve yerel yönetim sisteminde önemli bir rol oynamıştır. "Yerel Sovyet" kavramı, konsey ve toplantı anlamına gelen; geniş yetkilileri olan, seçilmiş heyetlerin yardımıyla halk tarafından yönetilen bir hükümet olarak demokrasi kavramına dayanan, önemli kararlar hakkında birbirlerine danışan ve demokratik bir şekilde faaliyet gösteren sistemdir.⁶⁶ Yerel Sovyetler en yüksek makamların kararlarını uygulamak, yerel öneme sahip sorunları çözmek; konseylerin belirli bir bölge içindeki faaliyetlerini koordine etmek; bölgelerin ekonomik ve kültürel kalkınması için faaliyetler yürütmek gibi görevleri yer almıştır.⁶⁷

Yerel Sovyetler, bir başkan, başkan yardımcıları, sekreter ve üyelerden oluşan yürütme komitelerinden oluşmuştur. Yerel Sovyetlerin faaliyetlerini yönlendirmekten sorumlu olan bu komiteler, yerel yönetim organlarının temel yürütme birimleriydi. Yerel Sovyetler, bu yürütme komitelerine ve onların departmanlarına bölünmüştür ve hem Sovyetlere hem de yüksek hükümet organlarına bağlı olan bu departmanlar, yerel yönetim faaliyetlerini yürütmüştür. Yani, Yerel Sovyetlerin iç yapısı, bir yürütme komitesi tarafından yönetilen bir yapıya dayanmıştır. Bu komiteler, yerel yönetimdeki karar alma süreçlerini ve faaliyetlerini denetlerken, aynı zamanda Sovyetlere ve üst düzey hükümet organlarına bağlı olarak çalışan departmanlar aracılığıyla da işlev göstermiştir. Bu yapı, yerel düzeydeki yönetim organlarının ve karar alma mekanizmalarının temelini zemin hazırlamıştır.⁶⁸

Ekim Devrimi sonrasında, tüm düzeylerdeki yerel Sovyetlerin organları seçimle oluşturuldu. Yerel Sovyetlerin seçimle oluşturulmasına rağmen, bu organların genellikle merkezi bir otoriteye bağlı olduğu ve gerçek anlamda özerk olamamıştır. Yerel yönetim organlarının karar alma süreçlerinin merkezi yönetimin etkisi altında olmuş ve tam anlamıyla bağımsız olamamıştır. Bu durum, yerel Sovyetlerin özerk bir

⁶⁶ С. А. Авакьян, В. Л. Лютцер, Н. Л. Пешин, В. А. Сивицкий, Н. С. Тимофеев *Муниципальное право России*, Учебник, Проспект, Москва, 2010, с. 66.

⁶⁷ Василий Романов, Виталий Кузнецов, *Система государственного и муниципального управления*, учебное пособие, Ульяновский Государственный Технический Университет, Ульяновск, 2008, с. 82.

⁶⁸ Алексей Васильев, *Муниципальное управление*, конспект лекций, Издатель: Гладкова О.В., Новгород, 2000, с. 63

şekilde faaliyet gösterme yetisinin sınırlı olduğunu ve genellikle merkezi otoritenin denetimi altında olduğunu ortaya koymaktadır. Yani, Rusya'daki yerel yönetim yapısının Ekim Devrimi sonrasındaki karmaşık durum, yerel yönetim organlarının gerçek anlamda ne kadar bağımsız olamadığını açıkça ifade etmektedir.⁶⁹

1917 yıllarını analiz eden birçok araştırmacılar çoğunlukla Yerel Sovyetlerin doğasında bulunan üç karakteristik özelliğin altını çizmektedir. Birincisi, Yerel Sovyetler idari bölgelerin sınırları içinde iktidar ve yönetim organları olarak faaliyet göstermiştir. İkinci olarak, örgütsel bir karşılıklı ilişki ve dikey bağlılık söz konusudur. Ve son olarak, Yerel Sovyetlerin yetkileri ve yetki sınırları belirlenirken, yerel öneme sahip meselelerin çözümünde bağımsızlığa sahiptir, ancak faaliyetlerine yalnızca merkezi hükümetin ve yüksek Sovyetlerin kararlarına uygun olarak izin verilmiştir.⁷⁰

Sovyet Devlet sisteminde, parti örgütü devlet organlarının üzerinde bir konuma sahipti ve toplumsal yaşamın tüm alanlarında üstünlük sağlıyordu. Sovyet Dönemi'nin ilk anayasası olan 10 Temmuz 1918 tarihli Rusya Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) Anayasası, devlet yönetim biçimi olarak "proletarya diktatörlüğünü" öngörüyordu. Devletin en yüksek yürütme organı olan Halk Komiserleri Konseyi yürütme işlevinin yanı sıra yasama yetkisine de sahipti. Böyle bir sistemin kurulması yalnızca ülkedeki olağanüstü durumdan kaynaklanmıyordu; bu sistem, Sovyet Devlet yapısının temel felsefesine dayanıyordu. Ayrıca, anayasada belirtilmemiş olsa da uygulamada yargı erki de doğrudan yürütmenin denetimi altındaydı.⁷¹

1918 SSCB Anayasası, yerel öneme sahip her türlü konunun Yerel Sovyetler tarafından ele alınmıştır. Bu Sovyetlerin gelir ve giderleri, merkezi yönetimin denetimine tabi tutulmuştur. 1918 SSCB Anayasası, guberniya, uyezd ve volost, şehir ve köy meclislerinin bir araya gelerek yerel yönetim sistemi oluşturmuştur.⁷² Yerel yönetim birimleri, guberniya, uyezdler, volostlar, şehirler ve köyler gibi farklı

⁶⁹ Murat Okçu, Hüseyin Özgür, s. 561.

⁷⁰ Сергей Попов, "Генезис и развитие местного самоуправления в России в Советский Период", *Вестник РУДН*, № 1, 2010, с. 25

⁷¹ Ali Asker, Rusya'da yönetim geleneğinin değişemeyen özelliği: güçlü yürütme, içinde: *başkanlık sistemi karşılaştırmalı bir inceleme ve Türkiye için değerlendirmeler*, ed. Murat Aktaş, Bayram Coşkun, Nobel Akademik Yayınları, Ankara, 2013, (ss. 105-181), s. 111.

⁷² Роальд Бабун, 2019, с. 31.

büyüklikteki bölgeler, artık genel bir terim olan "kömün" olarak anılmaya başlanmıştır.⁷³ 1918 SSCB Anayasa'nın 10-12. Maddelerine göre, Sovyetlerin Oblast, guberniya, uezd ve volost kongrelerine ve bunların yürütme kurullarına yerel yönetim sorumluluklarını vermiştir. Şehirlerde ve kırsal yerleşim yerlerinde, temsili meclisleri ve yürütme kurulları oluşturulmuştur. Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin farklı seviyelerinde temsili ve yürütme organlarının oluşturulmasını sağlamıştır.⁷⁴

1920-1923 yıllarında, arazi yönetimi, çevre düzenlemesi, sanayinin bir kısmı, su temini ve kanalizasyon, yerel ulaşım, itfaiye, cenaze işleri yerel yönetim organlarına devredilmiştir. Belediye elektrik santralleri ortaya çıkmıştır ve kömün (belediye) bankaları oluşturulmuştur. 1925'te Kent Konseyleri Nizamnamesi ve 1926'da yerel yönetimlerin ekonomik alandaki yetkilerini ve mali kaynaklarını tanımlayan Mahalli Maliye Nizamnamesi kabul edilmiştir.⁷⁵ Kent Konseyleri nizamnamesi, Sovyet şehir yönetiminin temellerini atan ilk yasama eylemidir. Kent Konseyleri, tüm şehirlerde ve kent tipi yerleşim yerlerinde kurulmuş ve "kendi yetki alanları içinde, ilgili şehir veya kasabanın en yüksek makamlarıdır" ifadesiyle tanımlanmıştır.⁷⁶

1925 SSCB Anayasası, 1918 Anayasasına göre yerel yönetimlere daha geniş yetkiler tanımıştır. Örneğin, yerel yönetimlerin yetki alanına yerel bütçeden ayrılma, kültürel ve ekonomik etkinliklerin düzenlenmesi, üst makamların kararlarının uygulanması, yerel öneme sahip sorunların zamanında çözülmesi, ilgili bölgede yasaların yayılması ve uygulanması, kamu düzeninin ve güvenliğinin korunması gibi konulara yer verilmiştir.⁷⁷

1936 SSCB Anayasası, yerel Sovyetlerin haklarını oldukça genişletmiştir. Özellikle, yerel organların faaliyetlerinin yönetimi, eyalet hukukunun sürdürülmesi ve düzenlenmesi, yasaların ve medeni hakların korunması, yerel ekonomik ve kültürel

⁷³ Александр Лаврентьев, Иван Коннов, Элла Сергеева, Николай Трусов, Владимир Цветков, *Муниципальное право России*, Учебное наглядное пособие, Национальный Исследовательский Университет, Новгород, 2017, с. 23.

⁷⁴ Петр Курдюк, Игорь Иваненко, Арина Чуева, "Теоретические и историко-правовые основы местного самоуправления в России и зарубежных странах", Монография, Кубанский Государственный Аграрный Университет, Краснодар, 2013, с. 116.

⁷⁵ Роальд Бабун, Наталья Малковец, с. 35.

⁷⁶ Александр Лаврентьев, Иван Коннов, Элла Сергеева, Николай Трусов, Владимир Цветков, с. 23.

⁷⁷ Сергей Чернов, *Муниципальное право России*, Изд-во ПЕТРГУ, Петрозаводск, 2016, с. 77.

yapının yönetimi, yerel bütçeleme gibi yetkileri genişletilmiştir. Ayrıca, 1936 SSCB Anayasası'nın 98. Maddesine göre, ilk kez yerel Konseylerin yetki sınırlarını tanımlamıştır, böylece yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları daha net bir şekilde belirlenmiştir.⁷⁸

1970'ler ve 1980'ler boyunca SSCB, şehirlerden köylere ve bölgesel konseylere kadar olan kurumların yetkilerini genişletmek amacıyla çeşitli kararlar almıştır.⁷⁹ Ancak Sovyetler'in yetkileri genellikle sınırlı kalmıştır. Sovyetler, genellikle üç ayda bir toplanmış ve yerel konularda kararlar almıştır. 1978 SSCB Anayasası, yerel Sovyetlere geniş bir yetki ve sorumluluk yelpazesi tanımıştır. Bu yetkiler arasında, kendi bölgelerinde doğrudan devlet yönetimi, ekonomik ve sosyo-kültürel gelişimin sağlanması, ekonomik ve sosyal kalkınma planlarının desteklenmesi, bağlı devlet organlarının yönetilmesi, kurallara uyumun sağlanması, düzenin ve kamu düzeninin korunması, ulusal egemenlik haklarının düzenlenmesi, ülkenin savunma gücünün güçlendirilmesine katkı sağlanması gibi sorumluluklar yer verilmiştir. Bu anayasa, Yerel Sovyetlere yönetimde geniş bir yetki ve sorumluluk vermiştir.⁸⁰

17 Ağustos 1982 tarihli kararname, SSCB idari ve bölgesel yapısını düzenlemiş ve farklı yerleşimleri belirli kategorilere ayırmıştır. Bu ayırım, şehir ve kırsal yerleşimler arasında yapılmıştır. Örneğin, rayonlar kırsal bölgelerin siyasi, ekonomik ve kültürel hayatını doğrudan yöneten merkezler olarak kabul edilmiştir. Bölgesel ve cumhuriyetlere bağlı şehirler, genellikle gelişmiş sanayiye ve 50.000'den fazla nüfusa sahip ekonomik ve kültürel merkezleri ifade etmiştir. Şehir rayonları ise, en az 12.000 nüfusa sahip kültür ve sanayi merkezlerini kapsamıştır ve bu yerleşimlerdeki nüfusun büyük çoğunluğunun işçi, memur ve aile üyelerinden oluşması şartı aranmıştır. Ayrıca, büyük şehirlerde, en az 100.000 nüfusa sahip kentsel bölgeler kurulabilmiştir. Köyler ise genellikle tarımla uğraşan ve çoğunluğu tarımsal faaliyetlerle geçimini sağlayan yerleşim yerleri olarak kabul edilmiştir. Bu düzenleme, farklı yerleşim tiplerine ve nüfus

⁷⁸ Сергей Чернов, с. 77.

⁷⁹ Кямаля Гаджиева, "Развитие региональной организации местного самоуправления в советскую эпоху (1917-1990 гг.)", *Журнал проблемы Российского законодательства. Юридический*, № 2, 2008, (с. 19-21), с. 20.

⁸⁰ Александр Лаврентьев, Иван Коннов, Элла Сергеева, Николай Трусов, Владимир Цветков, с. 23.

yapılarına göre belirli kriterler getirmiş ve böylece idari yapıyı düzenlemiştir.⁸¹ Genel olarak, Sovyet Dönemi'nde oluşturulan idari-bölgesel bölünme, 1990 yılında yeniden kurulan yerel yönetimin bölgesel örgütlenmesini önemli ölçüde etkilemiştir.

1.3.4. Günümüzde Yerel Yönetimler

Rusya Federasyonu'ndaki yerel yönetim, ülkenin anayasal sisteminin temel taşlarından biridir. Bu sistem, vatandaşlara daha yakın, etkili ve yerel koşullara uygun bir yönetimi sağlamayı amaçlamaktadır. Hem federal hem de bölgesel düzeydeki yasama, yürütme ve yargı organları, yerel yönetimin oluşumu ve gelişimi için gerekli koşulları oluşturmalıdır. Bununla birlikte, bu organlar halkın yerel yönetim hakkını kullanmasını desteklemekle yükümlüdür.⁸²

Yerel yönetimler, Rusya Federasyonu'nun anayasal düzenlemeleri, uluslararası hukuk ilkeleri ve uluslararası antlaşmalara dayanan bir çerçevede geliştirilmektedir. Yerel yönetimler, bir kişinin çıkarlarını ve haklarını, yerel, bölgesel, ulusal çıkarları en iyi şekilde örgütleyen yönetim mekanizmasının en önemli parçasıdır. Rusya Federasyonu Anayasası hem kamu makamlarının hem de seçilmiş ve diğer yerel yönetimlerin anlam ve içeriğini belirlemesi gereken bireyin hak ve özgürlüklerine öncelik vermektedir. Yerel yönetimler, demokrasinin temellerini sağlamlaştırma, insanların yaşaması için koşullar yaratma, siyasi sistemi istikrara kavuşturma, ülkenin birliğini sağlamada önemli bir mekanizmadır. Devletin bütünlüğünü sağlamak için en önemli unsur yerel yönetimleri geliştirmektir.⁸³

Rusya Federasyonu'nun günümüzdeki yerel yönetim sisteminin oluşumu ve gelişimi, SSCB'nin çöküş süreciyle başlamıştır.⁸⁴ Bridnya göre, 1980'lerin sonlarından beri yerel yönetim mekanizması, herhangi bir düşünceli plan olmadan, hızlı ve

⁸¹ Кямаля Гаджиева, с. 20.

⁸² Д. Б. Останьков, "Проблемы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации", *Современные проблемы науки и образования*, № 2, 2015, (с. 1-8), с. 1.

⁸³ Наталья Бровченко, *Муниципальное право*, Учебное пособие, ООО ИПК «Университет», Оренбург, 2021, с. 30-31.

⁸⁴ Анатолий Бридня, "Условия и направления реформирования системы местных советов в апреле 1990 г.- сентябре 1995 г.", *Политика и общество* 9, 2012, (с. 58-68), с. 59.

системatik olmayan bir şekilde kendiliğinden yeniden inşa edilmiştir.⁸⁵

Perestroyka döneminde, 1990'lara doğru, nüfusun günlük yaşam sorunlarını doğrudan ele alması için Yerel Sovyetlere daha büyük bir rol verilmiştir. Yerel Sovyetler dışında, insanların hem maddi hem de manevi ihtiyaçlarını, bölgesel gelişim gibi sorunları organize etme kapasitesine sahip başka bir kurum olmamıştır. Yerel yönetim kurumunun tam olarak SSCB Anayasası'nda yer alması ise ancak 1990'larda resmi olarak gerçekleşmiştir. Ancak, Sovyet döneminde, ülke nüfusu genel olarak, gerçek anlamda yerel yönetimden, sivil inisiyatiften ve sorumluluktan bilinçli olarak uzaklaşmıştır.⁸⁶

1990'ların sonunda, “SSCB'de Yerel Yönetimler ve Yerel Ekonomi Genel İlkeleri” yasası, yerel yönetimlerde önemli değişiklikler getirmiştir.⁸⁷ Bu yasa, yerel yönetimlerin temel faaliyet alanlarını ve ilkelerini belirlemiştir. Özellikle, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması, bölgesel sosyal ve ekonomik kalkınmanın teşviki, çevrenin korunması gibi konularda yerel yönetimlerin karar alma yetkisi tanınmıştır. Bu yasa, topluluğun birlik ve özerk cumhuriyetlerine, diğer bölgelere ücretsiz olarak devredilen ortak mülkiyet kavramını ortaya çıkarmıştır.⁸⁸ Aynı zamanda, yerel yönetim ilkeleriyle, yerel ve devlet yönetimleri arasında net bir ayrım yapılmıştır. Bu ayrım, iktidar sisteminin devlet yönetimi ve yerel yönetimler olarak iki alt sisteme bölünmesini sağlamıştır.⁸⁹ Bu süreç, yerel yönetimlerin devlet gücünden ayrılarak hükümetin bir parçası olarak anayasal düzeyde yerini almasını sağlamak adına kademeli bir dönüşümü temsil etmektedir. Yerel yönetimlerin kurulması ve bu yapıların güçlendirilmesi, modern devlet politikalarının önemli bir parçası haline gelmiştir. Bu süreç, yerel yönetimlerin, vatandaşların ihtiyaçlarına daha yakın ve etkili bir şekilde hizmet

⁸⁵ Дарья Гринева, “Местное самоуправление в России: Состояние, проблемы, пути совершенствования”, Итоговый доклад Институт современного развития, Экон-Информ, Москва, 2009, с. 60.

⁸⁶ Евгений Бухвальд, “Какое Местное Самоуправление Нужно Современной России?”, *Вопросы теоретической экономики*, №3, 2021, (с. 95–105), с. 97.

⁸⁷ Н. И. Куриленко, “эволюция местного самоуправления в современной России”, Киев, 2009, (с. 345-349), с. 345. <http://dspace.bsu.edu.ru/handle/123456789/15202> [Erişim tarihi: 09.07.2024]

⁸⁸ Игорь Кузнецов, История государства и права славянских народов, Учебное пособие, Минск, 2007, с. 17.

⁸⁹ Таня Полтавская, Александр Слинко, “Модернизация института местного самоуправления в современной России: проблемы и перспективы”, *Вестник Взу*, № 1, 2015, (с. 116-120), с. 117.

verebilmesi için önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir.⁹⁰

1991 tarihli 1551-1 sayılı Yerel Yönetimler Kanunu, Rusya Federasyonu'nda yerel yönetimlerin temelini oluşturmuştur.⁹¹ Bu kanunla, yerel meclislerin yürütme organlarının yerine "*yerel yönetim*" kavramı geçmiştir. Bu yönetimler, Yerel Sovyetlerin yürütme ve idare organlarına karşı sorumlu hale gelmiştir. Bu durum, yerel yönetimlerin Sovyetlerden bağımsız olmalarına rağmen yasal olarak yürütme ve idare organları olarak kabul edilmeleri anlamına gelmiştir. Anayasa gereği, yerel yönetimler artık yerel konseyin bir parçası olmaktan ziyade, bağımsız bir idare organı olarak işlev görmektedirler. Bu değişiklik, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını artırmış ve daha etkin bir şekilde hizmet sunma kabiliyetlerini güçlendirmiştir.⁹² Bu değişiklik, yerel yönetimlerin görevlerini daha etkin ve doğrudan yerine getirebilmesini sağlamıştır. Yerel yönetimler, mevzuatın getirdiği yeniliklerle birlikte, Rusya Federasyonu devletinin daha modern bir yapıya kavuşturulmasını amaçlamıştır. Bu süreç, yerel yönetimlerin organize edilmesindeki eksiklikleri ve sorunları doğru bir şekilde tespit etme ve çözme yolunda önemli bir adım olmuştur. Bu yapısal değişiklikler, daha çağdaş ve etkili bir Rusya Federasyonu devletinin oluşturulmasını mümkün kılmıştır.⁹³

1993'te kabul edilen Rusya Federasyonu Anayasası, yerel yönetimin temel ilkelerini belirlemekte önemli bir adım olmuştur. Bu anayasa, yerel yönetim organlarının statülerini tanımlayarak yerel yönetimin gelişmesine ve yerleşmesine katkı sağlamıştır.⁹⁴ Öncelikle, anayasa yeni yerel yönetim organlarının statüsünü belirlemiş ve yerel yönetimlerin kendi yetkileri ve bağımsızlığı olan bir halk iktidarı biçimi olarak

⁹⁰ Татьяна Бялкина, "Представительские органы в структура органов местного самоуправления: правовые основы и практические проблемы", *Вестник Воронежского Государственного Университета*, 2018, (с. 43-54), с. 314.

⁹¹ Александра Уваров, "История развития местного самоуправления в России в постсоветский период", *Журнал «Местное право»*, № 6, 2018, (с. 31-36), с. 31.

⁹² Максим Прон, "Правовой статус органов местного самоуправления", выпускная квалификационная работа, Алтайский Государственный Университет, Барнаул, 2019, с. 21.

⁹³ Илья Мельников, "Развитие института местного самоуправления в условиях становления гражданского общества в россии", Диссертация на поиске ученых степени кандидата политических наук, Москва, 2018, с. 82.

⁹⁴ Роальд Бабун, 2019, с. 35.

tanınmasını sağlamıştır.⁹⁵ İkinci olarak, yerel yönetimin güvence altına alınması kabul edilmiş ve üçüncüsü, yerel yönetim organlarının devlet idaresinden ayrılarak kendi yetkileri dahilinde bağımsız hale gelmesi sağlanmıştır.⁹⁶ Dördüncüsü ise, anayasa belediye mülkiyeti hakkının, özellikle arazi dahil olmak üzere, kullanılmasını vurgulamıştır.⁹⁷ Bu dönemdeki yerel yönetimler, Sovyet modelinden oldukça farklı bir yapılanmaya gitmiştir. 1993 Anayasası, demokratik ilkeleri temel alarak yeni bir yerel yönetim sistemini oluşturmuş ve sosyal yönelimli piyasa ekonomisine dayalı gerçek özerk yerel yönetim organlarının oluşumunu sağlamıştır. Bu temel ilkeler çerçevesinde, yerel yönetimlere belirli bir ölçüde yerel özerklik tanınmış olsa da pratikte merkezi devlet gücü tarafından yönetildikleri için tam mali bağımsızlık ve özel yetkileri bulunmamıştır. Bu durum, yerel yönetimlerin özerkliklerinin sınırlı olduğunu göstermiştir.⁹⁸

1995 tarihli Federal Yasa, Rusya Federasyonu Anayasası'nda yerel yönetimlere ilk kez resmi olarak tanınan ve güvence altına alınan bir tanım sunmuştur. Yerel yönetimler, bu tanıma göre, yerel öneme sahip sorunları çözmek amacıyla doğrudan veya yerel meclisler aracılığıyla faaliyet göstermektedir. Bu faaliyetlerinde, nüfusun çıkarlarını, tarihi ve diğer yerel gelenekleri dikkate alarak bağımsız bir şekilde hareket etmektedir.⁹⁹ Bu yasa, yerel yönetim kavramını, yerel yönetim organlarının ilgili belediyelerin nüfusunun çıkarlarını temel alarak faaliyetlerini gerçekleştirdiği bir yapı olarak tanımlamıştır. Bu yasa, yerel yönetimlerin bağımsızlığını vurgulayarak nüfusun ihtiyaçlarını yerine getirme amacıyla onların etkinliğini ve rolünü desteklemektedir.¹⁰⁰

2003'te kabul edilen "*Rusya Federasyonu'nda Yerel Yönetim Örgütlenmesinin*

⁹⁵Касимов, “Развитие федерального законодательства об основах местного самоуправления”, *Научно-практический электронный журнал, Аллея Науки*, № 6, 2022, (с. 1-11), с. 3.

⁹⁶ Николай Бондарь, Армен Джагарян, “Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики)”, Ростов-на-Дону, Серия библиотека судебного конституционализма, Профпресс, Ростов-На-Дону, 2016, с. 36.

⁹⁷ Л. В. Шапиро, “Хроника развития местного самоуправления 1990-2006 годы”, *Поантга*, № 4, 2003-2004, (с. 255-271), с. 257.

⁹⁸ Рустам Асиев, “Характерные черты местного самоуправления в периоды революционных преобразований и советской власти”, *Теория и практика современной науки*, №6, 2015, (с. 67-71), с. 69.

⁹⁹ Николай Бондарь, Армен Джагарян, с. 39.

¹⁰⁰ Виталий Кузнецов, Вячеслав Ваховский, с. 22.

Genel İlkeleri Hakkında" Federal Yasası, Rusya Federasyonu yerel yönetimlerin bölgesel yapılanmasında önemli bir değişimi başlatmıştır. Bu yasa, Federasyonu'nun genelinde benzer iki düzeyli bir yerel yönetim modeline geçiş dönemini temsil etmektedir. Yerel yönetim, şehirler, kırsal yerleşim birimleri, belediye rayonları, şehir okrugları ve federal şehirlerin şehir içi bölgelerinde uygulanmaya başlanmıştır. Ancak, yasanın tartışıldığı süreçte farklı görüşler ortaya çıkmıştır. Örneğin, Krasnodar Bölgesi Yasama Meclisi üyeleri, yerel yönetimin tek düzeyli bir bölgesel yapılanmasını tercih etmiştir. Mevcut belediyelerin (şehirler ve rayonlar), şehir okrugları ve belediye rayonları şeklinde yeniden yapılandırılmasını önerdiği bir çerçevede, bu belediyelerin yapılarının gözden geçirilmesi önerilmektedir.¹⁰¹

Yerel yönetimlerin örgütlenme uygulaması, 2003'te kabul edilen yasa ile gerçekleşmiştir ve 1 Ocak 2009'da tam anlamıyla yürürlüğe girmiştir. Bu yasa, yerel yönetimlerin çalışmalarının verimliliğini artırmayı ve yerel öneme sahip konularda halkın katılımını sağlamayı amaçlayarak, geçiş döneminde gerekli değişikliklerin yapılmasını sağlamaktadır. Ayrıca, yasanın öngördüğü gibi, yerel yönetimlerin doğrudan ve yerel öneme sahip konularda halkın katılımıyla bağımsız ve sorumlu bir şekilde karar vermesini hedefleyen bir iktidar biçimi olarak tanımlanmaktadır.¹⁰² Yerel yönetimi, nüfusun doğrudan ve yerel yönetim organları aracılığıyla bağımsız ve sorumlu bir şekilde karar vermesini sağlayan bir yapı olarak tanımlanmaktadır.¹⁰³ Bu değişiklikler, Rusya Federasyonu Anayasası'nın halkın egemenliği ve yerel yönetim organlarının halka karşı sorumluluğu gibi temel anayasal ilkeleriyle uyumlu bir şekilde yerel yönetimlerin yapılanmasını şekillendirmektedir. Bu ilkeler, yerel yönetimlerin, nüfusun ihtiyaçlarına ve yerel kültürel özelliklerine dayanarak bağımsız ve etkili bir şekilde çalışmasını sağlamak adına temel bir yapı oluşturmaktadır.¹⁰⁴

Rusya Federasyonu Anayasasında tamamen yerel yönetime ayrılmış sekiz

¹⁰¹ Петр Курдюк, Игорь Иваненко, Арина Чуева, с. 151.

¹⁰² Елена Белоусова, "Ответственность представительского органа муниципального образования перед населением. (ответственность представительного органа муниципального образования перед населением)", *Пробелы в Российском законодательстве. Юридический журнал*, 2011, (с. 57-60), с. 58.

¹⁰³Роальд Бабун, "Местное самоуправление в современной России: зигзаги государственной политики", *Местное Право*, № 2, 2018, (с. 3-14), с. 3.

¹⁰⁴ Елена Белоусова, с. 58.

bölüm bulunmaktadır. Rusya Federasyonu Anayasası'nın 130. maddesine göre; yerel yönetimin işleyişi, kapsamı ve sınırları içermektedir.¹⁰⁵ Yerel yönetimler anayasal sistemin temeli olarak, bir demokrasi biçimi ve nüfusun yerel öneme sahip sorunları bağımsız çözmek olarak üçe ayrılmıştır. Yerel yönetimler anayasal sistemin temellerinden biri olarak kamu gücünü kullanmaktadır. Rusya Anayasasının 130. maddesine göre yerel yönetimler işlevsel olarak güvence altına alınmıştır.¹⁰⁶ Doğrudan Rusya Federasyonu Anayasasında, yerel öneme sahip sorunların belirli bir listesi oluşturulmamıştır, ancak yerel yönetimin, nüfusun yerel önem, mülkiyet ve çeşitli sorunlarını bağımsız olarak çözmesini sağlamak hükmünü içermektedir. Yerel yönetim organları, yerel mülklerin idaresinden, yerel bütçenin oluşturulmasına ve yönetilmesine, yerel vergi ve harçların belirlenmesine kadar önemli sorumlulukları üstlenmektedir. Ek olarak, genel yetkiler kapsamında kamu düzenini sağlama ve yerelde önemli diğer konuları ele alma yetkilerine sahiptir. Bu görevler, yerel yönetimlerin toplumun ihtiyaçlarını karşılamak ve yerel hizmetleri sunmak için hayati bir rol oynadığını göstermektedir.¹⁰⁷ Rusya Federasyonu Anayasasının 12. maddesine göre, yerel yönetimler, Rusya Federasyonu tarafından güvence altına alınmıştır. Yerel yönetimin özerkliği, çözümü nüfus ve yerel makamlar tarafından yürütülen, yerel yönetimler yetkisine atıfta bulunulan, yerel öneme sahip bir dizi sorunun tahsisi ve yasal olarak sağlamlaştırılması anlamına gelmektedir.¹⁰⁸

Modern Rusya Federasyonu'ndaki yerel yönetimlerin eksiklikleri, diğer sorunların yanı sıra tarihsel nedenlerden kaynaklanmaktadır. Özellikle, yerel topluluklar doğal gelişimi yerine devlet düzenlemeleriyle şekillenmiştir ve etkileri günümüze kadar gelmiştir.¹⁰⁹ Dolayısıyla, yapılan araştırmanın bir sonucu olarak, Rusya

¹⁰⁵ Николай Талалаев, “Проблемы правового регулирования местного самоуправления в России (конституционно-правовой аспект)”, *Журнал право и управление неделя*, № 1, 2009, (с. 126-132), с. 127.

¹⁰⁶ Анастасия Мазепа, “Реализация принципа гласности местного самоуправления”, *Научный журнал «Эпомен»*, № 21, 2018, (с. 104-111), с. 106.

¹⁰⁷ Мария Иванова, “Местное самоуправление: современная концепция развития”, монография, Оренбургский государственный университет, Оренбург, 2019, с. 42.

¹⁰⁸ Иван Овчинников, Александр Писарев, *Муниципальное право*, Учебник и практикум для академического бакалавриата, Издательство Юрайт, Москва, 2017, с. 59.

¹⁰⁹ Татьяна Ящук “Эволюция местного управления и самоуправления в России”, *Журнал «Правоприменение»*, Т 1, № 1, 2017, (с. 92–100), с. 98.

Federasyonu'nda yerel yönetim organlarının belediyelerden federal merkeze doğru katı bir yapıda inşa edilmesi yönünde bir eğilim olduğu belirtilmelidir. Aynı zamanda, yerel öneme sahip meselelerin çözümünde yerel yönetim organlarının bağımsızlığı fikrinin tam olarak hayata geçirilememiştir. Eski Rus devletinde demokrasinin temellerine rastlansa da bu yapı mutlak monarşi gibi faktörlerle tam anlamıyla gelişmemiştir. Modern Rusya Federasyonu devletinde yerel yönetim kurumunun geliştirilmesinin, uygun hukuki değerlendirme yapılmadan ve Rus devletinin gelişimine ilişkin tarihsel deneyimden yola çıkmadan mümkün olmadığı kanaatine varabiliriz.

1.4. Rusya Federasyonu'nda Yerel Yönetim Organları

Yerel yönetimler, Rusya Federasyonu Anayasası'nda, federal yasalarda, devlet başkanı kararnamelerinde ve Hükümet kararlarında yer alan federal düzeydeki düzenlemelerle belirlenmektedir. Yerel yönetim yapılarının bölgesel seviyede belirlenmesi, tamamen federasyon halkı ve yerel kuruluşların yetkisindedir.¹¹⁰ Bu sistem, vatandaşların iradesini, yerel yönetim organlarını ve yerel yönetimin diğer kurumsal ve yasal biçimlerini doğrudan yansıtan bir dizi mekanizmadır.¹¹¹

Yerel yönetim organlarının yapısı, belediyenin temsili organı, belediye başkanı, belediyenin yürütme-yürütme organı, belediyenin kontrol organı görevlilerinden oluşmaktadır. Belediye temsili organı, belediye başkanı, belediyenin yürütme-yürütme organı varlığı, 2003 tarihli Federal Kanun tarafından öngörülen durumlar dışında da zorunludur. Örneğin, küçük bir yerleşim yerinde, bir halk toplantısı temsili bir organın yetkilerini kullanmaktadır.¹¹²

Temsili organın, belediye başkanının ve yerel yönetimin isimleri, tarihi ve diğer yerel gelenekler dikkate alınarak Rusya Federasyonu'nun kurucu varlığının yasası tarafından belirlenir. Bu nedenle, Rusya Federasyonu'nun kurucu birimlerinde yerel

¹¹⁰ Юрий Зубарев, Максим Зубарев, “Муниципальное управление «Как сфера совместной деятельности государственной власти и органов местного самоуправления»”, *Вестник Российского Университета Дружбы Народов*, № 1, 2014, (с. 103-108), с. 105

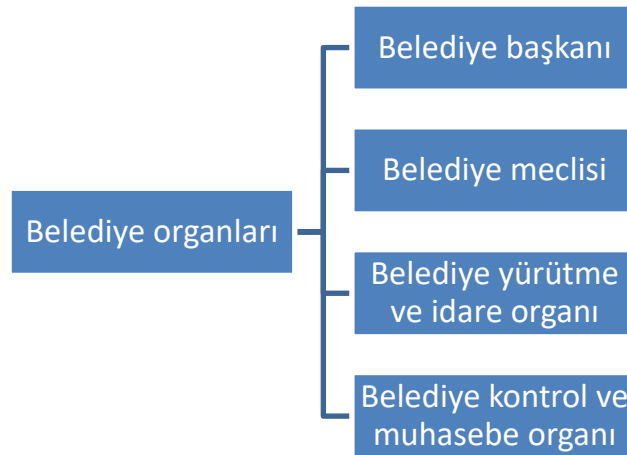
¹¹¹ Рауф Юнусов, *Основы государственного и муниципального управления*, Учебно-методическое пособие для студентов экономического факультета, Юниверсум, Казань, 2014, с. 79.

¹¹² Алевтина Сафронова, “Организационно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации”, учебное пособие, Уральский Федеральный Университет, Екатеринбург, 2019, с. 88-89.

yönetimin temsili organları dumalar, konseyler, vekiller konseyleri, belediye konseyleri, belediye meclisleri, temsili meclisleri, cumhuriyetlerde- radalar, kurultaylar, khurallar vb. olarak adlandırılır. Yerel özyönetim organları devlet yetkilileri sisteminin bir parçası değildir.¹¹³ Yerleşim bölgeleri arasında yeni bir belediye kurulması veya mevcut bir belediyenin dönüştürülmesi durumunda yerel özyönetim organlarının yapısı, yerel referandumda halk veya belediyenin temsili organı (meclis) tarafından belirlenir ve belediyenin tüzüğünde yer alır. Belediye sınırlarının değiştirilmesi, belediyelerin birleştirilmesi veya kaldırılması gibi durumlar, bu Federal Kanunun 11. ve 13. maddelerinde belirtilen koşullara uygun olarak Rusya Federasyonu'nun kurucu birimlerinin kanunlarıyla belirlenmektedir ve değiştirilmektedir.¹¹⁴

1.4.1. Belediye Organları

Yerel yönetim organlarının yapısı, belediyenin temsili organı, belediye başkanı, belediyenin yürütme-idari organı, belediyenin kontrol ve muhasebe organı (Şekil 2), belediye tüzüğünde öngörülen ve yerel öneme sahip konuları çözmek için kendi yetkilerine sahip diğer organlar ve seçilmiş yerel yönetim görevlilerinden oluşmaktadır.¹¹⁵



Şekil 2: Belediye organları. (Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur).

¹¹³ Алевтина Сафронова, с. 88-89.

¹¹⁴ Конституция Российской Федерации, Стат. 10/2,3.

¹¹⁵ Конституция Российской Федерации, Стат. 34.

1.4.1.1. Belediye Temsili Organı (Belediye Meclisi)

Belediye meclisi, temsili organlarından oluşan seçilmiş bir yerel yönetim organı olan ve halkın çıkarlarını temsil etme hakkına sahip olan ve kendi hakkında kararlar alabilen bir belediye temsili organıdır. Bir belediyenin meclisi yerel seçimler temelinde oluşturulan, yerel öneme sahip konuları çözmek için kendi yetkilerine sahip olan ve ayrıca belediyenin çıkarlarını temsil etme ve tüm belediye toprakları için geçerli olan belirli belediye yasal düzenlemelerini kabul etme hakkına sahip olan bir belediye organıdır.¹¹⁶ Bu tanıma göre, bir belediyenin meclisi temel olarak seçilmiş bir organdır ve temsili organlar belirli bir süre için seçildikleri için değiştiğini vurgulamaktadır.¹¹⁷ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı: "Kamu işlerinin bir kısmına karar vermede yerel yönetim hakkı, özgür, gizli, doğrudan, eşit ve eşit bir şekilde seçilen üyelerden oluşan konseyler veya meclisler tarafından kullanılmaktadır" şeklindeki hükmüyle teyit edilmektedir.¹¹⁸

100'den fazla seçmene sahip yerleşim yerlerinde yaşayanların, belirli bir bölgedeki yaşam sorunlarını çözmek ve organize etmek için temsilcilerini seçme nesnel ihtiyacı, belediye meclisinin varlığıyla sonuçlanmaktadır. Belediye meclisinin asli vazifesi, yerel yönetimin birincil konularını ele alarak, kamu çıkarlarını temsil etmek ve bu çıkarları hayata geçirmektir.¹¹⁹ Belediye meclisi, nüfusun çıkarlarının demokratik bir şekilde temsil edildiği bir organdır. Bu nedenle, doğrudan seçimler sonucunda oluşturulur, münhasır yetkiye ve karmaşık bir yapıya sahiptir. Temsili organlar yalnızca yerel topluluğun çıkarlarını temsil etmekle kalmaz ve buna göre belediye sınırları içinde bağlayıcı olan en önemli kararları kendi adına alma hakkına sahip olmakla kalmaz, aynı zamanda belediye sakinlerine karşı da sorumludur. Ele alınan konu bağlamında,

¹¹⁶ С. В. Судакова, "Актуальные проблемы реализации принципов самостоятельности местного самоуправления в организационной сфере", *Вестник ВГУ*, № 2, 2013, (с. 139), с. 114.

¹¹⁷ Д. Р. Шакиров, "Полномочия представительского органа муниципального образования", *International Journal of Humanities and Natural Sciences*, Vol 12-4, 2019, (с. 24-26), с. 24.

¹¹⁸ Конституция Российской Федерации, Статья 3/2.

¹¹⁹ И. В. Стародубровская, *Муниципальное управление*, учебное пособие, Анх, Москва, 2007, с. 137.

belediyelerin bazı tüzüklerinin doğrudan belediye halkına karşı hesap verebilirliği ele aldığı gerçeği dikkate alınmalıdır.¹²⁰

1.4.1.1.a. Seçilişi

Belediye meclisi belediye seçimlerinde 5 yıllığına seçilmektedir.¹²¹ Anayasa'nın daha önce ede belirtilen 130/b maddesine göre yerel yönetim organları seçilebilir ya da atanabilir bir yapıya sahiptir. Yerel Yönetimler Kanunu'na göre seçimle göreve gelmiş herhangi bir temsili organının belediye meclislerinin yetkilerini kullanması mümkün olmakla birlikte, genellikle bir belediye meclisinin varlığı, belediye tüzel kişisi ya da yerel yönetim olarak tanımlanan bir yerleşim alanı için zorunludur.¹²²

Belediye meclisi, genellikle halk tarafından seçilen bir kuruluş olarak kabul edilir, ancak 6 Ekim 2003 tarihli ve 131-FZ sayılı Federal Kanun hükümlerine göre belediye meclisi statüsüne sahip organlar her zaman üyelerini doğrudan belediye halkı seçerek oluşturmaz. Örneğin, belediye bölgelerinde belediye meclisi yardımcıları, belediye seçimlerinde doğrudan oy kullanarak seçilmektedir veya delege edilerek atanmaktadır. Ayrıca, bölge içindeki yerleşim yerlerinin başkanları ve temsili, yerel meclis organlarının yardımcıları olarak görev yapmaktadır. Yerleşim yerlerinin temsili organları tarafından yerleşim yerinin nüfusuna bakılmaksızın eşit bir temsil standardına uygun olarak kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Bununla birlikte, belediye meclisi doğrudan seçimler yoluyla oluşmaktadır. Federal mevzuat hükümlerine uygun olarak, bir belediye biriminin belediye meclisi üyelerinin seçiminde kullanılabilecek özel seçim sistemleri ve bunların uygulanmasına ilişkin prosedür Rusya Federasyonu kanununda belirtilmiştir.¹²³

Belediye meclisi, yerel yönetimin kolektif organları olan Şehir Duma, belediye

¹²⁰ Оксана Остапец, “Представительский орган в системе муниципального управления”, Актуальные Проблемы Современности: Наука И Общество, 2020, (с. 3-8), с. 1-6.

¹²¹ Игорь Беличенко, “Место и роль представительных органов в системе местного самоуправления”, Научно-практический электронный журнал аллея науки, №11, 2020, (с. 1-5), с. 3.

¹²² Murat Okçu, Hüseyin Özgür, s. 570.

¹²³ Марина Коростелева, “Особенности формирования представительского органа муниципального образования”, Журнал известия Оренбургского государственного аграрного университета, 2015, (с. 241-243), с. 25.

komitesi, konsey vb.dir. Bu organlar, "Yerel Yönetim Teşkilatının Genel İlkeleri Hakkında Kanun'un¹²⁴ belirlediği usule uygun olarak seçilen temsili organlarından oluşur ve genel eşitlik ve doğrudan oy esasına göre gizli oyla belirlenmektedir. Ülkemizde yerel yönetimlerin yapılanması, adı, yetkileri, örgütsel faaliyet biçimleri ve üye sayısını belirleyen temel belge belediyenin tüzüğüdür. Meclis üyelerinin görev süreleri ise genellikle iki ila beş yıl arasında değişmektedir ve bu süre de belediye tüzüğü tarafından düzenlenmektedir. Meclis kendi üyeleri arasından belediye meclisinin başkanını seçmektedir. Başkan bu organın çalışmalarını organize eder, toplantılar düzenler ve yürütür, belediye meclisinin kararlarını imzalar ve belediye tüzüğü ve belediye meclisinin usul kuralları uyarınca diğer yetkileri kullanmaktadır. Belediye tüzüğünde belediye başkanının konumu belirtilmişse, bu kişiye belediye meclisinin üyesi olma ve toplantılarına başkanlık etme hakkı verilmektedir. Bu gibi durumlarda, belediye meclisinin başkanı temsili organlar arasından seçilmez ve görevleri seçilmiş bir yetkili olan belediye başkanı tarafından yerine getirilmektedir.¹²⁵

1.4.1.1.b. Görev ve Yetkileri

Temsili bir organ, yerel topluluğun neredeyse tüm yaşam alanlarında yetkileri kullanan, genel yetkiye sahip bir organdır. Temsili organı tüzel kişilik haklarına sahiptir.¹²⁶ Ayrıca temsili bir organın temel amacının kamusal görevleri yerine getirmek olduğu da unutulmamalıdır. Temsili organına münhasır yetkiler verilmiştir. Yalnızca temsili bir organ tarafından karara bağlanması gereken konular Sanatın 10. Kısımında verilmektedir. Yerel yönetimlerle ilgili bu meseleler sadece belediye meclisi tarafından çözülmektedir:¹²⁷

- Belediye kendi tüzüklerini oluşturabilir ve değiştirebilir.
- Yerel bütçenin hazırlanması ve kontrol edilmesine ilişkin bir rapor sunulması.

¹²⁴ Конституция Российской Федерации, Стат. 15

¹²⁵ Сергей Попов, с. 80.

¹²⁶ Конституция Российской Федерации, Статья 41/2

¹²⁷ Муси Гаджимирзаев, *Муниципальное право*, учебное пособие, Дагестанского государственного университета народного хозяйства, Махачкала, 2020, с. 85.

- Rusya Federasyonu'nun vergi ve harçlarla ilgili mevzuatına uygun olarak yerel vergi ve harçların belirlenmesi, değiştirilmesi ve kaldırılması.
- Belediyenin gelişimi için kalkınma planları ve programlarını kabul edebilir.
- Belediyeye ait mülk yönetimiyle ilgili prosedürleri belirleyebilir.
- Belediye işletmeler kurup yönetebilir, diğer belediyelerle iş birliği yapabilir ve yerel yönetim faaliyetleri için gerekli destekleri sağlar.
- Belediyelerin bir araya gelerek ortak projeler geliştirmek.
- Yerel yönetimlerin faaliyetleri için maddi, teknik ve organizasyonel destek prosedürlerinin belirlenmesi.
- Yerel öneme sahip sorunları çözmek için yetkilerin yerel hükümet organları ve yerel hükümet yetkilileri tarafından uygulanması üzerinde kontrol sağlamak.
- Belediye başkanının görevden alınmasına karar verilmesi; ancak, bunun kapsamlı bir liste olmadığı belirtilmelidir.

Belediye meclisi, belediye toprakları üzerinde yetkili olduğu konularda kararlar alarak bağlayıcı kuralları belirler; bu kararlar, kanun tarafından aksi belirtilmedikçe, belediyenin temsili organının belirlenmiş sayıdaki temsilcilerden oy çokluğuyla kabul edilir ve faaliyetlerinin düzenlenmesi konularında kararlar alır. Belediye meclisi, belediye adına karar alma konusunda münhasır yetkiye sahip organlardır. Belediye meclisi münhasır yetkisine sahip olduğu konular, sadece belediyelerin temsili organlarının karar verme hakkına sahip olduğu ve başka hiçbir organın karar verme hakkına sahip olmadığı konulardır.¹²⁸ Bunlar, belediyenin daha da geliştirilmesi için, kurucu ve kural koyma işlevlerini yerine getiren organlardır. Bir belediyenin birden fazla belediye meclisi olamaz, çünkü belediye meclisinin temel özelliği, seçilmiş bir organ olarak, tüm yerel nüfusu birleştirmesi ve tüm nüfusun yaşamının en önemli sorunlarını çözmekle yükümlü olmasıdır.¹²⁹

Belediye meclisi yetki alanına giren konuların ön incelemesi ve hazırlanması,

¹²⁸ Р. Ф. Карачурина, А. А. Галеев, “Правое регулирование деятельности представительных органов муниципальной организации”, *Журнал экономика и социум*, №2, 2016, (с. 442-444), с. 480.

¹²⁹ Татьяна Улизко, “Правовое обеспечение государственного и муниципального управления”, Издательство Самарского университета, Самара, 2018, с. 39.

ayrıca kararlarının uygulanmasına yardımcı olunması ve bunların uygulanmasının kontrol edilmesi için kendi yardımcıları arasından komisyonlar, komiteler ve diğer organlar oluşturmaktadır. Belediye meclisi, kendisi tarafından kurulan komisyonların, komitelerin ve diğer organların görevlerini, yetkilerini, çalışma usullerini ve çalışma sürelerini belirlemektedir. Gerekirse, belediye meclisi kararlarıyla, mevcut komite ve komisyonları lağveder, yeniden düzenlemektedir ve yenilerini kurmaktadır. Bu organlar belediye meclisi tarafından kontrol edilir ve ona karşı sorumludur. Komite ve komisyonların kendi yetki alanlarına giren konulardaki kararları tavsiye niteliğindedir.¹³⁰

131-FZ sayılı Kanun normlarına uygun olarak, belediye meclisi, belediyenin kontrol ve muhasebe organını oluşturma, mahalli idare başkanının görevi, müdürle yapılan sözleşmenin şartları, rekabet komisyonunun toplam üye sayısı, rekabet komisyonu üyelerinin atanması, mahalli idare başkanının atanmasına karar veren yarışma düzenleme prosedürünü onaylama hakkına sahiptir. Belediye meclisi yerel bir referandum çağrısı yapar, belediye seçimleri, belediye oluşumunun sınırlarını değiştirme, belediye oluşumunun dönüşümü konularında oylama yapar, yerel yönetimin seçilmiş bir yetkilisini geri çağırma hakkına sahiptir.¹³¹

Belediyelerin temsili organlarının diğer yetkileri, federal yasalar, anayasalar ve Rusya Federasyonu yasaları tarafından belirlenir. Bu yetkiler, kabul edilen belediye tüzüklerine uygun olarak düzenlenmektedir. Belediye temsili organı, belediye başkanının, yerel yönetim başkanının faaliyetlerinin sonuçları hakkındaki yıllık raporlarını, belediye başkanına bağlı diğer yerel yönetim organlarının faaliyetlerini ve belediye oluşumunun temsili organı tarafından gündeme getirilen sorunların çözümünü dinlemektedir.¹³² Belediye meclisi tarafından herhangi bir konuda karar alınmasını sağlayan normların federal ve bölgesel yasalarda oluşturulması, temsili organın genel yetkisini genişletmektedir. Örneğin, bir belediye meclisi yetkileri, yerel yönetim yapısını onaylamayı veya belediye meclisi başkanını seçmeyi kapsamaktadır. Belediye

¹³⁰ Дмитрий Глухов, “Организация деятельности аппарата представительного органа муниципального образования”, *Экономика и социум*, №12, 2019, (с. 404-409), с. 405.

¹³¹ Юрий Агибалов, “Формирование института представительных органов местного самоуправления в российской федерации: практика и пути совершенствования”, *Вестник ВГУ*, 2016, (с. 83-91), с. 85.

¹³² Конституция Российской Федерации, Статья, 35/11, 11/1

meclisi işlevleri oldukça geniştir. Bu organın statüsü, belediye tüzüğünde tanımlanan yetkiler çerçevesinde tanımlamaktadır. Belediye meclisi, belediye sakinlerini temsilen hareket eder ve bu organın seçimlerinde oy kullanamayan vatandaşlar, belediye topraklarında faaliyet gösteren devlet organları veya alt birimleri dahil olmak üzere, bu belediyenin topraklarında yer alan tüm kurumlar ve bireyler için bağlayıcı kararlar alabilmektedir.¹³³

1.4.1.1.c. Meclis Toplantısı

Temsili organ, belirli görevlerin yerine getirilmesi için geçici çalışma grupları oluşturabilir ve bu tür komisyonların bileşimi, temsili olmayan kişileri içerir. Temsili derneklerinin oluşumu ve oluşturulması, siyasi hiziplerin yanı sıra mesleki ve bölgesel ilkelere göre belirlenir ve temsili toplantısı tutanaklarında derneğin kuruluşuna ilişkin yazılı bildirimle belgelenir. Toplantıyı temsil eden temsili organın yetkileri şunlardır: ¹³⁴

- Toplantıyı açmak ve kapatmak.
- Tartışma için soruların temini.
- Raporlar ve konuşmalar için zemin sağlamak.
- Temsili organların yazılı taleplerinin, beyanlarının ve sertifikalarının duyurulması.
- Toplantı odasında düzeni sağlamak; temsili olmayan ihlalcilerin toplantı odasından çıkarılması.
- Temsili organın izni olmadan hiç kimsenin bir toplantıda konuşma hakkı yoktur.

Bu nedenle belediyenin temsili organları yerel özyönetimde özel bir rol oynamaktadır. Temsili organlar geçici çalışma grupları oluşturma hakkına sahiptir, aynı zamanda nüfustaki vatandaşların çıkarlarını da temsil ederler ve belediye sınırları içinde onlar adına kararlar alırlar, yerel bütçeyi onaylarlar ve yerel özyönetim belediyesindeki düzeni izlerler.¹³⁵

¹³³ И. В. Стародубровская, с. 138.

¹³⁴ Игорь Беличенко, с. 4-5.

¹³⁵ Игорь Беличенко, с. 4-5.

Belediye meclisi toplantısında ele alınacak konuları hazırlamak için temsilciler arasından komisyonlar, komiteler, bölgesel gruplar, fraksiyonlar (bir siyasi partinin düşüncesini yürütmek için kurulan grup, bölüntü) oluşmaktadır.¹³⁶ Komiteler, yerel yönetimi temsil eden organın uzun vadeli faaliyetleri üzerinde çalışmak ve kalıcı bir idari aygıtı sahip olmak üzere oluşmaktadır. Komitelerin çalışma yönleri genellikle sosyo-politik duruma bağlı değildir ve uzun süre değişmeden kalmaktadır. Bütçe komitesi, vergi komitesi, arazi ilişkileri komitesi vb. buna bir örnektir. Komisyonlar genellikle özel konuları incelemek amacıyla geçici olarak kurulmaktadır. Bu konular arasında yasa tasarıları hazırlamak, stratejiler geliştirmek ve uzlaşma prosedürlerini yürütmek gibi görevler bulunmaktadır. Komisyona verilen görevleri tamamladıktan sonra dağılmaktadır. Bölgesel gruplar, belediye içindeki bireysel bölgelerin nüfusunun çıkarlarını koordineli bir şekilde ifade etmektedir.¹³⁷

Belediye meclisi, belirlenen temsili sayısının en az üçte ikisini seçmesi halinde yetkilerini kullanmaktadır.¹³⁸ Temsil organı, belediye seçimlerinde seçilen temsilcilerden oluşmaktadır. Belediye meclisi bir toplantısı, seçilmiş temsilcilerin yüzde 50'sinden daha azının katılması halinde yetkili sayılmamaktadır. Belediye meclisi toplantıları en az üç ayda bir yapılmaktadır. Yeni seçilen belediye meclisi belediyenin meclisine yetkili kompozisyonda seçildiği tarihten itibaren 30 günü geçemeyecek şekilde, belediye tüzüğünde belirlenen süre içinde ilk toplantı yapılmaktadır.¹³⁹

Federal bir şehrin yerleşim yeri, belediye okrugları, şehir okrugları, şehir içi rayonlar temsili organı, belediye seçimlerinde seçilen temsilcilerden meydana gelmektedir. Ancak, yerleşim yerindeki sakinlerin sayısı 100'den az ise, temsili organı kurulmaz ve yerleşim yerindeki halkın çıkarlarını temsil etmek için bir araya gelmeleri beklenmektedir. Bu düzenleme, küçük yerleşim birimlerinde demokratik süreçlerin işleyişini ve yerel yönetimin nasıl organize edildiğini göstermektedir. Nüfusu 100'den fazla ve 300'den fazla olmayan yerleşim yerlerindeki tüzükler, genellikle temsili bir

¹³⁶ Михаил Горный, *Муниципальная политика и местное самоуправление в России*, Учебное пособие, Санкт-Петербургский филиал Национального Исследовательского Университета Высшей Школы Экономики, 2011, с. 73.

¹³⁷ Эдуард Уткин, Александр Денисов, с. 92-93.

¹³⁸ Иван Овчинников, Александр Писарев, с. 230

¹³⁹ Р. Ф. Карачурина, А. А. Галеев 2016, с. 442.

organın kurulmamasını ve yetkilerin vatandaşların toplantılarında kullanılmasını öngörebilir. Bu yaklaşım, yerel katılımı teşvik ederek demokratik süreçleri desteklemeyi amaçlamaktadır.¹⁴⁰

1.4.1.1.d. Temsili Organın Normatif Yasal Düzenlemeleri

Bir belediye temsili organı, yerel vergi ve harçların oluşturulması, değiştirilmesi ve kaldırılmasını içeren normatif yasal düzenlemeleri, ayrıca yerel bütçeden harcamaların yapılmasını öngören konuları ele alabilmesi için, ancak yerel yönetim başkanının inisiyatifiyle veya onun görüşüne başvurulmasıyla sunulmaktadır. Belediye temsili organı tarafından kabul edilen normatif bir yasal düzenleme, 10 gün içerisinde imzalanması için belediye oluşumunun başkanına gönderilmektedir. Yerel yönetim idaresi başkanı olarak yetkilendirilen belediye başkanı, belediye temsili organı tarafından kabul edilen bir normatif yasal düzenlemeyi reddetme hakkına sahiptir. Bu durumda, ilgili normatif yasal düzenleme, belediye oluşumunun temsili organına geri gönderilir ve ret gerekçeleriyle birlikte ya da değişiklik ve ilavelerin yapılmasına ilişkin önerilerle birlikte sunulur, bu işlem 10 gün içinde tamamlanmaktadır. Belediye oluşumunun başkanı bir normatif yasal düzenlemeyi reddederse, bu düzenleme belediye temsili organı tarafından yeniden gözden geçirilmektedir. Yeniden görüşülmesi sırasında söz konusu normatif yasal düzenleme daha önce kabul edilen şekliyle belediyenin temsili organının belirlenmiş temsili sayısının üçte ikisinden az olmayan bir çoğunluk tarafından onaylanırsa, belediye başkanı tarafından yedi gün içinde imzalanmaktadır.¹⁴¹

1.4.1.1.e. Temsili Organın Faaliyetlerinin Düzenlenmesi

Belediye temsili organının faaliyetleri, belediye tüzüğüne uygun olarak düzenlenir ve eğer belediye başkanı veya ilgili yetkili yerel yönetim başkanının yetkilerini kullanıyorsa, bu organ, üyeleri arasından seçilen belediye oluşumunun temsili organı başkanı tarafından yönetilmektedir.

¹⁴⁰ Конституция Российской Федерации, Статья, 35/2, 3.

¹⁴¹ Конституция Российской Федерации, Статья, 35/12,13.

1.4.1.1.f. Belediye Meclisi Üye Sayısı

Yerleşim yeri oy kullanma hakkı sakinlerinin sayısı 100 kişiyi geçmiyorsa, yerleşim yerlerinin belediye meclisi kurulmaz.¹⁴² Nüfusu 100'den fazla ve 300'den az yerleşim yerlerinde belediye meclisinin kurulmadığı yerlerde yetkiler halk tarafından kullanılmaktadır.¹⁴³ Anayasanın 35. maddesinin 3. fıkrası; Bir yerleşim yerinde oy hakkı bulunan sakinlerin sayısı 300'den fazla ise, belediye meclisi seçilmektedir. Yerleşimin belediye meclisi temsilcilerin sayısı ve görev süresi, vatandaşların toplanmasında nüfus tarafından belirlenmektedir. Rusya Federasyonu'nun seçim komisyonu, belirli bir belediye meclisinin seçim çağrısı yapan ve diğer yetkilerini, bunun öngördüğü seçimleri yapmak için kullanan bir yerleşim seçim komisyonu oluşmaktadır.¹⁴⁴ Kırsal ve şehir yerleşim birimlerinde, aynı zamanda şehir okruglarında, meclis üye sayıları nüfusa göre değişmektedir. Yerel yönetim Teşkilatının Genel Esaslarına Dair Kanun'un 6. Kısımının 35. maddesine göre, belediye ve şehir okruglarında belediye meclisi üye sayısı aşağıdakilerden az olamaz (Tablo 1):

Tablo 1: Belediye meclisi üye sayısı

Nüfus	Belediye Meclis Üye Sayısı
< 1.000	7
1.000-10.000	10
10.000-30.000	15
30.000-100.000	20
100.000-500.000	25
> 500.000	35

Belediye meclis üye sayıları, yerleşim yerlerinin nüfuslarına göre belirlenmektedir. 1.000 kişiden az nüfusa sahip yerleşim yerlerinde belediye meclis üye

¹⁴² Татьяна Улизко, с. 39.

¹⁴³ Муси Гаджимирзаев, с. 84.

¹⁴⁴ Сергей Соловьев, Екатерина Бычкова, *Муниципальное право*, учебник, Московская Академия СК РФ, Москва, 2015, с. 225.

sayısı en az 7 olmalıdır. Nüfusun 1.000 ile 10.000 kişi arasında olduğu yerlerde ise bu sayı en az 10'a çıkar. 10.000 ile 30.000 kişi arasında nüfusa sahip yerleşim yerlerinde meclis üye sayısı en az 15 olmalıdır. 30.000 ile 100.000 kişi arasında nüfusu olan yerleşim yerlerinde bu sayı en az 20'ye yükselir. Nüfusu 100.000 ile 500.000 kişi arasında olan yerleşim yerlerinde belediye meclis üye sayısı en az 25 olmalıdır. Son olarak, 500.000 kişiden fazla nüfusa sahip yerleşim yerlerinde belediye meclis üye sayısı en az 35 olarak belirlenmiştir.¹⁴⁵

131-FZ sayılı Federal Kanun, bir kırsal/kentsel yerleşim biriminin nüfusuna bağlı olarak, belediye meclisi üye sayısına (7 ila 35 üye sayısı) ilişkin asgari sınırları belirler. Bir belediye rayonu için üye sayısı 15'ten az olamazken, bir kırsal/kentsel yerleşimden seçilen üye sayısı belediye meclisi belirlenen üye sayısının beşte ikisini geçemez. Bir belediye rayonu belediye meclisi kırsal/kentsel yerleşimlerin muhtarları ve belediye meclisi üyelerinden oluşuyorsa, kırsal/kentsel yerleşimlerin belediye meclisi üyelerinin bir belediye rayonun belediye meclisi temsil standardı, kırsal/kentsel yerleşimlerin nüfus sayısına bakılmaksızın eşit olacaktır.¹⁴⁶ Şehir içi şehir okrugları ve şehir içi belediyelerin belediye meclisi üye sayısı, yasal düzenlemelerle belirlenmektedir. Federal öneme şehir içi bölgesinin belediye meclisi sayısı belediye tüzüğü ile belirlenir ve 10 kişiden az olamaz.¹⁴⁷

1.4.1.1.g. Belediye Rayonu Belediye Meclisi

Rusya Federasyonu Anayasasının 35. maddesinin 4. bölümüne göre, belediye rayonu belediye meclisi;

- Belediye rayonuna dahil olan kırsal/kentsel yerleşimlerin muhtarları ve söz konusu kırsal/kentsel yerleşimlerin temsili organları tarafından kırsal/kentsel yerleşimlerin nüfusuna bakılmaksızın eşit temsili standardına uygun olarak kendi üyeleri arasından seçilen üyelerden oluşabilir. Bir kırsal/kentsel yerleşim biriminin muhtarının, kırsal/kentsel yerleşim biriminin temsili organı tarafından, yarışma komisyonunun yarışma sonuçlarına göre sunduğu adaylar arasından

¹⁴⁵ Р. Ф. Карачурина, А. А. Галеев, с. 442-443

¹⁴⁶ Р. Ф. Карачурина, А. А. Галеев, 2016, с. 442-443.

¹⁴⁷ Конституция Российской Федерации, Статья, 35/7, 8.

seçilmesi halinde, kırsal/kentsel yerleşim biriminin muhtarı belediye rayonun temsili organının üyesi olmayacaktır; bu durumda, söz konusu kırsal/kentsel yerleşim biriminin temsili organı, kırsal/kentsel yerleşim biriminin üyesi olduğu belediye bölgesinin temsili organına ek olarak bir temsili seçecektir. Rusya Federasyonu'nun kanunu ve buna uygun olarak bir belediye tüzüğü ve kırsal/kentsel yerleşim birimlerinin tüzükleri, bir belediye bölgesine dahil olan kırsal/kentsel yerleşim birimlerinin, kırsal/kentsel yerleşim biriminin nüfusuna dayalı olarak söz konusu belediye bölgesinin temsili organında temsil standardını belirleyebilir. Bu durumda, bir belediye alanına dahil olan tek bir kentsel/kırsal yerleşimin temsil standardı, söz konusu belediye alanının temsili organının belirlenmiş üye sayısının üçte birini geçemez. Bu Federal Yasa uyarınca, bir belediye bölgesinin sınırları, temsili organlarının yetkileri bir vatandaş toplantısı tarafından kullanılan kırsal/kentsel yerleşimleri içeriyorsa, bu tür kırsal/kentsel yerleşimlerden belediye bölgesinin temsili organına seçimi, söz konusu yerleşimin tüzüğünde belirlenen usule uygun olarak ve süre için bir vatandaş toplantısı tarafından gerçekleştirilir;

- Belediye seçimlerinde, gizli oyla genel, eşit ve doğrudan oy esasına göre seçilir. Bu durumda, bir kırsal veya kentsel yerleşim biriminden seçilen temsili sayısı, belediye rayonunun temsili organının belirlenmiş üye sayısının beşte ikisini aşamaz.

1.4.1.1.a.h. Şehir İçi Bölümlenmiş Şehir Okrugları Belediye Meclisi

Rusya Federasyonu kanununa ve belediyenin tüzüğüne uygun olarak şehir içi bölümlenmiş şehir okrugları temsili organı:¹⁴⁸

- Şehir içi bölümlenmiş şehir okrugları nüfusuna bakılmaksızın eşit temsili normuna uygun olarak temsili organlarından seçim yoluyla oluşturulabilir. Rusya Federasyonu'nun kanunu ve buna uygun olarak, kent içi bölünmüş bir kentsel bölgenin tüzüğü ve kent içi bölgelerin tüzükleri, kent içi bölünmüş bir kentsel bölgenin parçası olan kent içi bölgelerin, kent içi bölgelerin nüfusuna dayalı olarak o kentsel bölgenin temsili organında temsil edilme normunu

¹⁴⁸ Конституция Российской Федерации, Статья 35.5

belirleyebilir. Şehir içi bölümlenmiş şehir okrugları temsili normu, söz konusu temsili organının üçte birini geçemez;

- Belediye seçimlerinde gizli oyla genel, eşit ve doğrudan oy esasına göre seçilebilir.

1.4.1.1.a.i. Bütçesi

Belediye meclisi, nüfusun çıkarlarına dayalı olarak, belediyeni kalkınmasının stratejik amaç ve hedeflerini belirlemektedir, bu plan ve görevlerin uygulanması için gerekli olan ana mali belgeyi, belediye bütçesini onaylamaktadır, bütçe fonlarının doğru ve verimli kullanımı üzerinde kontrol uygulamaktadır.¹⁴⁹ Belediye meclisi en çok şehir okrugları, şehir ve kırsal yerleşim birimlerinde kullanılmaktadır.

Bir belediye temsili organının faaliyetlerini sağlamaya yönelik harcamalar, Rusya Federasyonu bütçelerinin harcamalarının sınıflandırılmasına uygun olarak yerel bütçede ayrı bir kalem olarak öngörülür. Bir belediye temsili organı veya bireysel temsili tarafından, bir belediye temsili organı ve temsili faaliyetlerini sağlamak için tahsis edilen yerel bütçe fonları haricinde, yerel bütçe fonlarının yürütülmesi sürecinde herhangi bir şekilde yönetilmesine ve elden çıkarılmasına izin verilmez.¹⁵⁰

1.4.1.1.j. Sona Ermesi

Bir belediye temsili organının yetkileri, oluşum usulüne bakılmaksızın, bu Federal Yasanın 73. maddesinde öngörülen usul ve gerekçelere uygun olarak zamanından önce sona ermektedir. Bir belediye temsili organının yetkileri de aşağıdaki durumlarda sona ermektedir:¹⁵¹

- Eğer ilgili organ kendini feshetme kararını kabul ederse, bu karar belediye tüzüğünde belirlenen prosedüre uygun olarak alınır.

¹⁴⁹ Татьяна Бялкина, 2018, с. 45.

¹⁵⁰ Конституция Российской Федерации, Статья, 35/15.

¹⁵¹ Конституция Российской Федерации, Статья, 35/16.

- Cumhuriyet yüksek mahkemesinin, bölge mahkemesinin, federal öneme sahip bir şehrin mahkemesinin, özerk bölgenin, özerk bölgenin, temsilcilerin istifasıyla bağlantılı olanlar da dahil olmak üzere, belediyenin temsili organının belirli temsili bileşiminin uygun olmadığına dair karar vermesi durumunda.
- Bu Federal Yasanın 13. maddesinde belediye tüzel kişiliğinin lağvedilmesi durumunda.
- Bir kırsal/kentsel yerleşim biriminin bir kentsel bölge ile birleşmesi nedeniyle belediye statüsünü kaybetmesi durumunda.
- Belediye sınırlarındaki değişiklikler veya yerleşim yerinin bir kentsel bölge ile birleştirilmesi nedeniyle belediye seçmen sayısında yüzde 25'ten fazla bir artış olması durumunda.

Bir belediye tüzüğü, vatandaşların iradesinin doğrudan ifade edilmesiyle kabul edilen bir kararın uygulanması için gerekli olan bir belediye yasal düzenlemesinin çıkarılması için son tarihin ihlali durumunda belediye temsili organının yetkilerinin erken sona erdirilmesini öngörebilir.¹⁵²

Yerel yönetimin anayasal ve yasal güvenceleri sistemine dâhil olan bir belediye meclisinin feshedilmesi kurumu, devlete karşı sorumluluğunun bir ölçüsünü temsili etmektedir. Eğer halk tarafından doğrudan seçilen temsilciden oluşan bir organın yetkileri erken feshedilirse, bu organ için erken belediye seçimleri, yetkilerinin erken feshine ilişkin kararın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç üç ay içinde gerçekleşmektedir. Belediye meclisi yetkilerinin erken sona ermesi halinde bir ay içinde temsilcilerini seçmek zorundadır.¹⁵³

1.4.1.2. Belediye Başkanı

Belediye tüzüklerinin belediye başkanının statüsünü belirlediği ancak belediye başkanının görevleri, unvanı ve yerel yönetim sistemindeki rolü gibi konularda farklılık gösterebileceği belirtilmiştir. Bu durum, farklı belediyelerde ve yerel yönetim

¹⁵² Конституция Российской Федерации, Статья, 35/17.

¹⁵³ Михаил Кудилинский, Наталья Шевелева, *Муниципальное право*, учебник, Издательство Санкт-Петербургского государственного университета Юридического факультета, Санкт-Петербург, 2005, с. 125.

yapılarında belediye başkanlarının yetki ve sorumluluklarının çeşitlilik gösterebileceğini ifade etmektedir. Örneğin, büyük şehirlerde belediye başkanının sorumlulukları ile küçük kasabalardaki belediye başkanının sorumlulukları arasında önemli farklar olabilir. Bu durum, yerel yönetimlerin ihtiyaçlarına ve yapılarına göre değişebilmektedir.¹⁵⁴ 131-FZ sayılı Federal Yasanın 36. maddesine göre, belediye başkanı, belediyenin en yüksek görevlisidir. Belediye başkanı belediye tüzüğü tarafından yerel öneme sahip sorunları çözmek için yetkilerine sahiptir.¹⁵⁵ Başkanın konumu istisnasız tüm belediyeler için zorunludur.

Belediye başkan halka ve belediyenin temsili organına karşı hesap vermektedir. Belediye başkanı hem yerel idare başkanı hem de temsili organın başkanı olabilir.¹⁵⁶ Belediye başkanı, yerel idareyi yönetmesi nedeniyle yerel yönetim görevlileri hiyerarşisinde özel bir yere sahiptir. 131-FZ sayılı Federal Kanun, belediye başkanı, belediyenin temsili organı tarafından görüşülmek üzere belediye kanun tasarılarını sunma hakkına sahiptir. Belediye başkanı, belediye sakinlerinin katılımıyla yerel öneme sahip konularda belediye kanun tasarılarını tartışmak için halka açık oturumlar düzenlemektedir.¹⁵⁷

Belediye Başkanı denetlenir ve halka ve belediye temsili organına karşı sorumludur.¹⁵⁸ Belediye başkanı, belediye temsili organına faaliyetlerinin sonuçları hakkında ve belediye başkanı temsili organı tarafından gündeme getirilen sorunların çözümü de dahil olmak üzere, yerel yönetimin ve yerel özerk yönetimin diğer alt organlarının faaliyetlerinin sonuçları hakkında yıllık raporlar sunmaktadır.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Екатерина Шугрина, *Муниципальное право России*, учебник, Издательство Проспект, Москва, 2007, с. 194.

¹⁵⁵ Олег Бабошин “Глава муниципального образования в структуре органов местного самоуправления”, *Журнал: Вопросы управления*, 2018, (с. 38-44), с. 39.

¹⁵⁶ Василий Романов, Виталий Кузнецов, 2008, с. 100.

¹⁵⁷ Василий Никифоров, “Полномочия главы муниципального образования при решении вопросов местного значения”, *Журнал: Отечественная Юриспруденция*, 2017, (с. 9-13), с. 9.

¹⁵⁸ Конституция Российской Федерации, Статья 36, 5.

¹⁵⁹ Конституция Российской Федерации, Статья 36, 5.1.

1.4.1.2.a. Görev ve Yetkileri

Her belediye bağımsız bir tüzüğe, sembollere, kültürel ve tarihi geleneklere sahip olma hakkına sahiptir. Rus mevzuatına göre belediyeler kendi yetkileri dahilinde sadece devletten değil, diğer belediyelerden de bağımsızdır. Dolayısıyla, her belediyenin kendi sınırları içinde belirlediği normatif düzenlemeler kendi topraklarında geçerli ve uygulanabilir olabilir ancak bu diğer belediyelerde doğrudan yasal etkiye sahip olmaz.¹⁶⁰

Belediye yönetimleri, idari ve bölgesel düzeyde görevlerini yerine getirirken devlet ile yerel yönetim organları arasında güçlü ve açık bir iş birliği gerekmektedir. Bu iş birliği, yerel yönetimlerin sorumluluklarını etkili bir şekilde yerine getirebilmesi için önemlidir. Bu iş birliği, yerel yönetimlerin vatandaşların ihtiyaçlarına daha etkin bir şekilde yanıt verebilmesini ve yerel düzeydeki hizmetleri iyileştirebilmesini sağlamaktadır. Devletin genel politikalarının yerel ihtiyaçlara uyarlanması ve yerel yönetimlerin bu politikaları yerinde ve etkili bir biçimde uygulaması için bu iş birliği oldukça önemlidir.¹⁶¹

Belediye başkanı yerel öneme sahip konular Rusya yasaları tarafından yerel yönetim organlarına devredilen belirli devlet yetkilerinin kullanılmasıyla ilgili konular hakkında kararlar ve yerel yönetim organının çalışmalarının organizasyonu ile ilgili konular hakkında emirler yayınlama hakkına sahiptir.¹⁶² Belediye başkanı belediye tüzel kişiliği adına diğer belediye yerel yönetim organları ve devlet makamları ile ilişkilerde belediye temsil etme hakkına sahiptir. Bu nedenle, yerel yönetim organları, yerel düzeydeki önemli sorunları çözme yetkisine sahiptir ve aynı zamanda belirli devlet yetkilerinin yerel düzeyde kullanılmasını sağlamaktadır.¹⁶³

Başkanın tüm işlevleri kendisinin yerine getirme zorunluluğu yoktur, ancak bunların ilgili yerel yönetim organları tarafından yerine getirilmesini sağlamakla yükümlüdür. Belediyenin en yüksek yetkilisinin statüsü göz önünde bulundurularak,

¹⁶⁰ Валентина Сушко, “Местное самоуправление в России”, *Международный журнал*, № 6, Киев, 2015, (с. 53-56), с. 54-55.

¹⁶¹ Юрий Зубарев, Максим Зубарев, с. 104.

¹⁶² Василий Никифоров, с. 9.

¹⁶³ Денис Шошин, “Нормотворческая деятельность главы муниципального образования”, *Вестник Пензенского Государственного Университета*, № 2, 2019, (с. 16-18), с. 17.

belediye başkanına belediyenin temsili organını olağanüstü toplantıya çağırabilmektedir.¹⁶⁴ Ayrıca yerel referandum (yerel idare başkanının yetkilerini kullanıyorsa), halk toplantısı, halk yoklaması, halk meclisi başlatma hakkına sahiptir. Halk meclisi aksi yönde karar almadıkça bu toplantılara başkanlık etmekle yükümlüdür.¹⁶⁵

Belediye başkanı tarafından yasal işlem yapma hakkının kullanılması, seçilen yerel yönetim şekline bağlıdır. Ayrıca, başkan, altyapının iyileştirilmesi ve belediye nüfusu için faydalar yaratılması ile ilgili konularda, örneğin yolların onarılmasına karar vermek veya bir oyun alanı inşası için para tahsis etmek gibi konularda yönetmelikler ve kararlar çıkarabilir. Belediye başkanı, yetki sınırları dâhilinde (Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii, Stat'ya madde36/4):

- Diğer belediyelerin yerel yönetim organları, devlet makamları, halk ve örgütlerle ilişkilerde belediyeyi temsil eder, vekâletname olmaksızın belediye adına hareket eder.
- Belediye tüzüğünde belirlenen usule uygun olarak, belediye temsili organı tarafından kabul edilen normatif yasal düzenlemeleri imzalar ve ilan eder.
- Yetkisinin sınırları dahilinde yasal düzenlemeler yapar.
- Belediye temsili organının olağanüstü toplantıya çağırılmasını talep etme hakkına sahiptir.
- Federal yasalar ve belediye yasaları tarafından yerel yönetim organlarına devredilen yerel öneme sahip konuları ve belirli devlet yetkilerini ele alma yetkilerinin yerel yönetim organları tarafından uygulanmasını sağlar.

1.4.1.2.b. Seçilişi

Yerel Yönetimler Kanunu'na göre belediye başkanlığının varlığı bütün yerel yönetim modelleri için zorunlu olmasa da belediye başkanına yerel yönetim içinde yer

¹⁶⁴ Денис Шошин, с. 17.

¹⁶⁵ Артем Рябоконев, “Статус главы муниципального образования: актуальные вопросы правового регулирования”, *Проблемы в Российском Законодательстве*, 2016, (с. 35-39), с. 37.

verilmesi durumunda belediye başkanının seçimle göreve gelmesi zorunludur.¹⁶⁶ Yerel Yönetimler Kanunu, belediye başkanı halk tarafından doğrudan ya belediye meclisi üyeleri arasından dolaylı olarak seçilir.¹⁶⁷ Rusya Anayasasında “Rus halkı devlet işlerinin yönetimine hem doğrudan hem de temsilcileri aracılığıyla katılma hakkına sahiptir”¹⁶⁸ ve “Yerel yönetim, vatandaşlar tarafından referandum, seçimler, iradenin diğer doğrudan ifade biçimleri, seçilmişler ve diğer yerel yönetim organları aracılığıyla gerçekleştirilir”¹⁶⁹ ile çeliştiğini görebiliriz. Rusya’da belediye başkanı seçimleri hakkında yapılan tartışmalar, federal yönetimin ve birçok bölgesel yönetimin seçilmiş yerine atanmış belediye başkanı tercih ettiğini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, belediye başkanları da çoğunlukla bölgesel yöneticiler tarafından atanmayı tercih etmekte ve bunun için çaba harcamaktadır. Örneğin Saratov vilayetindeki belediye başkanları belediye meclisi tarafından seçilmekte ancak yerel idareci (vali) tarafından atanmaktadır. Meclis üyeleri, yerel idareci tarafından önerilen belediye başkanı adayını seçmek zorundadır.¹⁷⁰

Belediye başkanı halk tarafından seçilmesi durumunda belediye meclisin bir üyesidir ve meclis toplantılarına başkanlık eder. Belediye meclisi üyeleri arasından seçilmesi durumunda, meclise başkanlık etmektedir. Yerel idareyi temsil eden yürütme organının başında olan belediye başkanı, belirli bir belediye organının yardımcısını atama yetkisine sahiptir ve bu yardımcının yetkilerinin sona erdirilmesi de belediye başkanının yetkisindedir. Bu durum, yerel yönetimlerdeki hiyerarşik yapıyı ve yetki dağılımını göstermektedir. Belediye organları içerisindeki yardımcıları genellikle belediye başkanına doğrudan bağlı olarak çalışırlar ve başkanın talimatları doğrultusunda görev yaparlar. Yerel yönetimlerdeki değişimler veya yeni atamalar sonucunda, yardımcıların yetkileri ve görevleri de değişebilmektedir. Belediye başkanı belediye meclis başkanının yetkilerini ve yerel yönetimin başkanının yetkilerini aynı anda yerine getiremez. Belediye başkanı meclis tarafından rekabet komisyonu sonuçlarına göre rekabet komisyonu tarafından sunulan adaylar arasından seçilmesi

¹⁶⁶ Murat Okçu, Hüseyin Özgür, s. 571.

¹⁶⁷ Конституция Российской Федерации, Статья 36/2.

¹⁶⁸ Конституция Российской Федерации, Статья 432/б.

¹⁶⁹ Конституция Российской Федерации, статья 130/6

¹⁷⁰ Murat Okçu, Hüseyin Özgür, s. 571.

durumunda yerel yönetime başkanlık eder.¹⁷¹

Belediye başkanlığına aday seçmek için rekabet komisyonu düzenlenmesi prosedürü belediye temsili organı tarafından belirlenir. Rekabet komisyonu usulü, yarışma şartlarının ve koşullarının, yarışmanın tarihi, saati ve yeri ile ilgili bilgilerin yarışma gününden en geç 20 gün önce yayınlanmasını öngörmektedir. Bir belediye başkanlığına aday olan kişi, rekabet komisyonu günü 12 Haziran 2002 tarihli ve 67-FZ sayılı "*Seçim haklarının temel garantileri ve Rusya Federasyonu vatandaşlarının referanduma katılma hakkı hakkında*" *Federal Kanun* uyarınca, pasif oy kullanma haklarına ilişkin kısıtlamaları olmayan" ifadesi, adayın seçilme hakkının olduğunu ve bu hakka sahip olmayan kişilerin seçilemeyeceğini vurgulamaktadır. Yani, seçilmiş bir yetkili olabilmek için, oy kullanma haklarına sahip olmanın yanı sıra pasif oy kullanma haklarına ilişkin herhangi bir kısıtlamanın bulunmaması gerekmektedir. Bir belediyedeki rekabet komisyonunun toplam üye sayısı belediyenin temsili organı tarafından belirlenir.¹⁷²

Yerel öneme sahip sorunları çözmek için belirli yetkilere sahip olan belediye başkanı, belediyenin temsil organının bir üyesidir. Aynı zamanda belediye başkanının belirleyici oy hakkı vardır. Belediye başkanı mahalli idareye başkanlık edebilir.¹⁷³

Araştırmacılar, 2009-2010 yıllarına kadar Rusya'daki hakim uygulamanın, belediye başkanının doğrudan seçimlerle halk tarafından seçilmesi uygulaması olduğunu belirtmektedir (belediyelerin yaklaşık 2/3'ünde). 2010 yılından bu yana, belediye başkanının belediyenin temsili organı tarafından kendi üyeleri arasından seçilmesi uygulaması ve yerel yönetim başkanının temsili organ tarafından rekabet komisyonu yoluyla atanmasını içeren şehir yöneticileri modelinin uygulamaya konulması giderek yaygınlaşmıştır.¹⁷⁴ Şubat 2015'te Rusya'nın yerel yönetim mevzuatında yapılan değişikliklere göre, bir belediyenin başkanı, belediyenin temsili organı tarafından rekabetçi komisyon tarafından sunulan adaylar arasından

¹⁷¹ Конституция Российской Федерации, Статья 36.

¹⁷² Конституция Российской Федерации, Статья 36/2,1.

¹⁷³ Рауф Юнусов, с. 90.

¹⁷⁴ Элеонора Майков, Елена Симонова, "Глава муниципального образования сущность деятельности и порядок рекрутирования на необходимость", *Журнал: Социально-экономические науки и гуманитарные исследования*, 2015, (с. 171-176), с. 173.

seçilmektedir. Aynı zamanda, rekabetçi komisyonun oluşturulması prosedürü, üyelerinin yarısının belediyenin temsili organı tarafından ve diğer yarısının da Rusya Federasyonu'nun federe birimlerin en yüksek yetkilisi tarafından atanmasını öngörmektedir. Rekabetçi komisyonun oluşturulması için böyle bir prosedür, belediye rayonları, şehir okrugları ve federal şehirlerin şehir içi belediyeleri için düzenlenmiştir. Diğer belediye türlerinde, şehir içi rayonlarda, Rekabet Komisyonu üyelerinin yarısı temsilci organı, diğer yarısı ise ilgili belediye rayonları, şehiriçi şehir okrugları başkanı tarafından atanmaktadır.¹⁷⁵

Federal Kanunun 34. maddesinin 2. bölümünün 2. paragrafının üçüncü fıkrasında öngörülen durumda, bir belediye bölgesinde bir rekabet komisyonu oluşturulurken, komisyon üyelerinin dörtte birinin belediye bölgesinin temsili organı, dörtte birinin belediye bölgesinin idari merkezi olan yerleşim biriminin temsili organı ve yarısının da Rusya Federasyonu'nun ilgili yetkilisi tarafından atanması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca, yarışma şartları ve koşulları, belediye başkanının yerel öneme sahip meseleleri çözme yetkilerini kullanırken tercih edilen mesleki bilgi ve becerilere ilişkin gereklilikleri içermektedir.

Rusya Federasyonu devletinde başkanının seçilme usulünü değiştiren bir yasa kabul edilirse, belediye tüzüğü, Rusya Federasyonu kurucu devletinin söz konusu yasasının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde Rusya Federasyonu devletinin söz konusu yasasına uygun hale getirilmektedir. Bir belediye başkanının belediye temsili organı tarafından seçilmesini öngören bir Rusya Federasyonu kurucu birimi yasası kabul edilirse, Rusya Federasyonu yasası, belediye temsili organının Rusya Federasyonu Federal Yasası uyarınca belediye başkanının seçimlerinin atanmasına ilişkin bir karar alma hakkına sahip olacağı tarihten önce yürürlüğe girmişse, söz konusu belediye başkanının seçimleri atanamaz ve yapılamaz. Belediye başkanını seçme prosedürünü değiştiren bir kanunun kabul edilmesi durumunda, bu prosedür Rusya Federasyonu kanununun yürürlüğe girdiği tarihten önce seçilen belediye başkanlarının görev süresinin sona ermesinden sonra uygulanır.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Конституция Российской Федерации, Статья 36/2,1.

¹⁷⁶ Конституция Российской Федерации, Статья 36/3.1.

1.4.1.2.c.Sona Ermesi

Bir belediye başkanının yetkileri aşağıdaki durumlarda erken sona erer:¹⁷⁷

- Ölüm.
- Kendi özgür iradeleriyle istifalar.
- Rusya Federasyonu'nun kurucu kuruluşunun en yüksek yetkilisinin, yani devlet gücünün en üst yürütme organının başkanının, belediye temsili organını görevden alması.
- Rusya Federasyonu'nun kurucu kuruluşunun en üst düzey yetkilisinin, yani Rusya Federasyonu'nun devlet gücünün en üst yürütme organının başkanının, yasal eylemiyle görevden alınması.
- Mahkeme tarafından ehliyetsiz veya kısmen ehliyetsiz ilan edilmesi.
- Mahkeme tarafından kayıp veya ölü olarak ilan edilmesi.
- Mahkeme tarafından suçlu bulunması.

Belediye başkanının yetkilerinin erken sona ermesi veya mahkeme kararıyla kendisine tutuklama veya geçici olarak görevden uzaklaştırma şeklinde usuli zorlama tedbirlerinin uygulanması durumunda, yetkileri geçici olarak bir yerel yönetim yetkilisi veya belediye tüzel kişiliğinin tüzüğüne uygun olarak belirlenen belediye tüzel kişiliğinin temsili organının bir yardımcısı tarafından kullanılır.¹⁷⁸

Belediye başkanı görev ve yetkilerinin erken sona ermesi durumunda, belediye seçimlerinde seçilen belediye başkanının seçimi, 12 Haziran 2002 tarihli ve 67-FZ sayılı *"Seçim haklarının temel güvenceleri ve Rusya Federasyonu vatandaşlarının referanduma katılma hakkı hakkında"* Federal Kanun tarafından belirlenen şartlar dahilinde yapılmaktadır.¹⁷⁹

Rusya Federasyonu devletinin en yüksek yürütme organının başkanı belediye başkanının görevden alınmasına ilişkin yasal düzenlemesine veya belediye başkanının istifaya zorlanmasına ilişkin belediye başkanının temsili organının kararına dayanarak

¹⁷⁷ Муси Гаджимирзаев, с. 94.

¹⁷⁸ Конституция Российской Федерации, Статья 7.

¹⁷⁹ Конституция Российской Федерации, Статья 8.

yetkileri zamanından önce sona erdirilen belediye başkanının bu yasal düzenlemeye veya karara karşı mahkemeye başvurması halinde, belediye başkanının erken seçimi Rusya Federasyonu devletinin en yüksek yürütme organının başkanı yasal düzenlemesine dayanarak yapılır.¹⁸⁰

1.4.1.3. Belediye Encümeni (Yürütme ve İdare Organı)

Belediyenin yürütme ve idari organı, belediye tüzüğüyle yerel öneme sahip sorunları çözme yetkisi ve federal yasalar ve kurucu kuruluşların yasaları tarafından yerel yönetimlere devredilen belirli devlet yetkilerini kullanma yetkisi ile donatılmış organıdır.¹⁸¹ 6 Ekim 2003 tarih ve 131-FZ sayılı “Rusya Federasyonu’nda Yerel yönetimin Örgütlenmesine İlişkin Genel İlkeler Hakkında” Federal Yasa, belediyenin yürütme ve idare organı yerel yönetimin zorunlu organlarından biri olarak sınıflandırmaktadır. Federal yasanın 37. maddesine göre, belediyenin yürütme ve idare organına yerel öneme sahip sorunları çözme yetkisi ve devlet yetkilerini kullanma yetkisi verilmiştir. Yerel yönetim organları, belediye topraklarında sosyo-ekonomik ve mali alanlarda yönetim işlevlerini yerine getiren yürütme ve idare organı olarak özel bir yere sahiptir.¹⁸² Yürütme ve idari faaliyetler alanında genel yetkiye sahip bir organdır ve tüzel kişilik haklarına sahiptir. Yerel idare, tek yetki ilkelerine göre yerel idare başkanı tarafından yönetilmektedir.¹⁸³

1.4.1.3.a. Seçilişi

Belediye yürütme ve idare organı, belirli bir görev süresi için yapılan yarışmanın sonuçlarına dayalı olarak atama ile göreve gelen yürütme organıdır. Bu süre, belediye tüzüğünde belirlenen kurallara göre belirlenir ve genellikle iki ile beş yıl arasındadır.

¹⁸⁰ Конституция Российской Федерации, Статья 8.1.

¹⁸¹ Алевтина Сафронова, с. 97.

¹⁸² А. С. Куличков, “Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в системе муниципального власти”, *Административное и муниципальное Право*, 10 (70), 2013, (с. 948-953), с. 1.

¹⁸³ Николай Гладких, Сергей Соловьев, “Правовой статус администрации муниципального образования”, учебное пособие, Южно-Уральского Государственного Университета, Челябинск, 2010, с. 44.

Yerel yönetim başkanıyla yapılan sözleşmenin hükümleri, yerel meselelerle ilgili yetkiler söz konusu olduğunda yerel özerk yönetimin temsili organı tarafından onaylanır. Ancak ayrı devlet yetkileri söz konusu olduğunda bu onaylama süreci Rusya Federasyonu'nun ilgili yasalarıyla gerçekleşir. Belediye başkanlığı pozisyonunu doldurmak için yapılacak yarışma düzenleme prosedürü, belediyenin yönetim organı tarafından belirlenir. Yarışmanın şartları, tarihi, saati ve yeri gibi bilgiler, yarışmadan en az 20 gün önce ilan edilmelidir. Yarışma sonuçlarına göre belirlenen adaylar arasından belediyenin temsili organı tarafından bir kişi atanır. Bu süreçte adaylar arasında yapılan değerlendirme ve seçim süreci şeffaf ve adil bir şekilde yürütülmelidir.¹⁸⁴

1.4.1.3.b. Görev ve Yetkileri

Yerel idare başkanı ile sözleşme belediye başkanı tarafından imzalanmaktadır.¹⁸⁵ Yerel yönetimin yürütme organı belediyenin idaresidir. Bu organın önemli görevi, yerel öneme sahip sorunları, nüfusla iletişimi çözmektir.¹⁸⁶ Belediyenin idare başkanı:

- Belediye temsili organına karşı kontrol edilir ve hesap verir.
- Belediye temsili organına, belediye temsili organı tarafından gündeme getirilen sorunların çözümü de dahil olmak üzere, faaliyetlerinin sonuçları ve yerel yönetimin faaliyetleri hakkında yıllık raporlar sunar.
- Yerel yönetim, yerel öneme sahip sorunların çözümüne ilişkin yetkileri ve belirli devlet yetkilerinin uygulanmasını sağlar.¹⁸⁷

1.4.1.3.c. Tüzel Kişiliğin Hakları

Yerel yönetim, tüzel kişilik haklarına sahip olacaktır. Yerel yönetimin yapısal

¹⁸⁴ Конституция Российской Федерации, Статья 37/1, 37/2, 37/4.

¹⁸⁵ Конституция Российской Федерации, Статья 37/6.

¹⁸⁶ Игорь Какадий, Дарья Ширипова, с. 264.

¹⁸⁷ Наталья Бровченко, с. 49.

düzenlemesi, belediye meclisinin onayıyla gerçekleşir, bu yapı yerel idarenin işlevsel ve bölgesel organlarını kapsamaktadır. Yerel yönetim başkanı, girişimcilik ve benzeri ücretli faaliyetlerde bulunamaz, ancak öğretim, bilimsel ve diğer yaratıcı alanlarda faaliyet göstermektedir. Bu tür faaliyetler, yabancı devletler, uluslararası ve yabancı kuruluşlar, yabancı vatandaşlar ve vatansız kişiler tarafından sadece Rusya Federasyonu uluslararası bir anlaşması veya yasaları tarafından öngörüldüğü ölçüde finanse edilebilir. Ayrıca, yerel idare başkanı, yönetim organlarına, kurullara veya denetim kurullarına, yabancı olmayan sivil toplum kuruluşlarının diğer organlarına veya bu kuruluşların Rusya Federasyonu topraklarında faaliyet gösteren birimlerine üye olma hakkına sahip değildir.¹⁸⁸

1.4.1.3.d. Kaldırılması

Yerel yönetim başkanının bir sözleşmeye dayalı olarak kullandığı yetkileri, aşağıdaki hallerde planlanandan önce kaldırılabilir:¹⁸⁹

- Ölüm.
- Kendi isteğiyle istifa.
- Bu federal kanunun 74. maddesi uyarınca görevden alınma.
- Bir mahkeme tarafından ehliysiz veya sınırlı hukuki ehliyetle sahip olarak kabul edilme.
- Bir mahkeme tarafından kayıp veya ölü olarak kabul edilme.
- Karşı tarafına karşı mahkûmiyet kararının yürürlüğe girmesi.
- Rusya Federasyonu'ndan daimî olarak ayrılma.
- Rusya Federasyonu'nun uluslararası bir anlaşmasına taraf olan yabancı bir devletin vatandaşlığının sona ermesi, yabancı bir devletin vatandaşlığının kazanılması veya Rusya Federasyonu vatandaşının uluslararası bir anlaşmaya taraf olmayan yabancı bir devletin topraklarında daimî ikamet hakkını teyit eden bir oturma izni veya başka bir belge alması.

¹⁸⁸ Конституция Российской Федерации, Статья 37/7,8,9.

¹⁸⁹ Конституция Российской Федерации, Статья 37/11.

- Askerlik hizmeti için askere alınma veya alternatif sivil hizmete sevk.
- Kırsal/kentsel bir yerleşimin şehir okrugları ile birleşmesi nedeniyle belediye tüzel kişiliği statüsünü kaybetmesi.
- Belediye sınırlarında yapılan değişiklikler veya kırsal/kentsel bir yerleşimin şehir okrugları ile birleşmesi sonucunda belediye tüzel kişiliğinin seçmen sayısının yüzde 25'ten fazla artması.
- Belediye tüzel kişiliğinin genel müdürünün yerel yönetim organının genel müdürünün yetkilerini kullanarak görevi üstlenmesi.

Bir yerel yönetim başkanı ile yapılan bir sözleşme, tarafların anlaşması veya mahkeme kararı ile sona erdirilebilir. Sözleşme şartlarının ihlal edilmesi, Rusya Federasyonu'nun en yüksek yetkilisi veya belediye başkanı tarafından fesih sebebi olabilir. Özellikle, belediye temsilcileri veya başkanlar tarafından yerel öneme sahip konularda yapılan sözleşmelerde bu kurallar geçerlidir.¹⁹⁰

1.4.1.4. Belediyenin Kontrol ve Muhasebe Organı

Dış belediye mali kontrolünü uygulamak amacıyla, belediye temsili organı, belediye kontrol ve muhasebe organını oluşturma hakkına sahiptir. Belediye tüzel kişiliğinin kontrol ve muhasebe organının organizasyonu ve faaliyetlerine dair prosedürler, "Rusya Federasyonu ve belediyelerin kontrol ve muhasebe organlarının organizasyonu ve faaliyetlerinin genel ilkeleri hakkında" 6-FZ sayılı Federal Kanunu ve Rusya Federasyonu Bütçe Kanunu ile belirlenmektedir. Bu düzenlemelerin yanı sıra diğer federal kanunlar ve Rusya Federasyonu'nun ilgili düzenleyici belgeleri ile belediyelerin düzenleyici yasaları da bu konuda etkili olabilir. Federal yasalar tarafından belirlenen durumlarda ve prosedüre uygun olarak, belediye tüzel kişiliklerinin kontrol ve muhasebe organlarının organizasyon ve faaliyetlerinin yasal düzenlemesi de Rusya Federasyonu yasaları tarafından gerçekleştirilecektir.¹⁹¹

7 Şubat 2011 tarihli "Rusya Federasyonu tebaasının ve belediye oluşumlarının kontrol ve muhasebe organlarının genel organizasyon ve faaliyet ilkeleri hakkında"

¹⁹⁰ Конституция Российской Федерации, Статья 37/11.

¹⁹¹ Конституция Российской Федерации, 38/1,2.

Federal yasa, Rusya Federasyonu tebaasının kontrol ve muhasebe organının, dış devlet mali kontrolünün daimî bir organı olduğunu ve Rusya Federasyonu tebaasının devlet iktidarının yasama (temsili) organı tarafından oluşturulduğunu tanımlamaktadır. Kontrol ve muhasebe organı, konunun devlet iktidarının yasama organına karşı sorumludur. Örgütsel ve işlevsel bağımsızlığa sahiptir ve faaliyetlerini bağımsız olarak yürütür. Yetkilerinin erken sona erdirilmesi de dahil olmak üzere faaliyeti durdurulamaz.¹⁹²

131-FZ sayılı Federal Kanunun 38. maddesi olan "Belediyenin kontrol ve muhasebe organına ayrı bir 22 maddeye ayrılmıştır. Madde, bu organa Denetim ve Hesap Odası, Denetim Komisyonu ve belediyeдеki diğer denetim ve hesap organı adlarının hariç tutulmadığı şeklinde atıfta bulunulabileceğini belirtmektedir.¹⁹³ Belediyenin kontrol ve muhasebe organı, belediyelerin mali ve ekonomik potansiyellerinin etkin kullanımı konusunda sorumlu kararlar verilmesine ve yasal ve etkin kullanımlarını kontrol edilmesine olanak tanıyan özel bir belediye mali kontrol kurumu olarak hareket etmektedir.¹⁹⁴ Yani bütçe taslağının yürütülmesini, oluşturulması, hazırlanması ve değerlendirilmesi prosedürünü kontrol eder ve en önemlisi yerel bütçenin uygulanmasını kontrol eder. Bir kontrol ve muhasebe organı oluşturulup oluşturulmayacağına temsili organ veya belediye başkanı tarafından karar verilmektedir. Çünkü Rusya Federasyonu Federal Kanun'un 34. maddesine göre, bu organın yerel yönetimlerin yapısında isteğe bağlı olduğunu belirtir. Tüzük bir kontrol organının oluşturulmasına ilişkin bir hüküm içeriyorsa, bu organın oluşturulması için iki seçenek vardır: belediye seçimlerinde veya belediyenin temsili organı tarafından seçilir. Uygulamada, ikinci seçenek çoğunlukla kullanılır: kontrol ve muhasebe organı, temsili organın kararı ile onaylanır.¹⁹⁵

¹⁹² Михаил Демидов, Любовь Позинава, "Правовой статус и компетенция контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации", *Вестник Российского Университета Кооперации*, № 2, 2013, (с. 43-47), с. 43.

¹⁹³ Юлии Малышевой, "Повышение эффективности процессов реализации и финансового обеспечения отдельных полномочий органов местного самоуправления в Красноярском Крае", бакалаврская работа, Сибирский Федеральный Университет, Красноярск, 2018, с. 22.

¹⁹⁴ Татьяна Резер, Евгения Кузнецова, Максим Лихачев, *Правовое обеспечение государственного и муниципального управления*, учебное пособие, Издательство Уральского Университета, Екатеринбург, 2019, с. 89.

¹⁹⁵ Юлии Малышевой, с. 22.

Rusya Federasyonu'nun bir kurucu kuruluşunun kontrol ve muhasebe organı, başkan, denetçiler ve kontrol ve muhasebe organının aparatından oluşur. Bir kurucu kuruluşun kontrol ve muhasebe organının oluşumu, ilgili kurucu kuruluşun kanunu tarafından belirlenir. Bu kanunlar, genellikle kurucu kuruluşun kontrol ve muhasebe organlarının yapısını ve yetkilerini düzenler. Örneğin, bir kurucu kuruluşun kanunu, kontrol ve muhasebe organında başkan yardımcısı gibi belirli pozisyonları öngörebilir veya tanımlayabilir. Bu sayede, kontrol ve muhasebe organının yapısı ve işleyişi, ilgili kurucu kuruluşun yasal düzenlemelerine uygun olarak şekillenir. Kontrol ve muhasebe organının başkanı, başkan yardımcısı ve denetçilerinin pozisyonları, bölge kanununa uygun olarak Rusya Federasyonu'nun bir kurucu kuruluşunun kamu dairelerine atfedilebilir. Kontrol ve muhasebe organının başkanının, başkan yardımcısının ve denetçilerinin görev süresi, Rusya Federasyonu'na tabi olan ülkenin kanunları uyarınca belirlenir ve yasama organının görev süresinden az olmamalıdır.¹⁹⁶

Yerel yönetim organları, yetki alanına giren konularda gerekli bilgi ve belgeleri, talebi üzerine, belediyenin denetim organına sunmakla yükümlüdür.¹⁹⁷ Kontrol ve muhasebe organı, bir damgası vardır ve belediye armasının görüntüsünün bulunduğu formları vardır. Kontrol ve muhasebe organı, bir tüzel kişiliğin haklarına sahiptir. Kontrol ve muhasebe organı, faaliyetleri ve harici belediye mali kontrol yetkilerinin kullanılması konularında kanun yapma inisiyatifi hakkına sahiptir.

Rusya Federasyonu ve belediye tüzel kişiliklerinin kontrol ve hesap organları 01.07.2021 tarih ve 255-FZ sayılı yetkileri:¹⁹⁸

- Yerel bütçe fonlarının kullanımının yasallığı ve etkinliği üzerindeki kontrolün organizasyonu ve uygulanması.
- Yerel bütçe projelerinin incelenmesi.
- Yerel bütçenin uygulanmasına ilişkin yıllık raporun dış denetimi.

¹⁹⁶ Михаил Демидов, Любовь Позина, с. 44.

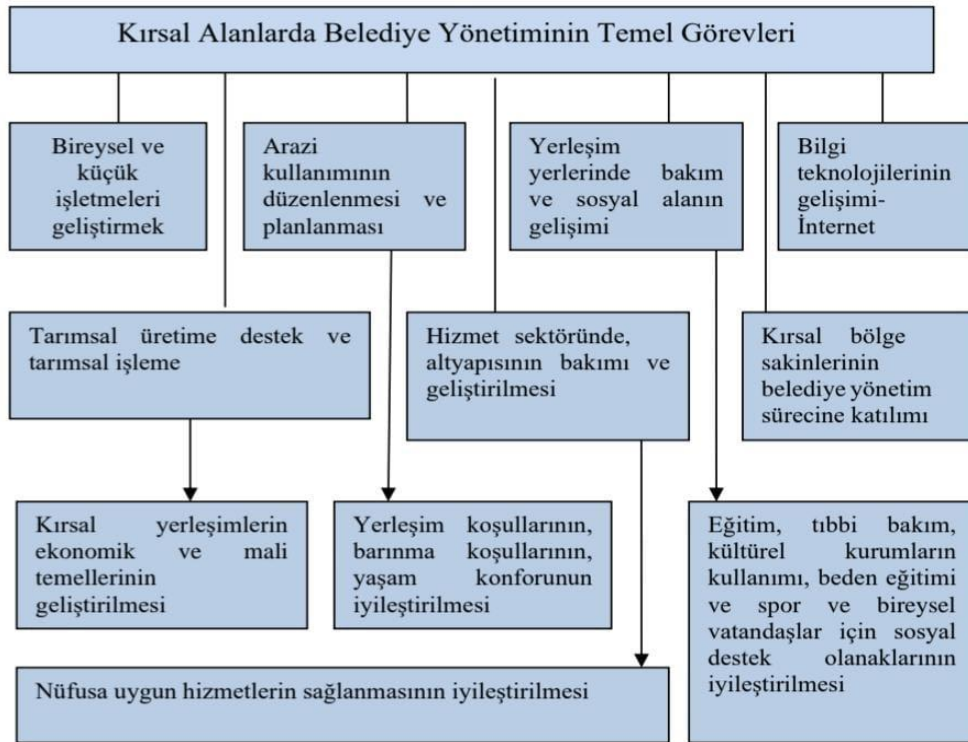
¹⁹⁷ Михаил Кудилинский, Наталья Шевелева, с. 134.

¹⁹⁸ Руستم Гайнуллова, “К вопросу о правовых основах деятельности муниципальных контрольно-счетных органов России”, *Журнал «Экономика и социум»*, №4-1, 2023, (с. 499-502), с. 501.

- Belediye mülklerinin oluşumunun etkinliğinin değerlendirilmesi ve yerel bütçe fonları pahasına vergi ve diğer yardımların sağlanması.
- Taslak belediye yasal düzenlemelerinin incelenmesi.
- Yerel bütçenin etkinliğinin analizi ile ilgilidir.

1.4.2. Kırsal Alanlarda Belediye Yönetiminin Temel Görevleri

Rusya Federasyonu kırsal alanlarında belediye yönetiminin temel görevleri, yerel halkın yaşam kalitesini artırmaya yönelik çeşitli hizmetleri sağlamak ve altyapıyı geliştirmektir. Bu görevler arasında, tarımsal üretimin desteklenmesi, yol ve köprülerin bakım ve onarımı, su ve kanalizasyon sistemlerinin iyileştirilmesi, sağlık ve eğitim hizmetlerine erişimin sağlanması önemli bir yer tutar. Ayrıca, çevre koruma, atık yönetimi ve yerel ekonominin canlandırılması için projelerin hayata geçirilmesi de belediye yönetiminin sorumlulukları arasındadır. Yerel kültürel etkinliklerin düzenlenmesi ve tarihi mirasın korunması gibi toplumsal faaliyetler de kırsal alan belediyelerinin görevleri arasında yer alır (Şekil 3).



Şekil 3: Kırsal alanlarda belediye yönetiminin temel görevleri (Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.)

1.4.3. Köy Muhtarı

Bir kırsal yerleşimin bölgesi, kural olarak, nüfusu 1.000'den fazla olan (kırsal nüfus yoğunluğu yüksek olan bir bölge için- 3.000'den fazla) bir kırsal yerleşimi veya yerleşimi ve her biri 1.000'den az olan (kırsal nüfus yoğunluğu yüksek olan bir bölge için her biri 3.000'den az) ve ortak bir bölge tarafından birleştirilen birkaç kırsal yerleşimi içermektedir. Nüfusu 1.000'den az olan bir kırsal yerleşim genellikle kırsal yerleşimin bir parçasıdır. Rusya Federasyonu'nun bir kurucu biriminin yasalarına uygun olarak, nüfusu 1.000'den az olan bir kırsal yerleşime, Rusya Federasyonu kırsal nüfus yoğunluğu ve yerleşim bölgesinin erişilebilirliği dikkate alınarak kırsal yerleşim statüsü verilmektedir.¹⁹⁹

Bir yerleşim yerinde, belediye okrugları, şehir okrugları veya yerleşimler arası bir bölgede bulunan bir kırsal bölgede yerel öneme sahip konuların ele alınmasında yerel yönetim organları ile kırsal bölge sakinleri arasındaki etkileşimi organize etmek için bir kırsal bölge muhtarı atanmaktadır. Bir kırsal yerleşim yerinin muhtarı, kırsal yerleşim yerinde ikamet eden ve aktif oy hakkına sahip kişiler arasından kırsal yerleşim yeri halkının toplantısının önerisi üzerine kırsal yerleşim yerini içeren belediye meclisi tarafından atanmaktadır. Kırsal bir yerleşim biriminin muhtarı, devlet pozisyonu, devlet memuriyeti pozisyonu, belediye pozisyonu ya da belediye hizmeti pozisyonuna sahip bir kişi olamaz ve yerel yönetim organları ile iş ilişkileri ve diğer doğrudan ilgili ilişkileri olamaz. Rusya Federasyonu yasası, tarihi ve diğer yerel gelenekleri göz önünde bulundurarak, kırsal yerleşim biriminin muhtarının pozisyonu için başka bir isim belirlemektedir. Aşağıdaki özelliklere sahip bir kişi:

- Bir devlet görevi, bir devlet memurluğu görevi, bir belediye görevi veya bir belediye hizmeti görevi.
- Bir mahkeme tarafından ehliyetsiz veya sınırlı hukuki ehliyete sahip olduğu ilan edilen.
- Açıklanmamış veya açıklanmamış bir sabıka kaydı bulunan bir kişi, kırsal bir yerleşimin muhtarı olarak atanamaz. Köy muhtarının atanma süresi, belediye tüzüğü tarafından belirlenir ve en az iki yıl, en fazla beş yıl olabilmektedir.

¹⁹⁹ Конституция Российской Федерации, Статья 11/6, 7.8.

Bir kırsal bölge muhtarının yetkileri, kırsal bölge halka toplantısının sunulması üzerine, kırsal bölgenin ait olduğu belediye meclisinin kararıyla ve Federal Kanunun 40. maddesinin belirtilen durumlarda planlanandan önce sona ermektedir. Bir kırsal yerleşim biriminin muhtarı, kendisine verilen görevlerin yerine getirilmesi amacıyla:

- Kırsal yerleşimde yerel öneme sahip konularda yerel yönetim organları, belediye işletmeleri ve kurumları ve diğer kuruluşlarla iş birliği yapar.
- Kırsal yerleşim sakinlerini aşağıdaki konularda bilgilendirir. Köy muhtarının statüsüne ilişkin diğer hususlar, belediye tüzüğü ve Rusya Federasyonu'nun kanununa uygun olarak bir belediye meclisinin normatif bir yasal işlemi ile belirlenebilir.²⁰⁰

1.5. Rusya Federasyonu Yerel Yönetim Türleri

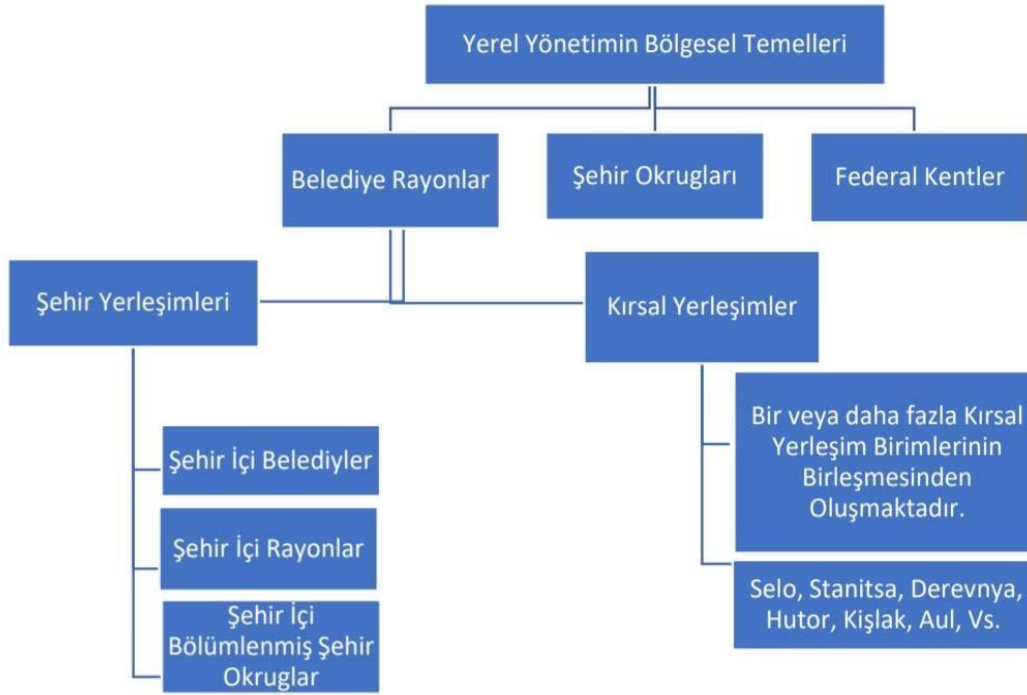
Rusya Federasyonu'nda kullanılan yerel yönetim sistemi, iki kademeli ve benzer yapıdadır. Alt düzeyde, şehirler ve kırsal yerleşim birimleri bulunurken üst düzeyde şehir okrugları ve belediye rayonları gibi bölgeler yer alır. Her iki seviye de bağımsızdır ve kendi yetkilerine sahiptir. Bu yetkiler belirli sınırlar içinde tanımlanmış olup, her belediyenin kendi yürütme organları ve temsil yetkilileri bulunmaktadır. Bu yapıda, her seviyenin belirli bir özerkliği ve yetki alanı vardır.²⁰¹

2003 tarihli “*Rusya Federasyonu'nda Yerel yönetimin Örgütlenmesine İlişkin Genel İlkeler Hakkında*” Federal Kanunun 10. maddesine göre, Rusya Federasyonu toprakları boyunca kentsel, kırsal yerleşimler, belediye bölgeleri, kentsel bölgeler ve federal kentler (Şekil 4) bölgelerinde ortaya çıkmıştır.²⁰² Bu federal yasanın hedefleri doğrultusunda, aşağıdaki temel koşullar ve terimler kullanılmaktadır.

²⁰⁰ Конституция Российской Федерации, статьи 27/1, 27/2, 27/3, 27/5, 27/6.

²⁰¹ Василий Никулин, Анатолий Пчелинцев, *Конституционное право России*, учебное пособие, Издательский центр Фгбоу Во «ТГТУ», Тамбов, 2019, с. 70.

²⁰² Валентина Сушко, с. 54-55.



Şekil 4: Yerel yönetimlerin bölgesel temelleri. (Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur)

1.5.1. Rayon Belediyesi

Rusya Federasyonu rayonlar, yerel yönetimdeki en temel birimlerden biridir. Kendi federal birimleri içinde örgütlenmiş, bağımsız bir hukuki varlığa sahip olan yerel yönetim birimleridir. Rayonlar, genellikle iki tipe ayrılır; belediyeler ve köyler. Ülke genelinde, farklı tiplerde çok sayıda yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Örneğin, Moskova ve St. Petersburg gibi büyük şehirlerde geçerli olan federal statüye sahip 236 şehir belediyesi, 522 kentsel okrug, 1,745 kentsel belediye ve 19,904 kırsal belediye faaliyet göstermektedir. Bu durum, farklı yapıdaki yerel yönetimlerin çeşitli bölgelerdeki faaliyetlerini yansıtmaktadır.²⁰³ Bu birimler, yerel yönetimdeki çeşitli ihtiyaçları karşılamak, kaynakları yönetmek, yerel hizmetleri sağlamak ve bölgesel düzeydeki gereksinimlere cevap vermek amacıyla örgütlenmiştir. Yerel yönetimler, nüfusun ihtiyaçlarına daha yakından odaklanmak ve yerel gereksinimleri karşılamak için

²⁰³ Uğur Sadioğlu, Rahmi Erkut Erdinçler, “Tarihsel Perspektiften Geleceğe, Yerel Yönetimler Bağlamında Rus Kamu Yönetiminde Güncel Reformların Analizi”, *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, Sayı: 29, 2018, (ss. 60-78), s. 67-69.

önemli bir rol oynamaktadır.

Belediye rayonları, birden fazla yerleşim yeri ve bu yerleşimler arasındaki alanların ortak bir yönetim birimi altında toplandığı yerel yönetim birimleridir. Bu rayonlar, genellikle yerel öneme sahip sorunları doğrudan halkın katılımıyla çözen, bölgenin çeşitli ihtiyaçlarına cevap veren yapılanmalardır. Bu birimler, federal yasalar ve Rusya Federasyonu temel yasaları tarafından belirlenen devlet yetkilerini kullanabilmektedir. Bununla birlikte, belirli bir ölçüde, seçilmiş diğer yerel yönetim organları da yerel yönetimlerin yetkilerini kullanabilmektedir. Böylelikle, yerelde alınması gereken kararları ve uygulanması gereken politikaları destekleyen ve yerel toplulukların ihtiyaçlarına cevap veren bir yönetim yapısı oluşturmaktadır.²⁰⁴

Yerleşim birimleri ve rayonlar, farklı bir yerel öneme sahip sorun listesine sahip olarak, her biri kendi özel rollerini üstlenmektedir. Yerleşim birimleri genellikle yerel yönetimlerin daha yakınında ve doğrudan nüfusun günlük yaşamına dokunan konuları ele alırken, belediye rayonları daha geniş bir coğrafi alanda, birden fazla yerleşimin ihtiyaçlarına odaklanmaktadır. Rayonlar bu alanlar arasındaki sorunları ele almaktadır ve çözüm odaklı politikaları desteklemektedir. Bir belediye sistemi oluştururken, yerleşim birimleri ve rayonlar arasında bir denge kurulması önemlidir. Bu denge nüfusun yerel sorunlarına yaklaşırken bölgesel düzeydeki genel sorunları da ele almaya olanak tanımaktadır. Örneğin kentsel bölgelerde farklı yerel yönetim seviyelerinin uygulanması da mümkündür.²⁰⁵

Bir başka kavram olan "yerleşim bölgesi", bir belediye türü olmayan bir bölgeyi ifade etmektedir. Bu bölgeler, yerleşim birimlerinin sınırları dışında kalan ancak aynı zamanda bir belediye ilçesi sınırları içinde yer alan alanlardır. Özellikle Sibirya ve Uzak Doğu'da, 80'den fazla yerleşimler arası bölge bulunmaktadır. Bu bölgeler, düşük nüfus yoğunluğuna sahip olup, yerleşim yerlerinin sınırları dışında yer alırken, bir belediye

²⁰⁴ Екатерина Шугрина, *Муниципальное право Российской Федерации*, учебник, издательство Проспек, Москва, 2007, с. 465.

²⁰⁵ Наталья Ахантьева, 2018, с. 43-44

ilçesi içinde yer almaktadır. Bu bölgeler, özel ihtiyaçları ve coğrafi koşulları olan alanlardır ve genellikle özel politika ve yönetim yaklaşımları kapsamaktadır.²⁰⁶

Yerel Yönetimler Özerklik Yasası'nın 15. maddesinin 1. bölümü uyarınca, rayon belediyesinin yerel öneme sahip konuları şunlardır:

- Belediye bölgesi bütçesinin hazırlanması ve değerlendirilmesi, belediye bölgesi bütçesinin onaylanması ve yürütülmesi, yürütülmesi üzerinde kontrol uygulanması, belediye bölgesi bütçe uygulama raporunun hazırlanması ve onaylanması.
- Belediye bölgesinin yerel vergi ve harçlarının oluşturulması, değiştirilmesi ve iptali.
- Belediye bölgesine ait mülklerin mülkiyeti, kullanımı ve elden çıkarılması.
- Belediye bölgesinin yetki sınırları dahilinde belediye bölgesi sınırları dahilindeki yerleşim yerlerine elektrik ve gaz tedarikinin düzenlenmesi.
- Rayon belediyesi sınırları dahilindeki yerleşim yerlerinin sınırları dışındaki yerel yollarla ilgili yol faaliyetleri, rayon belediyesi sınırları dahilindeki yerleşim yerlerinin sınırları dışındaki yerel yolların güvenliği üzerinde belediye kontrolü ve bu yollarda yol güvenliğinin sağlanması, ayrıca Rusya Federasyonu mevzuatına uygun olarak yolların kullanımı ve yol faaliyetleri alanındaki diğer yetkiler.
- Kırsal alanlarda ulaşım hizmetlerinin sağlanması için koşulların oluşturulması.
- Terörizmin ve aşırıcılığın önlenmesinin yanı sıra rayon belediyesi topraklarında terörizmin ve aşırıcılığın tezahürlerinin sonuçlarının azaltılması ve ortadan kaldırılmasına katılım; etnik gruplar arası ve dinler arası uyumun güçlendirilmesine yönelik önlemlerin geliştirilmesi ve uygulanması, belediye bölgesi topraklarında yaşayan Rusya Federasyonu halklarının dillerinin ve kültürlerinin desteklenmesi ve geliştirilmesi, ulusal azınlıkların haklarının

²⁰⁶ Марина Коростелева, Александр Савченко, *Муниципальное право Российской Федерации*, учебное пособие, Издательство Волгоградского Института Управления. Филиала Ранхигч, Волгоград, 2018, с. 71.

gerçekleştirilmesi, göçmenlerin sosyal ve kültürel uyumunun sağlanması, etnik gruplar arası (etnik gruplar arası) çatışmaların önlenmesi.

- Rayon belediyesi topraklarında acil durumların sonuçlarının önlenmesi ve ortadan kaldırılmasına katılım; belediye zabıtası tarafından rayon belediye topraklarında kamu düzeninin korunmasının organize edilmesi.
- Yerleşimler arası çevre koruma faaliyetlerinin organize edilmesi.

1.5.1.1. Şehir Yerleşimleri

Rusya Federasyonu kentsel yerleşimler, genellikle yoğun nüfuslu ve şehirleşmiş alanları ifade etmektedir. Bu yerleşimler, şehir veya kasabalara yakın olan ve genellikle kırsal bölgelerden farklı olan yerleşim alanlarıdır. Kentsel yerleşimlerde, yerel yönetim doğrudan halk tarafından veya seçilmiş diğer yerel yönetim organları aracılığıyla uygulanmaktadır. Bu, belediye meclisleri veya belediye başkanları gibi yetkililer tarafından yönlendirilen yerel kararlar ve politikaların uygulanmasını içermektedir. Bu yerleşimler, çeşitli toplumsal, kültürel ve ekonomik faaliyetlerin merkezleri olabilmektedir.²⁰⁷

1.5.1.2. Şehir İçi Belediyeler

Şehir sınırları içinde belirli bir kentsel bölgenin topraklarının bir kısmında oluşturulan yerel yönetim birimleridir. Bu belediyeler, şehirdeki yerel yönetimi organize etmek ve belirli bir bölgenin yönetimini daha etkili bir şekilde gerçekleştirmek amacıyla kurulur şehir sınırları içinde nüfus tarafından doğrudan veya seçilmiş diğer yerel yönetim organları tarafından kullanılmaktadır.²⁰⁸

Bu belediyelerin sınırları ve oluşum kriterleri, Rusya'nın yasaları ve şehir içi bölünmüş kentsel bölgelerin yönetimini düzenleyen yönetmelikler tarafından belirlenmektedir. Bu kriterler genellikle şehirdeki nüfus yoğunluğu, coğrafi yapı, ekonomik veya kültürel farklılıklar gibi faktörlere dayanmaktadır.

²⁰⁷ Рауф Юнусов с. 85.

²⁰⁸ Василий Никулин, Анатолий Пчелинцев, с. 71.

1.5.1.3. Şehir İçi Rayonlar

Şehir içi rayonlar, bir şehrin sınırları içinde belirli bir kentsel bölgenin topraklarında oluşturulan yerel yönetim birimleridir. Bu rayonlar, genellikle şehirdeki farklı bölgelerin idaresi ve yönetimiyle ilgilenmektedir. Bu bölgeler belirli mahallelerin, semtlerin veya şehir içindeki diğer farklı coğrafi alanların yönetimine odaklanmaktadır. Bu rayonlar, şehirdeki yerel yönetimi doğrudan halk tarafından veya halk tarafından seçilen ve diğer yerel yönetim organları aracılığıyla uygulanmaktadır. Bu rayonlar genellikle belirli bir bölgenin ihtiyaçlarına yönelik hizmetlerin planlanması, yönetimi ve uygulanması sorumluluğunu üstlenmektedir.²⁰⁹

30 Kasım 2011 tarihli 361-FZ Federal Kanun ile şehir içi rayonların kuruluş ve yetki alanları belirli standartlara uygun olarak düzenlenmiştir. Bu yasa, şehir içi rayonların yetki ve sorumluluklarını daha net bir şekilde tanımlar ve bu yapıların şehir yönetimine katkı sağlamasını amaçlamaktadır.

1.5.1.4. Şehir İçi Bölümlenmiş Şehir Okrugları

Rusya Federasyonu'nda şehir içi bölgeler, genellikle büyük şehirlerin veya metropol alanların içinde bulunan ve yerel yönetimlerin aktif olarak faaliyet gösterdiği alanlardır. Bu bölgeler, kentteki idari alt bölümlerdir ve şehrin çeşitli semtlerini veya mahallelerini kapsamaktadır. Şehir içi bölgelerin oluşturulması, genellikle belirli bir kentsel bölgenin topraklarının belirli bir parçasının yerel yönetimler tarafından daha etkin ve özgün bir şekilde yönetilmesi gerekliliğinden kaynaklanmaktadır. Bu yerleşim bölgeleri, şehir içi belediyelerin yer aldığı alanlardır ve bu belediyeler, doğrudan halk veya seçilmiş diğer yerel yönetim organları aracılığıyla idare edilmektedir.²¹⁰

1.5.1.5. Kırsal Yerleşimler

Kırsal yerleşimler, bir veya daha fazla kırsal yerleşim biriminin bir araya

²⁰⁹ Анжелика Шастина, *Муниципальное право*, учебное пособие, Издательство БГУ, Иркутск, 2015, с. 27.

²¹⁰ Наталья Бровченко, с. 38.

gelmesiyle oluşmaktadır. Poselok (Посёлок), Selo (Село), Stanitsa (Станица), Derevnya (Деревня), Hutor (Хутор), Kışlak (Кишлак), Aul (Аул) gibi farklı kırsal yerleşim tipleri, halk tarafından doğrudan seçilen veya diğer yerel yönetim organları tarafından atanan yönetim organları tarafından idare edilmektedir.²¹¹

Kırsal yerleşimlerin statüsü, genellikle belirli bir nüfus kriterine dayanmaktadır. Kanunlar, bir kırsal yerleşimin statüsünü 1.000'den fazla kişiyle ve her biri 1.000'den az nüfusa sahip birkaç kırsal yerleşimin toplam alanını sınırlayan sayısal bir norma bağlamaktadır. Eğer bir yerleşim yerinin nüfusu 1.000 kişiden az veya fazla ise, bu yer kentsel veya kırsal yerleşimin bir parçası olarak değerlendirilmektedir.²¹²

Ancak, düşük nüfus yoğunluğuna sahip ve başka bir yerleşimin parçası olmayan bölgeler için istisnalar bulunmaktadır. Örneğin, 100'den az kişinin yaşadığı ve ulaşılması zor olan alanlar, genellikle ayrı bir statüde ele alınabilir ve vatandaşların toplu kararına bağlı olarak özerkliklerini koruyabilmektedir. Bu istisnalar, kırsal yerleşimlerin çeşitli yapılarını ve özelliklerini dikkate alırken, yerel yönetimlerin bu farklılıklara uyum sağlamasına olanak tanımlamaktadır.²¹³

1.5.2. Şehir Okrugları

Genellikle genellikle kraylar veya oblastlar içinde belirli etnik grupların yoğunlukta olduğu bölgeler olarak tanımlanmaktadır. Bu bölgeler, cumhuriyetlere kıyasla daha merkezi hükümetin idari kontrolleri altındadır. Özerk bölgelerin statüsü, geçmişte kraylara bağlı olan idari statülerin daha sonradan özerklik statüsüne yükseltilmesiyle değişmiştir. Bu değişiklik, 1990'da (Yahudi Özerk Oblastı hariç) özerk okruglar olarak tanımlanmıştır ve bir federasyon cumhuriyeti ile eşit bir statüye sahip olmuştur. Federal şehirler ise Moskova ve St. Petersburg oluşmaktadır ve bu şehirler doğrudan merkezi yönetimle ilişkilidir, aynı zamanda federasyon birimlerinin yönetim yapısının dışındadır. Bu şehirler özel bir statüye sahiptir ve doğrudan federal yönetim

²¹¹ Наталья Игнатьюк, Наталья Павлушкин, *Муниципальное право*, учебное пособие, Издательство Юстицинформ, Москва, 2006, с. 58.

²¹² Олег Рой, *Система государственного и муниципального управления*, Учебное пособие, издательский Дом «ПИТЕР», Санкт-Петербург, Москва и т.д., 2006, с. 58.

²¹³ Олег Рой, с. 172.

tarafından idare edilmektedir.²¹⁴

Şehir okrugları, en az 2/3'ünün şehirlerde veya diğer kentsel yerleşimlerde yaşadığı, belediyenin olmadığı bir bölge tarafından birleştirilen bir veya daha fazla yerleşim yerinden oluşan bir yapıdır. Bu yapı, şehir dışındaki bölgelerde şehir okrugları oluşturulmasını engellemektedir. Ancak, 3 Nisan 2017'de yapılan 62-FZ sayılı Federal Kanun ile şehir olmayan yerlerdeki şehir okruglarının oluşturulmasında bir değişiklik getirilmiştir. Bu değişiklikle, genellikle geniş bir alanı kapsayan ve idari merkezden uzakta bulunan birçok yerleşim yerini içerebilen bu tür belediyelerin oluşturulması mümkün hale getirmiştir. Ancak, bu yapı, geleneksel şehir okrugları tanımıyla biraz çelişmektedir.²¹⁵ Şehir okruglarının belediye bölgesinin yerel öneme sahip sorunlarını çözme yetkisi vardır. Ayrıca Rusya Federasyonu yasaları tarafından yerel yönetim organlarına devredilen belirli devlet yetkilerini uygulayabilen bir kentsel yerleşimdir.²¹⁶

1 Mayıs 2019'da 87-FZ sayılı "Rusya Federasyonu'nda Yerel Yönetim Teşkilatının Genel İlkelerine İlişkin Federal Yasada Değişiklik Yapılmasına Dair" Federal Kanun, şehir okruglarının gerekliliklerini kökten değiştirmiştir ve yeni bir belediye türü olan belediye okruglarını tanıtmıştır.

1.5.3. Federal Kentlerin Yasal Statüsü

Rus federalizminin en önemli konularından biri, Rusya Federasyonu'nun federal kentlerin yasal statüsüdür. Rusya Federasyonu Anayasası'nın 5. maddesinin ilk bölümüne göre, Rusya Federasyonu'nun kurucu birimleri cumhuriyetler, kraylar, oblastlar, federal kentler, özerk oblastlar ve özerk okruglardır. Bu kurucu birimlerin statüsü, Rusya Federasyonu Anayasası'nda belirtilen özelliklerle tanımlanır ve aynı zamanda diğer yasal düzenlemelerde yer alan tüm hakları içerir. Bir kurucu birimin statüsü, Rusya Federasyonu ve ilgili birimin karşılıklı olarak belirlediği bir durumdur. Bu husus, Rusya Federasyonu Anayasası'nın 66. maddesinde açıkça belirtilmiştir:

²¹⁴ Uğur Sadioğlu, Rahmi Erkut Erdinçler, s. 67-69.

²¹⁵ Александр Новокрещёнов, *Организация местного самоуправления*, Учебное пособие для дистанционного обучения и самостоятельной работы по специальности газодарственно-муниципальное управление, СИБАГС, Новосибирск, 2008, с. 9-11.

²¹⁶ Александр Новокрещёнов, с. 2.

Cumhuriyetlerin statüsü, Rusya Federasyonu Anayasası ve ilgili cumhuriyetin anayasası tarafından belirlenir; kray, oblast, federal öneme sahip şehir, özerk oblast ve özerk okrug statüsü ise Rusya Federasyonu Anayasası ve ilgili birimin tüzüğü tarafından belirlenir. Bir birimin statüsü, Rusya Federasyonu ve ilgili birimin federal anayasa hukukuna uygun olarak karşılıklı rıza ile değiştirilebilir.²¹⁷

Genel özelliklerin yanı sıra, Rusya Federasyonu'nun çeşitli konularının statüsünün de kendine has özellikleri vardır. Rusya Federasyonu Anayasasının 5. maddesinin 2. kısmına göre cumhuriyetler devlettir ancak egemen değildirler. Kendi anayasaları ve mevzuatları var. Cumhuriyetler, daha önce de belirtildiği gibi, kendi devlet dillerini kurma hakkına;²¹⁸ Rusya Federasyonu'nun diğer kurucu kuruluşlarının böyle bir hakkı yoktur. Kraylar, oblastlar, federal kentler, özerk oblast ve özerk okruglar eyalet olarak nitelendirilmez; bunların kendi tüzükleri ve mevzuatları vardır.²¹⁹

Anayasal ve yasal statünün özelliklerine bağlı olarak, Rusya Federasyonu'nun kurucu kuruluşları üç gruba ayrılabilir: 1) cumhuriyetler; 2) otonom oblast ve otonom okruglar 3) federal kentler, kraylar ve oblastlar.

Rusya Federasyonu Anayasası uyarınca cumhuriyetler, Rusya Federasyonu Anayasası uyarınca devlet iktidarının federal organlarının yetkisi altında olan yetkiler hariç olmak üzere, kendi toprakları üzerinde devlet iktidarının tamamına sahip olan Rusya Federasyonu içindeki devletler olarak kabul edilmektedir. Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi'nin 7 Haziran 2000 tarih ve 10-P sayılı kararına göre, Rusya Federasyonu Anayasası'nın 5. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "cumhuriyet (devlet)" kavramının, bu anayasa ile kurulan federal yapı ile ilgili olarak kullanılması, 31 Mart 1992 tarihli Federal Antlaşma'dan farklı olarak, Rusya Federasyonu'nun bu tebaalarının devlet egemenliğinin tanınması anlamına gelmemekte, sadece anayasal ve hukuki

²¹⁷ Валериан Лебедев, “Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации”, *Вестник Челябинского Государственного Университета*, № 1, 2012, (с. 5-12), с. 5.

²¹⁸ Конституции Российской Федерации Статья 68 Часть 2.

²¹⁹ Алексей Карпушкин, *Конституционное право Российской Федерации*, Учебное пособие, пензенский государственный университет, Пенза, 2015, с. 152-153.

statülerinin tarihi, ulusal ve diğer nitelikteki faktörlerle ilgili belirli özelliklerini yansıtmaktadır.²²⁰

Rusya Federasyonu'nda 22 cumhuriyet bulunmaktadır. Bu cumhuriyetler; Adigey Cumhuriyeti, Altay Cumhuriyeti, Buryatya Cumhuriyeti, Dağıstan Cumhuriyeti, Başkurdistan Cumhuriyeti, İnguşetya Cumhuriyeti, Kabardey-Balkar Cumhuriyeti, Karaçay-Çerkes Cumhuriyeti, Karelya Cumhuriyeti, Kalmıkya Cumhuriyeti, Komi Cumhuriyeti, Mordovya Cumhuriyeti, Saha Cumhuriyeti (Yakutistan), Mari El Cumhuriyeti, Kuzey Osetya-Alanya Cumhuriyeti, Tataristan Cumhuriyeti, Tyva Cumhuriyeti, Çeçenistan Cumhuriyeti, Çuvaşistan Cumhuriyeti, Hakasya Cumhuriyeti, Kırım Cumhuriyeti,²²¹ Udmurtya Cumhuriyeti.²²²

Cumhuriyetler kendi anayasalarını, kanunlarını ve diğer normatif hukuki düzenlemeleri kabul etme hakkına sahiptir. Anayasaların varlığı, cumhuriyetlerde kendi anayasa mahkemelerinin varlığının temelini oluştururken, diğer konularda kanuni mahkemeler bulunmaktadır. Rusya Federasyonu Anayasası'nın 68. maddesine göre, cumhuriyetler kendi devlet dillerini oluşturma hakkına sahiptir. Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi'nin 16 Kasım 2004 tarihli kararında, cumhuriyetlerin devlet dilleri Rusya Federasyonu Anayasası tarafından belirlenen anayasal statülerinin unsurlarından biri olarak kabul edilmektedir.²²³ Cumhuriyetlerin devlet makamlarında, yerel özyönetim organlarında, devlet ve belediye kurumlarında Rus dili ile kullanılırlar. Özel

²²⁰ Эльман Юсубов, Андрей Макаревич, *Конституционное право России*, учебное пособие, Том 1. Общая часть, Издательский Дом Томского Государственного Университета, Томск, 2015, с. 217.

²²¹ 2014 Mart ayında Kırım Cumhuriyeti'nde çıkan ayrılıkçı ayaklanmalar neticesinde Rus askerleri Kırım Cumhuriyeti yarımadasını ele geçirmiş ve referandum yapılmıştır. Bu referandum sonucunda Rusya Federasyonu Kırım Cumhuriyetini ilhak etmiş ve 2 ayrı birime ayırmıştır. Bunlar Kırım Cumhuriyeti ve Sivastopol federal şehridir. Uluslararası alanda Kırım Cumhuriyeti Ukrayna toprağı olarak tanınmaktadır. Ukrayna, Kırım'ı Kırım Özerk Cumhuriyeti adıyla kendi bölgesi olarak görmeye devam etmektedir. Ukrayna'nın bu iddiası pek çok yabancı hükümet ve Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun 68/262 sayılı kararı ile desteklenmektedir. Ancak günümüzde Kırım Cumhuriyeti'nde bulunan yönetim Rusya Federasyonu Kırım'ı ilhakını tanıyan bir rejim tarafından yönetilmektedir. Ayrıca Kırım'da şu an Rus ordusunun askeri bulunmaktadır. Her ne kadar tanınmasa da Kırım Cumhuriyeti'nde egemen güç Rusya Federasyonudur.

²²² Сергей Шахрай, Андрей Клишас, с. 360.

²²³ Конституция Российской Федерации Статья 66 часть 1.

bir özellik, cumhuriyetlerde başkentlerin ve kurucu birimlerin geri kalanında idari merkezlerin bulunmasıdır.²²⁴

Otonom oblast (Yahudi Özerk Oblastı) ve dört özerk okrug (Nenets Özerk Okrug, Khanty-Mansiysk Özerk Okrug-Yugra, Chukotka Özerk Okrug ve Yamalo-Nenets Özerk Okrug) Rusya Federasyonu içinde yer alan ulusal-devlet varlıklarıdır. Rusya Federasyonu'nun kurucu birimleri olarak, belirli bir kurucu güce sahiptirler ve kendi tüzüklerini, yasalarını ve diğer normatif yasal düzenlemeleri kabul etme hakkına sahiptirler.²²⁵

Otonom okrug, Uzak Kuzey, Sibiry ve Uzak Doğu'daki küçük milliyetler ve etnik gruplar için bir ulusal devlet biçimidir. 1990'dan önce özerk okruglar krayların ya da oblastların bir parçasıydı. 15 Aralık 1990 tarihli Kanun ile 15 Aralık 1990 tarihli "RSFSC Anayasasında Yapılan Değişiklikler ve Eklemeler Hakkında Kanun" özerk okruglara federasyona bir kray, oblast aracılığıyla mı yoksa doğrudan mı katılacaklarına bağımsız olarak karar verme fırsatı verdi. Bu hak, Magadan Oblastı'ndan ayrılan ve 17 Haziran 1992 tarihli Çukotka Özerk Okrug'unun Rusya Federasyonu'na doğrudan girişi hakkında Kanunu uyarınca doğrudan Rusya Federasyonu'nun bir parçası olan Çukotka Özerk Okrug tarafından kullanılmıştır.²²⁶

Özerk oblastlar, özerk okruglar, ulusal bölgesel varlıklar olarak, adlarında söz konusu bölgede yaşayan itibari milliyetlerin adını belirtirler. Bazı özerk okruglar birkaç ulusu bir araya getirir ve son derece düşük nüfus yoğunluğuna sahip geniş topraklara sahiptir. Bu kurucu birimlerin kendi tüzükleri vardır. Bir özerk oblast veya özerk okrugun yasama ve yürütme organlarının önerisi üzerine, özerk oblast veya özerk okrug hakkında bir federal yasa kabul edilebilir. Bir krai veya oblastın parçası olan özerk okruglar arasındaki ilişkiler, federal yasa ve özerk okrugun devlet makamları ile sırasıyla kray veya oblastın devlet makamları arasındaki bir anlaşma ile düzenlenebilir.²²⁷

²²⁴ Эльман Юсубов, Андрей Макацев, с. 217.

²²⁵ Владимир Фадеев, *Конституционное право*, учебник для бакалавров, Проспект, Москва, 2015, с. 312-313.

²²⁶ Владимир Фадеев, с. 312-313.

²²⁷ Конституция Российской Федерации, статья 66/3,4.

Federal kentler, oblastlar ve kraylar: Rusya Federasyonu'nda 9 kray bulunmaktadır. Bunlar; Altay Bölgesi, Kamçatka Bölgesi, Krasnoyarsk Bölgesi, Krasnodar Bölgesi, Perm Bölgesi, Primorsky Bölgesi, Zabaykalski Bölgesi, Habarovsk Bölgesi ve Stavropol Bölgesi'dir.

Rusya Federasyonu'nda 46 oblast bulunmaktadır. Bunlar; Arkhangelsk Oblastı, Amur Oblastı, Astrahan Oblastı, Belgorod Oblastı, Vladimir Oblastı, Volgograd Oblastı, Bryansk Oblastı, Vologda Oblastı, Voronej Oblastı, Ivanovo Oblastı, Irkutsk Oblastı, Kaliningrad Oblastı, Kemerovo Oblastı, Kirov Oblastı, Kaluga Oblastı, Kostroma Oblastı, Kursk Oblastı, Kurgan Oblastı, Leningrad Oblastı, Magadan Oblastı, Moskova Oblastı, Lipetsk Oblastı, Murmansk Oblastı, Nizhny Novgorod Oblastı, Omsk Oblastı, Orenburg Oblastı, Novosibirsk Oblastı, Orel Oblastı, Penza Oblastı, Pskov Oblastı, Rostov Oblastı, Ryazan Oblastı, Samara Oblastı, Saratov Oblastı, Sakhalin Oblastı, Sverdlovsk Oblastı, Smolensk Oblastı, Tambov Oblastı, Tver Oblastı, Tomsk Oblastı, Tula Oblastı, Tyumen Oblastı, Ulyanovsk Oblastı, Chelyabinsk Oblastı, Yaroslavl Oblastı'dır.²²⁸

Rusya Federasyonu'nda 2 federal kent bulunmaktadır. Bunlar; Moskova, St. Petersburg. Bu kentler bölge esasına göre kurulmuştur.²²⁹

Rusya Federasyonu'nun bu tebaaları, Rusya Federasyonu Anayasası uyarınca yasal statülerini belirleyen kendi tüzüklerine sahip olma hakkına sahiptir. Rusya Federasyonu Anayasası'nın 70. maddesinin 2. bölümü uyarınca; Rusya Federasyonu'nun başkenti olan Moskova'nın statüsü belirli özelliklere sahiptir.²³⁰ Moskova'nın statüsü, 15 Nisan 1993 tarihli "Rusya Federasyonu'nun Başkentinin Statüsü Hakkında" Rusya Federasyonu Kanunu ile belirlenmiştir. Başkent in statüsü, devlet iktidarının federal organlarının, Rusya Federasyonu'nun kurucu birimlerinin temsilciliklerinin ve yabancı devletlerin diplomatik ve konsolosluk misyonlarının Moskova topraklarındaki konumuyla ifade edilir. Moskova'nın devlet yetkilileri bu zincirlerde arsalar, binalar, tesisler, konut fonu, konut ve toplumsal, ulaşım ve diğer hizmetleri sağlar. Ayrıca ulusal ve uluslararası etkinliklerin düzenlenmesi için gerekli koşulları sağlarlar. Moskova

²²⁸ Сергей Шахрай, Андрей Клишас, с. 375.

²²⁹ Сергей Шахрай, Андрей Клишас, с. 375.

²³⁰ Конституции Российской Федерации статьи 70 Часть 2.

şehrinin Rusya Federasyonu'nun başkentinin işlevlerini yerine getirirken katlandığı maliyetler, federal bütçeden alınan sübvansiyonlar ve federal organlara, Federasyonun kurucu kuruluşlarının temsilciliklerine ve yabancı devletlere sağlanan hizmetler için yapılan ödemelerle tamamen telafi edilmektedir.²³¹

1.5.4. Federal Kentlerde Yerel Yönetim

Rusya Federasyonu belirli şehirlerin içindeki yönetim yapılarını ifade etmektedir. Bu yapılar, federal düzeyde öneme sahip olan büyük şehirlerde yerel yönetimi düzenlemektedir. Bu belediyeler, genellikle federal şehirlerin sınırları içinde kurulmuştur. Rusya Federasyonu Anayasası'nın 65. maddesi, üç şehir için bu statüyü tanımlamaktadır: Moskova ve St. Petersburg.²³²

Bu belediyeler, federal düzeyde öneme sahip oldukları için özel bir yönetim yapısına sahiptir. Yerel yönetimler, doğrudan halk tarafından seçilen veya seçilmiş diğer yerel organlar aracılığıyla yürütülmektedir. Bu organlar, belirli federal şehirlerin sakinlerinin yerel sorunlarını çözmek, hizmetler sunmak ve yönetimi düzenlemekle görevlidir.²³³

Bu şehirler genellikle ülkenin siyasi, ekonomik veya kültürel açıdan önde gelen bölgeleridir. Bu nedenle, federal öneme sahip şehirlerin iç bölgelerindeki yerel yönetimler, ileri düzeydeki karar alma süreçlerinde belirleyici bir rol oynamaktadır. Bu belediyeler, kendi özel gereksinimleri ve özellikleri nedeniyle, genellikle ülkenin diğer bölgelerindeki yerel yönetim yapılarından farklı bir statüye ve yetkiye sahiptir.

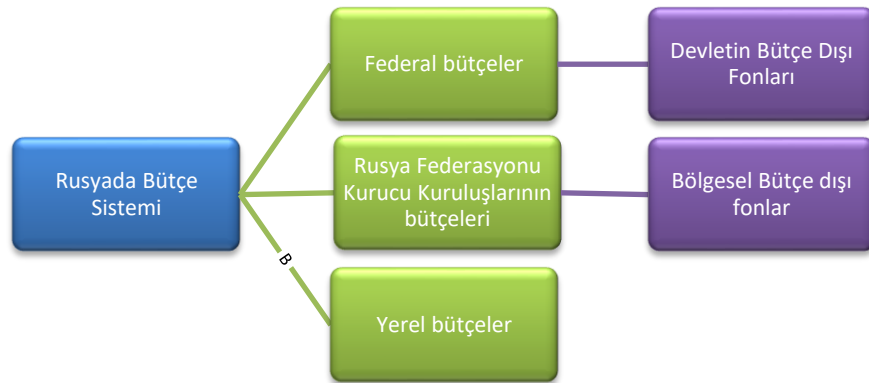
²³¹ Фатима Удычак, Ирина Чеботарева, *Конституционное право*, Учебное пособие, оформление электронного издания ООО «ЭЛИТ», Майкоп, 2022, с. 110-111.

²³² Арина Чуева, Игорь Иваненко, “К вопросу о понятиях и типологиях муниципальных образований в современной России”, *Журнал гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*, 2016, (с. 136-140), с. 138.

²³³ В. Б. Зотов, “*День местного самоуправления в Российской Федерации*”, Издательство ИТРК, Москва, 2018, с. 28

1.6. Yerel Yönetimlerin Bütçesi

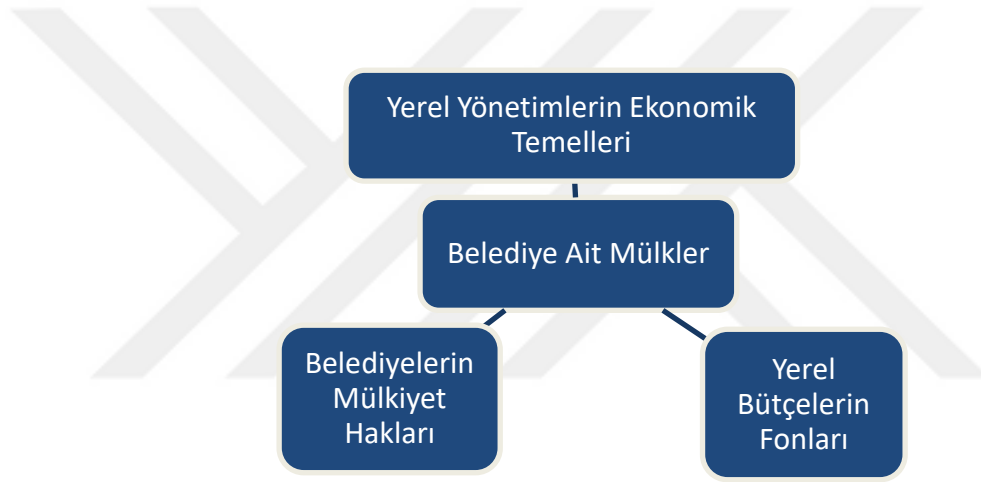
Rusya Federasyonu Bütçe Kanunu'na göre, Rusya Federasyonu bütçe sistemi, federal bütçenin, Rusya Federasyonu'nun kurucu birimlerinin bütçelerinin, yerel bütçelerin ve ekonomik ilişkilere ve Rusya Federasyonu'nun devlet yapısına dayanan ve hukuk normları tarafından düzenlenen bütçe dışı devlet fonlarının bütçelerinin toplamından oluşur. Mali sistem, bütçe sistemi ile karşılıklı ilişki içindedir. Rusya Federasyonu mali sistemi, devlet ve belediye maliyesi ile ekonomik kuruluşların maliyesi olmak üzere iki büyük alt sistemden oluşmaktadır. Sırasıyla, bu alt sistemler, her biri kendi organizasyon yapısına sahiptir. Rusya Federasyonu mali sisteminin bölünmesi, öncelikle gelirlerin oluşumu ve parasal fonların dağıtım yöntemlerindeki farklılığın yanı sıra işleyiş özelliklerine dayanmaktadır. Buna karşılık, finansal sistemin bağlantılara bölünmesi, esneklik ve verimlilik yönünden katkı sağlamaktadır. Rusya Federasyonu mali sistemindeki ana bağlantı, parasal fonların federal bütçe, konuların ve belediyelerin bütçeleri şeklinde oluşturulduğu bütçe sistemidir. Bütçe sistemi Şekil 4'te gösterilmektedir. Rusya Federasyonu'nun bütçe sistemi, federal bütçe ve devlet bütçe dışı fonları, belediye bütçeleri ve bölgesel bütçe dışı fonlar ve yerel bütçelerden oluşan üç kademeli bir sistemdir.²³⁴



Şekil 5: Bütçe sistemi. (Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.)

²³⁴ Наталья Алексеева “Сравнение финансовой системы и бюджетного процесса России и Зарубежных Стран”, *Азимут Научных Исследований: Экономика и Управление*, Т 6, № 3, 2017, (с. 427), с. 17.

Yerel yönetim bütçesi Anayasanın 132. maddesinde yer almaktadır. Yerel yönetim organları, belediye mülklerinin bağımsız yönetiminden sorumlu olup, yerel bütçeyi hazırlar, onaylar ve uygular, yerel vergi ve harçları belirler ve yerel öneme sahip diğer konuları çözer.²³⁵ Yerel yönetimlerin ekonomik temeli anayasanın sekizinci bölümünün kırk dokuzuncu maddesinde yer verilmiştir. Bu maddeye göre, belediyelere ait mülkler, yerel bütçelerin fonları ve belediye mülkiyet haklarından oluşmaktadır (Şekil 6). Belediye mülkiyeti devlet tarafından güvence altına alınmıştır.²³⁶ Her belediyenin bağımsız olarak yönettiği kendi bütçesi ve mülkiyeti ile yerel vergi ve harçlar koyma hakkı vardır.²³⁷



Şekil 6: Yerel yönetim bütçesi. (Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur)

Yerel bütçelerin, esas olarak belediyelerin kendi konumlarıyla ilgili belirli özellikleri vardır. İşin özü, belediyelerin belirli bir yönetim halkası olarak hizmet vermesi ve aynı zamanda devlet yönetim sistemine ait olmayıp bağımsız olmasıdır. Yerel bütçeler bir yandan bağımsızdır, diğer yandan da sadece federal bütçeye değil, aynı zamanda bölgesel bütçeye de tabidir. Yerel bütçe, belediyenin harcama taahhütlerinin yerine getirilmesine yönelik olarak her mali yıl için fonların oluşturulması

²³⁵ Конституция Российской Федерации, Статья 132.

²³⁶ Конституция Российской Федерации, Статья 49.

²³⁷ Валентина Сушко, с. 54.

ve harcanması biçimidir. Yerel bütçe, bir yıllık dönemi kapsayacak şekilde hazırlanır ve 1 Ocak'ta başlayarak 31 Aralık'a kadar devam etmektedir. Bütçeleme, belediye encümeninin yetkisindedir. Encümen bu çalışmayı belediye başkanı aracılığıyla yürütmektedir. Bir sonraki mali yıl için bütçenin doğrudan hazırlanması, belediye bütçesini yürüten mali organ tarafından gerçekleştirilmektedir. Bütçeleme aşağıdakilere dayanmaktadır:²³⁸

- Rusya Federasyonu Başkanının bütçe mesajı.
- Rusya Federasyonu konu başkanının bütçe mesajı.
- Bir sonraki mali yıl için belediye topraklarında bütçe ve vergi politikası.
- Bir sonraki mali yıl için belediye topraklarının konsolide mali denge tahmini.
- Bir sonraki mali yıl için belediye ekonomi sektörünün kalkınma planı.

1997 tarihli "Yerel yönetimin Mali Temelleri Hakkında" Federal Kanun, Rusya Federasyonu'nda yerel yönetim sisteminin gelişimine önemli katkı sağlamıştır. Kanunla getirilen devletin asgari sosyal standartları, belediyenin temel insan ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik sosyal harcamalarının devlet tarafından korunmasını sağlamıştır. Yeni Bütçe Kanunu sosyal standartların önemi korunmuştur. Ayrıca, yerel yönetimlere kendi vergi ve harçlarını belirleme fırsatı verilmiş, bu da federal düzeyden yerel bütçeler düzeyine önemli bir bütçe fonu akışını kolaylaştırmıştır.²³⁹ Belediyelerin bütçe yetkileri Rusya Federasyonu Bütçe Kanunu ile belirlenmiştir.²⁴⁰ Belediye federal yürütme organı vergi ve harçlar alanında kontrol ve denetim yetkisine sahiptir. Belediye mali organının başkanı, yürütme organı tarafından atanmaktadır.²⁴¹

Rayon belediyesinin konsolide bütçesi, rayon belediyesini ve onu oluşturan kentsel ve kırsal yerleşimlerin bütçesinden oluşmaktadır.²⁴² Bu Şekil 7'de

²³⁸ Иван Гежа, “Бюджет муниципального образования: «источники формирования и эффективное исполнение»”, выпускная квалификационная работа, Уральский государственный педагогический университет, Екатеринбург, 2019, с. 8.

²³⁹ Олег Рой, с. 138.

²⁴⁰ Конституция Российской Федерации, Статья 52/3.

²⁴¹ Конституция Российской Федерации, Статья 52/4, 5

²⁴² Конституция Российской Федерации, Статья 52/1.

gösterilmektedir.



Şekil 7: Rayon belediyesi konsolide bütçesi. (Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur)

Devletin ve belediyelerin planlanan faaliyetlerinin uygulanması, merkezi parasal fonlara çekilen ve daha sonra tüzel kişiliklerin amaç ve hedeflerine uygun olarak kullanılan mali kaynaklar pahasına gerçekleşmektedir. Bölgedeki ana merkezi fonlar bütçelerdir. Kentsel yığılmaların özelliği, bağımsız yönetime ve kendi yerel bütçelerine sahip bir dizi bölgeyi kapsamaktadır. Kural olarak, bir kentsel yığılma, mevcut mevzuatta öngörülen her türden belediyeyi içermektedir. Yerel yönetimin bağımsız bir bütçeye sahip olma hakkı Rusya Federasyonu Anayasasının 132. maddesinde yer almaktadır. Rusya Federasyonu Bütçe Kanunu yasal bir "bağımsız bütçe" kavramı içermemekle birlikte, 31. maddede Rusya Federasyonu bütçe sisteminin bütçesinin bağımsızlığı ilkesinin tanımlanması yoluyla bunu ortaya koymaktadır. Bütçelerin bağımsızlığı ilkesinin yönlerinden biri, devlet makamlarının ve yerel özerk yönetim organlarının ilgili bütçelerin dengesini ve bütçe fonlarının kullanımının etkinliğini bağımsız olarak sağlama hakkı ve yükümlülüğüdür. Rusya Federasyonu Bütçe Kanunu hükümlerine göre yerel bütçelerin dengelenmesi tüm devlet kademelerinin ve yerel özerk yönetimlerin görevidir.²⁴³

Son yıllarda genel vergilendirme sistemindeki değişiklikler, yerel yönetimlerin kendi vergilerinin toplam kamu vergi gelirleri içindeki payı azalırken, federal vergilerin payı artmıştır. Bu değişim, merkeziyetçi Sovyet devletini yukarıdan aşağıya bir para

²⁴³ Д. В. Кукелько, *Совершенствование Механизмов Взаимодействия Региональной Власти, Органов Местного Самоуправления И Населения*, Изд-во СИБАГС, Новосибирск, 2017, с. 38.

dağıtım ve akış modeliyle ülkenin vergi ve mali sisteminin büyük ölçüde yeniden merkezîleştirildiğini ortaya koymaktadır.²⁴⁴

1.7. Rusya’da Yerel Yönetimler ve Devlet Kurumları Arasındaki İlişki

Yerel yönetim ve devlet arasındaki ilişki aşağıdaki hususlara dayanmaktadır; Devlet yerel yönetimin varlığını ve bağımsızlığını tanır ve aynı zamanda yerel yönetimin örgütlenmesini yasal olarak düzenlemektedir. Yani, yerel yönetimin bağımsızlığı devlet tarafından belirlenen çerçeve içinde gerçekleşmektedir. Yerel yönetimlerin faaliyetlerini kendi tüzükleri ve diğer yasalarla düzenleme hakkı devlet tarafından garanti altına alınır, ancak bu tür yasaların kendileri izin verilen sınırların ötesine geçemez.²⁴⁵

Devlet sadece kendi ve yerel yönetimlerin yetki alanlarını sınırlandırmakla kalmaz, aynı zamanda yerel yönetimleri devlet işlevlerinin gerçekleştirilmesine dahil edilmektedir. Bu durumda, yerel yönetim organları devlet adına hareket eder ve devlet gücünün kullanılmasına katılır. Bu düzenleme, Rusya Federasyonu Anayasa'nın 132. maddesi'nin ikinci kısmında ifade edilmektedir; bu hüküm, yerel yönetim organlarına belirli devlet yetkilerinin kanunla verilebileceğini ve bu yetkilerin uygulanması için gerekli maddi ve mali kaynakların sağlanabileceğini belirtmektedir. Devredilen yetkilerin kullanımı devlet kontrolü altındadır.

Devletten yerel yönetimlere destek sağlaması istenir ve bu destek aşağıdaki şekilde ifade edilmektedir. Yerel yönetimin günlük faaliyetlerini desteklemek, sübvansiyonlar, sübvansiyonlar ve diğer yardım biçimlerini sağlamak, yerel yönetimin haklarını kısıtlama girişimleri de dâhil olmak üzere yerel yönetimin çıkarlarını savunmak. Devlet yerel yönetimin faaliyetlerini kontrol etme hakkına sahiptir.

Devlet, yerel yönetim faaliyetlerinde yasama normlarına uyulmasını kontrol etme hakkına sahiptir. Yani, yerel yönetim devletin yasalarına uymakla yükümlüdür ve bunu denetleyen ve kontrol eden devlet makamları vardır.

²⁴⁴ Hellmut Wollmann and Elena Gritsenko, *Local Self-Government In Russia Between Decentralization And Recentralization*. Ross, Cameron, And Adrian Campbell, (Eds). Federalism And Local Politics In Russia, Routledge, 2009, p. 240-241.

²⁴⁵ Алексей Карпушкин, с. 284-285

Devlet, yerel yönetimin işlemlerini idari olarak iptal etme hakkına sahip değildir. Bir yerel yönetim eyleminin yasallığı ile ilgili bir anlaşmazlık mahkemede çözülmektedir.

Rusya Federasyonu yerel yönetimler sekizinci maddesinde belediyelerle ilişkileri ele almaktadır. Yerel yönetim organları arasındaki ilişkileri, belediye ortak çıkarlarını ifade etmek ve korumak amacıyla belediye birlikleri kurulmaktadır. Rusya Federasyonu belediyelerin ortak çıkarlarını ifade etmek ve korumak, bu çıkarları federal hükümet ilişki içerisindedir. Belediye bölgesel ve örgütsel temellerinin özellikleri dikkate alınarak, gönüllülük esasına dayalı olarak başka belediye birlikleri kurulabilmektedir. Yerel öneme sahip konuları ele almak üzere mali fonları, maddi ve diğer kaynakları bir araya getirmek için belediyeler birlikler kurulabilmektedir. Aynı amaçlar doğrultusunda, yerel yönetim organları sözleşmeler ve anlaşmalar imzalayabilmektedir. Belediyeler arası birlikler yerel yönetim organlarının yetkilerine sahip olamaz.²⁴⁶

²⁴⁶ Конституция Российской Федерации, Статья 8.

2. TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NDE YEREL YÖNETİMLER

Endüstri Devrimi'nin etkisiyle özellikle 18.yy. ve 19.yy. da gelişmiş ülkelerde belirgin bir şekilde ortaya çıkan yerel yönetim olgusu, ekonomik ve toplumsal yapıda derin değişimler yaşandığı dönemlerde modern anlamda örgütlenmeye başlamıştır. Sanayileşme, kentleşme ve toplumsal dönüşümlerin etkisiyle yerel yönetimler, kendilerini yeniden tanımlayarak daha etkin ve katılımcı bir rol üstlenme gereği hissetmişlerdir. Osmanlı İmparatorluğu da bu gelişmelerden etkilenmiş ve özellikle 19. yüzyılın ortalarından itibaren çeşitli reform hareketlerine girişmiştir. Bu reformlar, askeri alandaki yeniliklerle başladı ancak zamanla yönetim ve toplum alanlarına da yayılmıştır. Avrupa'daki ilerlemeyi örnek alarak, Osmanlı yönetimi modernleşme hareketleri çerçevesinde idari yapılanmada değişikliklere gitmiştir. Bu süreçte, yerel yönetimlerin işlevselliği ve etkinliği önem kazandı ve daha katılımcı, şeffaf ve çağdaş yönetim anlayışları benimsenmiştir.²⁴⁷

Türkiye'deki yerel yönetim sistemi, batıdaki feodalizmden kapitalizme geçiş dönemindeki yerel yönetim evriminden farklı bir seyir izlemiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat Dönemi'ne kadar yerel yönetim anlayışı belirgin bir şekilde ortaya çıkmamıştır. Ancak Tanzimat Dönemi ile birlikte günümüz yerel yönetim sisteminin kökleri atılmıştır ve yerel yönetimlerin evrim süreci başlamıştır. Ancak, köylerin Osmanlı dönemine uzanan eski bir geleneği sürdürdüğü bilinmektedir. Köyler, yerel yönetim anlayışındaki değişikliklere rağmen, tarihsel bir süreklilik göstererek Osmanlı döneminden günümüze uzanan bir idari yapıya sahiptir.²⁴⁸ Sonuç olarak, Türkiye'deki yerel yönetim sisteminin tarihsel evrimi, Tanzimat sonrası gerçekleşen idari reformlarla başlamış olup, bu süreçte ekonomik, siyasal ve modernleşme hedefleri öncelikli olmuştur. Bu reformlar, günümüz yerel yönetimlerinin temelini oluşturmuş ve Türkiye'nin yerel yönetim anlayışında önemli bir değişimi simgelemektedir.²⁴⁹

²⁴⁷ Vahide Feyza Urhan, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 70, 2008, (ss.85-102), s. 86.

²⁴⁸ Hayal Yetkin, “Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Arasındaki Mali İlişkide Belediyelerin Rolü: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 2, 2013, (ss. 77-92), s. 83.

²⁴⁹ Hayal Yetkin, s. 83.

2.1.1. Tanzimat Öncesi Dönem

Osmanlı İmparatorluğu, Tanzimat reformlarından önce, genellikle loncalar, vakıflar ve kadılar gibi kurumlar tarafından yerel yönetim hizmetlerinin yürütüldüğü bir dönem yaşamıştır. Bu dönem, 19. yüzyılın sonlarına kadar sürmüştür.²⁵⁰ Yerel yönetimlerdeki ilk değişimler, Osmanlı Sadrazamı Alemdar Mustafa Paşa'nın Rumeli ve Anadolu ayanlarıyla 1808'de imzaladığı Sened-i İttifak ile başlamıştır. Bu dönemde, İstanbul'da 1833 yılında başlatılan muhtarlık teşkilatının taşrada genişletilmesiyle birlikte yerel yönetimlerde önemli bir ilerleme kaydedilmiştir.²⁵¹

Osmanlı İmparatorluğu'nda, vakıf ve loncaların belediyeçilik faaliyetlerine katkıları, Cumhuriyet döneminde kurulan belediye organlarıyla tam olarak aynı değildir. Ancak, kadılık kurumuyla ilgili olarak böyle kesin bir ifade kullanmak doğru olmayabilir.²⁵² Osmanlı İmparatorluğu'nda, Kadılık kurumu klasik dönem adli örgütlenmesinin temelini oluşturuyordu. İmparatorluk, adli teşkilatı çeşitli kaza bölgelerine ayırarak organize etmişti ve bu bölgeler doğrudan merkeze bağlıydı. Kaza bölgelerindeki Kadılar, geniş yetkilere sahip olup adeta bir hâkim gibi görev yapıyorlardı. Kadılar, Osmanlı hukukunun uygulanmasında ve çekişmelerin çözülmesinde büyük öneme sahipti.²⁵³

. Osmanlı Devleti'nin tarihsel seyrinde, yerel yönetimlerin evrimi dikkat çekicidir. Özellikle, mahkeme başkanlarının, o dönemdeki belediye hizmetlerinin yönetiminden sorumlu olmaları ilginç bir durumdur. Kadılar, yalnızca hukuki anlaşmazlıkları çözmekle kalmamış, aynı zamanda yerel düzeydeki idari işlerde de etkin rol oynamışlardır. Bu, Osmanlı toplumunun idari yapısının karmaşıklığını ve yerel düzeydeki yetkilendirme süreçlerini yansıtmaktadır. Kadıların bu geniş kapsamlı

²⁵⁰ Süleyman Yaman Koçak, Ali Ekşi, “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 2010, Sayı: 21, 2010, (ss.295-307), s. 96.

²⁵¹Yakup Bulut, Muzaffer Bimay, “Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Analizi: İngiltere ve Türkiye Örnekleri”, *Opus Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 29, 2020, (ss. 2263-2298), s. 2273.

²⁵² Kubilay Düzenli, “Erken Dönemden Anayasal Döneme Osmanlı İmparatorluğunda Yerel Yönetimler”, *Lapseki Meslek Yüksekokulu Uygulamalı Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, 2020, (ss. 136-149), s. 140.

²⁵³ Kadir Caner Doğan, “Osmanlı Devleti Klasik Çağında Kadılık Kurumu ve Fonksiyonları”, *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 4, 2019, (ss. 34-40), s. 36.

sorumlulukları, bugünkü belediye başkanlarının görev ve yetkilerine benzerlik göstermektedir.²⁵⁴ Kadıların görevleri aşağıdaki şekildedir:²⁵⁵

- Yargılama faaliyetlerini tamamlamak.
- Kamu hakları savunmak.
- Miras konularında yürütmek.
- Evlilik törenlerini gerçekleştirmek.
- Resmi yazışmaların kaydını tutmak ve bu talimatları uygulamak.
- Bulundukları yerin güvenliğini temin etmek.
- Kadıların liderliğindeki esnaf birlikleri, ürünlerin fiyatları belirleme görevlendirilmişti.

Kadılar, kentteki hukuki sorunların çözümünden, vakıfların denetlenmesinden, asayişin korunmasından ve belediye hizmetlerinin yürütülmesinden sorumluydu.²⁵⁶ Kadınların bu görevleri gerçekleştirmesine yardımcı olan bazı memurlar da bulunmaktaydı. Yeniçeri ocağına mensup subaylar arasında yer alan Subaşı, Böcekbaşı, Çöplükbaşı, Mimarbaşı gibi kişiler, kadının genel güvenlikten şehrin temizliğine ve imar düzenine kadar çeşitli konularda kolluk görevini yürütüyorlardı.²⁵⁷

Kadı, kendi özel konutunu aynı zamanda hem mahkeme hem belediye, hem de hükümet konağı olarak kullanıyordu. Kadının, üstlendiği çok sayıdaki görevleri tek başına yerine getiremeyeceği için yardımcılara ihtiyaç duymuştur. Bu nedenle, kadıya yardımcı olan "ayak naib"leri bulunurdu ve şehrin farklı bölgelerinde kadının yetkilerini

²⁵⁴ Kubilay Düzenli, s. 140.

²⁵⁵ Ahmet Güven, Battal Dülger, “Osmanlı’dan Günümüze Yerel Hizmet Sunan Klasik Kurumların Dönüşümü”, *Enderun Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, 2017, (ss. 44-53), s. 46.

²⁵⁶ Tülin Çağdaş, “Türkiye’de yerel yönetimlerde idari özerklik”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 30, Sayı: 1, 2011, (ss. 391-146), s. 395.

²⁵⁷ Habip Uluçay, Şevket Alp, “Osmanlı Kent Yönetiminde Kadı”, *Yakın Doğu Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 2, 2020, (ss. 329-358), s. 337.

temsil ederlerdi.²⁵⁸ Kadı ve bu görevlilerin seçimi ve denetimi konusunda halkın bir etkisi bulunmazdı.²⁵⁹

Osmanlı İmparatorluğu'nda, şehir yönetimi, adli, idari ve beledi işlevleri arasında sıkı bir entegrasyon sergilenmiştir. Kadı, subaşı, naib, imam, muhtesip ve mimarbaşı gibi yardımcıları, şehrin çeşitli alanlarında kadının görevlerini destekleyen roller üstlenmiştir. Bu yapı, şehir yönetiminin karmaşıklığını yansıtırken, iş birliğinin önemini de vurgulamıştır. Şehrin güvenliğinden sorumlu olan subaşı, emniyet amiri konumundaydı. Kadının yargı işlerindeki yardımcısı olan naib, önemli bir rol üstleniyordu ve kadının yetkisi olmayan yerlerde hüküm verme yetkisine sahipti. Osmanlı şehir yönetimi, mahalle bazında örgütlenmişti ve bu yapı, temelde mahalle düzeyinde etkiliydi.²⁶⁰

Osmanlı kamu yönetiminde, "kaza" olarak adlandırılan temel bir idari birim, genellikle "kadının idari ve yargısal alanını açıklamaktadır. Bu birimdeki hizmetlerin ifası için ise özellikle belediye işlerinden sorumlu olan memur muhtesipti. Bu ifadeler, Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetim yapısındaki önemli unsurları ifade etmektedir. Muhtesibin görevleri arasında esnafın denetimi, iş yeri açma izinlerinin verilmesi, vergi toplama, ihtisap gelirlerinin dağıtılması ve kıyafet düzeninin sağlanması gibi işler bulunmaktadır.²⁶¹

Mahallelerde, kadı görevlerini mahalle imamı yerine getirirlerdi.²⁶² Osmanlı İmparatorluğu'nda, imamlar Padişah beratıyla atanıyorlardı ve genellikle dini bilgisi yüksek, güvenilir ve itibarlı kişilerdi ve kadıların görevlerinde yardımcı olurlardı. Bu dönemde, mahallelerin yönetiminden sorumlu olan imamlar, genellikle vakıfların bütçesinden karşılanan "vazife" adında bir ödenek alarak kamu hizmeti

²⁵⁸ Tülin Çağdaş, s. 395.

²⁵⁹ Habip Uluçay, Şevket Alp, s. 337.

²⁶⁰ Mustafa Ökmen, Abdullah Yılmaz, "Klasik Dönemden Tanzimat'a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 0, Sayı: 23, 2015, (ss.16), s. 10.

²⁶¹ Cengiz Sunay, "Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 3, 2022, (ss. 113-133), s. 129.

²⁶² Tülin Çağdaş, s. 395.

görmekteydiler.²⁶³ 1829 yılında, güvenlik ve vergi toplama konusunda imamların yetersiz kalması nedeniyle, daha önce başka görevlileri olmayan köylerde düzenlemeler yapılması gerektiği anlaşılarak muhtarlıklar kurulmuştur. Köylerin idari birim olarak belirtilmesi ise Osmanlı İmparatorluğu'ndaki 1858 yılındaki idari reform çalışmaları sırasında gerçekleşmiştir.²⁶⁴

Evkaf Nazırlığı'nın 1836'da kurulmasıyla birlikte, kadılık tamamen yargı işlevine dönüştü. Osmanlı İmparatorluğu'nda kadılık dışında, şehir hizmetlerinden sorumlu olan vakıflar da mevcuttu. Okul, kütüphane, hastane, sebil, aşevi, misafirhane gibi hizmetler, vakıflar tarafından sağlanıyordu.²⁶⁵ Farklı kurumlar, özellikle vakıflar, belediyenin yerine getirdiği görevleri üstlenmekteydi. Vakıflar, Osmanlı topraklarında beldelerin yerel gereksinimlerini karşılayan bir sistem bütünlüğü olarak varlığını sürdürmekteydi. Merkezi yönetimin vakıf sistemine olumlu yaklaşımı ise, devletin yerel ihtiyaçları karşılayabilecek alternatif bir yapılanmaya girmesini engellemiştir. Devlet, bu tür bir ihtiyaç hissetmemiş gibi görünmektedir, bu da bir düzeltilmiş yaklaşım tarzı gerektirebilir.²⁶⁶

Osmanlı İmparatorluğu'nda şehir hizmetlerinin yönetimi için önemli bir rol oynayan bir başka kurum loncalardır. Bu örgütlenme biçimi, esnaf birliklerini hiyerarşik bir yapı içinde bir araya getirir. Loncalar, üyelerin faaliyetlerini denetler, aralarındaki anlaşmazlıkları çözümlmekte ve toplum ile hükümet arasında arabuluculuk yapmaktadır.²⁶⁷ Lonca üyesi durumunda olan usta, kalfa ve çıraklar, gelirlerinin bir kısmını "Avarız Sandığı" adı verilen bir fonda biriktirmişlerdir. Bu sandıkta toplanan kaynaklar, lonca çarşısının bakımı, onarımı ve temizliği gibi yerel hizmetler için kullanılmıştır. Bu tür hizmetler, lonca tarafından görevlendirilen kethüdalar tarafından yönetilmiş ve denetlenmiştir, adeta bir belediye faaliyeti gibi yerel nitelik taşımıştır. Kentin önde gelenlerini temsil eden "Şehir Kethüdası", loncaların atadığı yerel

²⁶³ Serkan Doru, "19. yy.'dan Cumhuriyet'e Türk Yerel Yönetim Sisteminin Doğuşu ve Gelişimi Üzerine Bir Değerlendirme", *Akdeniz İİBF Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 30, 2015, (ss. 65-85), s.70.

²⁶⁴ Ahmet Güven, Battal Dülger, s. 50.

²⁶⁵ Yeter Çiçek, "Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler", *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 1, 2014, (ss. 53-64), s. 57.

²⁶⁶ Konur Alp Demir, "Osmanlı Devleti'nde Yerel Yönetim Kültürü", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 21, Sayı: 2, 2019, (ss. 429-452), s. 434.

²⁶⁷ Yeter Çiçek, 2014, s. 57.

kethüdaların üzerindeydi. Ancak, şehir kethüdaları devlet merkezi tarafından atanmaktaydı.²⁶⁸

Kadılar, Yeniçeri örgütünden yardımcı olarak gerek başkentte gerekse taşrada yararlanmaktaydı. Yeniçeriliğin kaldırılmasından sonra kadılar, kolluk görevlerini yerine getirmek için gerekli güç ve organizasyondan yoksun kaldılar. Şehir yönetiminde denetimi artırmak ve gelir toplamak için İstanbul'da İhtisap Nazırlığı kuruldu, eyaletlerde ise ihtisap Müdürlükleri oluşturuldu. Bu durumda, kadılar yargı organı ve vakıf denetçisi rolüne düştü. Ancak, Evkaf Nazırlığının kurulmasıyla birlikte kadılar, vakıflar gibi altyapı tesislerinin yönetimi ve denetimi üzerindeki fonksiyonlarını kaybetti ve tamamen yargı organı haline geldi. Tanzimat döneminden sonra ise Nizami Mahkemelerin kurulmasıyla kadılar sadece şer'i yargıçlar haline geldi.²⁶⁹

Tanzimat öncesi dönemlerde kadılık, vakıf ve lonca sistemi gibi klasik kurumlar, yerel ihtiyaçların karşılanmasında önemli bir rol oynamışlardır. Ancak bu yapıların özellikleri arasında yerel demokrasi, ayrı bir tüzel kişilik veya özerklik ilkesine rastlanmamaktadır. Bu kurumlar, merkezi idarenin doğrudan ataması ve kontrolü altında merkezi idareye bağlı hizmet sunmaktadır. Bu birimler, bölge insanların yerel ihtiyaçlarını karşılamaya çalışırken genellikle merkezi yönetimin uzantısı rolünü üstlenmiştir.²⁷⁰

2.1.2. Tanzimat Dönemi

Osmanlı İmparatorluğu'nun Batılı anlamda modernleşme çabalarının başladığı dönem, genellikle 19. yüzyılın başları olarak kabul edilir. II. Mahmud ve III. Selim dönemlerinde, öncelikle askeri kurumların modernleştirilmesi önemli bir girişim olarak gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde Tanzimat Fermanı ve Senedi İttifak gibi belgelerle, merkezi otorite ve yerel yönetimler arasında bir tür yetki paylaşımı dönemine

²⁶⁸ Yücel Öztürk, "Osmanlı Devleti'nde Beledi Hizmetlerde Kurumsallaşma Süreci: Erken Dönem ve Tanzimat Yılları", *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 1, 2019, (ss. 259-272), s. 264.

²⁶⁹ Feyzullah Ünal, "Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 30, 2011, (ss. 241-248), s. 242.

²⁷⁰ Ahmet Güven, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Modernleşmesinde Türk Anayasalarının Rolü", *Journal Of International Management, Educational And Economics Perspectives*, Cilt: 11, Sayı: 1, 2023, (ss. 14-27), s. 15.

girilmiştir.²⁷¹ Tanzimat Fermanı, 1839'da duyurulduğunda, Osmanlı devletinde batılı tarzda bir yönetim sistemine geçiş sürecinde birçok adımın altyapısını sağlamlaştırmıştır.²⁷²

Tanzimat döneminde uygulanan batılılaşma politikaları, yerel yönetimlerin oluşumu ve ilerlemesi için uygun bir zemin sağlamıştır. Bu reformlar modernleşmeci bir bürokrasi, şehirlerin fiziksel ve hizmetsel alanlarının iyileştirilmesini amaçlamaktadır. Ancak, Ortadoğu ve doğu Akdeniz gibi tarihin en eski şehirlerinin bulunduğu bölgeler, Avrupa şehirleri gibi bağımsız mali birimler olarak kurumlaşmamış ve hükümdarların idari kontrolü altında özerk kurumlar geliştirememiştir. Bu durumun temel sebebi, bu bölgelerde özerk kurumları ortaya çıkaracak bir ihtiyacın bulunmamasıdır.²⁷³

Osmanlı'da yerel yönetim anlayışının evrimi Tanzimat Dönemi'nde yaşanmıştır. Osmanlı Devleti'nin dış ticareti teşvik etmek amacıyla imzaladığı çeşitli ticaret anlaşmaları sonucunda, Osmanlı toprakları bir açık pazar haline gelmiş ve uluslararası ticaret gelişmiştir. Bu durum, İstanbul'un uluslararası bir ticaret merkezi olmasını sağlamış ve şehir, yabancı bankerlerin de yaşadığı bir konuma gelmiştir. Bu değişimler, belediye hizmetlerinin niteliğinde mekânsal ve sosyal açıdan değişikliklere yol açmıştır.²⁷⁴

1840'larda gündeme gelen ilk yenilik, yerel yönetimler alanında muhasıllık meclislerinin kurulmasıdır. Muhasıllık kurumu, aslında imparatorluğun merkezden uzak eyaletlerinde vergi toplama işlemlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Ancak, muhasıllık meclisi üyeleri, bölgedeki önde gelenler arasından halkın oylarıyla seçildiği için, muhasıllık kurumunu doğrudan yerel yönetimlerle ilişkilendirilmiş bir kurum haline getirmiştir. Bu adım, Erken Dönemden Anayasal Döneme, Osmanlı devletinde yerel yönetimlerin evriminde önemli bir dönüm

²⁷¹ Mustafa Ökmen, Fikret Elma, *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler Yapısal İşlevsel Görünüm ve Dönüşüm Süreci*, İstanbul Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul, 2013, s. 18.

²⁷² Kubilay Düzenli, s. 141.

²⁷³ Arzu Yılmaz Aslantürk, "Tanzimat Sonrası Osmanlı Şehirlerinde Taşrada Yerel Hizmetlerin Yeniden Örgütlenmesi", *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 10, Cilt: 4, 2018, (ss. 141-150), s. 142.

²⁷⁴ Süleyman Yaman Koçak, Ali Ekşi s. 146-147.

noktası olmuştur.²⁷⁵ Yeniden yapılanan Meclislerin etkisiyle, 1842'de muhassıllık kaldırılmıştır. Meclis-i Vâlâ'nın belirlediği kararlara göre, eyaletler sancaklara, sancaklar da kazalara ayrılmıştır. En küçük idari birim olan köylerde yönetimi muhtarlar üstlenmiştir. Kazalarda kaza müdürleri, sancaklarda kaymakamlar ve illerde ise valiler görev yapmaktadır. Kaza müdürleri, bölgenin ileri gelenleri tarafından seçilip hükümetin onayıyla göreve başlamışlardır.²⁷⁶

Osmanlı yerel yönetim sistemi, Tanzimat Dönemi'nin yenilikçi girişimlerinden etkilenmiş ve öncelikle İstanbul'da, ardından Anadolu'nun diğer şehirlerinde belediye teşkilatı kurulmuştur. İhtisap Nezareti'nin 1826 yılında kurulmasıyla, kent yönetiminden sorumlu olan kadının beledi ve kolluk yetkileri, bu kuruma devredilmiştir. Evkaf Nezareti'nin 1836'da kurulmasıyla ise, vakıfların yönetimi de bu kuruma devredilmiş ve kadının diğer tüm görevleri kendisinden alınarak, sorumluluk alanı sadece yargılama yetkisiyle sınırlandırılmıştır.²⁷⁷

Osmanlı İmparatorluğu'nda, 19. yüzyılın ortalarına kadar, kadılar şehirlerin idari, adli ve beledi işlerini yönetiyordu. Ancak, 19. yüzyılın başlarında, kadılık sisteminin değiştiği ve yeni idari yapıya uygun olmadığı fark edildi. Tanzimat döneminin başlamasıyla birlikte, şehirlerin beledi işlerini yönetmek amacıyla belediye teşkilatı kuruldu.²⁷⁸ 1854 yılında, ilk belediye teşkilatı olan "İstanbul Şehremaneti" kurulmuştur. Bu teşkilatın başında ise "şehremin" bulunmaktadır.²⁷⁹ Şehremaneti, şehirde gıda maddelerinin temini, narh koyma ve uygulama, yol ve kaldırım yapma ve onarma, temizlik işleri, esnafın denetimi, vergi toplama gibi görevlerle görevlendirilmiştir. Bu teşkilatın başında merkezi yönetim tarafından atanan Şehremin bulunurken, Bab-ı Ali'nin seçimi ve padişahın onayı ile göreve gelen Şehremaneti Meclisi de vardı. Meclis, Şehremaneti'nin karar ve istişare organı olarak işlev görmekteydi ve bu örgütün bir

²⁷⁵ Kubilay Düzenli, s. 141.

²⁷⁶ Hikmet Çolak, "Türk Toplumunda Demokrasi ve Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi Bağlamında 1580 Sayılı Belediye Kanunu Yasama Müzakereleri", *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, Sayı: 49, 2012, (ss. 33-55), s. 41.

²⁷⁷ Konur Alp Demir, s. 444.

²⁷⁸ Emre Kolay, "Osmanlı Belediye Binalarının İlk Örneği: Altıncı Daire-İ Belediye Binası", *Palmet Dergisi*, Sayı: 3, 2023, (ss. 28-52), s. 28.

²⁷⁹ Bersu Varol, Semanur Demirkaya, "Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü: Yerel Yönetimlerde Yerelleşme ve Merkezileşme", *Kmü Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 39, (ss. 250-276), s. 255.

parçası olarak 12 kişilik bir Şehir Meclisi bulunmaktaydı. Meclis, Şehremini'nin başkanlık ettiği bir yapıya sahipti.²⁸⁰ Göreve gelme açısından günümüzle karşılaştırıldığında farklılıklar vardır. Şehremini, yerel halk tarafından seçilerek değil, günümüz sisteminin aksine, merkezi yönetim tarafından atanarak göreve gelmektedir. İlk Osmanlı belediye girişiminin başarısız olmasının temel sebepleri arasında mali özerkliğin bulunmaması, yeterli donanımına sahip kadronun eksikliği, tüzel kişiliğin olmaması ve merkeze sıkı sıkıya bağlı olması yer alır. Bu durum birçok soruna yol açmıştır.²⁸¹

Altıncı Daire-i Belediyesi, 1857-1858 yıllarında kurulmuş olup Beyoğlu ve Galata semtlerini kapsamaktadır. Bu kurum, Paris Belediyesinden esinlenerek özel gelir kaynaklarına ve personele sahip bir yapı olarak oluşturulmuştur.²⁸² Bu örgütte, başında hükümet tarafından atanan bir Daire Müdürü ile yine hükümetçe seçilip atanmış 7 üyeli bir Daire-i Belediye Meclisi bulunmaktadır. Üye olabilmek için ise, Altıncı Daire sınırları içinde en az 100 bin kuruşluk taşınmazı bulunmak ve en az 10 yıldan beri İstanbul'da oturmak gerekmektedir. Yabancı uyruklu danışmanlar çalıştırabilen bu belediye meclisi, mahalle, çarşı ve dükkânların temizlik ve düzenine ilişkin kararları alıp, talimatnameler hazırlayıp yasaklar koyarken, yapı ve onarım işlerinin ihalelerini hazırlayıp sözleşmeler yapabiliyordu.²⁸³

Osmanlı'nın taşra kentlerinde, modern belediye örgütlenmesi 1864 Vilayet Nizamnamesi ile başlatılmıştır. Hukuki olarak, taşrada belediyelerin ilk yasal dayanağı İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'ne dayanmaktadır. Taşrada belediye oluşumu, 1877'de kabul edilen Belediye Kanunu ile yaygınlaşmıştır. Ancak Osmanlı belediyelerinin gelirleri sınırlı, personeli ise ya yok denecek kadar az ya da son derece yetersizdir.²⁸⁴ Osmanlı İmparatorluğu'nda belediyelerin kurulmasıyla, şehirlerdeki

²⁸⁰ Osman Beyazyıldız, "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Demokratikleşme Sürecine Etkisi", İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2010, s. 24.

²⁸¹ Bersu Varol, Semanur Demirkaya, s. 255.

²⁸² Alpaslan Yiğit, "Avrupa Birliği ile Etkileşim Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerelleşme Eğilimleri ve Demokratik Katılım", Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Trakya, 2017, s. 30.

²⁸³ Osman Beyazyıldız, s. 25

²⁸⁴ Demokaan Demirel, "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839-1923)", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 473, 2011, (ss. 97-111), s. 103.

düzensizliklerin yanı sıra, Avrupa devletlerinin iktisadi faaliyetlerin kolayca yürütülmesi için yaptığı baskılar da etkili olmuştur. Belediye hizmetlerinin neredeyse hiç olmaması, huzursuzluğa yol açmıştır. Bu durum, İstanbul'da modern bir belediye örgütünün kurulmasına öncülük etmiştir. Fransız komün idaresi modeli bu süreçte referans alınmıştır.²⁸⁵

Türk yönetim tarihinde, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin önemi büyüktür. Daha öncesinde de Osmanlı Devleti'nin taşra yönetimleriyle ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Ancak 1864 Nizamnamesi, taşra yönetimini kapsamlı bir şekilde ele alan ilk düzenlemedir.²⁸⁶ Kanunun amacı, eyaletlerdeki durumu iyileştirmektir. Bu iyileştirme, merkezi denetimi ve yerel otoriteyi birleştirmeyi, eyalet başkentindeki kamu işlerinin hızlandırılmasını ve milletin temsili özelliğini geliştirmeyi hedeflemekteydi. Ülke, vilayet, sancak, kaza, karye ve köylere ayrılmıştır.²⁸⁷ Merkezi idarenin yükü oldukça ağırdır ve bu nedenle en küçük birimlerde bile azaltılması gerekmektedir. Bu nizamname, Osmanlı'nın topraklarının yönetimi açısından bir başlangıç noktasıdır. Alt birimlerde altyapı, temizlik, çarşı pazar, alışveriş, aydınlatma gibi konularda hızlı çözümler istenmektedir. Bu tür sorunların ele alınması için yetki devri yapılacak ve merkezi idarenin yükü azaltılmaya çalışılacaktır. Bu da vali veya kaymakam gibi birimlerin oluşturulmasıyla sağlanacaktır.²⁸⁸

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nin "Vilayet İşleri Özel Kısmı"nda, yerel halkın katılımını teşvik etmeye yönelik olarak her vilayette kurulacak olan "genel meclis" adı verilen bir kurumdan bahsedilmiştir. Ancak bu meclise icra yetkisi

²⁸⁵ İbrahim Tanju Akyol, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Sürecinin Günümüz Yerel Yönetim Sistemi Üzerine Etkileri", Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Tokat, 2012, s. 33.

²⁸⁶ Nazım Kartal, "İl Sistemine Geçiş Sorunsalı: Türkiye'de 1864 Vilayet Nizamnamesi ile İl Sistemine Geçilmiş Midir?" *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 23, 2014, (ss. 279-294), s. 280.

²⁸⁷ Demokaan Demirel, s. 102.

²⁸⁸ Naim Topal, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları, Tarihsel Gelişimi ve Niğde Örneği", Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Niğde, 2022, s. 4.

verilmemiş, alınan kararlar vali tarafından İstanbul'a iletilerek merkezin onayından sonra yürürlüğe girmiştir.²⁸⁹

Osmanlı yönetiminin klasik dönemlerinden beri köy toplulukları en temel birimlerden biri olmuştur. Ancak bu birimin tanınması ve önemi, XIX. yüzyılın yönetim reformlarıyla artmıştır. 1864 ve 1871 Nizamnameleri, köy yönetimine yeni bir statü tanımıştır. Osmanlı yönetimi köyleri, cemaat esasına göre örgütlemişti. Hatta aynı köyde yaşayan farklı dinden cemaatlerin bile kendi köy yönetimleri bulunmaktaydı.²⁹⁰

Osmanlı'nın idari yapısındaki önemli bir değişiklik, 22 Ocak 1871'de yürürlüğe giren İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile gerçekleşti. Bu nizamname, Osmanlı İmparatorluğu'nu 123 sancak ve 27 vilayete ayırarak idari bakımdan yeniden düzenledi Anadolu ve Rumeli'deki birçok sancak, bu nizamnamelere göre yeniden yapılandırıldı.²⁹¹ Yeni nizamname, merkezi otoritenin gücünü artırmayı amaçladı. Vilayetlerde görevlerin daha iyi bölünmesi sağlanırken, merkezi hükümetin yetkileri de genişledi. Ayrıca, merkezi yönetim tarafından taşra yönetimine nahiye eklenmesi ve bazı sancakların doğrudan merkeze bağlanması gibi değişiklikler yapıldı. Bu kararlar, merkeziyetçi bir eğilimi yansıtmaktadır.²⁹²

1876 Anayasası, yerel yönetim birimleri olarak il özel idareleri ve belediyeleri tanımlamıştır. Ayrıca, illerin yönetiminin yerinden yönetim ilkesine göre gerçekleştirileceği vurgulanmıştır.²⁹³ Ülkenin birçok bölgesinde, 1870 tarihli İdareyi Umumiye Vilayat Nizamnamesi'nin kabulüyle, genel meclislerin yetkileri artırılmış olsa da merkezi hükümetin tam kontrolü altında kalmıştır. Bu düzenlemede, yerel icra

²⁸⁹ Mehmet Karaarslan, “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü., Doktora Tezi, Ankara, 2007, s. 111.

²⁹⁰ Mustafa Gençoğlu, “1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, 2011, (ss. 29-50), s. 46-47.

²⁹¹ Ahmet Deniz, Pınar Akarçay, Adem Karakaş, “Osmanlıda Belediyeciliğin Gelişimi ve Modernleşme Çabaları”, *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 64, 2017, (ss. 314-325), s. 322.

²⁹² Gönül Türkan Demir, “Tarihsel Süreçte Vilayet Meclis-i Umumileri ve Çankırı Örneği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Karatekin Edebiyat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 4, 2014, (ss. 59-86), s. 63-64.

²⁹³ Nagehan Talat Arslan, “İdari ve Malı Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 33, 2005, (ss. 189-208), s. 193.

organlarının ve icrai karar alma yetkisinin bulunmaması, bu yapıyı tam anlamıyla bir yerel yönetim teşkilatı olarak nitelendirmeyi zorlaştırmaktadır. Ancak il genel meclisinin (vilayeti umumi meclisi), yerel yönetim teşkilatının temelini oluşturduğu düşünülebilir.²⁹⁴ 1877 yılında, İstanbul ve İstanbul dışındaki belediyeler için iki ayrı belediye kanunu çıkarıldı. Bu düzenlemeler, günümüzde belirli yerleşim merkezlerinde kurulan özel statülü belediyelerin (Büyükşehir Belediyeleri) temellerinin o dönemde atıldığını göstermektedir. Vilayetler Belediye Kanunu'na göre, taşrada kurulacak belediye teşkilatı başkan, belediye meclisi ve cemiyet-i belediye organlarını içermektedir.²⁹⁵

Netice olarak, Osmanlı Devleti'nin temellerinden Tanzimat'a kadar devam eden sağlam vergi politikaları sayesinde uzun bir süre borçsuz olarak varlığını sürdürdüğü ifade edilebilir. Ancak, 18. yüzyılda başlayan ve 19. yüzyılın başlarında artan çöküş belirtileri, Osmanlı'nın Tanzimat dönemi reformlarıyla aşmaya çalıştığı gözlenmektedir. Tanzimat'ın ilanından sonra, modern yerel yönetimlerin temel amacının, Batı tarzında demokratik yerel yönetimler kurmak değil, merkezi hükümetin taşra vilayetlerindeki zayıflayan gücünü yeniden sağlamlaştırmak ve bu güç kaybından kaynaklanan vergi kayıplarını telafi etmek olduğu belirtilebilir. Bu dönemde, merkeziyetçi bir yaklaşımın egemen olduğu bir ortamda, yerel yönetimlere geçişin ilk adımları atılmış ve aynı zamanda etkili ve verimli olmayan vergi toplama süreciyle merkezi hükümetin zayıflayan mali yapısı yeniden güçlendirilmeye çalışılmıştır.²⁹⁶

2.1.3. Cumhuriyet Dönemi

Günümüzde yerel yönetimlerden bahsedildiğinde, genellikle seçimle işbaşına gelen karar organlarına sahip kamu tüzel kişiliklerinden oluşan kuruluşlar akla gelmektedir. Batı'da, bu niteliklere sahip yerel yönetimler, 1789 Fransız Devrimi'nden sonra oluşturulmaya başlanmıştır. Türkiye'de ise çağdaş anlamda yerel yönetim

²⁹⁴ Mehmet Karaarslan, s. 111.

²⁹⁵Ebru Erdoğan, Cihat Özkan, H. Abdullah Erdoğan, “Dünya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetim Binalarının Gelişim Süreci”, *Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 12, Sayı: 2, 2019, (ss. 246-263), s. 254.

²⁹⁶ Ahmet Uçar, “Tanzimat Reformları Sürecinde Uygulamaya Konulan Vergi Politikalarının Modern Yerel Yönetimlere Etkileri”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 2, 2014, (ss. 125-139), s. 138.

uygulamaları, Cumhuriyet Dönemi'nin ilk yıllarında hayata geçirilmeye başlanmış ve temel yerel yönetim yasaları bu dönemde kabul edilmiştir.²⁹⁷

Cumhuriyeti'n ilk yıllarında, belediyelerin veya yerel yönetimlerin öncelikli görevleri, Kurtuluş Savaşı'nın ve Osmanlı'nın son dönemindeki siyasi belirsizliğin neden olduğu yıkımı onarmak ve temel hizmetleri sağlayacak seviyeye yükseltmektir. Bu dönemde yerel yönetimlerin üstlendiği bir diğer önemli görev ise savaşlar ve salgın hastalıkların neden olduğu nüfus azalışını tersine çevirecek politikalar geliştirmek ve ayrıca sorumlu oldukları bölgelerde sağlık sorunlarını çözmektir. Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan yerel yönetim kuruluşları, bu görevleri yerine getirebilecek kapasiteden uzaktı. Bu dönemde yerel yönetimlerin bütçeleri kısıtlıydı ve personel sayısı yetersizdi.²⁹⁸

Genel olarak Osmanlı dönemindeki yasal çerçeve ve belediye modelleri, Cumhuriyeti'n ilanı sonrasında, 1923-1930 döneminde belediyeler açısından ilk dönemi oluşturan süreçte devam etti. Bu süreçte, belediye kanunları ve yasal altyapılar korundu ve ek düzenlemeler yapıldı. İstanbul ve diğer vilayetler için çıkarılan belediye kanunları yanı sıra, imar, maliye ve diğer alanlardaki yasal altyapı da korundu. Büyük şehirlerde ise 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu hükümleri uygulanmaya devam etti.²⁹⁹

1921 Anayasası, Ankara Hükümetinin Kurtuluş Savaşı koşullarında hazırladığı bir belgedir ve Türkiye'nin yerel yönetimlerini hukuksal olarak en iyi konuma getirdiği düşünülebilir. Bu anayasa, illere ve bucaklara geniş yetkiler tanıdı. Vali, merkezin taşradaki temsili olarak görev yaparken sembolik yetkilere sahip bir konuma getirildi. Ancak, umumi müfettişliklerle ilgili düzenlemeler de yapıldı.³⁰⁰ 1921 Anayasası, iller için yerel işlerde "tüzel kişiliğe ve özerkliğe" sahip bir kuruluş öngördü ve bucakları,

²⁹⁷ İrfan Türkoğlu, "Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması", T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2009, s. 72.

²⁹⁸ İbrahim Bozkurt, İbrahim Halil Aytar, "Cumhuriyeti'n Yerel Yönetim Politikası: Mithat Toroğlu'nun Mersin Belediyesi Başkanlığı Örneği 1929-1942", *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 1, 2023, (ss. 63-80), s. 67.

²⁹⁹ Tarkan Oktay, "1855-2020 Döneminde Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi", *Strategic Public Management Journal*, Cilt: 6, Sayı: 12, 2020, (ss. 01-41), s. 8.

³⁰⁰ Hüseyin Çiçek, Uğur Eyidiker, Emel Poyraz, "Türkiye'de Belediye İdarelerinin Hukuksal Statüsü Üzerine Bir Değerlendirme", *Uluslararası Yönetim ve Sosyal Bilimler Sempozyumu*, Uysad, İstanbul, 2018, s. 457.

yerel yönetim kademesi içinde ek olarak tüzel kişiliğe sahip bir birim olarak düzenledi.³⁰¹

1924 Anayasası, yerel yönetimler konusunda oldukça sınırlı bir düzenleme getirmiştir. Belediyelerden bahsedilen tek madde, vergilendirme konusunu düzenlemiştir. Anayasa, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini açıkça belirlemezken, sadece temel ilkelerini ve tüzel kişiliklerini vurgulamış ve yerinden yönetim ilkesine atıfta bulunmuştur.³⁰² Anayasa, Türkiye'nin il, ilçe, bucak, kasaba ve köylere ayrıldığını belirtir. İller, kasabalar ve köylere tüzel kişilik atfeder. İllerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine göre yönetilir.³⁰³

1580 sayılı Belediye Kanunu, 1930'da yürürlüğe giren ve yerel yönetimlere ilişkin önemli bir düzenleme olan kanundur. Bu kanun, önceki ilgili kanunların yerine geçmiştir. Yeni yasaya göre, İstanbul ve Ankara dışındaki tüm belediyeler eşit statüde kabul edilmiştir. Ayrıca, nüfusu 40.000'in üzerinde olan yerlerde belediye şubeleri kurulabilecektir. Osmanlı'nın son dönemlerinden gelen deneyimlerin aktarıldığı bu kanun, dönemin en uzun süre yürürlükte kalan kanunudur. Cumhuriyeti'n ilanından sonra, yeni rejime uygun yerel yönetim anlayışının geliştirilmesinde önemli bir adım olarak kabul edilmiştir.³⁰⁴

Türkiye'nin merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılırken, 1964 yılında 5442 sayılı kanunda yapılan değişikliklerle illerin ilçelere, ilçelerin ise bucaklara ayrılacağı hükme bağlanmıştır. Anayasada yerel yönetim birimleri de tanımlanmış olup, mahalli idarelerin genel karar organlarının halk tarafından seçileceği, seçilmiş organların organlık sıfatını kazanma ve kaybetmelerinin yargı yoluyla denetleneceği belirtilmiştir. Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin kanunla düzenleneceği ve bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının

³⁰¹ Nagehan Talat Arslan, 2005, s. 193.

³⁰² İsmail Dursunoğlu, Hayriye Şengün, Mehmet Kapusızoğlu, *Modernleşme Bağlamında Türkiye'nin Sosyo-Politik Yapısı*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2019, s. 142.

³⁰³ Hüseyin Çiçek, Uğur Eyidiker, Emel Poyraz, 2018, s. 458.

³⁰⁴ Burak Koçak, Veli Sadıç, "Türkiye'de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri: İl Özel İdaresi (Araştırma Makalesi)", *Ekev Akademi Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 84, 2020, (ss. 143-160), s. 148.

aktarılabacağı da anayasal düzeyde hükme bağlanmıştır. Bu sayede yerel yönetimlere mali özerklik sağlanmış ve anayasal güvence altına alınmıştır.³⁰⁵

1982 Anayasası ile 3030 sayılı büyükşehir belediyelerine ilişkin yasal düzenleme ve 1984 yılında kurulan ilk büyükşehir belediyelerine kamu gelirlerinden daha fazla pay verilmesi, merkeziyetçiliğin zayıflatılmasına yönelik önemli adımlar olarak kabul edilir.³⁰⁶ 1924 ve 1961 Anayasaları, merkeziyetçi bir yaklaşımı benimsemiş ve illeri merkezi yönetimin taşra uzantısı olarak görmüştür. Ancak, 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanlığı makamı ve yargı başta olmak üzere bürokratik birimler güçlendirilerek kamusal alanın denetimi ve düzenlenmesi vesayet altına alınmıştır.³⁰⁷

2.2. Türkiye Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetim Organları

2.2.1. İl Özel İdaresi Yönetimi

İl özel idaresi, belirli bir yerleşim alanı ile sınırlı olmayan, il adı verilen idari coğrafyada faaliyet gösteren bir yerel yönetim birimidir. Belediye ve köylerin hizmetleri genellikle belirli bir yerleşim alanıyla sınırlıyken, il özel idaresinin faaliyetleri, il sınırları içindeki tüm bölgeyi kapsar hem yerleşim alanı içinde hem de dışında hizmet sunar. Bu bakımdan il özel idaresi, merkezi yönetimle diğer yerel yönetimler arasında bir ara düzey yerel yönetim birimi olarak kabul edilebilir.³⁰⁸

Türkiye Cumhuriyeti'nde il düzeyinde, yerel ihtiyaçların karşılanması için kurulan bir yerel yönetim birimi olan "İl Özel İdareleri", ilgili düzenlemeleri içeren 22.02.2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Bahsi geçen kanunda, İl Özel İdaresi "il halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla seçmenler tarafından seçilerek kurulan, idari ve mali açıdan bağımsız kamu kurumu" olarak tanımlanmıştır.³⁰⁹

³⁰⁵ İsmail Dursunoğlu, Hayriye Şengün, Mehmet Kapusızoğlu, s. 146.

³⁰⁶ Yakup Bulut, Muzaffer Bimay, s. 2274.

³⁰⁷ Bedir Sala, "Yeni Demokrasi Arayışları ve Türkiye'de Yerel Yönetim Politikaları", *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 6, 2016, (ss. 1716-1728), s. 1723-1724.

³⁰⁸ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, İstanbul, 2018, s. 192.

³⁰⁹ Mehmet Mecek, Yıldız Atmaca, "Yerel yönetimlerin idari yapısına ilişkin mevzuat analizi", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 76, 2020, (ss. 2068-2087), s. 2074

İl özel idaresinin bir yerleşim yerinde kurulabilmesi için o yörenin il statüsüne olması gerekmektedir. Yani, bir yerleşim biriminin kanunla il statüsüne kavuşturulması durumunda, herhangi başka bir işlem yapılmasına lüzum kalmadan, otomatik olarak orada il özel idaresi tesis edilmiş olur.³¹⁰ İl özel idareleri, illerin oluşturulmasıyla ilgili yasal düzenlemelerle kurulur ve eğer bir il ortadan kaldırılırsa, il özel idaresinin yasal varlığı da sona erer. İl özel idaresinin faaliyet alanı, il sınırlarını içerir. İl özel idarelerinin görevleri, 5302 Sayılı Yasa'da belirtilmiştir. Bu görevler arasında, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskân, toprak koruma, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmetler, yoksullara mikro kredi verme, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa sağlama, bina inşaatı, bakımı ve onarımı, kültür ve turizm, gençlik ve spor hizmetleri doğrudan ya da dolaylı olarak sunma bulunmaktadır. Belediye sınırları dışında ise, imar, katı atık yönetimi, yol, su ve kanalizasyon hizmetleri, çevre koruma, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisleriyle ilgili hizmetler sunma görevi ve yetkisine sahiptirler.³¹¹

Türkiye Cumhuriyeti'nde il (vilayet) sistemi, tarihi kökenleri Osmanlı dönemine kadar uzanan bir yapıya sahiptir. İlk olarak, 8 Ekim 1864 tarihinde Tuna Vilayet Nizamnamesi'nin kabul edilmesiyle il yönetimi resmiyet kazanmıştır. Bu düzenleme ile Edirne eyaleti dışında kalan Niş, Vidin ve Silistre eyaletleri bir araya getirilerek "Tuna Vilayeti (Vilâyet-i Tuna)" oluşturulmuştur. Ardından, 7 Kasım 1864 tarihinde yürürlüğe giren Vilayet Nizamnamesi ile il (vilayet) teşkilatı ülke geneline yayılmıştır. Bu tarihten günümüze kadar, il yönetimiyle ilgili yasal değişiklikler, toplumun ihtiyaçlarına cevap vermek üzere sürekli olarak yapılmıştır.³¹² Bölgesel yönetim yapısı içinde, il özel idaresi, il genel meclisi, vali ve il encümeni olmak üzere üç temel bileşene ayrılmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti'nde il özel yönetiminin kararları, seçilmiş organlar tarafından alınsa da merkezi idareye bağlı olan vali tarafından uygulanmaktadır. Valinin belirli görev ve yetkileri ile il özel yönetimi organlarının valiyi görevden alma yetkisinin bulunmaması, il özel yönetiminin tam anlamıyla özerk olmadığını göstermektedir. Bu

³¹⁰ Bilal Eryılmaz, s.192.

³¹¹ Sefa Çetin, "Yerel yönetim birimi olarak Türkiye'de il özel idareleri", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 25, 2009, (ss. 249-258), s. 252.

³¹² Mehmet Mecek, "Bir mülki (taşra) idare birimi olarak Türkiye'de il yönetimleri ve hukuki örgütsel yapıları", *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 2, 2020, (ss. 296-305), s. 302

durumda, il özel yönetimlerinin belediyelerin demokratik hukuk kurallarını içerdiğini iddia etmek mümkün değildir. Bu bağlamda, günümüzde, akademik çevrelerde il özel yönetimlerinin varlık nedenleri sık sık tartışılmaktadır. Yapılan değerlendirmelerden, il özel yönetiminin yerel yönetim açısından belirgin bir özelliğe sahip olmadığı sonucuna varılabilir.

2.2.1.1. İl Genel Meclisi

İl genel meclisi, il özel idaresinin karar alma organıdır ve ilgili kanunda belirtilen prensip ve yöntemlere uygun olarak ildeki seçmenler tarafından seçilen üyelerden meydana gelir.³¹³

2.2.1.1.a. Meclis Başkanlık Divanı

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 11. maddesine göre, *“Seçim sonuçlarının ilan edilmesini takip eden beşinci gün, il Genel Meclisi otomatik olarak toplanır. Bu toplantıda, en yaşlı üye meclisin başkanlığını üstlenir. Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından gizli oyla meclis başkanını, birinci ve ikinci başkan vekillerini belirler. Ayrıca, iki yedek kâtip üye de dâhil olmak üzere toplam dört kâtip üye ilk iki yıl için seçilir. İlk iki yılın sonunda, yeni bir başkanlık divanı seçilene kadar bu görevi yerine getirir. Başkanlık divanı seçimi üç gün içinde tamamlanır. Meclis başkanlığı veya başkanlık divanı boşaldığında, kalan süreyi tamamlamak için yeni bir seçim yapılır. İl Genel Meclisi'nde, meclis başkanı bulunmuyorsa birinci başkan vekili, onun da bulunmuyorsa ikinci başkan vekili otomatik olarak başkanlık eder. Meclis başkanı, meclisin düzenli çalışmasını sağlamakla sorumludur. İl Genel Meclisi'nin işleyişine dair esas ve yöntemler, İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanacak yönetmelikle belirlenir”*. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 11. maddesi, İl Genel Meclisi'nin hızlı, şeffaf ve düzenli bir şekilde toplanmasını ve çalışmasını garanti altına almaktadır. Gizli oyla başkan ve divan üyelerinin seçimi demokratik katılımı güçlendirirken, boşluk oluştuğunda yedekleme mekanizması sayesinde işleyişin aksaması engellenir.

³¹³ Süleyman Yaman Koçak, Veli Kavsara, “5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 20, 2012, (ss. 61-92), s. 68.

2.2.1.1.b. Meclis Toplantısı

Her ayın ilk haftası, belirli bir aylık tatil dönemi hariç, İl Genel Meclisi, önceden belirlenen bir gün ve mekânda toplanır. Bugün ve mekân, meclis tarafından önceden belirlenir. Bütçe görüşmelerine ayrılan toplantı süresi en fazla yirmi gün olup, diğer toplantılar için belirlenen süre en fazla beş gündür. Mutat toplantı yerinin dışında toplanma zorunluluğu olduğunda, üyelere ve valiye önceden bilgi verilir ve meclis başkanı tarafından belirlenen yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı geleneksel yöntemlerle halka duyurulur.³¹⁴

İl özel idare kanunun 12. maddesine göre “*Toplantılar genellikle açık olup, İl Genel Meclisi’nde, Meclis Başkanı veya herhangi bir üyenin gerekçeli bir önerisi üzerine, katılımcıların salt çoğunluğuyla kapalı oturum düzenlenebilir. Salt çoğunluk, katılımcıların yarısından az olmayan bir çoğunluk olarak tanımlanır. İl genel meclisi toplantılarının görüşmeleri, görevliler tarafından kaydedilir ve bu kayıtlar başkan ile kâtip üyeler tarafından onaylanır. Toplantılar meclisin kararıyla ses veya görüntü kaydedicilerle kaydedilebilir. Ayrıca, özel idare teşkilatı ve ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının birim amirleri, gündemdeki konularla ilgili olarak meclis toplantılarına davet edilir ve bilgi sunarlar. İl Genel Meclisi Başkanı, acil durumlarda gerektiğinde yılda üç defadan fazla ve her toplantı için bir birleşimi geçmeyecek şekilde meclisi toplantıya çağırabilir. Olağanüstü toplantı çağırısı ve gündem, meclis üyelerine yazılı olarak en az üç gün öncesinden duyurulur ve ayrıca geleneksel yöntemlerle ilan edilir. Olağanüstü toplantılarda, çağırıcıyı gerektiren konular dışında herhangi bir konu görüşülemez*”. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 12. maddesi, İl Genel Meclisi toplantılarının gerekçeli öneri ve salt çoğunluk kararıyla kapalı oturum düzenlenmesi şeffaflığın esas olduğunu ancak gizliliğin gerekebileceği hassas konuların da dikkate alındığını göstermektedir. Toplantıların kaydedilmesi ve başkan ile kâtip üyelerce onaylanması, meclisin kararlarının doğruluğunu ve izlenebilirliğini sağlamaktadır. Ses ve görüntü kaydının meclis kararıyla yapılabilmesi, toplantıların daha geniş bir kitleye ulaştırılabilmesi açısından modern bir yaklaşım olarak kabul edilebilir. Özel idare ve kamu kurumlarının birim amirlerinin meclis toplantılarına katılıp bilgi sunması, karar

³¹⁴ Şengül AKÇA, “Türkiye’de İlçe Yönetiminin İdari Sorunları: Acıpayam, Serinhisar ve Buldan Örnekleri”, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Denizli, 2006, s. 36.

alma süreçlerine bilgi desteği sağlayarak yerel yönetimlerin etkinliğini göstermektedir. Bu tür toplantılarda sadece çağrışı gerektiren konuların görüşülebilmesi, olağanüstü toplantıların gündem dışına çıkmasını engelleyerek verimliliği artırmaktadır.

2.2.1.1.c. Gündem

İl genel meclisinin gündemi, meclis başkanı tarafından belirlenir ve üyelere en az üç gün önceden bildirilir. Valinin önerdiği hususlar gündeme alınır. Meclis üyeleri de il özel idaresine ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir.³¹⁵

2.2.1.1.d. Toplantı ve Karar Yeter Sayısı

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 14. maddesi, İl Genel Meclisi'nin salt çoğunlukla toplanıp, katılanların çoğunluğuyla karar almasını sağlar. Karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Eşit oy durumunda meclis başkanının oy kullandığı taraf üstün sayılır. Gizli oylamada eşitlik varsa, tekrar oylama yapılır, yine eşitlik olursa kura çekilir. Meclis toplanamazsa, üç gün içinde yeniden toplanır. Fiziksel engelli üyeler oylarını bir vekil aracılığıyla kullanabilir. Kararlar kaydedilir ve imzalanır.

2.2.1.1.e. Meclis Kararlarının Kesinleşmesi

İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir.³¹⁶

³¹⁵ Ahmet Cemil Ergun, “Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler ve Karatay Belediyesi Örneği”, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Karaman, 2013, s. 33

³¹⁶ Ahmet Cemil Ergun, s. 34

2.2.1.1.f. Görev ve Yetkileri

Şunlar meclisin görev ve yetkileridir:³¹⁷

- İl özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- Encümen üyelerini ve ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.
- Kabul edilecek şartlı bağışları belirlemek.
- Taşınmaz mal alımı, satımı, trampa işlemleri, tahsislerin yapılması, tahsis şeklinin değiştirilmesi veya tahsisli taşınmazın akar hale getirilmesi için izin vermek; üç yıldan uzun süre kiralanması veya süresi yirmi beşi geçmemek kaydıyla sınırlı ayni hakların tesisine karar vermek.
- Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıkların kurulması veya bu ortaklıklardan ayrılma, sermaye artışı ve gayrimenkul yatırım ortaklıklarının oluşturulması gibi konularda kararlar almak mümkündür.
- Büyükşehir Belediyeleri dışında kalan il sınırları ve belediye sınırları dışındaki alanların çevre düzeni planlarını ve imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak.
- Kabul edilmiş olan bütçe ve kesin hesap, kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Stratejik planları, yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak.

2.2.1.1.g. İhtisas Komisyonları

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 16. maddesi, İl Genel Meclisi'nin ihtisas komisyonları kurmasına olanak tanır. Bu komisyonlar, en az üç, en fazla beş kişiden oluşur, ancak Plân ve Bütçe ile İmar ve Bayındırlık komisyonları yedi kişiye kadar olabilir. Komisyonlar, meclisteki siyasi partiler ve bağımsız üyelerin sayısına göre oranlanarak oluşturulur. Bazı komisyonların (eğitim, kültür, sosyal hizmetler; imar ve

³¹⁷ Recep Bozlağan, Aynur Can, "İl Özel İdaresinde Valinin Yürütme Organı Olması Sorunu Ve Bir Çözüm Önerisi", *Öneri Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 32, 2009, (ss. 217-232), s. 224.

bayındırlık, çevre ve sağlık; plân ve bütçe) kurulması zorunludur. İmar ve Bayındırlık Komisyonu, meclis toplantısından sonra on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü içinde çalışmalarını tamamlar. Komisyon raporları zamanında sunulmazsa, konu meclis başkanı tarafından gündeme alınır. Kamu kurum temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları, komisyon toplantılarına oy kullanmadan katılabilir ve görüş bildirebilir. Komisyon raporları halka açıktır ve talep edenlere belirli bir bedelle sunulabilir.

2.2.1.1.h. Denetim Komisyonu

5302 sayılı Kanun'un 17. maddesi, İl Genel Meclisi'nin her yıl ocak ayında, il özel idaresinin gelir, gider ve hesaplarını denetlemek için gizli oyla bir denetim komisyonu kurmasını düzenler. Bu komisyon 3 veya 5 üyeden oluşur ve siyasi parti gruplarının meclisteki temsiline göre şekillenir. Komisyon, il özel idare binasında çalışır, uzman kişilerden veya kamu personelinden destek alabilir. Çalışmalarını şubat sonuna kadar tamamlar, raporunu mart ayının 15'ine kadar sunar. Suç teşkil eden durumlar tespit edilirse, yetkili mercilere bildirilir.

2.2.1.1.i. Meclisin Feshi

Meclisin fesih gerekçeleri, 5302 sayılı kanundun 22 maddesine göre; İl genel meclisi;

- Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa,
- İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştayın kararı ile feshedilir.

İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, toplantıların ertelenmesi hususunu en geç bir ay içinde karara bağlar.

Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.

2.2.1.1.i. Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi

5302 sayılı Kanun'un 21. maddesine göre, il genel meclisi üyeliği, üyenin ölümü veya istifası gibi durumlarda otomatik olarak sona erer. Ayrıca, üye, özürsüz veya izinsiz olarak art arda üç birleşim gününe veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmazsa, üyeliği düşer. Bu durumda, üyenin savunması alındıktan sonra meclis üyelerinin salt çoğunluğuyla bir karar alınır. Üyeliğin düşmesi için, seçilme yeterliliğini kaybeden üyelerle ilgili olarak, vali tarafından yapılan bildirim sonrasında Danıştay karar verir.

2.2.1.2. Vali

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 29. maddesine göre “Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir” şeklinde bir düzenlenmiştir. Valinin görevleri arasında:³¹⁸

- İl özel idaresinin en üst yetkilisi olarak yönetimini ve yönlendirmesini sağlamak, İl Özel İdaresinin çıkarlarını korumak yer alır.
- Ayrıca, il özel idaresini stratejik plâna uygun bir şekilde idare etmek, kurumsal stratejiler geliştirmek ve bu doğrultuda bütçe ve performans planı hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek valiye aittir.
- Vali, il özel idaresini devlet dairelerinde ve resmî törenlerde temsil eder ve gerektiğinde yargı yerlerinde onu temsil etmek veya vekil tayin etmek gibi görevleri de üstlenir.
- İl encümeni toplantılarına başkanlık eder,
- İl özel idaresine ait taşınır ve taşınmaz malları yönetir, gelir ve alacaklarını takip eder ve tahsil eder.
- Sözleşmeleri imzalama yetkisine sahiptir.
- İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygular, bütçeyi uygular ve bütçe dışı aktarmaları yapar. Personel atamalarını gerçekleştirir.

³¹⁸ Ahmet Cemil ERGUN, s. 36-37

- İl özel idaresinin bağı kuruluşlarını denetler.
- Şartsız bağışları kabul eder,
- İl halkın refahı ve huzuru için gerekli önlemleri alır ve yoksullar için ayrılan bütçeyi kullanır.
- Ayrıca, il özel idaresine verilen kanuni görevleri yerine getirir ve yetkilerini kullanır.

5302 sayılı Kanun'un 31. maddesi, yerel yönetimlerin planlama süreçlerine dair önemli düzenlemeler içerir. Vali, yerel yönetimler genel seçimlerinden sonraki altı ay içinde, ilin kalkınma hedeflerine ve mevcut bölgesel planlara uygun bir stratejik plan hazırlamakla yükümlüdür. Yıllık performans planı ise, belirlenen hedeflere ulaşma sürecini takip etmek ve değerlendirmek için kullanılan bir araçtır. Stratejik plan ve performans planı, bütçenin oluşturulmasında kritik öneme sahiptir. Bu belgeler, bütçe hazırlığı sırasında il genel meclisinde görüşülüp onaylanır. Böylece, bütçenin hangi hedeflere yönelik olarak hazırlanacağı ve nasıl bir yol haritası izleneceği belirlenmiş olur. Bu nedenle, bütçe sürecinin başarılı bir şekilde yürütülebilmesi için stratejik ve performans planlarının kabul edilmesi hayati bir aşamadır.

5302 sayılı Kanun'un 32. ve 33. maddeleri, vali ile il özel idaresi arasındaki işleyişi ve yönetim süreçlerini düzenleyen önemli hükümler içerir. 32. madde, valinin belirli durumlarda yetkilerini devretme yetkisini belirleyerek, idarenin daha verimli çalışmasına olanak tanır. Bu, yönetsel süreçlerin hızlandırılmasını ve iş bölümü yapılmasını sağlarken, valinin daha stratejik konulara odaklanmasına da yardımcı olur.

2.2.1.3. İl Encümeni

İl encümenleri, il özel idarelerinde danışma ve yürütmeye yardımcı organ olarak görev yapar. Bu encümenler, 3 meclis üyesi ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği 2 üyeden oluşur ki bu üyeler kanunda belirtilen şartlarla seçilir. Encümen toplantıları valinin başkanlığında gerçekleşir, vali katılmadığında ise genel sekreter başkanlık yapar. Toplantılarda görüşlerine başvurulmak üzere valinin onayı ile birim amirleri oy hakkı olmaksızın görüşlerini bildirebilir. Atanmış üyelerin de İl Encümeni'nde yer aldığı 5302 sayılı kanunun 25. maddesi ile düzenlenmiştir. Dolayısıyla, bu kanunla il encümeninde seçilmiş ve atanmış üyeler bir araya

gelmektedir. Bu değişiklik, önceki kanunla karşılaştırıldığında daha demokratik bir yapı sağlamıştır.³¹⁹

5302 sayılı Kanun'un 27. maddesi, encümenin toplantı düzenleme ve karar alma sürecini belirlemektedir. Encümen, haftada en az bir kez önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Acil durumlarda, encümeni toplantıya çağırma yetkisi başkana aittir. Toplantılar, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile gerçekleştirilir ve kararlar katılanların salt çoğunluğu ile alınır. Oyların eşitliği durumunda, başkanın bulunduğu tarafın görüşü kabul edilir, ancak çekimser oy kullanılamaz. Bu düzenlemeler, encümenin işleyişinde düzenlilik ve etkinliği sağlamayı amaçlamaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. maddesi, encümenin ihale komisyonu olarak gerçekleştireceği toplantılarda da benzer kurallara uymasını sağlamaktadır. Gündem, vali tarafından hazırlanırken, encümen üyeleri de gündem maddeleri önerebilmektedir. Encümen, gündemdeki konuları en geç bir hafta içinde görüşüp karara bağlamakla yükümlüdür. Alınan kararlar, başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanmaktadır. Karara muhalefet eden üyeler, itiraz gerekçelerini açık bir şekilde belirtme hakkına sahiptir. Vali, encümenin kanun ve il genel meclisi kararlarına aykırı bulduğu bir kararı bir sonraki toplantıda tekrar ele almasını isteyebilir. Ancak, encümen bu kararda ısrar ederse, karar kesinleşir. Bu durumda vali, kesinleşen kararın uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine on gün içinde yürütmeyi durdurma talebiyle başvurur. İtiraz, Danıştay tarafından en geç altmış gün içinde karara bağlanır. Ayrıca, encümen başkanı ve üyeleri, kendi, ikinci dereceden akrabaları ve evlatlıklarıyla ilgili konuların görüşüldüğü toplantılara katılamazlar.

İl Encümeninin görev ve yetkileri ise 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 26. maddesi, il encümeninin görev ve yetkilerini düzenlemektedir. Bu hükme göre, il encümeni aşağıdaki görevleri yerine getirir:³²⁰

- İl genel meclisi, ilin uzun vadeli hedeflerini, yıllık iş programını, bütçe harcamalarını ve gerçekleşen harcamaların hesaplanmasını içeren stratejik plan,

³¹⁹ Mahmut Umut Ferman Akbulut, “5302 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, *R&S – Research Studies Anatolia Journal*, Cilt: 1, Sayı: 2, 2018, (ss. 352-357), s. 354.

³²⁰ Ahmet Cemil Ergun, s. 35-36.

yıllık çalışma programı, bütçe ve kesin hesap gibi önemli belgeleri inceleme ve görüşlerini bildirmekle sorumludur.

- Kamulaştırma işlemleri, meclisin yıllık çalışma programında yer alan işlemlerle doğrudan ilgili olup, kamu yararı için özel mülkiyete el koyma işlemidir ve bu kararları Meclis alıp uygular.
- Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirleme yetkisi de il genel meclisine aittir ve bu, beklenmedik harcamaların finansmanını düzenleme anlamına gelir.
- Meclis ayrıca, bütçede belirlenen fonksiyonel sınıflandırmalar arasında aktarma yapabilir ve bu, belirli alanlardaki harcamaların ihtiyaçlara göre yeniden düzenlenmesini sağlar.
- Kanunlarla öngörülen cezaların uygulanması yetkisi de meclise aittir ve genellikle yönetim ve hizmetlerle ilgili ihlaller için geçerlidir.
- Vergi, resim ve harçlar dışındaki ihtilafların sulh yoluyla çözümüne karar verme yetkisi de meclise aittir ve bu belirli bir miktarı geçmeyen para ihtilaflarının uzlaşma ile sonuçlanmasını sağlar.
- Meclis ayrıca, taşınmaz malların satışı, takası veya kiralanması gibi kararları uygular ve bu işlemleri yürütür. Ayrıca, umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini de belirler.
- Vali tarafından meclise havale edilen konularda görüş bildirme görevi de Meclise verilmiştir ve bu, yerel yönetim ile valilik arasındaki iletişimi ve iş birliğini sağlar.
- Kanunlarla verilen diğer görevleri de yerine getirme sorumluluğu da İl Genel Meclisi'nin görevidir ve genellikle ilin genel yönetimiyle ilgili diğer konuları içerir.

2.2.1.4. İl Özel İdaresi Bütçesi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 45. maddesi, İl özel idaresinin stratejik planına uygun olarak hazırlanan bütçe, ilin mali yılı ve sonraki iki yılın gelir ve gider tahminlerini kapsar ve bu gelirlerin toplanmasına, harcamaların yapılmasına olanak

tanır. Ancak bütçeye, ayrıntılı harcama planları ya da finansman ve gelir düşürücü değişiklikler eklenemez. Belirlenen sürede bütçe tasarısı kesinleşmezse, vali durumu İçişleri Bakanlığı'na iletir ve bakanlık 30 gün içinde nihai bir karar alır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 46. maddesine göre,

“İl özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. İlçelerde bu yetki kaymakam tarafından kullanılır. İlçelere gönderilecek ödeneklerin, il özel idaresi malî kontrol yetkilisi tarafından vize edilmesi yeterlidir. Bu ödeneklerin harcanması sırasında ayrıca harcama öncesi kontrol işlemi yapılmaz.”

Bütçe hazırlanırken her aşamanın kontrol edilmesi ve onaylanması gereken makamlar net bir şekilde belirtilmiştir. Özellikle vali ve kaymakam gibi yerel yöneticilerin ödeneklerin kullanımındaki rolü, bu yöneticilerin hesap verebilirliğini artırmaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 47. maddesi, her yılın hesap dönemi sonunda, bütçenin kesin hesabı mart ayında vali tarafından encümene sunulur. Kesin hesap, il genel meclisinin mayıs ayındaki toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Bu süreçte, bütçeye dair kurallar uygulanmaya devam eder. İl özel idaresinin bütçe ve muhasebe işlemlerine ilişkin temel esaslar, Maliye Bakanlığı'nın görüşü doğrultusunda İçişleri Bakanlığı tarafından çıkartılacak yönetmeliklerle düzenlenir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 44. maddesine göre,

İlin stratejik plânına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı Devlet malî yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.”

Son olarak, il genel meclisinin bütçeyi dengeyi bozmadan kabul etme zorunluluğu, mali sürdürülebilirliği güvence altına almaktadır. Bu da meclisin keyfi harcama veya gelir artırıcı kararlar almasını engellemektedir. Bütçe tasarısının belli tarihlerde hazırlanması ve onaylanması gerektiği gibi düzenlemeler ise idarenin planlı ve disiplinli bir şekilde yönetildiğini göstermektedir.

2.2.2. Büyükşehir Belediye Yönetimi

Büyükşehir (metropol) ölçeğinde kurulan yerel yönetimlerin amacı artan ve büyüyen kentsel sorunların daha etkili şekilde çözümlenmesini sağlamaktır. Klasik

kentsel yönetimlerden farklı nitelikler gösteren bu yönetim örgütleri yaygın olarak metropoliten yönetim veya anakent yönetimi gibi isimler almaktadır. Toplumların gelişmişlik süreçlerine bağlı olarak farklı zamanlarda ortaya çıkmışlardır ve ülkelerin şartlarına, öncelik ve beklentilerine göre farklılaşan bir gelişim seyri izlemişlerdir.³²¹ 5216 sayılı Kanun'un 4. maddesinde büyükşehir tanımı “*Toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.*” şeklinde yapılmıştır.

2.2.2.1. Büyükşehir Belediye Meclisi

5216 sayılı Kanun'un 12 Maddesine göre; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve belirtilen esas ve usullere uygun olarak seçilen üyelerden meydana gelir. Büyükşehir belediye başkanı aynı zamanda büyükşehir belediye meclisinin başkanıdır ve büyükşehir sınırları içinde bulunan diğer belediyelerin başkanları, doğal üye olarak büyükşehir belediye meclisinde yer alırlar. Büyükşehir belediye meclisi için ayrı bir adaylık süreci bulunmamaktadır. Her ilçe büyükşehir sınırları içinde bir seçim bölgesi oluşturur ve ilçe belediye meclisine seçilen üyelerin ilk beşte biri sırayla büyükşehir belediye meclisine geçer. Bu uygulama yedek üyeler için de geçerlidir. Doğal üyeler olan büyükşehir belediye başkanı ve ilçe belediye başkanları da bu sürece dâhil edilir. Bu şekilde büyükşehir belediye meclisi oluşur. Büyükşehir belediye başkanı, bu meclisin hem doğal üyesi hem de başkanıdır.³²²

2.2.2.1.a. Meclis Toplantısı

5216 sayılı Kanun'un 13. maddesi, büyükşehir belediye meclisinin toplantı düzenleme kurallarını belirler. Meclis, her ayın ikinci haftasında belirlenen gün ve yerde toplanır ve kendi takdirine bağlı olarak bir aylık tatil yapma hakkına sahiptir. Bütçe görüşmeleri için ayrılan toplantılar en fazla yirmi gün sürebilirken, diğer toplantılar beş günle sınırlıdır. Eğer toplantının meclis dışındaki bir yerde yapılması gerekiyorsa, üyeler önceden bilgilendirilir ve meclis başkanının belirlediği yerde toplanılır. Toplantı yeri ve

³²¹ Alpaslan Yiğit, s. 40.

³²² Yusuf Karakılçık, *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020, s. 223.

zamanı halka duyurulmalıdır. Acil durumlarda, büyükşehir belediye başkanı, yılda üç kez ve her seferinde bir birleşimi geçmemek koşuluyla meclisi toplantıya çağırabilir. Olağanüstü toplantılar için çağrı ve gündem, en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak bildirilir ve ilan edilir. Bu tür toplantılarda, çağrıyı gerektiren konular dışında başka hiçbir madde görüşülmez.

2.2.2.1.b. Meclis Kararlarının Kesinleşmesi

5216 sayılı Kanun'un 14. maddesi, büyükşehir belediye başkanının ve meclisinin karar alma süreçlerini düzenler. Büyükşehir belediye başkanı, belediye meclisi kararlarını yedi gün içinde yeniden görüşülmek üzere meclise iade etme yetkisine sahiptir; bu yetki, özellikle kararların hukuka aykırı olduğunu düşündüğü durumlar için geçerlidir. Ancak meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla alınmadığı sürece geçerlidir. Kesinleşen kararlara karşı başkanın idari yargıya başvurma hakkı bulunmaktadır. Büyükşehir ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştikten sonra en geç yedi gün içinde ilgili mülki idare amirine iletilmelidir. Bu süre içinde iletilmeyen kararlar uygulanmaz. Mülki idare amiri de hukuka aykırı olduğunu düşündüğü kararlar için idari yargı mercilerine başvurma hakkına sahiptir. Ayrıca, büyükşehir sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin aldığı imar kararları, alındıkları tarihten itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluk açısından incelenir. Uygun bulunması durumunda, bu kararlar büyükşehir belediye başkanına iletilir. Üç ay içinde görüşülmeyen kararlar ise otomatik olarak onaylanmış kabul edilir.

2.2.2.1.c. İhtisas Komisyonları

5216 sayılı Kanun'un 15. maddesi, büyükşehir belediye meclisinin ihtisas komisyonlarıyla ilgili düzenlemeleri içerir. Büyükşehir belediye meclisi, beşten az olmamak üzere dokuz üyeden oluşan ihtisas komisyonları kurma yetkisine sahiptir ve bu komisyonlar meclis üyeleri arasından seçilir. İhtisas komisyonlarının oluşturulmasında, her siyasi parti grubu ile bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısına oranı dikkate alınır. İmar ve bayındırlık, çevre ve sağlık, plan ve bütçe, eğitim, kültür, gençlik ve spor ile ulaşım komisyonları kurulması zorunludur. İmar komisyonu, meclis

toplantısını takip eden on iş günü içinde görevlerini tamamlamak zorundadır; diğer komisyonlar ise beş iş günü içinde tamamlar. Eğer raporlar belirtilen süre içinde sunulamazsa, komisyon başkanlığı tarafından değerlendirilebilir ve meclis gündemine taşınabilir. Komisyon çalışmalarında uzman kişiler etkin bir şekilde yer alabilir; kamu kurumları, üniversiteler, sendikalar ve sivil toplum kuruluşları, davet edilmeleri halinde ihtisas komisyonu toplantılarına katılarak görüşlerini paylaşabilirler. İhtisas komisyonlarının ele aldığı konular, komisyon içerisinde görüşüldükten sonra meclis tarafından karara bağlanır. Ayrıca, komisyon raporları kamuoyuna açık bir şekilde sunulur ve talep edenlere belirlenen bir maliyetle verilir.

2.2.2.2. Büyükşehir Belediye Başkanı

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 17. maddesinde “büyükşehir ve ilçe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz” ifadesine yer verilmiştir. Bu ifade belediye kaynaklarının amacının dışında yani genele değil özele hitap etmesini önlemek içindir. Diğer taraftan belediye başkanının seçilmiş temsilci olma sıfatıyla, ulusal ya da uluslararası çeşitli sportif ve kültürel faaliyetlerde, faaliyetlerin gerçekleştirildiği şehri, ilçeyi ev sahibi olarak temsil etmesi de bir diğer görevlerinden biridir.³²³

2.2.2.2.a. Görev ve Yetkileri

Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:³²⁴

- Belediye yönetiminin başı olarak belediyeyi yönetmek.
- Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, kurumsal politika oluşturmak ve bunlara uygun olarak örgütü yönetmek, belediyenin fayda ve çıkarlarını gözetmek.

³²³ Reha Bayansar, “Büyükşehir Belediyesi ve Yerel Demokrasi”, *Düşünce Dünyasında Türkiz Dergisi*, Cilt: 7 Sayı: 40, 2016, (ss. 107-122), s. 114.

³²⁴ Reha Bayansar, s. 114.

- Büyükşehir belediye meclisine ve encümenine başkanlık etmek ve kararları uygulamak.
- Belediyeye bağlı kuruluşların ve işletmelerin etkin ve verimli yönetilmelerini sağlamak.
- Yetkili organların kararını alarak büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağış kabul etmek.
- Mahkeme ve resmi makamlara karşı belediyenin temsil görevini yerine getirmek.
- Nikâh kıymak.
- Gerektiğinde ilçe belediyeleri ile görev ve sorumluluk paylaşımı yapmak, Yukarıda sayılan görevlerin haricinde başkanlar yerel düzeyde bir siyasetçidirler dolayısıyla siyasi faaliyetlerde de bulunabilirler.

2.2.2.2.b. Belediye Başkanlığının Sona Ermesi

5216 sayılı Kanun'un 19. maddesi, büyükşehir belediye meclisinin sonlandırılmasına neden olan eylem ve işlemlerle ilişkilendirilen büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının görevine son verme sürecini düzenler. Bu maddenin öngördüğü üzere, belediye başkanlarının görevine, Danıştay tarafından verilen bir kararla son verilir. Bu durum, meclisin işleyişini olumsuz etkileyen ve hukuka aykırı eylemlerin önüne geçmek amacıyla yürürlüğe konulmuş bir düzenlemedir.

2.2.2.2.c. Danışmanlar

5216 sayılı Kanun'un 20. maddesi, büyükşehir belediyelerinde danışman atama süreçlerini ve bu danışmanların çalışma koşullarını düzenler. Nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehir belediyelerinde başkan, en fazla on danışman atama yetkisine sahiptir; diğer belediyelerde ise bu sayı beş ile sınırlıdır. Danışmanların atanabilmesi için en az dört yıllık bir yüksek öğrenim kurumundan mezun olmaları gerekmektedir. Danışmanlık görevi, ilgili kişiler için memuriyete geçiş, sözleşmeli ya da işçi statüsünde çalışma anlamına gelmez. Danışmanların görev süreleri, sözleşme süreleriyle sınırlıdır ve belediye başkanının görev süresini geçemez. Danışmanlara ödenecek ücretler,

büyükşehir belediyesi genel sekreterine ödenen brüt aylık miktarın %75'ini aşmamak üzere, belediye meclisi tarafından belirlenen miktarlarda brüt ücret olarak ödenir.

2.2.2.3. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının liderliğinde, belediye meclisinin üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçtiği beş üye ile birlikte oluşturulur. Ayrıca, biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçtiği beş üye daha bulunur. Büyükşehir belediye encümeninin başkanı ve seçilmiş üyelerine, Devlet memur aylıkları için belirlenen katsayı ile 12.000 gösterge rakamı çarpılarak elde edilen aylık brüt ödenek verilir. Memur üyelerine ise bu miktarın yarısı ödenir. Toplantılarda belediye başkanının yokluğunda genel sekreter başkanlık görevini üstlenir. Yasada, encümenin görevleri açıkça belirtilmemiştir. Bu nedenle, büyükşehir belediyesi için normal belediye yasası hükümleri geçerlidir ve büyükşehir belediye encümeni, il belediyesi encümeniyle aynı görevleri ve çalışma esaslarını benimser.³²⁵

2.2.3. Belediye Yönetimi

Türkiye Cumhuriyeti'nde belediye yönetiminin kurulması, organlarının oluşması, organların denetimi, görevine son verilmesi, görev ve yetki alanı, idari ve mali özerkliği vb. konuları genel olarak düzenleyen ilkeler 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde düzenlenmiştir. Bu Kanunun gayesi, belediyenin oluşumunu, organlarını, idaresini, yetkilerini, sorumluluklarını ve işleyiş esaslarını düzenlemektir. Belediye yönetiminin kurulması, işleyişi, görev ve yetki alanı, organlarının göreve geliş yönetimi, organlar arası ilişkiler, organlık sıfatının son bulması, belediyelerin personel yönetimi, belediyenin mali yönetimi vb. birçok konu ayrıntılı olarak 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir.³²⁶ 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesine göre:

³²⁵ Yusuf Karakılçık, s. 225.

³²⁶Uğur Sadioğlu, *Türkiye ve Almanya'da Yaşanan Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması: Yeni Bir Model Önerisi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018, s. 344.

- *“Belediye: Belde sakinlerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş ve seçmenler tarafından seçilen karar organıyla idari ve mali bağımsızlığa sahip kamu tüzeli kişisini ifade eder.*
- *Belediyenin organları: Belediye meclisini, belediye encümenini ve belediye başkanını ifade eder.*
- *Belde: Bir belediyenin bulunduğu yerleşim birimini ifade eder.*
- *Mahalle: Belediye sınırları içinde benzer ihtiyaçlara ve önceliklere sahip olan ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birimi ifade eder”.*

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13. maddesine göre:

“Bir kişi ikamet ettiği beldeye hemşehri olarak kabul edilir. Hemşehriler, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgi alma ve belediye yönetiminin yardımlarından yararlanma hakkına sahiptirler. Yardımların insan onurunu koruyacak şekilde sunulması zorunludur”

düzenlemesinde, belirli bir süre belirtilmemiştir. Bu madde, vatandaşlar için mahalle muhtarlıklarından kayıtlarının başladığı noktadan itibaren geçerli olurken, yabancılar için ikamet izinlerine dayalı olarak belediye ile borç ve hak ilişkilerini düzenler. Belediye, toplumsal ve kültürel bağların güçlendirilmesi ve kültürel mirasın korunması için gerekli faaliyetleri gerçekleştirir. Bu çabalar kapsamında, üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum örgütlerinin ve uzman kişilerin katılımını teşvik edecek tedbirler alınır. Herkes, belediyenin mevzuata uygun olarak aldığı kararlarına, verdiği emirleri ve yaptığı duyuruları yerine getirmekle ve belediye tarafından belirlenen vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür.

2.2.3.1. Belediye Meclisi

Belediye meclisi, yerel halk tarafından seçilen ve çoğulcu bir yapıyı yansıtan, yerel düzeyde demokratik temsili sağlayan belediyenin ana ve en kritik karar organıdır. Temel olarak, meclis yasama, danışma ve denetim rollerini üstlenir. Meclis, belediyenin en önemli karar organı olmasının yanı sıra yerel demokratik yapılanmanın temsilcisidir,

bu nedenle önemli görevler ve yetkilere sahiptir.³²⁷ Belediye başkanı, “serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm” esaslarına göre, yargı yönetimi ve denetimi altında, çoğunluk sistemi ile doğrudan belde halkı tarafından beş yıl süre için seçilmektedir.³²⁸

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 19. maddesine göre,

“Belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilânını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanır. Meclis bu toplantıda, üyeleri arasından, gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile en az iki kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar. Başkanlık divanı seçimi üç gün içinde tamamlanır. Meclise belediye başkanı, katılamaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da katılamaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder. Ancak yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantısı meclis başkan vekilinin başkanlığında yapılır. Başkanlık divanında boşalma olması durumunda kalan süreyi tamamlamak üzere yenisi seçilir. Meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür. Meclisin çalışması ve katılıma ilişkin esas ve usûller Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.”

2.2.3.1.a. Görev ve Yetkileri

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesine göre, belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

- Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.
- Bütçe ve kesinhesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek. Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.
- Borçlanmaya karar vermek.

³²⁷ Merve Ahsen Demir, “Türkiye’de Belediye Meclis Üyelerinin Temsilde Adalet Bakımından Değerlendirilmesi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 78, Sayı: 2, 2023, (ss. 311 – 332), s.317

³²⁸ Uğur Sadioğlu, s. 353.

- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.
- Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.
- Şartlı bağışları kabul etmek.

2.2.3.1.b. Meclis Toplantısı

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 20. maddesi, belediye meclisinin toplantı düzenlemeleri ve süreçlerine ilişkin önemli hususları belirlemektedir:

- Belediye meclisi, her ayın ilk haftasında önceden belirlenmiş bir günde toplanır ve resmî tatillerde çalışmalarına ara verebilir. Yılda bir ay tatil kararı alma yetkisi vardır. Bütçe görüşmeleri için ayrılan toplantılar en fazla yirmi gün sürerken, diğer toplantılar beş günle sınırlıdır. Eğer toplantının mutlak yerinde yapılması mümkün değilse, meclis başkanı tarafından belirlenen başka bir yerde toplanabilir ve üyeler önceden bilgilendirilmelidir. Toplantıların yeri ve zamanı belde halkına duyurulur.
- Meclis toplantıları genellikle açıktır, ancak gerekçeli bir öneriyle katılımcıların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılabilir. Görüşmeler, görevliler tarafından tutanağa geçirilir ve başkan ile kâtip üyeler tarafından imzalanır. Ayrıca, toplantılar sesli ve görüntülü cihazlarla kaydedilebilir.
- Büyükşehir belediye başkanı, acil durumlar söz konusu olduğunda, yılda üçten fazla olmamak kaydıyla ve her seferinde bir birleşimi geçmeyecek şekilde meclisi toplantıya çağırabilir. Olağanüstü toplantılar için çağrı ve gündem, en az üç gün önceden yazılı olarak duyurulmalı ve ayrıca ilan edilmelidir. Olağanüstü toplantılarda yalnızca çağrıyı gerektiren konular görüşülür.

2.2.3.1.c. Gündem

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 21. maddesi, belediye meclisinin gündem oluşturma sürecine dair düzenlemeleri kapsamaktadır. Her ayın başında, belediye başkanı meclisin gündemini belirler ve bu gündem, toplantıdan en az üç gün önce meclis üyelerine iletilir. Aynı zamanda, gündem halkın bilgilendirilmesi için çeşitli yöntemlerle de duyurulur. Ayrıca, her ayın ilk toplantısında belediye başkanı ve meclis üyeleri, belediye işlerine dair konuların gündeme alınmasını önerme hakkına sahiptir. Bu öneri, toplantıya katılanların çoğunluğu tarafından kabul edilirse, söz konusu konu gündeme alınır. Özel bir durum olarak, imar konuları ve yıllık bütçe dışındaki diğer konular ile üyelerin önerileri, toplantıya katılanların çoğunluğunun onayı ile doğrudan belediye meclisi tarafından görüşülüp karara bağlanabilir. Bu durum, meclisin işleyişini hızlandırır ve karar alma süreçlerini daha esnek hale getirir. Bu madde, belediye meclisinin gündemini oluşturma ve konuları karara bağlama süreçlerini düzenleyerek, şeffaf ve demokratik bir işleyiş sağlamayı amaçlar.

2.2.3.1.d. Toplantı ve Karar Yeter Sayısı

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 22. maddesine göre, belediye meclisi, tam üye sayısının çoğunluğuyla toplanır. Ancak, toplantı için gerekli olan karar yeterliliği, üye tam sayısının en az dörtte birine ulaşmak zorundadır. Oylama sırasında, eğer oylar eşit çıkarsa, meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk olarak kabul edilir. Gizli oylamalarda eşitlik durumunda oylama tekrarlanır; eşitlik devam ederse kura çekilir. Eğer meclis toplanamazsa, başkan, üç gün içinde yeni bir toplantı tarihi belirler. Bu yeni toplantıda, üye tam sayısının dörtte birinden az olmamak kaydıyla bir araya gelinmesi gerekmektedir. Toplantılar sırasında karar yeterliliği olup olmadığını belirlemek için yoklama yapılabilir. Üyeler, oylarını bizzat kullanır; fiziksel engelli üyeler ise bir temsili aracılığıyla oy kullanabilirler. Oylama gizli olarak, işaretle veya isimle yapılır ve oylar kabul, ret veya çekimser olarak kullanılabilir. Alınan kararlar, meclis başkanı ve kâtip üyeler tarafından imzalanır ve bir sonraki toplantıda üyelere dağıtılır.

2.2.3.1.e. Meclis Kararlarının Kesinleşmesi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesine göre,

“Belediye başkanı, hukuka aykırı bulduğu meclis kararlarını, gerekçesiyle birlikte beş gün içinde meclise geri iade edebilir. Tekrar görüşülmesi talep edilmeyen kararlar veya meclisin salt çoğunluğuyla ısrar ettiği kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarla aldığı kesinleşmiş kararlara karşı on gün içinde idari yargıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde ilgili yerel idare amirine iletilir. İlgili yerel idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde kamuoyuna duyurulur”.

Belediye meclisi kararlarının kesinleşme süreci yasada açıkça belirtilmiştir. Belediye başkanının meclis kararlarını geri gönderme yetkisi, güçlendirici bir veto niteliği taşır çünkü kararlar, gerekçeli bir şekilde geri gönderildiğinde daha yüksek bir çoğunlukla kabul edilmelidir. Belediye başkanı, geri gönderme yetkisini kullanırken kararın yerindelik değerlendirmesi yapamaz. Yasada, belediye başkanının hukuka aykırılık tespit etmesi durumunda, kararı meclise geri iade edebileceği belirtilmiştir. Ayrıca, kararın yürürlüğe girmesi için en üst düzey mülki idare amirine iletilmesi gerekmektedir. Mülki idare amiri, hukuka aykırı olduğunu düşündüğü kararlar için idari yargıda iptal davası açabilir.³²⁹

2.2.3.1.f. İhtisas Komisyonları

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 24. maddesine göre,

“Belediye meclisi, en az üç en fazla beş üyeden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Komisyonların kurulacağı süre, bir yılı geçmeyecek şekilde, aynı meclis kararında belirtilir. İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin mecliste temsili oranına göre oluşturulur. Plân ve bütçe ile imar komisyonlarının il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde kurulması zorunludur. Meclis toplantısından sonra imar komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü içinde kendilerine verilen işleri sonuçlandırır. Komisyonlar, işlerle ilgili raporlarını bu sürenin sonunda meclise sunmazlarsa, konu doğrudan meclis başkanı tarafından gündeme alınır.”

Bu madde meclislerdeki azınlık partilerinin karar alma sürecine katılabilmesi noktasında demokrasi ve katılım açısından önemlidir.³³⁰

İhtisas komisyonları, görüşülen işlerin ardından belediye meclisinde karara bağlanır. İhtisas komisyonu toplantılarına, mahalle muhtarları, ildeki kamu kuruluşlarının amirleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, kendi görev alanlarına dair konular hakkında görüş bildirebilirler, ancak oy kullanma hakları bulunmamaktadır. Uzman kişilerin katılımıyla komisyon çalışmaları yürütülebilir. Komisyon raporları kamuya açık bir şekilde duyurulur ve ilgilenen kişilere belirlenen bir ücret karşılığında sunulabilir”.

³²⁹ Hayri Keser, Ayhan Akoğul, “Türkiye’de belediye meclisi kararlarının yargısal denetimi”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 2, 2013, (ss. 105-140), s.116.

³³⁰ Uğur Sadioğlu, s. 349.

Bu düzenleme yerel demokrasi ve yerel yönetimlerin uzmanlık bilgisine dayalı olarak işlemesi konularında olumlu görülmüştür.³³¹

2.2.3.1.g. Denetim Komisyonu

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 25. maddesine göre,

“Her ocak ayında, 10.000'in üzerindeki nüfusa sahip il ve ilçe belediyeleri ile bu belediyelere bağlı belediyeler, geçmiş yılın gelir-gider durumunu, hesap kayıtlarını ve işlemlerini kontrol etmek amacıyla kendi üyelerinden oluşan bir denetim heyeti seçer. Bu denetim heyeti, üye sayısı üç ile beş arasında değişen bir komisyondan oluşur ve üyeler, gizli oyla belirlenir. Denetim heyetinin seçiminde, mecliste bulunan siyasi parti gruplarının ve bağımsız üyelerin oranları göz önünde bulundurulur. Denetim heyeti, belediye başkanının belirlediği bir yerde çalışır ve ihtiyaç duyduğunda kamu personeli veya diğer uzman kişilerden yardım alabilir. Heyetin toplantılarına katılan kamu kuruluşlarından görevlendirilen personellere belirlenen günlük ücretler ödenir. Heyetin görev süresi ve atanan uzmanların nitelikleri, belediye meclisi tarafından belirlenir. Denetim heyeti, belediye birimleri ve bağlı kuruluşlardan istediği bilgi ve belgeleri talep edebilir ve bu taleplerin derhal yerine getirilmesi zorunludur. Çalışmalarını kırkbeş iş günü içinde tamamlayan heyet, hazırladığı raporu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunar. Eğer suç işlendiğine dair bir bulgu ortaya çıkarsa, meclis başkanlığı gerekli mercilere suç duyurusunda bulunma yetkisine sahiptir. Bu düzenlemeler, belediyelerin hesap verebilirliklerini artırmak ve kamu kaynaklarının doğru kullanımını sağlamak amacıyla yapılmıştır”.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 25. maddesi denetim sürecini açıklamaktadır. Bu düzenleme, yerel yönetimlerin şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkesini güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Her yıl ocak ayında, nüfusu 10.000'in üzerinde olan belediyeler, bir önceki yılın mali durumunu incelemek için kendi içlerinden bir denetim heyeti oluşturmakla yükümlüdür. Denetim heyeti, belediyenin gelir ve giderlerini, hesaplarını ve işlemlerini kontrol etmektedir. Heyet, siyasi partilerin meclisteki oranlarına göre belirlenen üyelerden gizli oyla seçilir. Bu, denetim sürecinde siyasi dengelerin gözetildiğini ve tüm tarafların temsil edilebildiğini göstermektedir. Ayrıca, heyet çalışmaları sırasında ihtiyaç duyduğu kamu görevlileri ya da uzman kişilerden yardım alabilmektedir. Belediye çalışanlarına ödenen günlük ücretler, bu sürecin adil ve düzenli bir şekilde yürütülmesine katkı sağlamaktadır. Heyet, çalışmalarını belirlenen süre içinde tamamlayıp mart ayının sonuna kadar rapor sunmak zorundadır. Eğer suç teşkil eden bir duruma rastlanırsa, meclis başkanlığı durumu yetkililere bildirir. Bu hüküm, belediyelerin mali işlemlerinin titizlikle denetlendiğini ve yanlış ya da usulsüz bir durum tespit edildiğinde gerekli yasal süreçlerin başlatılacağını vurgulamaktadır.

³³¹ Uğur Sadioğlu, s. 349.

2.2.3.1.h. Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesi, belediye meclisine geniş yetkiler tanıyarak belediye başkanının ve belediye yönetiminin hesap verebilirliğini sağlamak amacıyla düzenlenmiştir. Bu madde, belediye meclisinin belediyenin faaliyet raporunu değerlendirmesi, denetim komisyonu aracılığıyla bilgi edinmesi ve çeşitli yollarla belediye çalışmalarını denetlemesi için gerekli mekanizmaları sunar. Meclis üyeleri, belediye işleriyle ilgili olarak soru sorma hakkına sahiptir. Bu sorular meclis başkanlığına önerge yoluyla iletilbilir ve yazılı ya da sözlü şekilde yanıtlanabilir. Ayrıca, meclis üyeleri, en az üçte bir oranındaki bir grup oluşturarak genel görüşme açılmasını talep edebilirler. Bu talep kabul edildiği takdirde, konu gündeme alınır ve mecliste tartışılır. Yetersizlik durumlarında, belediye başkanının faaliyet raporu meclise sunulduğunda yeterli çoğunluk sağlanamazsa, bu durum tutanakla birlikte mülki idare amirine iletilir ve dosya vali tarafından Danıştay'a gönderilir. Danıştay, yetersizlik kararını uygun bulursa belediye başkanı görevden alınır. Bu süreç, belediye başkanının görev süresi boyunca meclis tarafından denetlenebileceğini ve gerekirse görevden alınabileceğini gösterir. Gensoru önergesi ise belediye başkanına karşı daha ciddi bir denetim mekanizması olarak işlev görür. Meclis üye tam sayısının en az üçte birinin imzasıyla sunulabilen gensoru önergesi, meclisin salt çoğunluğunun onayıyla gündeme alınabilir. Gensoru önergesinin görüşülmesi için en az üç gün beklenir ve ardından özel prosedürlerle karar bağlanır. Bu süreç, belediye başkanının meclis tarafından ciddiyetle denetlenmesini sağlayan önemli bir mekanizmadır.

2.2.3.1.ı. Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 29. maddesine göre, belediye meclis üyelerinin görev süreci ve üyeliklerinin sona erme durumları belirli kurallara bağlanmıştır. Meclis üyeliği, üyenin ölümü ya da istifa etmesi gibi durumlarda otomatik olarak sona erer. İstifa etmek isteyen bir üye, istifa dilekçesini belediye başkanına sunar; bu dilekçe daha sonra meclisin bilgisine getirilir. Üyeliğin sona ermesi için bir diğer durum ise meclis üyesinin özürsüz veya izinsiz olarak üst üste üç toplantıya ya da bir yıl içindeki toplantıların yarısına katılmamasıdır. Böyle bir durumda, üyenin savunması alındıktan sonra, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla üyeliğin sona erdirilmesine karar verilir. Bu, meclis üyelerinin görevlerine düzenli olarak katılım göstermesini zorunlu

kılarak, sorumluluklarının altını çizen bir kuraldır. Buna ek olarak, belediye meclis üyeliği için gerekli yeterlilikleri kaybetme durumu da üyeliğin sona ermesine yol açabilir. Böyle bir durumda, vali tarafından yapılan bildirim üzerine, Danıştay üyeliğin sona ermesine karar verir. Bu düzenlemeler, meclis üyelerinin görevlerini etkin şekilde yerine getirmesini sağlamak ve onların yeterliliklerini korumak amacıyla getirilmiştir.

2.2.3.2. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı ve temsilcisi aynı zamanda yürütme organıdır. Belediye başkanı, halk tarafından çoğunluk usulü ile beş yıl için seçilmektedir. Belediye başkanları, 1963 yılına kadar belediye meclisleri tarafından seçilirken, 1963 yılından itibaren tek dereceli olarak halk tarafından seçilmeye başlanmıştır.³³² Belediye başkanı, belediye yönetiminin yürütme organını temsil eder ve belediye meclisi ile encümene başkanlık yapar. Günümüzde artık seçimle göreve gelmesi, 1963 yılı öncesinde atanma yoluyla gelen belediye başkanlarının gücünün artmasına yol açmıştır. Ancak, güçler ayrılığı ilkesi gereği, belediye birimleri arasında dengeli bir güç dağılımı sağlanmalıdır. Bu nedenle, güçlerin dengeli bir şekilde dağıtılması için dengeleyici adımlar atılmıştır. Bu bağlamda, belediye meclisinin güçlendirilmesi ve katılımcı demokrasinin desteklenmesi amacıyla iyileştirmeler yapılmıştır, böylece güçler ayrılığı ilkesi zedelenmeden korunmuştur.³³³

2.2.3.2.a. Görev ve Yetkileri

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38. maddesine göre, Belediye başkanının sorumlulukları ve yetkilerinden bazıları şunlardır:

- Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye

³³² Hüsamettin Ünaç, Feyzullah Ünal, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 17, 2007, (ss. 1-24), s. 8.

³³³ Merve Ahsen Demir, 2023, s.317.

faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

- Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- Meclise ve encümene başkanlık etmek.
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.

2.2.3.2.b. Belediye Başkanının Özlük Hakları

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 39. maddesine göre, belediye başkanlarına, görevde bulundukları süre boyunca sağlanan bazı önemli ayrıcalıklar ve sosyal haklar tanınmıştır. Belediye başkanları, izne ayrıldıklarında veya hastalandıklarında maaşlarından kesinti yapılmaması gibi özel bir hakka sahiptir. Bu durum, belediye başkanlarının görevlerini kesintisiz bir şekilde sürdürebilmeleri ve maddi olarak mağdur olmamaları için getirilmiş bir düzenlemedir. Ayrıca, belediye başkanlığı görevini belirli bir süre yapmış olanlar, belirli koşullar sağlandığında, personel kanunlarına tabi bir kadroya atanabilirler. Bu durumda, belediye başkanlığı döneminde geçirilen süreler, memuriyet kıdemi olarak sayılır. Bu düzenleme, belediye başkanlarının memuriyet haklarından faydalanabilmelerini ve kamu görevi sürelerinin bütünlük arz etmesini sağlar. Belediye başkanları, devlet memurları ile sosyal haklar ve yardımlar konusunda benzer haklara sahiptir. Kendileri ve bakmakla yükümlü oldukları kişiler, devlet memurlarının yararlandığı sosyal hak ve yardımlardan aynı şekilde faydalanırlar. Bu uygulamalar, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çerçevesinde gerçekleştirilir.

2.2.3.2.c. Başkan Vekili

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 40. maddesi, belediye başkanının izin, hastalık ya da görevde bulunmadığı diğer durumlarda yerine bir başkan vekili atanmasını düzenler. Bu madde, belediye başkanının geçici olarak görevinden ayrılması durumunda belediye işlerinin kesintiye uğramaması için alınan önlemleri açıklar. Belediye

başkanının geçici olarak görevde bulunmadığı zamanlarda, belediye meclisi üyeleri arasından bir başkan vekili atanır ve bu vekil, belediye başkanının yetkilerini devralarak belediyenin işlerini yürütmeye devam eder. Başkan vekilinin atanması, belediye başkanının yetkilerini geçici olarak kullanmasını sağlarken, bu süreçte vekilin alacağı ödeme de kanunda belirlenen kurallara göre düzenlenir. Başkan vekili, belediye başkanının yetkilerini devraldığı süre boyunca, başkana yapılan ödemelerden yararlanabilir. Bu düzenleme, belediye yönetiminin sürekliliğini ve etkinliğini güvence altına almak amacıyla yapılmıştır.

2.2.3.2.d. Stratejik Plân ve Performans Programı

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41. maddesi, belediye başkanlarının seçim sonrasında yapmaları gereken stratejik planlama sürecini ayrıntılı şekilde düzenler. Bu süreç, belediyelerin etkili ve planlı bir şekilde yönetilmesini sağlamak amacıyla uygulanır. Belediye başkanları, kalkınma planı, programlar ve varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan hazırlamak zorundadır. Bu planın, ilgili olduğu yılın başından önce tamamlanması ve yıllık performans programının da bu plana paralel şekilde hazırlanması gerekir. Stratejik plan, belediye meclisine sunulur ve onay alındıktan sonra uygulamaya geçirilir. Stratejik plan hazırlanırken üniversiteler, meslek odaları ve ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınması zorunludur. Bu katılımcı yaklaşım, belediye yönetiminin daha kapsamlı ve paydaş odaklı olmasını sağlar. Stratejik plan ve performans programı, aynı zamanda belediyenin bütçesini oluşturma sürecinde temel belge niteliğindedir. Belediye meclisi, bütçe görüşmelerinden önce bu belgeleri inceleyip onaylar. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyeler için stratejik plan hazırlama zorunluluğu bulunmamakla birlikte, bu belgelerin hazırlanması bütçe sürecinde büyük önem taşır. Stratejik planlama ve performans programı, belediyelerin kaynaklarını etkili ve verimli kullanmalarına yardımcı olur ve yönetimde uzun vadeli bir vizyon geliştirilmesini teşvik eder.

2.2.3.2.e. Yetki Devri

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 42. maddesi, belediye başkanına belirli durumlarda yöneticilik pozisyonundaki belediye görevlilerine görev ve yetkilerini

devretme yetkisi tanımaktadır. Bu düzenleme, belediye başkanının yönetim sürecinde esneklik sağlamasına ve görev dağılımını optimize etmesine olanak tanır. Belediye başkanı, uygun gördüğü durumlarda, işlerin daha etkin bir şekilde yürütülmesi ve yönetimin verimliliğinin artırılması amacıyla bu yetkilerini devredebilir. Bu sayede, başkanın zamanını daha stratejik işlere odaklaması ve belediye yönetimindeki hiyerarşinin etkin bir şekilde işlemesi sağlanır. Ayrıca, görev ve yetki devri, belediyenin işleyişinde hızlı ve etkili karar alma süreçlerini destekler.

2.2.3.2.f. İhtilâf Hâli

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 43. maddesi, belediye başkanının birinci ve ikinci derecedeki kan ve kayın hısımları ile evlatlıkları arasında, belediye ile çatışma durumlarında dava açılması gerektiğinde izlenecek yolu düzenler. Bu durumda, belediyeyi temsilen dava açma yetkisi, meclis birinci başkan vekiline verilmiştir. Eğer birinci başkan vekili yoksa, ikinci başkan vekili veya onların yetkilendirdiği kişiler bu temsil görevini üstlenir. Bu düzenleme, belediye başkanının kişisel çıkarları ile belediyenin çıkarları arasında bir çatışma yaşanması durumunda, belediyenin haklarının korunmasını sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Böylece, başkanın yakınlarıyla olan ilişkileri nedeniyle belediyenin çıkarlarının zedelenmesi engellenmiş olur. Dava sürecinin, belediyenin meclis başkan vekilleri tarafından yürütülmesi, belediyenin yönetim yapısının şeffaflığını artırır ve olası çıkar çatışmalarını minimize eder.

2.2.3.2.g. Belediye Başkanlığının Sona Ermesi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 44. maddesi, belediye başkanlığının sona erme koşullarını ayrıntılı bir şekilde düzenlemektedir. Başkanlık, doğal sebeplerle, yani ölüm veya istifa gibi durumlarla otomatik olarak sona erer. Ancak, başkanın görevden ayrılmasını gerektiren durumlarda, yerel yetkililerin kararı alınması ve bu kararın İçişleri Bakanlığı'na bildirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, başkanın görev yapma yeterliliğini kaybetmesi, ciddi bir hastalık veya engellilik durumu gibi haller de başkanlığın sona ermesine yol açabilir. Bu tür durumlarda, meclisin feshine sebep olacak eylemlere katılması da söz konusu olduğunda, İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine Danıştay'ın kararı ile başkanlık sona erdirilebilir.

2.2.3.3. Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediye yönetiminin ikinci derecede karar ve danışma organıdır. Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, diğer belediyelerde ise, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden, oluşmaktadır.³³⁴

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 33. maddesine göre,

“Belediye başkanı toplantılara katılmadığında, belediye başkanının belirlediği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümenin başkanlığını yapar. Encümen toplantılarında, gündemdeki konularla ilgili olarak ilgili birim amirleri, belediye başkanının oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.”

2.2.3.3.a. Görev ve Yetkileri

Belediye encümeninin görevlerine 5393 sayılı Belediye Kanunun 34. maddesinde yer verilmiştir:

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek gibi önemli bir denetim ve danışma rolü vardır.
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, belediyenin planlarını fiziksel olarak gerçekleştirmek adına önemlidir.
- Öngörülmeven giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçenin dengesini korumak açısından önem taşır.
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, bütçe esnekliğini sağlamak için gereklidir.

³³⁴ Hüsamettin Ünaç, Feyzullah Ünal, s. 10

- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek, belediyenin yasal yükümlülüklerini yerine getirmesi açısından önemli bir sorumluluktur.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek, hukuki süreçleri yönetmek açısından etkilidir.
- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek, belediyenin mülkiyet işlerini düzenlemek için gereklidir.
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek, belediyenin toplumsal düzen ve güvenliğini sağlamak için önemlidir.
- Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek, belediyenin geniş yelpazedeki yasal sorumluluklarını yerine getirmesi açısından önemlidir.

2.2.3.3.b. Encümen Toplantısı

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 35. maddesi, encümenin toplantı düzenleme ve karar alma süreçlerini ayrıntılı bir şekilde belirler. Encümen, önceden belirlenen gün ve saatte toplanır; acil durumlarda ise belediye başkanı tarafından özel olarak toplantıya çağrılabilir. Toplantıda, yeterli üye sayısı sağlandığında kararlar genellikle çoğunlukla alınır. Bu kural, encümenin ihale komisyonu olarak gerçekleştirdiği toplantılarda da geçerlidir. Eşit oy durumunda, başkanın bulunduğu tarafın çoğunluk olarak kabul edilmesi ve çekimser oy kullanılmaması ilkesi geçerlidir. Bu durum, karar alma süreçlerinde netlik sağlar ve çıkabilecek uyuşmazlıkları azaltır. Gündem ise belediye başkanı tarafından hazırlanır, encümen üyeleri ise gündem maddelerine önerilerde bulunabilir. Ancak, havale edilmemiş konular toplantılarda ele alınamaz. Havale edilen konular ise bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır. Alınan kararlar, başkan ve üyeler tarafından imzalanırken, karara karşı çıkan üyelerin gerekçelerini açıklama hakkı vardır. Bu, demokratik bir süreç ve hesap verebilirlik açısından önemlidir. Ayrıca, encümen üyeleri, kendi kan ve kayın hısımları ile evlatlıklarıyla ilgili işlerin görüşüldüğü toplantılara katılamazlar.

2.2.3.4. Belediye Bütçesi

Belediyenin stratejik planı ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belirli bir dönemi kapsayan gelir ve gider tahminlerini içerir ve bu bütçe doğrultusunda gelirler toplanır ve harcamalar yapılır. Bütçeye ayrıntılı harcama ve finansman programları da eklenir. Belediyenin bütçe yılı, Devlet mali yılı ile uyumludur ve bu süreçte bütçe dışı harcamalar yapılamaz. Belediye başkanı ve diğer harcama yetkisi olan görevliler, bütçe ödeneklerini etkin, tasarruflu ve yerinde kullanma konusunda sorumludur. Bu düzenlemeler, belediyenin mali yönetimini düzenli ve şeffaf bir şekilde yürütme amacını taşır.³³⁵

Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce belediye encümenine sunulmakta ve İçişleri Bakanlığına gönderilmektedir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide etmekte ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirmektedir. Belediye Encümeni, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunmaktadır. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul etmektedir. Ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girmektedir.³³⁶

2.2.4. Köy Yönetimi

Türkiye Cumhuriyeti'nde, genellikle iki bin kişiyi geçmeyen gezici yerleşim alanları genellikle köy olarak tanımlanır. 442 Sayılı Köy Kanunu'nun 7. maddesi, köyü, taşınabilir veya taşınmayan mallara sahip, ayrıca bu kanunda belirtilen görevleri yerine getiren bağımsız bir varlık olarak tanımlar.³³⁷ Köyler yerel yönetim birimleri içinde nüfus ve coğrafi alan olarak en küçük birimler arasında görülmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nde köyler 1924 yılından bu yana 442 Sayılı Köy Kanununda belirtildiği

³³⁵ Hüsamettin Ünaç, Feyzullah Ünal, s. 11.

³³⁶ Hüsamettin Ünaç, Feyzullah Ünal, s. 11.

³³⁷ Bilal Eryılmaz, s. 229.

gibi nüfusu 2000'nin altında olan küçük yerleşim birimleri olarak kabul görmektedir. Köylerin ekonomik yapısı büyük ölçüde tarım ve hayvancılığa bağlıdır. Köyler yerel halkın sayıca az olmasından dolayı karşılıklı ilişkilerin daha sıcak olduğu mahalli yerleşim birimleridir. Köy yönetiminde köyün ortak ihtiyaçlarının karşılanması için muhtar, ihtiyar heyeti ve köy derneği adı verilen organ görev yapmaktadır.³³⁸

Köy tüzelkişiliğinin organları; köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtarıdır. Bunlardan muhtar yürütme organı, ihtiyar meclisi ve köy derneği danışma ve karar organlarıdır. Kanunun 20.maddesine göre, her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı, bir de ihtiyar meclisi bulunmalıdır.³³⁹

2.2.4.1. Köy İhtiyar Meclisi

Meclis ana karar alma organıdır. Bu meclis, benzer bir yapıya sahip olan belediye encümeni gibi seçimlik ve doğal üyeler olmak üzere iki farklı üye türünden oluşur. Seçimlik üyeler, köy derneği tarafından tek seferde ve çoğunluk esasıyla seçilir. Seçilen üyeler, köy derneği tarafından beş yıl süreyle görevlendirilirler, bu süre zarfında siyasi partiler aday gösteremez. Köy ihtiyar meclisi nüfusu 1000'den az olan yerleşim birimlerinde 8, 1001-2000 arası nüfusu olan köylerde 10, daha fazla olanlarda ise 12 üyeden oluşur. Bu üyelerin yarısı asıl, yarısı yedek üye olarak belirlenir. Seçimde en çok oy alan adaylar arasından asıl ve yedek üyeler seçilir. Seçimler beş yılda bir düzenlenir.³⁴⁰

İhtiyar meclisi, en az haftada bir kez toplanarak köy işlerini değerlendirir. Meclis toplantıları, köy muhtarı tarafından çağrılır. Ancak, ihtiyar meclisi, muhtarın çağrı yapmadığı veya belirlenmiş toplantı günü olmadığı durumlarda, kendi isteğiyle toplanabilir. Toplantı günleri ve işler hakkında köy muhtarına bilgi verilir (442, md.42).

İhtiyar meclisi, köy işlerini en öncelikli olanından başlayarak sıraya koyar ve bir iş tamamlandıktan sonra diğerine geçer. Eğer sağlık, yol veya okul gibi önemli işlerin ihmal edildiği veya şikâyet edildiği duyulursa, işleri gözden geçirmek üzere kaymakam

³³⁸Ahmet Güven, Battal Dülger, s. 51.

³³⁹Şafak Başa, 2007, s. 7.

³⁴⁰Şafak Başa, 2007. s. 10.

veya vali tarafından belirlenen yolda yapılır (442, md.43). İhtiyar meclisinin sorumlulukları şunlardır (442, md.44):

- İhtiyar meclisi, köylülerin çalışarak doğrudan yapabileceği işleri belirler ve hangi işlerin para veya işçi ile yapılacağına karar verir. Köy işlerinden köylülerin imece ile çalışarak gerçekleştirebileceği işleri, köylülerin boş zamanlarına bırakır.
- Bu Kanunun 13. ve 14. maddelerinde belirtilen zorunlu ve isteğe bağlı işleri yapmak için gerektiğinde köy içindeki gayrimenkulleri değerine satın alır. Mal sahibi razı olmazsa, iş kaza veya vilayet idare heyeti tarafından gözden geçirilir ve heyetin kararına itiraz edilemez.
- Tarlası olmayan veya yetiştirmeyen köylülere köy içindeki boş araziden bir parça tahsis eder ve tasarrufu mal sandığına veya diğer kuruluşlara geçmiş araziye köy adına satın alarak, arazisi olmayanlara taksitle ödeme yapmak zorundadır.
- İhtiyar meclisi, köylülerin kaç gün çalışacaklarını belirler ve köylülere ödenecek miktarı saptar.
- Köy işleri için her bir köylüye ödenecek miktarı belirler.

Paranın harcanmasında köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyeleri tarafından herhangi bir usulsüzlük veya haksız harcama olmamasına dikkat edilir. Eğer hükümet tarafından yapılan bir inceleme sonucunda usulsüzlük veya haksız harcama tespit edilirse, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerinin malları Maliyece Tahsili Emval Kanunu'na göre satılarak, köylülerin parası ödenir (442, md.45).

Mecburi işleri yapmayan, toplamayan veya toplattırmayan köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerine, kaza idare meclisi tarafından 10 ila 50 lira arasında para cezası verilir. Bu ceza, Maliyece Tahsili Emval Kanunu'na göre tahsil edilir ve köy sandığına teslim edilir (442, md.46).

2.2.4.2. Köy Muhtarı

Köy veya mahalle tüzel kişiliğinde, yönetimin başında muhtar bulunmaktadır. Muhtar köy derneği ve mahalle halkı tarafından seçilmektedir. Muhtar seçimlerinde siyasi partiler aday gösteremezler ve muhtarların iş başındaki grev süreleri 5 yıldır.

İhtiyar heyeti ile köy işlerini yürütmekte aynı zamanda köy içerisinde huzuru ve barış ortamını sağlamaktadır.³⁴¹ 442 Sayılı Köy Kanunun 35. maddesine göre, “*Muhtar, devletin bir memuru olarak, görevleri Devlet işleri ve köy işleri olmak üzere iki ana kısımda toplanır*” Muhtarın Devlet işleri arasında şunlar bulunmaktadır:

- Kamu tarafından yayınlanan yasaları ve düzenlemeleri köy içinde duyurmak ve halka açıklamak.
- Köy içinde düzeni ve güvenliği sağlamak.
- Salgın ve bulaşıcı hastalıkları yetkililere bildirmek.
- Tıp bilgisi olmayanların hastalara ilaç vermesini önlemek ve durumu resmi makamlara bildirmek.
- Köy halkının aşılansması için çalışmalar yürütmek.
- Gelen ve giden kişileri izlemek ve şüpheli durumları rapor etmek.
- Aylık doğum, ölüm, evlenme ve boşanma kayıtlarını tutmak ve nüfus memuruna iletmek.
- Vergi toplamak için gelen tahsildarlara rehberlik etmek ve yolsuzluk vakalarını resmi mercilere bildirmek.
- Asker toplamak ve kaçak askerleri resmi makamlara bildirmek.
- Eşkiya durumlarını izlemek ve resmi makamlara rapor etmek.
- Irza, cana, mala zarar verenleri köy korucuları ve gönüllü korucularla yakalayarak resmi makamlara iletmek.
- Yangın ve sel gibi durumlarda köylüleri organize ederek müdahale etmek.

Muhtarın yürüttüğü köy işleri 442 sayılı Köy kanunun 37 maddesinde aşağıdakiler gibi yer almaktadır.

- 13. ve 14. maddeler kapsamındaki işleri ihtiyar meclisiyle görüşüp gerçekleştirmek.
- 14. madde kapsamındaki işler için köylülere rehberlik etmek.

³⁴¹Naim Topal, s. 63

- Köy işleri için gerekli parayı ihtiyar meclisi kararıyla toplamak.
- Toplanan parayı kullanmak için ihtiyar meclisiyle müzakere etmek.
- Her ay yapılan harcamaları ihtiyar meclisine rapor etmek.
- Köyü temsil etmek üzere ihtiyar meclisiyle davalara bakmak ve mahkemede temsil etmek.

Muhtarın bu görevleri sırasında köylülerle etkileşimde bulunması, köyün yaşamını düzenlemesi ve halkın çıkarlarını koruması oldukça önemlidir. Bu sayede muhtar, köyde idari işlevi yerine getirir ve devletin temsilcisi olarak önemli bir rol üstlenir.

2.2.4.3. Köy Derneği

Köy Derneği, köydeki tüm seçmenlerden oluşan ve köyün genel karar organı olan bir kuruluştur. Ancak günümüzde işlevselliğini kaybetmiş bir organdır. Köy Derneği, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerini seçme yetkisine sahip olan kadın ve erkek köylülerin bir araya geldiği toplantıya denir. 442 sayılı Köy Kanununun 20. maddesine göre, “*Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyeleri, doğrudan köylüler arasından Köy Derneği tarafından seçilir*”. Köy Derneği'nin temel sorumlulukları şunlardır:³⁴²

- *Köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini belirlemek*
- *Gönüllü olan işleri zorunlu hale getirilmesi konusunda karar almak*
- *Köyün başka bir köyle birleşmesi veya ayrılması durumunda, belediye kurulması için gerekli şartların oluştuğunu belirlemek*

2.2.4.4. Köy Bütçesi

Ülkemizin köy bütçesi, köy idarelerinin gelir ve giderlerini yıllık olarak öngören ve bu kaynakların yıl içinde yasal olarak belirlenen işlere ve hizmetlere harcanmasını sağlayan bir düzenlemedir. Bu karar, köylerin mali durumunu netleştirmekte ve yönetimde şeffaflığı artırmaktadır. Gelir ve gider tahminleri, köylerin ihtiyaçları ve

³⁴² Bilal Eryılmaz, s. 231.

yapılan harcamalar doğrultusunda dengelenir ve köy halkının refahı için önemli bir araçtır. Köylerin ekonomik ve sosyal gelişimine katkı sağlamak amacıyla bu bütçe, köy yönetimlerinin etkin ve verimli bir şekilde faaliyet göstermesini sağlamaktadır.

2.2.4.4.a. Köyün Gelirleri

442 sayılı Kanun'un 15. fıkrasına göre, köy işlerinin büyük bir kısmı köylülerin imece usulü bir araya gelerek gerçekleştirdikleri faaliyetlerle yürütülmektedir. Ancak, köy gelirleri, köyün işlerini yürüten aylıklı görevlilerin maaşlarını karşılamakta veya köy sınırları içinde yapılması zorunlu olan işlerin finansmanında yetersiz kalıyorsa, köy ihtiyar meclisi bir karar alarak, köyde yaşayan veya maddi bağları olan kişilere, her birinin durumuna göre belirlenen en yüksek miktarı aşmayan bir ödeme yapılmasını sağlar. 442 sayılı Köy Kanununun 17 maddesine göre, köy parası şunları içerir:

- İhtiyar meclisi tarafından köylülere yapılan ödemeler,
- Bu kanuna göre uygulanan ceza paraları,
- Köy adına yazılı emlak ve arazi geliri,
- Arazi ve emlak gelirleri,
- Avarız gelirleri (ağaç, arazi, emlak, para),
- Hediye ve bağışlanan paralar ve mallar,
- Köy adına ekilen tarlalardan elde edilen gelir,
- Köy tezgâh, ambar ve dükkân gelirleri,
- Mühürlenecek ilmühaberlerden alınan para (bu para ihtiyar meclisi tarafından belirlenen cetvele göre alınır, kaymakam veya vali tarafından onaylanır),
- Köy sınırları içindeki taş, kireç, tuğla, kiremit, çorak, kil gibi ocaklardan alınan para,
- Çay ve nehirler üzerindeki kayık ve sal geliri,
- Köy sınırları içindeki otlağın ve meranın kira gelirleri,
- Köyde satışa çıkarılan hayvanlardan alınan para (zephiye resmi),
- Köy sınırları içinde satılan hayvanlardan alınan ihtisap resmi.

2.2.4.4.b. Köyün Giderleri

442 sayılı Köy Kanununun 18 maddesine göre, köy bütçesi, iki farklı kategoriye ayrılır: birincisi köylülerin taleplerine bağlı olmayan harcamalar, diğeri ise köylülerin taleplerine bağlı harcamalardır.

442 sayılı Köy Kanununun 19. maddesine göre, köylülerin taleplerine bağlı olmayan harcamalar şunları içerir:

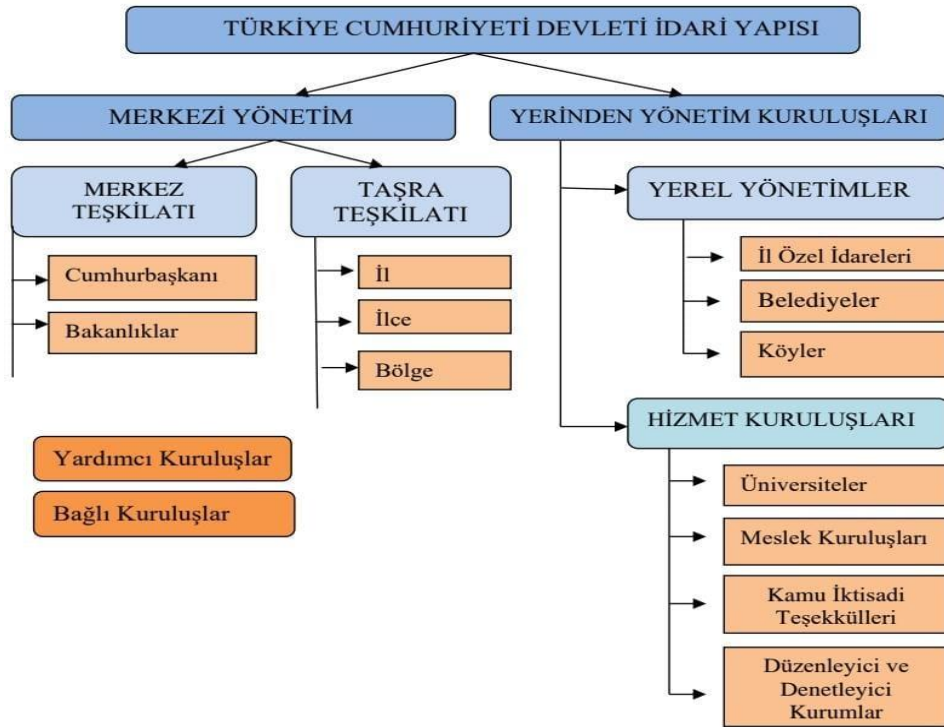
- Köy muhtarı için köy derneği tarafından ödenen aylık veya yıllık ücret,
- Eğer mevcutsa kâtip için ödenen ücret,
- Köyün adına kayıtlı veya vakfa ait emlak ve arazinin vergileri ve diğeri giderleri,
- Köyün zorunlu işlerini yerine getirmek için gereken harcamalar,
- 12. madde uyarınca isteğe bağlı iken mecburi hale getirilen işlere yönelik harcamalar,
- Köy işlerini yönetecek kişilere ödenen aylık ücretler.

Köy bütçesi, bu harcamaları köyün idari işleyişi ve toplumsal ihtiyaçlarına göre yönlendirir. Köylülerin katkıları ve diğeri kaynaklar, köyün sürdürülebilirliğini desteklemek ve gelişimini teşvik etmek için kullanılır. Bu sayede köy, yerel topluluğunu güçlendirmeye devam eder ve ihtiyaçlarını karşılar.

3. RUSYA FEDERASYONU'NDA VE TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NDE YEREL YÖNETİMLERİN KARŞILAŞTIRMASI

Rusya Federasyonu'nda yerel yönetimler, federal düzeyde belirlenen standartlar ve yerel yetkililer tarafından yönetilmektedir. Rusya Federasyonu fiziki büyüklüğü ve nüfusu, yerel yönetimlerin bölgeden bölgeye farklılık göstermesine neden olmaktadır. Rusya Federasyonu belediyeleri, kendi gelirlerini toplama ve yerel hizmetleri sunma yetkisine sahiptir. Ancak, merkezi hükümetin yerel yönetimlere denetim ve müdahale yetkisi bulunmaktadır.

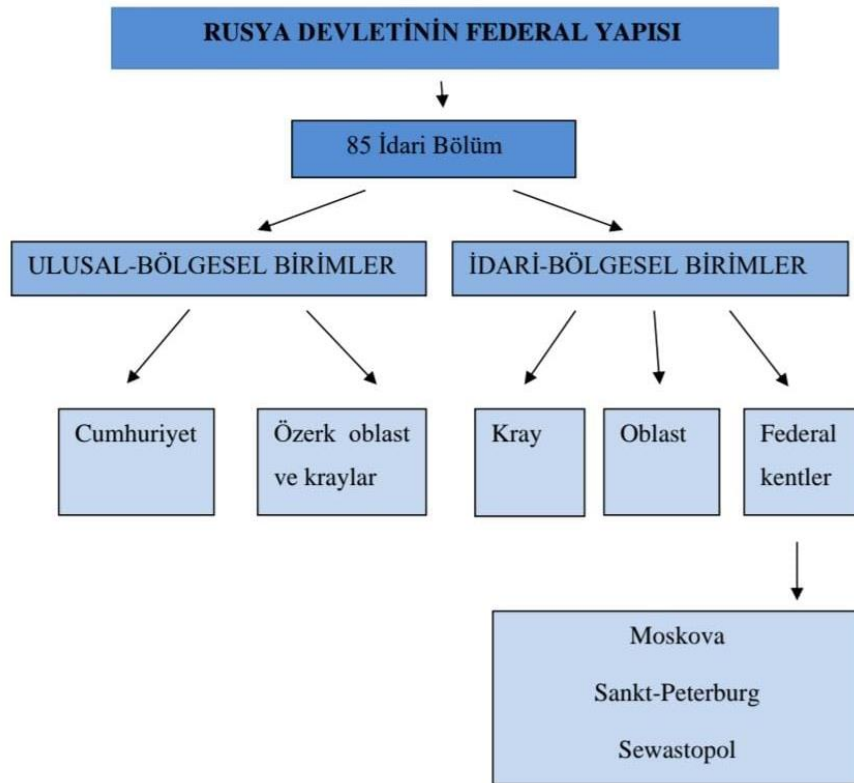
Türkiye Cumhuriyeti'nde ise yerel yönetimler, 1980'lerden itibaren yaşanan bir dizi reformun ardından önemli değişiklikler yaşamıştır. Yerel yönetimlerin gelir kaynakları artmış ve yerel belediyelerin bağımsızlığı güçlendirilmiştir. Büyükşehir belediyeleri gibi özel yetkilere sahip belediyeler, yerel hizmetlerin sunumunda büyük bir rol oynar. Türkiye Cumhuriyeti'nde belediyeleri, kendi bütçelerini hazırlama ve harcama yapma konusunda oldukça bağımsızdır.



Şekil 8: Türkiye Cumhuriyeti Devleti idari yapısı. Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur).

İki ülkenin yerel yönetim yapılanmasının karşılaştırılması, bu alandaki birtakım farklılıkları ortaya çıkarmıştır. Türkiye Cumhuriyeti'nde 81 il vardır ve bunlar, üniter devlet yapısına uygun olarak merkezi yönetimle hiyerarşik bağı vardır. İdari yapı içindeki iller, merkeze bağlıdır ve yönetimleri üç aşamadan oluşur. İl özel idaresi, bölgesel yönetimin temsilcisidir; belediyeler ise kentsel yerel yönetimleri temsil ederken köyler ise kırsal yönetimi oluştururlar (Şekil 8).

Rusya Federasyonu'nda ise federatif bir yapıya sahiptir ve bu yapı hem merkezi hükümetle hem de birbirleriyle farklı siyasi ve hukuki statülerde olan idari birimlerle karakterizedir. Cumhuriyetler, kraylar, oblastlar, federal statüye sahip şehirler, özerk bölgeler ve okruglar gibi çeşitli birimler (Şekil 9), bu karmaşık idari yapı içinde yer alır ve merkezi-bölgesel-federal birim-rayon-belediye gibi bir yapı oluşturmaktadır.³⁴³



Şekil 9: Rusya Devleti federal yapısı. (Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur)

³⁴³ Jale Akhundova, *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Reformları*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2014, s. 231.

İki ülke arasında yerel yönetimler anlayışında farklar vardır. Türkiye Cumhuriyeti'ndeki anlamıyla yerel yönetimler il özel idaresi, belediye ve köy birimlerini kapsamaktadır. Rusya Federasyonu'nda yerel yönetimler denildiğinde, merkez dışındaki bütün yönetimler anlaşılmaktadır.³⁴⁴ Rusya Federasyonu'nda, tek tip iki kademeli bir yerel yönetimler sistemine sahiptir. Alt düzey şehir ve kırsal yerleşim birimleri, üst düzey şehir okrugları ve belediye rayonlar yanı bölgesel ve idari olarak yerleşimleri içeren belediye ilçelerini kapsamaktadır.³⁴⁵ Rusya Federasyonu Anayasasının 34 maddesine göre; yerel yönetim organları, Belediye başkanı, Belediyenin temsili organı, belediyenin yürütme ve idare organı, belediyenin kontrol ve muhasebe organından oluşmaktadır (Tablo 2).

Tablo 2: Türkiye Cumhuriyeti'nde ve Rusya Federasyonu'nda belediye organları karşılaştırması

BELEDİYE ORGANLARI	
TÜRKİYE	RUSYA
Belediye Başkanı	Belediye Başkanı
Belediye Meclisi	Belediye Temsili Organı
Belediye Encümeni	Belediyenin Yürütme Ve İdare Organı
Denetim Komisyonu	Belediyenin Kontrol Ve Muhasebe Organı

Yerel yönetimlerle ilgili olarak kilit anayasa maddesi 127. maddedir. 127. maddenin 1. fıkrasına göre, il, belediye ve köy sakinlerinin ortak yerel ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, organları kanuna uygun olarak seçmenler tarafından seçilen ve teşkilatlanma esasları kanunla belirlenen kamu tüzel kişilikleridir. Bu yerel yönetişimin düzenlemesine ilişkin genel pozisyonudur.

3.1. Tarihsel Karşılaştırması

Orta çağ döneminde, Eski Rus topraklarında prenslerle birlikte en yüksek güç, prence bağlı daimî bir konsey olan ve banliyölerdeki en yüksek toprak sorunlarını çözen "boyar duma" tarafından kullanılıyordu. Benzer şekilde, ihtiyar heyetleri ve veçe

³⁴⁴ Jale Akhundova, *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Reformları*, s. 231.

³⁴⁵ Василий Никулин, Анатолий Пчелинцев, с. 70.

meclisleri de bu dönemde önemli rol oynuyordu. Prens, gücünü prensliğin tüm topraklarına yaydığı için devletin genel gücünü temsil ederken, yerel güç komünal bir organ olan ve şehirde yaşayan tüm özgür vatandaşların katıldığı ulusal bir meclis olan şehir veche'si tarafından kullanılıyordu. Veçe'nin geniş hakları vardı ve yetkileri idare ve yargı alanının tamamını kapsıyor, savaş ve barış sorunlarını çözüyor, prensin sınır dışı edilmesi ve tanınması gibi önemli kararları alıyor, halk milislerini seferber ediyor, devlet maliyesini ve toprak fonlarını yönetiyordu. Ayrıca, halkın uluslararası antlaşmalara katılma hakkı bulunuyordu ve Veçe, prenslik idari ve adli aygıtına katılacak kişileri ve belirli bir volostaki en yüksek dini makamları işgal edecek kişileri belirleme yetkisine sahipti. Dolayısıyla, Kiev Rusyası'nda merkezi iktidar tek bir kişi tarafından değil, prensin gücü boyar Duma ve Veçe tarafından sınırlandırılmıştı. Bu dönemdeki bölgesel topluluk yerel yönetimi, "veçevaya demokrasisi" olarak nitelendirilebilir.³⁴⁶

Tanzimat öncesi dönemde, Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel yönetimler genellikle merkeziyetçi bir yapıya sahipti. Osmanlı Devleti'nde, vilayetler, sancaklar ve kazalar gibi idari birimler merkezi hükümet tarafından atanmış valiler ve kaymakamlar ve kadılar tarafından yönetilirdi. Osmanlı İmparatorluğu'nda, şehir ve kasabaların güvenlik, asayiş ve belediye hizmetlerinden sorumlu olan kadılar, belirli bir büyüklüğe sahip olan ve kaza adı verilen yerleşim birimlerinde görev yapıyordu. Kazalar, Osmanlı idari teşkilatında sancakların kendi içinde küçük birimler halinde ayrılmasıyla meydana gelen yerleşim yerleriydi. Kaza, adalet ve yönetim işleri dahil olmak üzere kasabanın çevresinde yer alan nahiye ve köylerin merkezi konumundaydı. Kadılar, kazanın yönetimini elinde bulundururken, birçok görevi aynı anda yerine getirmekten sorumlu tutuluyordu. Kazalarda yargı organının başında olan kadılar, kazanın güvenliğinden ve belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesinden de sorumluydu. Bu açıdan bakıldığında, görev yaptığı bölgede hem emniyet müdürü hem de mülki idare amiri konumunda bulunuyorlardı.³⁴⁷

³⁴⁶ Анна Шаповалова, “Эволюция организации местного самоуправления в приграничных территориях (на примере России и Турции)”, *Государственное и Муниципальное Управление*, Ученые Записки № 4, 2019, (с. 70-75), s. 70-75.

³⁴⁷ Şeniz Anbarlı Bozatay, Konur Alp Demir, “Osmanlı adli ve idari sisteminde kadılık: kurumsal bir değerlendirme”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 10, 2014, (ss. 71-89), s.76

Sovyet dönemindeki Ekim Devrimi, yerel yönetimde Sovyet modelinin kurulmasını sağlamıştır. Zemstvo yönetimi, Sovyetler tarafından değiştirildi. Tüm iktidarın Sovyetlere geçişi, II. Sovyetler Kongresi tarafından onaylandı. Zemstvo özyönetim organlarının kaldırılması, İçişleri Halk Komiserliği'nin 6 Şubat tarihli genelgesiyle gerçekleştirildi. Geriye kalan yerel yönetim organları, yerel Sovyetler bünyesine alındı. Böylece iktidar, ilgili il ve ilçelerin topraklarına genişleten şehir Sovyetlerinin kontrolüne geçti. Yerel iktidarın örgütlenmesi, yerel Sovyetlerin ve onların yürütme komitelerinin devlet iktidarının ve yönetiminin yerel organları olarak hareket ettiği bir sistem üzerine kuruldu. Bu yapı aynı zamanda merkezi devlet yönetiminin bir parçasıydı. Böylece birleşik bir devlet Sovyet yönetim sistemi oluşturulmuş oldu. Sovyet iktidarının ilk yıllarında, ülkenin idari-bölgesel yapısı vilayetlere, uyezdlere ve volostlara bölünmüş olarak korundu. Yerel iktidarın en üst organı Sovyet kongreleri ve kasaba ile köy Sovyetleri oldu.³⁴⁸ (Kuznetsov ve Vahovskiy 2009, s. 20-21). Yanı özetlemek gerekirse, yerel yönetimler Sovyetler tarafından kontrol ediliyor ve merkezi hükümetin politikalarını uygulamakla görevliydi. Sovyetler, köylerden şehirlere kadar her düzeyde yerel yönetim birimleri olarak işlev gördü. Ancak bu yönetim birimleri aslında merkezi hükümetin politikalarını uygulayan araçlardı. Yerel yönetimlerin otonomisi sınırlıydı ve politikalar merkezi otoriteden gelirdi.

Rusya Federasyonu'ndaki devrim sonrası dönemde, yerel yönetimlere olan ihtiyaç hem teorik hem de pratik açıdan önemsiz görülmüştür. Bu, yerel Sovyetlerin, ulusal merkezden gelen politikaları uygulama amacını taşıyan demokratik merkezîyetçilik anlayışıyla çatıştığı için gerçekleşmiştir. Bu dönemde, tüm temsil organları, yukarıdan aşağıya doğru tek bir devlet iktidarını temsil etmiştir. Lenin'in, yeni iktidarın demokratikliğini vurgulamasıyla ilişkilendirilen bu durum, yerel Sovyetlerin demokratik merkezîyetçilik ilkelerine dayalı olarak tek, federal birliğe bağlı, ulusal bir Sovyet iktidarına dönüşmesiyle gerçekleşmiştir.³⁴⁹

Tanzimat Döneminde, Osmanlı geleneğindeki otokratik yapı ve 19. yüzyıldaki Osmanlı toplumunun yapısı dikkate alındığında, reformların hükümet tarafından başlatılması kaçınılmazdı. Eski idari sistemin 16. yüzyılın sonlarından itibaren

³⁴⁸ Виталий Кузнецов, Вячеслав Ваховский, с. 20-21.

³⁴⁹ Иван Овчинников, с. 55.

zayıflaması ve imparatorluğun iç baskılar karşısında zayıf kalması, Osmanlıların zayıflığının önemli nedenlerinden biriydi. Bu nedenle, reformlar yukarıdan aşağıya doğru gerçekleştirilmek zorundaydı. Tanzimat Dönemi, bu tür merkeziyetçi reformların belirgin bir örneğiydi; bu özellik, bu dönemden önce ve sonra da sıklıkla görülmüştür. İnisiyatif, merkezi hükümetten gelmiş ve halkın katılımı söz konusu olmamıştır. Bu nedenle, reformları gerçekleştiren kurum, hükümetin kendisi olduğu için, yönetim yapısını ve idari uygulamaları düzeltmek için atılan adımlar önemlidir. Bu bağlamda, tanzimat'ın yönetim alanında getirdiği değişiklikler ve özellikle merkeziyetçi olmayan yapılanmalar üzerinde durulacaktır, çünkü tanzimat, temel olarak yönetim odaklı bir reform girişimidir.³⁵⁰

Rusya Federasyonu'nda modern zamanlarda yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra önemli değişiklikler yaşamıştır. Sovyetler Birliği'nin çöküşüyle birlikte, Rusya Federasyonu'nun kurulmasıyla yerel yönetimlerde önemli reformlar gerçekleşmiştir. Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları artırılmış, yerel demokrasi ve otonomi güçlendirilmiştir. 1990'larda yerel seçimler yeniden başlatılmış, yerel yöneticilerin demokratik yollarla seçilmesi sağlanmıştır. Rusya Federasyonu'nda federal yapıya dayalı bir yerel yönetim modeli benimsenmiş olup, farklı bölgelerin ve cumhuriyetlerin kendi yerel yönetim sistemlerini oluşturmalarına izin verilmiştir. Ancak, merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerindeki etkisi hala belirgin bir şekilde devam etmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti'nde ise, modern zamanda yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi, Cumhuriyeti'n ilanından sonra önemli değişikliklere uğramıştır. Cumhuriyet döneminde, Türkiye Cumhuriyeti'nde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve modern bir yapıya kavuşturulması için çeşitli reformlar gerçekleştirilmiştir. Özellikle 1930'lardan itibaren köylerin ve kasabaların yerel yönetimleri güçlendirilmiş, yerel demokrasi ve katılımcılık teşvik edilmiştir. Ancak, uzun yıllar boyunca Türkiye Cumhuriyeti'nde merkeziyetçi bir yönetim anlayışı hâkim olmuş ve yerel yönetimlerin otonomisi sınırlı kalmıştır. Son dönemlerde ise, Türkiye Cumhuriyeti'nde yerel yönetim reformlarıyla yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları artırılmış, daha geniş bir yerel demokrasi

³⁵⁰ Mustafa Ökmen, Abdullah Yılmaz, s. 10-11.

anlayışı benimsenmiştir. Bu reformlarla birlikte, yerel halkın daha etkin katılımı ve yerel ihtiyaçlara daha iyi cevap verebilen bir yerel yönetim yapısı hedeflenmektedir.

3.2. Seçim ve Görev Süresi Yönünden Karşılaştırması

Yerel seçimler hem federal yasalar hem de federasyonu oluşturan birimlerin yasama kanunları tarafından düzenlenir. "*Rusya Federasyonu'nda Yerel Yönetim Organizasyonunun Genel İlkeleri Hakkında*" Federal Yasa uyarınca, yerel özyönetimin temsili organı ve belediye başkanı, federal yasalar ve Rusya Federasyonu'nun kurucu birimlerinin yasaları uyarınca vatandaşlar tarafından genel, eşit ve doğrudan oy esasına göre gizli oyla seçilir. Uluslararası anlaşmalar ve ilgili yasalar uyarınca, ilgili belediyenin topraklarında daimî olarak ikamet eden yabancı vatandaşlar, Rus vatandaşlarıyla aynı koşullar altında yerel yönetim organlarını seçme ve seçilme hakkına sahiptir. Eğer Rusya Federasyonu'nun bir kurucu birimi yerel yönetim seçimlerine ilişkin bir yasa kabul etmemişse, bu seçimlere ilişkin prosedür "*Rusya Federasyonu vatandaşlarının yerel yönetim organlarını seçme ve seçilme konusundaki anayasal haklarının güvence altına alınmasına ilişkin*" federal yasa ile düzenlenir. Bu yasa 22 Haziran 1998 tarihinde değiştirilmiştir.³⁵¹

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 67. maddesinin 1. fıkrasına göre, seçimler ve halkoylamaları, serbest, eşit, gizli, doğrudan genel oy ve oyların açık sayımı ilkelerine uygun olarak, yargının yönetim ve denetimi altındadır.

"18 yaşını dolduran her Türk vatandaşı seçilmelere ve halkoylamalarına katılma haklarına sahiptir. Bu hakların kullanılması kanunla düzenlenir. Silahlı Kuvvetlerde görevli er ve erbaşlar, askeri yüksek okul öğrencileri ve tutukevlerinde bulunan suçlular oy kullanamazlar. Yüksek seçim kurulu, özgürlüğünden mahrum bırakılan kişilerin oy kullanma hakkını kullanması durumunda oy sayımının güvenliğini garanti altına alacak tedbirler belirler".

Görüldüğü üzere, temel seçim ilkeleri aynı olsa da seçim kanunu bu yönleriyle Rus seçim kanunu ile her bakımdan örtüşmemektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127. maddesinin 3. fıkrası uyarınca, "67. maddede belirtilen esaslara uygun olarak her beş yılda bir mahalli idareler seçimi

³⁵¹ Марат Баглай, *Конституционное право Российской Федерации*, Учебник для вузов, Издательство Норма, Москва, 2005, с. 431-432.

yapılır". Karşılaştırma yapmak gerekirse, Rusya'da yerel yönetim sisteminde seçilmiş kişilerin görev süresi 2 yıldan 5 yıla kadardır.

Rusya Federasyonu'nda belediyenin meclisi yerel seçimler temelinde oluşturulan, yerel öneme sahip konuları çözmek için kendi yetkilerine sahip olan ve ayrıca belediyenin çıkarlarını temsil etme ve tüm belediye toprakları için geçerli olan belirli belediye yasal düzenlemelerini kabul etme hakkına sahip olan, seçimle göreve gelen belediye organıdır.³⁵² Yerleşim birimlerinde 100'den fazla seçmene sahip bölgedeki yaşam sorunlarını çözmek için belediye meclisi kurulmaktadır. Rusya Federasyonu'nda belediye meclisleri, belirli bir belediyenin yönetimini sağlamak ve yerel hizmetlerin düzenlemesi için sorumlu organlardır. Meclis üyeleri, halk oylaması ile seçilirler ve yerel düzeyde kararlar alırlar. Meclisler, belediyenin bütçesini onaylar ve yerel düzeydeki politika ve yönetim konularında kararlar alır.

Görev süresi, 131 sayılı Federal Kanuna göre belirlenmiş olup, bu süre 5 yılı aşamaz. Mevzuat hükümlerine uygun olarak, seçimle oluşturulan bir temsili organın görev süresi beş yıllığına belediye tüzüğünde belirlenir.³⁵³ Belediyeler aynı zamanda bölgesel kanunların gerekliliklerini de dikkate almaktadır. Örneğin, 24 Aralık 2019 tarih ve 276/2019-OZ sayılı Moskova Bölgesi Kanununun 2. maddesinin 1. bölümüne göre; Moskova bölgesinin kentsel bölgelerinin temsili organlarının görev süresi beş yıldır. Meclis üyeleri, siyasi partilerle ilişkilendirilebilirler ve seçimlerde partiler genellikle önemli bir rol oynarlar. Ancak bazı meclislerde bağımsız üyeler de yer alabilir

Türkiye Cumhuriyeti'nde belediye meclisleri, belediyenin karar organıdır ve yerel halk tarafından seçilen üyelerden oluşmaktadır. Dolayısıyla belediyelerin meşruiyet üretici organıdır. Siyasi partiler, aldıkları oy ile orantılı olarak belediye meclislerinde üye bulundurmaktadırlar.³⁵⁴ Belediye meclisleri, belediyenin bütçesini onaylar, yerel düzeyde kararlar alır ve belediyenin faaliyetlerini denetler. Ayrıca, belediye başkanının politika ve projelerini değerlendirirler. Belediye meclis üyeleri de

³⁵² C. B. Судакова, с. 114.

³⁵³ Конституция Российской Федерации, Статья 7/1, 44.

³⁵⁴ Uğur Yıldırım, Zehra Gül, Soner Akın, Sevilay Kılaç, Yusuf Kırac, "Türkiye'de Belediye Meclislerinin Temsili Ediciliği: Siirt Örneği", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 54, 2015, (ss. 278-306), s. 283.

genellikle 5 yıl süreyle seçilirler. Türkiye Cumhuriyeti'nde belediye meclisleri, siyasi partilerle yakından ilişkilendirilir. Seçimler genellikle partiler arasında rekabetle yapılır.

Rusya Federasyonu'nda belediye meclis üyeleri doğrudan seçilmektedir ve halk tarafından belirlenmektedir. Rusya Federasyonu'nda belediye meclisi üyeleri, belediye seçimlerinde halk tarafından seçilen temsilcileri aracılığıyla temsil edilmektedir. Meclisin oluşabilmesi için seçilen temsili üye sayısının %50'sinden fazlasının katılımı gereklidir. Temsili organı, belediye toplantılarını en az üç ayda bir düzenlemekle yükümlüdür. Meclis seçimleri, temsili organının üyelerinin özgür, gizli, doğrudan ve genel oyla seçilmesini içermektedir. Bu sistem, yerel halkın çıkarlarının belediye makamlarında etkili bir şekilde temsili edilmesini hedeflemektedir.³⁵⁵

Türkiye Cumhuriyeti'nde ise belediye meclis üyeleri genel seçimlerde ilçe veya il belediye başkanları ile seçilirler. Üye tam sayısının çoğunluğu ile toplanan belediye meclisi, katılanların çoğunluğuyla karar almaktadır. Karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Eğer oy verme işleminde eşitlik ortaya çıkarsa, meclis başkanının bulunduğu grup çoğunlukta sayılır. Gizli oylama esnasında da eşitlik meydana gelirse, oylama yeniden yapılır ve eşitlik devam ederse meclis başkanı tarafından kura çekilir. Bu kural ve düzenlemeler, Türkiye Cumhuriyeti'ndeki belediye meclislerinin işleyişinde önemli bir role sahiptir.

Türkiye Cumhuriyeti'nde belediye başkanı, belediye idaresinin yürütme organıdır. Belediyenin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı halk tarafından doğrudan doğruya çoğunluk usulüyle tek dereceli olarak beş yıl için seçilir. Türkiye Cumhuriyeti'nde 1963 yılına kadar belediye başkanları belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından veya dışarıdan seçiliyordu ve seçilen başkan ancak vesayet makamlarının onayıyla göreve başlayabiliyordu.³⁵⁶ Rusya Federasyonu'nda belediye başkanı üç dereceli seçim sistemiyle seçilir. Rusya Federasyonu'nda belediye başkanı, belediye seçimlerinde halk tarafından ya belediye meclisi organı tarafından kendi üyeleri arasından ya da belediyenin temsili organı tarafından seçim sonuçlarına göre rekabet komisyonu tarafından sunulan adaylar arasından seçilir.

³⁵⁵ Игорь Беличенко с. 3.

³⁵⁶ Nuryagdy Rozyyev, "Türkmenistan'ın Yönetim Yapısı İçerisinde Yerel Yönetimler ve Türkiye İle Karşılaştırılması", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2009, s. 126.

3.3. Bütçe ve Mali İlişkiler Yönünden Karşılaştırması

Üniter devletlerde bütçe sistemi, devlet bütçesi ve yerel bütçeler olmak üzere iki düzeyde temsil edilir. Aynı zamanda yerel bütçeler gelir ve giderlerini devlet bütçesine dâhil etmemektedir. Federal eyaletlerde bütçe sistemi üç bölümden oluşur: federal bütçe (merkezi hükümetin bütçesi); Federasyon üyelerinin bütçeleri (eyaletler, topraklar, iller vb.); yerel bütçeler. Federasyonda yerel bütçeler federasyon üyelerinin bütçesine dâhil edilmez ve federasyon üyelerinin gider ve gelirleri federal bütçeye dahil edilmez.

Rusya Federasyonu'nda 2003 tarihinde kabul edilen, "*Rusya Federasyonu'nda Yerel Yönetim Organizasyonunun Genel İlkeleri*" isimli federal kanunun 64 maddesine göre; Belediye, Rusya Federasyonu Bütçe Kanunu ve belediye tüzüğüne uygun olarak, belediye menkul kıymetleri ihraç etmek de dahil olmak üzere belediye borçlanması yapma hakkına sahiptir. Türkiye Cumhuriyeti'ndeki belediyeler, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ile ilgili düzenlemelere uygun olarak, belediye meclisi kararıyla borçlanma yetkisine sahiptirler. Bu yetki, ilgili mevzuatın belirlediği çerçevede kullanılır.³⁵⁷ Belediye Kanunu'nun 15. maddesi, belediyenin yetkileri ve ayrıcalıkları arasında borçlanma yetkisini belirtmektedir. Borçlanmaya ilişkin kararlar belediye meclisi tarafından alınır. Aynı kanunun 68. maddesine göre ise belediyeler, görev ve hizmetlerinin finansmanı için borçlanabilir ve tahvil ihraç edebilirler.³⁵⁸ Belediyelerin iç ve dış borç alma yetkisine sahip olduğu doğrudur. Ancak, dış borçlanma ve tahvil ihraç etme yetkisi belirli sınırlamalara tabidir ve genellikle belediyelerin yatırım programları kapsamındaki projelerin finansmanı için kullanılır. Dolayısıyla, belediyelerin günlük harcamaları için dış borçlanma veya tahvil ihraç etme yoluna başvuramayacaklarını ifade edebiliriz.³⁵⁹

Hem Rusya Federasyonu hem de Türkiye Cumhuriyeti'nde belediye bütçeleri, yerel gelirler ve merkezi hükümetten tahsis edilen paylar gibi temel kaynaklara dayanır.

³⁵⁷ Mahmut Doğan, Ali İhsan Baş, "Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma", *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 34, Sayı: 1, 2013, (ss. 293-315), s. 298.

³⁵⁸ Mustafa Ökmen, Neslihan Koç, "Türkiye'de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 2, 2015, (ss. 551-565), s. 555.

³⁵⁹ Fatih Çavdar, "Belediyelerin Gelirlerini Artırmaya Yönelik Öz Gelir Önerisi: Motorlu Taşıtlar Üzerindeki Vergisel Yükümlülüğün Paylaşımı", *Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 8,2, 2022, (ss. 86-102), s. 94.

Her iki ülkede de yerel vergiler, harçlar ve yerel ekonomik faaliyetler, belediye gelirlerinin önemli bir parçasını oluşturur. Hem Rusya Federasyonu’nda hem de Türkiye Cumhuriyeti’nin, belediye bütçelerinin oluşturulması ve yönetilmesi açısından yerel düzeyde bağımsızlık tanır. Belediyeler, kendi bütçelerini hazırlama ve harcama yapma yetkisine sahiptir. Hem Rusya hem de Türkiye Cumhuriyeti’nde belediyeler, yerel altyapı yatırımları, eğitim, sağlık hizmetleri, çevre koruma, toplu taşıma ve diğer temel hizmetleri sunma sorumluluğuna sahiptir.

Türkiye Cumhuriyeti’nin yapısı üniter olduğu için ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na uygun olarak bütçe türlerini aşağıdaki gibi sınıflandırmak mümkündür: Merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumu bütçesi, mahalli idareler bütçesi. Rusya Federasyonu’nun federal devlet olması sebebiyle, devlet bütçesi federal bütçedir ve devlet bütçesi Rusya’nın bütçesi (federal bütçe) ve Rusya Federasyonu’nun kurucu kurumlarının bütçeleri olarak belirlenmektedir. Devlet bütçesi federal bir yasa şeklinde onaylanıyor. Federal bütçeden sağlanan fonlar, onaylayan federal yasaya uygun olarak kullanılıyor.³⁶⁰

Anayasa’nın 127. maddesinde “*mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir sağlanır*” hükmü yer almaktadır. Belediyenin en önemli öz gelir kaynaklarını 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu çerçevesinde tahsil edilen gelirler oluşturmaktadır. Belediyenin gelirleri ise 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 59. maddesinde sıralanmaktadır. Bu kanun maddesine göre belediyenin öz gelirleri:³⁶¹

- Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları,
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay,
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler,
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.

³⁶⁰ Saadat İbrahimova, “Türk Bütçe Sistemi ile Azerbaycan ve Rusya Bütçe Sistemlerinin Karşılaştırmalı İncelenmesi”, *Akademi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 17, 2019, (ss. 239 – 244), s. 242.

³⁶¹ Erdal Eroğlu, “Belediye Gelirlerinin Yapısının ve Gelir Artırımı Konusunda Yapısal Kısıtların Değerlendirilmesi”, *Maliye Çalışmaları Dergisi*, 2020, Sayı: 64 (ss. 31-49), 2020, s. 36.

- Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,
- Faiz ve ceza gelirleri,
- Bağışlar,
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler,
- Diğer gelirlerden” oluşmaktadır.

“Rusya Federasyonu’nda Yerel Yönetimin Örgütlenmesinin Genel İlkeleri Hakkında” Federal Kanunun 55. maddesi uyarınca, yerel bütçelerin öz gelirleri şunları içerir:³⁶²

- Vatandaşların öz değerlendirme fonları.
- Yerel vergi ve harçlardan elde edilen gelirler.
- Bölgesel vergi ve harçlardan elde edilen gelirler.
- Federal vergi ve harçlardan elde edilen gelirler.
- Belediyelerin mali kapasitelerini eşitlemek için verilen hibeler de dahil olmak üzere diğer düzeylerdeki bütçelerden yapılan karşılıksız transferler.
- Belediyelere ait mülklerden elde edilen gelirler.
- Belediye işletmelerinin vergi ve harçların ödenmesinden ve diğer zorunlu ödemelerin yapılmasından sonra kalan karlarının bir kısmı.
- Federal kanun uyarınca oluşturulması yerel yönetim organlarının yetkisine giren para cezaları.
- Gönüllü bağışlar.
- Federal kanunlar, Rusya Federasyonu kurucu birimlerinin kanunları ve yerel yönetim organlarının kararları uyarınca diğer makbuzlar.

Rusya Federasyonu Devlet Bütçesi Denetimi 3 aşamadan oluşmaktadır: ön denetim, operasyonel analiz ve takip. Türkiye’de bütçe denetimi Anayasa ve 5018 sayılı

³⁶² Анастасии Коробкова, “Финансовые основы местного самоуправления”, Магистерская Диссертация, Министерство науки и высшего образования РФ федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования пензенский государственный университет, Пенза, 2021, (с. 76), s. 22.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Sayıştay Kanunu esas alınarak yapılmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti’nde bütçe denetimi 3 aşamadan: idari, yasama ve yargı aşamalarından ibarettir. Bütçe denetimi sırasında yasama organınca yürütmeye verilen gelir toplama ve harcama yapma yetkisinin verilen sınırlar dahilinde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği inceleniyor.³⁶³

3.4. Görev ve Sorumluluklarının Karşılaştırılması

Türkiye Cumhuriyeti’ndeBelediyeler, 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre belirli bir serbestlikle görev ve sorumluluklarını yerine getirirler (Tablo 3). Rusya Federasyonu’nda ise yerel yönetimler, genellikle federal sistemin merkeziyetçilik esasları doğrultusunda görev ve sorumluluklarını yerine getirirler.³⁶⁴

³⁶³ Saadat İbrahimova, s. 243.

³⁶⁴ Emine Çeliksoy, Üzeyir Alkış, “Rusya ile Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Reform”, *Kamu Yönetimi Ve Politikaları Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, 2020, (ss. 18-33), s. 11.

Tablo 3: Rusya Federasyonu ve Türkiye Cumhuriyeti’nde belediyelerin görev ve sorumluluklarının karşılaştırılması ³⁶⁵

RUSYA	TÜRKİYE
Belediye tüzel kişiliğinin tüzüğünü kabul etmek ve bu tüzükte değişiklikler ve eklemeler yapmak, belediye yasal kanunlarını çıkarmak;	Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.
Belediye tüzel kişiliğinin resmi sembollerini oluşturmak;	Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.
Belediye işletmelerini ve kurumlarını kurmak, belediye kamu kurumlarının faaliyetleri için mali destek sağlamak ve belediye görevlerinin bütçe ve özerk belediye kurumları tarafından yerine getirilmesi için mali destek sağlamak ve belediye ihtiyaçlarını karşılamak için mal, iş ve hizmet alımları yapmak.	Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.
Federal yasalarda aksi belirtilmedikçe, belediye işletmeleri ve kurumları tarafından sağlanan hizmetler ve belediye işletmeleri ve kurumları tarafından gerçekleştirilen işler için tarifeler belirlemek;	Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.
Belediye seçimlerinin, yerel referandumun, bir temsilcilerin, yerel özyönetimin seçilmiş bir organının üyesinin, yerel yönetimin seçilmiş bir görevlisinin geri çağırılmasına ilişkin oylamanın, belediye oluşumunun sınırlarının değiştirilmesine ilişkin oylamanın, belediye oluşumunun dönüşümünün hazırlanması ve gerçekleştirilmesi için organizasyonel ve lojistik destek sağlamak.	Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek; kaynak sularını işletmek veya işlettmek.
Belediye kapsamlı sosyo-ekonomik kalkınmasına ilişkin plan ve programların kabulü ve uygulanmasının organizasyonu ve ayrıca istatistiksel verilerin toplanmasının organizasyonu yapmak.	Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek.
Belediye yasal düzenlemelerinin yayınlanması, yerel öneme sahip konularda belediye yasal düzenleme taslaklarının tartışılması, belediyenin sosyal, ekonomik ve kültürel gelişimi, kamu altyapısının gelişimi ve diğer resmi bilgiler hakkında resmi bilgilerin belediye sakinlerinin dikkatine sunulması için basılı bir kitle iletişim aracının kurulması	Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.
Federal yasalara uygun olarak uluslararası ve dış ekonomik ilişkilerin yürütülmesi; yerel yönetimin seçilmiş görevlilerinin, yerel yönetimin seçilmiş organlarının üyelerinin, belediyelerin temsili organlarının vekillerinin, belediye memurlarının ve belediye kurumlarının çalışanlarının mesleki eğitimlerinin ve ek mesleki eğitimlerinin düzenlenmesi;	Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.
Bu federal kanun ve belediye tüzükleri uyarınca diğer yetkiler.	Borç almak, bağış kabul etmek.

³⁶⁵ Jale Akhundova, “Rusya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması”, *Avrasya Etüdler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, 2014, (ss. 39-58), s. 79.

3.5. Merkez ve Yerel İlişkiler Açısından Karşılaştırması

Rusya Federasyonu Devleti, anayasal olarak federatif bir yapıya sahiptir ve bazen "federalizmsiz federasyon" olarak adlandırılmaktadır, çünkü merkezi hükümet yerel birimlere geniş yetkiler vermektedir. 1992 yılında mart ayında imzalanan "Federal Anlaşma" ise Moskova ile cumhuriyet ve bölgeler arasında yetki paylaşımını belirlemiştir. Bu anlaşmada, merkez hükümet ile cumhuriyet ve bölgeler arasında iş birliği içinde yerine getirilecek işlevlerin yanı sıra, merkez ve yerel birimlerin tek başına yerine getireceği işlevler de belirlenmiştir.³⁶⁶ 1990'larda Rus devletinin kendiliğinden parçalanması ve bölgeselleşmesi yerine, 'federal reform' olarak adlandırılan ülke yönetiminin yeniden merkezileştirilmesi politikasına bırakmıştır. Yerel yönetimler merkezi yönetiminin hiyerarşik sistemine fiilen dahil edilmesini gerektirmiştir. Gelman'a göre bu durum yerel demokrasi açısından olumsuz sonuçlara yol açmış ve yerel yönetimin verimsizliği sorunlarını ortaya çıkarmıştır.³⁶⁷ Rusya Federasyonu, anayasal olarak federal bir yapıya sahiptir ve bu yapı bazen “*federalizm*” veya “*federasyon*” olarak adlandırılmaktadır. Bu, yerel birimlere merkezi yönetimden daha fazla yetki verilmesiyle ilişkilidir. "Federal Anlaşma" olarak bilinen belge, 1992 yılı mart ayında imzalanmış olup Moskova ile cumhuriyetler ve bölgeler arasında yetki dağılımını düzenlemiştir. Bu anlaşmada, merkez hükümet tarafından tek başına yerine getirilecek işlevlerin yanı sıra cumhuriyetler ve bölgelerle iş birliği içinde veya onlar tarafından yerine getirilecek işlevler belirlenmiştir.³⁶⁸ Merkezi hükümet, kendisine aşağıdaki istisnai konulardaki yetkileri saklamıştır: ³⁶⁹

- Rusya Federasyonu Anayasası ve federal yasaların kabulü ve değiştirilmesi.
- Rusya Federasyonu'nun devlet sınırının, karasularının, hava sahasının, münhasır ekonomik bölgesinin ve kıta sahanlığının statüsünün ve korunmasının belirlenmesi.

³⁶⁶ Jale Akhundova, “Rusya’da Yerel Yönetimler: Mevcut Durum Ve Sorunlar”, s. 51

³⁶⁷ Ирина Балуева “Местное самоуправление в Российской Федерации: Централизация области децентрализация?”, *Журнал: Власть*, 12, 2017, (с. 29-32), s. 30.

³⁶⁸ Jale Akhundova, “Rusya’da Yerel Yönetimler: Mevcut Durum Ve Sorunlar”, s. 51-52

³⁶⁹ Конституция Российской Федерации, Стат. 71.

- Tek pazarın yasal dayanağının oluşturulması; finansal, döviz, kredi, gümrük mevzuatı, para emisyonu, fiyatlandırma politikasının temelleri; federal bankalar da dahil olmak üzere federal ekonomik hizmetler.
- Rusya Federasyonu'nun dış politikası.
- Savunma ve güvenlik.
- Rusya Federasyonu'nun dış ekonomik ilişkileri.

Türkiye Cumhuriyeti'nin merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde belirli bir denetim yetkisi bulunmaktadır. Merkezi idare ve yerel yönetim ilişkileri bağlamında, ilk dikkat çeken nokta, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisidir.³⁷⁰ İdari vesayet, üniter devlet sisteminde, idarenin bütünlüğünü sağlamada önemli bir araçtır.³⁷¹ Bu yetki, Anayasa'nın 127. maddesine göre,

“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip kılınmıştır”.

Ancak, "toplum yararının korunması" ve "mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" ifadeleri oldukça geniş bir yoruma açıktır, bu da merkezi idarenin geniş bir takdir yetkisine sahip olduğu sonucunu doğurmaktadır.³⁷²

Rusya Fedrasyonu'nda, bazı stratejik alanlar sadece federal yönetimin yetki alanına aittir. Bu alanlara örnek olarak anayasa ve federal yasalara değişikliklerin kabul edilmesi, para basımı, vergi konması, gümrük, merkez bankasının kontrolü, enerji politikası, ulaşım ve iletişim, silah üretimi, dış politika, savunma ve güvenlik politikası gösterilebilir. Türkiye Cumhuriyeti ise, üniter yapı gereği, bütün konuların temel politika belirlenmesi ve bazılarının gerçekleştirilmesi zaten merkezi yönetimin yetki alanındadır. Bu nedenle, yetki sınırları çizilmemiştir.

Merkez-yerel ilişkilerinin karşılaştırılmasında, Rusya Federasyonu'ndaki yapıda merkezin daha baskıcı olduğu görülmektedir. Fakat burada, zaman zaman federe

³⁷⁰ Tahsin Güler, “2000’li Yıllar Türkiye’inde Merkez- Yerel İlişkilerinin Gelişimi”, *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 2, 2020, (ss. 59-69), s. 65.

³⁷¹ Bilal Eryılmaz, s.235.

³⁷² Tahsin Güler, s. 65.

birimlerdeki yerel yönetimlerde “gubernatorların iktidarına” götürecektir şekilde, yerel elitlerin, merkez üzerindeki baskıları göz ardı edilemez ve bu bütün hükümetler döneminde süren Rusya Federasyonu merkez-yerel arasındaki iktidar mücadelesine neden olmuştur. Türkiye Cumhuriyeti'nde ise, bu türlü karşı duruş söz konusu olmamakta ve merkez yerel üzerinde, ademi merkezîyet ilkesince vesayet denetimi kullanmaktadır. Özellikle Rusya Federasyonu, belli konularda;

- Anayasası ve federal yasalara düzeltilerinin kabul edilmesi.
- Dahili sınırların, suların ve hava alanları sınırlarındaki değişikliklerin kabulü.
- Para basımı, vergi konması, gümrük, merkezi bankanın kontrolü.
- Enerji politikası.
- Ulaşım ve iletişim.
- Silah üretimi.
- Dış politika; savunma ve güvenlik politikası.
- Dış ekonomik ilişkiler.

Gibi temel ve stratejik alanlar istisnai şekilde sadece federal yönetimin yetki alanına ait edilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nde üniter yapı gereği, bütün konulara dair temel politika belirlenmesi, bazılarının bizzat gerçekleştirilmesi zaten merkezi yönetimin yetki alanında olduğu için, her iki taraf için yetki sınırlarının çizilmesi söz konusu olmamıştır. Zira Türkiye Cumhuriyeti'nde, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmetlerin niteliklerine uygun bir görev ve kaynak bölüşümü bulunmaktadır.

373

³⁷³ Jale Akhundova, *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Reformları*, s. 242.

SONUÇ

Yerel yönetimler, demokrasinin kökleşmesi ve şeffaf toplum hedefine ulaşılmasında en büyük rolü oynayan kurumlardır. Bu yapılar, insan haklarına, toplumsal sorunlara ve sosyal hayata duyarlı bireylerin yetiştirilmesine katkı sağlayarak, demokratik toplum düzeninin sağlamlaştırılmasında temel bir eğitim kurumu niteliği taşırlar.

Bu çalışmada, Rusya Federasyonu ve Türkiye Cumhuriyeti'ndeki yerel yönetim sistemlerini kapsamlı bir şekilde karşılaştırarak, iki ülkenin yerel yönetim yapılarını, işleyişlerini ve bu sistemlerin toplumsal, ekonomik ve siyasi etkilerini analiz edilmiştir. Araştırma, her iki ülkedeki yerel yönetimlerin tarihsel gelişim süreçlerini, mevcut yapılarını ve işlevlerini detaylı bir şekilde ele almıştır. Rusya Federasyonu ve Türkiye Cumhuriyeti'ndeki yerel yönetim sistemlerinin önemli farklılıklar ve benzerliklerini ortaya koymuştur.

Rusya Federasyonu'nun devlet yapısı kendine özgü ve karmaşıktır. Bu çalışmada, bu karmaşıklığın anlaşılabilmesi için Rus devlet yönetimi tarihinin incelenmesi gereklidir. Aksi takdirde, bu karmaşık yapıyı anlamak oldukça zor olacaktır. Bu nedenle, Rus devlet örgütlenmesine bütüncül bir bakış açısıyla yaklaşmak önemlidir. Böylelikle birinci bölüm, günümüzde Rusya Federasyonu'nda yerel yönetimleri anlamak için temel kılavuz olarak görülebilir.

Rusya Federasyonu'ndaki yerel yönetimler hala bir değişim sürecindedir. Rusya'nın yönetim sistemine dair yerel yönetimlerin kökeni, devletin ilk kuruluş yıllarına kadar uzanır. Kiev Rusya'sında, yerel yönetimlerin temeli veçe meclisleriyle atılmıştır. Çarlık dönemine gelindiğinde ise bu yapı, zemstvo örgütlenmeleriyle farklı bir boyut kazanmıştır. Sovyetler Birliği döneminde, yerel yönetimler ortadan kaldırılmış ve yerlerini Sovyet meclisleri almıştır. Günümüz yerel yönetimlerine doğrudan benzemese de veçe, zemstvo ve Sovyet örgütlenmeleri gibi her dönemde kamu hizmetlerinin sunulmasında önemli roller üstlenmiş ve modern Rus yerel yönetimlerinin şekillenmesine katkı sağlamıştır.

İkinci Bölümde, ise Tanzimat öncesi, Tanzimat sonrası ve Modern dönemde yerel yönetimlerin tarihsel açıdan ortaya çıkışı hakkında bilgi verilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel yönetimler, Tanzimat öncesi dönemde merkeziyetçi bir

yapıdaydı ve vilayetler, sancaklar, kazalar gibi idari birimlerle yönetiliyordu. Tanzimat sonrası dönemde yapılan reformlarla, yerel yönetimlere daha fazla yetki verildi, Meclis-i İdareler ve belediyeler kurularak yerel halkın yönetime katılımı artırıldı. Modern dönemde ise Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla birlikte yerel yönetimler daha demokratik ve özerk bir yapıya kavuştu, 1930 Belediye Kanunu ve sonraki reformlarla belediyeler, il özel idareleri ve köy muhtarlıkları gibi organlar oluşturularak yerel hizmetler etkin bir şekilde sunulmaya başlandı.

Rusya Federasyonu'nda 1993 yılına kadar, yerel yönetim kurumları tam anlamıyla oluşmamıştır. Her dönemdeki reform fikirlerinin olumlu yanları ve bunlara tekabül eden pratik sonuçları ortaya çıkarmıştır. Halihazırda, yerel yönetim alanında yeterince yeterli bir yasal zemin oluşturulmuştur, ancak devlet bu alanda hala öncü rol oynamaktadır. Devlet politikasının özelliği, yerel yönetimin temellerini güçlendirmeyi amaçlaması ve demokratik bir devletin mümkün olmadığı önemli ve anlamlı bir kurum olarak kabul etmesidir. Yapılan çalışmada Rusya'da yerel yönetimin ayrık gelişimi ve tarihsel olarak sürdürülebilir bir yerel yönetim faaliyeti geleneğinin yokluğu hakkında bir sonuca varılmıştır. Günümüzde yerel yönetimin bir gelişim içinde olduğu ve iyileştirilmesi gerektiği, ancak gelişimin Rusya'daki yerel yönetimin tarihsel deneyimin dikkate alınması gerekmektedir.

Günümüz Rusya Federasyonu'nda yerel yönetimlerin geçmiş deneyimlerden bağımsız düşünülmesi neredeyse imkansızdır. Sovyetler Birliği'nden Rusya Federasyonu'na geçiş süreci, sosyalist bir devlet yapısından kapitalist bir yapıya dönüşmüş ve bu süreç liberal demokrasinin benimsenmesiyle başlamıştır. Özellikle II. Aleksandr döneminde, liberal reformlar sonucunda zemstvoların Batı tarzı yerel yönetim modelleri olarak hayata geçirilme çabaları, Sovyetler Birliği'nin kurulmasıyla sona ermiştir. Sovyetler sonrası dönemde ise Rusya Federasyonu, liberal yaklaşımları benimseyerek Batı tipi yerel yönetim yapıları oluşturmaya başlamıştır. Bu gelişmeler sonucunda, yerel yönetimler anayasal olarak devlet organlarından ayrılmış ve farklı bir statü kazanmıştır. Ancak 2000'li yıllarda gerçekleştirilen idari reformlarla birlikte yerel yönetimler, hem mali hem siyasi hem de idari açıdan federal yönetimin sıkı denetimine tabi tutulmuştur. Bugün yerel yönetimler anayasal olarak bağımsız görünse de, hem federe birimlerin etkisi altında hem de federal yönetimin doğrudan kontrolü altındadır. Bu denetim, federal bütçe kanunu aracılığıyla uygulanmakta ve belediyelerdeki yetkili

kişilerin atanması ile faaliyetlerin denetiminde federe birim yöneticileri, federal okrug yöneticileri ve federal yönetim dolaylı olarak etkili olmaktadır.³⁷⁴

Rusya Federasyonu'nda yerel yönetimlerin gelişimi, Batı ülkelerine kıyasla daha yavaş ilerlemiştir. 2003 yılında hazırlanan yerel yönetimler kanunu, federal yönetimin kontrolü altında tüm Rusya Federasyonu topraklarında uygulanmaya çalışılmaktadır. Rusya'nın çok kültürlü yapısı nedeniyle farklı yerel yönetim biçimleri ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimler, kırsal ve kentsel alanlarda kurulmuş olup, genellikle belediye teşkilatları şeklinde kamu hizmetleri sunmaktadır. İdari reformlarla birlikte, yerel yönetimlerin federe birimler içindeki sorumlulukları ve konumları değişiklik göstermektedir. Anayasal olarak federal düzeyde güvence altına alınan yerel yönetimler, bulundukları federe birimlerin ihtiyaçlarına göre çeşitli örgütlenme modellerine sahiptir. Rusya, geniş coğrafyasıyla merkeziyetçi bir yönetim tarzını benimsemiştir. Ancak bu merkeziyetçilik, Rusya'daki demokratik değerlerin kendi kültürel dinamiklerine uygun şekilde gelişmesini engellememiştir. İdari, mali ve siyasi özerkliğe sahip olsalar da yerel yönetimler, sıkı denetim mekanizmalarına tabidir. Buna rağmen, Rusya'nın demokratikleşme sürecinde kilit bir rol oynamaktadırlar. Federal ve federe yönetimlerin denetiminde olmalarına rağmen, yerel yönetimler halka kamu hizmeti sunmayı sürdürmektedir. Bu yönetimlerin, halka en yakın devlet organları olarak kamu hizmetlerinin sunulmasında ve desteklenmesinde önemli bir görev üstlendiği söylenebilir.

Türk Anayasasının 123 maddesine göre; “İdare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkeziyetçilik ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği kanunla veya kanunda açıkça belirtilen yetkilere dayanarak kurulur. Kanaatimce, merkeziyetçilik ve yerel yönetim iyi bir kombinasyonu birçok açıdan Sovyet devletindeki Yerel Sovyetlerin statüsünü andırmaktadır. Sovyetler seçimle işbaşına gelmiş olmakla birlikte aynı zamanda üst makamlara idari olarak bağlıydılar. Bu yaklaşım büyük ölçüde Türkiye'nin yerel meclislerin işleyişi konusunda istikrarlı bir geleneğe sahip olmamasından kaynaklanmaktadır.

³⁷⁴ Sedat Çobanoğlu, “Rusya Federasyonu’nda Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 31, Sayı: 3, 2022, s. 79-80.

Sonuç olarak Rusya Federasyonu ve Türkiye Cumhuriyeti'nde yerel yönetim sistemlerini kapsamlı bir şekilde incelemeyi amaçlamış ve bu iki büyük ülkenin yerel yönetimlerinin benzerliklerini ve farklılıklarını analiz edilmiştir. Araştırma sonuçları, her iki ülkenin yerel yönetim sistemlerinin karmaşıklığını ve çeşitliliğini yansıtmaktadır. Her iki ülkede de yerel yönetimler, yerel düzeyde kararlar almak ve toplumsal kalkınmayı teşvik etmek gibi önemli roller üstlenmektedir. Bu çalışmada, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarına dair benzerlikler ve farklılıkları ele almıştır. Mali yapılar ve bütçeler konusunda, her iki ülkenin yerel yönetimlerinin gelir kaynakları, bütçe yönetimi ve mali sürdürülebilirlikleri analiz edilmiştir. Böylece, Rusya Federasyonu ve Türkiye Cumhuriyeti'nde yerel yönetim sistemlerinin güçlü ve zayıf yönleri ortaya konulmuştur.



KAYNAKÇA

- Akbulut, Mahmut Umut Ferman. “5302 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”. *R&S – Research Studies Anatolia Journal*, Cilt: 1, Sayı: 2, 2018, (ss. 352-357).
- Akça Şengül, “Türkiye’de İlçe Yönetiminin İdari Sorunları: Acıpayam, Serinhisar ve Buldan Örnekleri”, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2006.
- Akhundova Jale, *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Reformları*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2014.
- Akhundova Jale, “Rusya’da Yerel Yönetimler: Mevcut Durum ve Sorunlar”, *Avrasya Etütleri Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 46, 2014, (ss. 39-58).
- Akhundova Jale, “Rusya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması”, *Avrasya Etütleri Dergisi*, 2014, (ss. 39-58).
- Akyol İbrahim Tanju, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Sürecinin Günümüz Yerel Yönetim Sistemi Üzerine Etkileri”, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2012.
- Arslan Nagehan Talat, “İdari ve Malı Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 33, 2005, (ss. 189-208).
- Aslantürk Yılmaz Arzu, “Tanzimat Sonrası Osmanlı Şehirlerinde Taşrada Yerel Hizmetlerin Yeniden Örgütlenmesi” *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 10, Cilt: 4, 2018, (ss. 141-150).
- Asker Ali, “Rusya Federasyonu Anayasasında Kuvvetler Ayrılığı ve Yargı Erki Üzerine Bazı Notlar”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 65, Sayı: 4, 2016, (ss. 1111-1134).
- Asker Ali, Rusya’da Yönetim Geleneğinin Değişmeyen Özelliği: Güçlü Yürütme, İçinde: *Başkanlık Sistemi Karşılaştırmalı Bir İnceleme ve Türkiye İçin Değerlendirmeler*, ed. Murat Aktaş, Bayram Coşkun, Nobel Akademik Yayınları, Ankara, 2013, (ss. 105-181).
- Başa Şafak, *Köy Yönetimi, Toplum Kalkınması ve Köykent Yaklaşımı* Ankara, 2007, http://www.safakbasa.com.tr/yuklenen_akademik_calismalar/16-

koy_yonetimi_toplum_kalkinmasi_ve_koykent_yaklasimi(konferans).pdf
[Erişim tarihi: 27.09.2024.]

- Bayansar Reha, “Büyükşehir Belediyesi ve Yerel Demokrasi”, *Düşünce Dünyasında Türkiz Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 40, 2016, (ss. 107-122).
- Beyazyıldız Osman, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Demokratikleşme Sürecine Etkisi”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2010.
- Bozatay Şeniz Anbarlı, Demir Konur Alp, “Osmanlı Adli ve İdari Sisteminde Kadılık: Kurumsal Bir Değerlendirme”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 10, 2014.
- Bozkurt İbrahim, Aytar İbrahim Halil, “Cumhuriyeti’n Yerel Yönetim Politikası: Mithat Toroğlu’nun Mersin Belediyesi Başkanlığı örneği 1929-1942”, *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 1, 2023, (ss. 63-80).
- Bozlağan Recep, Can Aynur, “İl Özel İdaresinde Valinin Yürütme Organı Olması Sorunu ve Bir Çözüm Önerisi”, *Öneri Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 32, 2009, (ss. 217-232).
- Bulut Yakup, Bimay Muzaffer, “Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Analizi: İngiltere ve Türkiye Örnekleri”, *Opus Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 29, 2020, (ss. 2263-2298).
- Çağdaş Tülin, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 30, Sayı: 1, 2011, (ss. 391-146).
- Çavdar Fatih, “Belediyelerin Gelirlerini Artırmaya Yönelik Öz Gelir Önerisi: Motorlu Taşıtlar Üzerindeki Vergisel Yükümlülüğün Paylaşımı”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 8,2, 2022, (ss. 86-102).
- Çeliksoy Emine, Alkış Üzeyir, “Rusya ile Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Reform”, *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, 2020, (ss. 18-33).
- Çetin Sefa, “Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdareleri”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 25, 2009, (ss. 249-258).
- Çiçek Hüseyin, Eyidiker Uğur, Poyraz Emel, “Türkiye’de Belediye İdarelerinin Hukuksal Statüsü Üzerine Bir Değerlendirme”, *Uluslararası Yönetim ve Sosyal Bilimler Sempozyumu, UYSAD*, İstanbul, 2018, (ss. 452-467).
- Çiçek Yeter, “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler”, *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 1, 2014, (ss. 53-64).

- Çobanoğlu Sedat, “Rusya Federasyonu’nda Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 31, Sayı: 3, 2022, (ss. 79-80).
- Çolak Hikmet, “Türk Toplumunda Demokrasi ve Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi Bağlamında 1580 Sayılı Belediye Kanunu Yasama Müzakereleri”, *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, Sayı: 49, 2012, (ss. 33-55).
- Demir Gönül Türkan, “Tarihsel Süreçte Vilayet Meclis-İ Umumileri ve Çankırı Örneği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Karatekin Edebiyat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 4, 2014, (ss. 59-86).
- Demir Konur Alp, “Osmanlı Devleti’nde Yerel Yönetim Kültürü”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 21, Sayı: 2, 2019, (ss. 429-452).
- Demir Merve Ahsen, “Türkiye’de Belediye Meclis Üyelerinin Temsilde Adalet Bakımından Değerlendirilmesi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 78, Sayı: 2, 2023, (ss. 311 – 332).
- Demirel Demokaan, “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839- 1923)”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 473, 2011, (ss. 97-111).
- Deniz Ahmet, Akarçay Pınar, Karakaş Adem, “Osmanlıda Belediyeciliğin Gelişimi ve Modernleşme Çabaları”, *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 64, 2017, (ss. 314-325).
- Doğan Kadir Caner, “Osmanlı Devleti Klasik Çağında Kadılık Kurumu ve Fonksiyonları”, *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 4, 2019, (ss. 34-40).
- Doğan Mahmut, Baş Ali İhsan, “Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 34, Sayı: 1, 2013, (ss. 293-315).
- Doru Serkan, “19. yy.’dan Cumhuriyet’e Türk Yerel Yönetim Sisteminin Doğuşu ve Gelişimi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Akdeniz İİBF Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 30, 2015, (ss. 65-85).
- Dursunoğlu İsmail, Şengün Hayriye, Kapusızoğlu Mehmet, *Modernleşme Bağlamında Türkiye’nin Sosyo-Politik Yapısı*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2019, (ss. 119-158).
- Düzenli Kubilay, “Erken Dönemden Anayasal Döneme Osmanlı İmparatorluğunda Yerel Yönetimler”, *Lâpseki Meslek Yüksekokulu Uygulamalı Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, 2020, (ss. 136-149).

- Erdoğan Ebru, Özkan Cihat, Erdoğan H. Abdullah, “Dünya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetim Binalarının Gelişim Süreci”, *Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 12, Sayı: 2, 2019, (ss. 246-263).
- Ergun Ahmet Cemil, “Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler ve Karatay Belediyesi Örneği”, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2013.
- Eroğlu Erdal, “Belediye Gelirlerinin Yapısının ve Gelir Artırımı Konusunda Yapısal Kısıtların Değerlendirilmesi”, *Maliye Çalışmaları Dergisi*, 2020, Sayı: 64, 2020, (ss. 31-49).
- Gençoğlu Mustafa, “1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, 2011, (ss. 29-50).
- Güler Tahsin, “2000’li Yıllar Türkiye’de Merkez- Yerel İlişkilerinin Gelişimi”, *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 2, 2020, (ss. 59-69).
- Güven Ahmet, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Modernleşmesinde Türk Anayasalarının Rolü”, *Journal Of International Management, Educational And Economics Perspectives*, Cilt: 11, Sayı: 1, 2023, (ss. 14–27), s. 15.
- Güven Ahmet, Dülger Battal, “Osmanlı’dan Günümüze Yerel Hizmet Sunan Klasik Kurumların Dönüşümü”, *Enderun Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, 2017, (ss. 44-53).
- Hellmut Wollmann and Gritsenko Elena, *Local Self-Government In Russia Between Decentralization And Recentralization*, Ross, Cameron, And Adrian Campbell. (Eds). *Federalism And Local Politics In Russia*, Routledge, 2008.
- İbrahimova, Saadat, “Türk Bütçe Sistemi ile Azerbaycan ve Rusya Bütçe Sistemlerinin Karşılaştırmalı İncelenmesi”, *Akademi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 17, 2019, (ss. 239 – 244).
- Karaarslan Mehmet, “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü., Doktora Tezi, 2007.
- Karakılçık Yusuf, *Yeni Yerel – Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020.
- Kartal Nazım, “İl Sistemine Geçiş Sorunsalı: Türkiye’de 1864 Vilayet Nizamnamesi ile İl Sistemine Geçilmiş Midir?”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 23, 2014, (ss. 279-294).

- Keser Hayri, Akoğul Ayhan, “Türkiye’de Belediye Meclisi Kararlarının Yargısal Denetimi”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 2, 2013, (ss. 105-140).
- Koçak Burak, Sadıç Veli, “Türkiye’de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri: İl Özel İdaresi (Araştırma Makalesi)”, *Ekev Akademi Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 84, 2020, (ss. 143-160).
- Koçak Süleyman Yaman, Ekşi Ali, “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 2010 Sayı: 21, 2010, (ss.295-307).
- Koçak Süleyman Yaman, Kavşara Veli, “5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 20, 2012, (ss. 61-92).
- Kolay Emre, “Osmanlı Belediye Binalarının İlk Örneği: Altıncı Daire-İ Belediye Binası”, *Palmet Dergisi*, Sayı: 3, 2023, (ss. 28-52).
- Mecek Mehmet, “Bir Mülki (Taşra) İdare Birimi Olarak Türkiye’de İl Yönetimleri ve Hukuki Örgütsel Yapıları”, *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 2, 2020, (ss. 296-305).
- Mecek Mehmet, Atmaca Yıldız, “Yerel Yönetimlerin İdari Yapısına İlişkin Mevzuat Analizi”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 76, 2020, (ss. 2068-2087).
- Oktay Tarkan, “1855-2020 Döneminde Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi”, *Strategic Public Management Journal*, Cilt: 6, Sayı: 12, 2020, (ss. 01-41).
- Ökmen Mustafa, Elma Fikret, “Türk Dünyasında Yerel Yönetimler Yapısal İşlevsel Görünüm ve Dönüşüm Süreci”, *İstanbul Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını*, İstanbul, 2013.
- Ökmen Mustafa, Koç Neslihan, “Türkiye’de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 2, 2015, (ss. 551-565).
- Ökmen Mustafa, Yılmaz Abdullah, “Klasik Dönemden Tanzimat’a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 0, Sayı: 23, 2015, (ss.16).
- Ökmen Mustafa, Parlak Bekir, *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015.

- Önen Semih Mustafa, Eken İhsan, “Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 56, 2016, (ss. 216-234).
- Öztürk Yücel, “Osmanlı Devleti’nde Beledi Hizmetlerde Kurumsallaşma Süreci: Erken Dönem ve Tanzimat Yılları”, *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 1, 2019, (ss. 259-272).
- Rozyyev Nuryagdy, “Türkmenistan’ın Yönetim Yapısı İçerisinde Yerel Yönetimler ve Türkiye ile Karşılaştırılması”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2009.
- Sadioğlu Uğur, Erdiçler Rahmi Erkut, “Tarihsel Perspektiften Geleceğe, Yerel Yönetimler Bağlamında Rus Kamu Yönetiminde Güncel Reformların Analizi”, *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, Sayı: 29, 2018, (ss. 60-78).
- Sala Bedir, “Yeni Demokrasi Arayışları ve Türkiye’de Yerel Yönetim Politikaları”, *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 6, 2016, (ss. 1716-1728).
- Sunay Cengiz, “Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 3, 2022, (ss. 113-133).
- Topal Naim, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları, Tarihsel Gelişimi ve Niğde Örneği”, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2022.
- Türkoğlu İrfan, “Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması”, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2009.
- Uçar Ahmet, “Tanzimat Reformları Sürecinde Uygulamaya Konulan Vergi Politikalarının Modern Yerel Yönetimlere Etkileri”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 2, 2014, (ss. 125-139).
- Uğur Sadioğlu, *Türkiye ve Almanya’da Yaşanan Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması: Yeni Bir Model Önerisi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018.
- Uluçay Habip, Alp Şevket, “Osmanlı Kent Yönetiminde Kadı”, *Yakın Doğu Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 2, 2020, (ss. 329-358).
- Urhan Vahide Feyza, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 70, 2008, (ss.85-102).

- Ünaç Hüsamettin, Ünal Feyzullah, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 17, 2007, (ss. 1-24).
- Ünal Feyzullah, “Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 30, 2011, (ss. 241-248).
- Varol Bersu, Demirkaya Semanur, “Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü: Yerel Yönetimlerde Yerelleşme ve Merkezileşme”, *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 39, (ss. 250-276).
- Yetkin Hayal, “Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Arasındaki Mali İlişkide Belediyelerin Rolü: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 2, 2013, (ss. 77-92).
- Yıldırım Uğur, Gül Zehra, Akın Soner, Kılaç Sevilay, Kırac Yusuf, “Türkiye’de Belediye Meclislerinin Temsil Ediciliği: Siirt Örneği”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 54, 2015, (ss. 278-306).
- Yiğit Alpaslan, “Avrupa Birliği ile Etkileşim Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerelleşme Eğilimleri ve Demokratik Katılım”, *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi*, 2017.
- Авакьян С. А., Лютцер В. Л., Пешин Н. Л., Сивицкий В. А., Тимофеев Н. С., *Муниципальное право России*, Учебник, Проспект, Москва, 2010. (Awakyan S. A., Lutzer V. L., Peşin N. L., Sivitsky V. A., Timofeev N. S., *Rusya’da Belediye Kanunu*).
- Агibalов Юрий, Формирование института представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации: практика и пути совершенствования, *Вестник ВГУ*, 2016, (с. 83-91). (Agibalov Yuriy, “Rusya Federasyonu’nda Temsili Organları Oluşumu: Uygulama ve İyileştirme Yolları”).
- Адамская Любовь, История формирования местного самоуправления в России, *Духовная Ситуация Времени. Россия XXI Век*, № 1, 2016, (с. 1-4). (Adamskaya Lyubov, “Rusya’da Yerel Yönetimler Tarihi”).
- Алексеева Наталья, Сравнение финансовой системы и бюджетного процесса России и Зарубежных Стран, *Азимут научных исследований: экономика и управление*, Т: 6, № 3(20), 2017, (Alekseeva Natalya, “Rusya ve Yabancı Ülkelerin Mali Sistem ve Bütçe Süreçlerinin Karşılaştırılması”).
- Анимица Евгений, Тертышный Алексей, *Основы местного самоуправления*, Учебник, Инфра-М, Москва, 2000. (Animitsa Evgeniy, Tertyshny Aleksey, *Yerel Yönetimin Temelleri*).

- Асиев Рустам, Характерные черты местного самоуправления в периоды революционных преобразований и советской власти, *Теория и практика современной науки*, №6(6), 2015, (с. 67-71). (Asiew Rustam, Devrimci İktidar Ve Sovyet İktidarı Dönemlerinde Yerel Yönetimin Karakteristik Özellikleri).
- Ахантьева Наталья, *Муниципальное право*, Учебное Пособие, Издательство Мордовского Университета, Саранск, 2018, (Ahantieva Natalya, *Belediye Hukuku*).
- Бабошин Олег, Глава муниципального образования в структуре органов местного самоуправления, *Журнал: Вопросы управления*, 2018, (с. 38-44). (Baboşin Oleg, “Yerel Yönetim Organlarının Yapısında Belediye Başkanı”).
- Бабун Роальд, Малковец Наталья, *Самая близкая к народу власти (о местном самоуправлении для всех)*, Пособие для населения и некоммерческих организаций, Межрегиональный общественный фонд Сибирский центр поддержки общественных инициатив, Новосибирск, 2009, (Babun Roald, Malkovets Natalya, *Halka En Yakın Güç (Herkes İçin Yerel Yönetim Hakkında)*).
- Бабун Роальд, Местное Самоуправление в Современной России: Зигзаги Государственной Политики, *Местное право*, № 2, 2018, (с. 3-14). (Babun Roald, Modern Rusya'da Yerel Yönetimler: Devlet Politikasının Zikzakları).
- Бабун Роальд, *Организация местного самоуправления*, Учебное пособие, Издательство Кнорус, Москва, 2019. (Babun Roald, *Yerel yönetimin örgütlenmesi*).
- Баглай Марат, *Конституционное право Российской Федерации*, Учебник для вузов, Издательство НОРМА, Москва, 2005, (Bağlay Marat, *Rusya Federasyonu Anayasa Hukuku*).
- Балуева Ирина, Местное самоуправление в Российской Федерации: Централизация области децентрализация? *Журнал: Власт*, 12, 2017, (с. 29-32). (Balueva İrina, Rusya Federasyonu'nda Yerel Yönetimler: Oblast Merkezileşmesi Ademi Merkezileşme Mi?).
- Баразгова Евгения, К истории местного самоуправления в России: Эволюция Отечественных Теорий, *Вопросы Управления*, №5, 2017, (с. 85-93). (Barazgova Evgeniya, Rusya'da Yerel Yönetimin Tarihine: Ulusal Teorilerin Evrimi).
- Беличенко Игорь, Место и роль представительных органов в системе местного самоуправления, *Научно-практический электронный журнал аллея науки*, №11(50), 2020, (с. 1-5). (Beliçenko İgor, Yerel Yönetim Sisteminde Temsili Organların Yeri Ve Rolü).

- Белоусова Елена, Ответственность представительского органа муниципального образования перед населением, *Пробелы в Российском законодательстве. юридический журнал*, 2011, (с. 57-60). (Belousova Elena, Belediye Temsili Organının Halka Karşı Sorumluluğu).
- Богородская Ольга, *История России с древних времен до 1917 года*, Учебно-методическое пособие для иностранных студентов, обучающихся в ИГЭУ, Ивановский государственный энергетический университет имени В.И. Ленина, Иваново, 2012, (с. 150). (Bogorodskaya Olga, *Antik çağlardan 1917'ye Kadar Rusya Tarihi*).
- Бондарь Николай, Джагарян Армен, *Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики)*, Серия библиотека судебного конституционализма, Профпресс. Ростов-На-Дону, 2016, (с. 176). (Bondar Nikolay, Jagaryan Armen, *Yerel Yönetim: Mevzuat Ve Uygulama Pratiği (Bölgesel Hukuk Politikası Işığında)*).
- Бридня Анатолий, Условия и направления реформирования системы местных советов в апреле 1990 г.- сентябре 1995 г., *Политика и общество* 9 (93), 2012, (с. 58-68). (Bridnya Anatoliy, 1990 Nisan- 1995 Eylül Döneminde Yerel Konseyler Sisteminde Reform Yapmanın Koşulları ve Yönleri).
- Бровченко Наталья, *Муниципальное право*, Учебное пособие, ООО ИПК Университет, Оренбург, 2021, (Brovçenko Natalya, *Belediye Hukuku*).
- Бурганов Игорь, Реформа структур местных органов власти в Российской Федерации, Магистерская диссертация, Министерство образования и науки России, автономная некоммерческая организация высшего образования Самарский Университет Государственного Управления Юридический Факультет, Самара, 2017, (Burganov İgor, Rusya Federasyonu'nda Yerel Yönetim Reformu).
- Бухвальд Евгений, Какое местное самоуправление нужно современной России?, *Вопросы теоретической экономики*, №3, 2021, (с. 95–105). (Buhvald Evgeniy, Modern Rusya'nın Hangi Yerel Yönetimlere İhtiyacı Var?).
- Бялкина Татьяна, Представительские органы в структура органов местного самоуправления: правовые основы и практические проблемы, *Вестник Воронежского Государственного Университета*, 2018, (с. 43-54). (Byalkina Tatyana, Yerel Yönetim Organlarının Yapısında Temsili Organ: Yasal Temeller ve Pratik Sorunlar).
- Васильев Алексей, *Муниципальное управление*, конспект лекций, Издатель: Гладкова О.В., Новгород, 2000, (Vasiliew Aleksey, *Belediye Yönetimi*).

- Гаджиева Кямаля, Развитие региональной организации местного самоуправления в советскую эпоху (1917-1990 гг.), *Журнал пробелы Российского законодательства. Юридический*, № 2, 2008, (с. 19-21). (Gadjieva Kyamalya, Sovyet Döneminde Yerel Yönetimlerin Bölgesel Örgütlenmesi (1917-1990)).
- Гаджимирзаев Муси, *Муниципальное право*, Учебное пособие, Дагестанского государственного университета народного хозяйства, Махачкала, 2020, (Gadjimirzaev Musi, *Belediye Kanunu*).
- Гайнуллова Рустем, К вопросу о правовых основах деятельности муниципальных контрольно-счетных органов России, *Журнал «Экономика и социум»*, №4(107)-1, 2023, (с. 499-502). (Gaynullowa Rustem, Rusya'nın Belediye Kontrol ve Muhasebe Organının Faaliyetlerinin Yasal Temelleri Sorunu Üzerine).
- Гарашенко Алексей, Законодательная база взаимоотношений генерал-губернаторов и гражданских губернаторов и особенности ее действия в Восточной Сибири в период от учреждения для управления губерний Всероссийской Империи (1775 Г.) До Середины XIX в, *Журнал Известия Лаборатории Древних Технологий*, Том 14, № 1, 2018, (с. 118-128). (Garaşenko Aleksey, Genel Valiler ve Mülki İdare Amirleri Arasındaki İlişkinin Yasal Temeli ve Tüm Rusya İmparatorluğu Vilayetlerinin İdaresi İçin Kurumların (1775) XIX. Yüzyılın Ortalarına Kadar Olan Dönemde Doğu Sibirya'daki İşleyişinin Özellikleri).
- Гежа Иван, Бюджет Муниципального образования: источники формирования и эффективное исполнение, Выпускная квалификационная работа, Уральский государственный педагогический университет, Екатеринбург, 2019, (Geja İvan, *Belediye Bütçesi: Kaynakları ve Etkin Yürütme*).
- Гладких Николай, Соловьев Сергей, *Правовой статус администрации муниципального образования*, Челябинск, Учебное пособие, Южно-Уральского государственного университета, 2010, (Gladkih Nikolay, Soloviev Sergey, *Belediye İdaresinin Hukuki Statüsü*).
- Глухов Дмитрий, Организация деятельности аппарата представительного органа муниципального образования, *Экономика и социум*, №12(67), 2019, (с. 404-409). (Gluhov Dmitriy, *Belediye Tüzel Kişiliğinin Temsili Organının Faaliyetleri*).
- Горный Михаил, *Муниципальная политика и местное самоуправление в России*, Учебное Пособие, Санкт-Петербургский филиал Национального Исследовательского Университета Высшей Школы Экономики, 2011, (Gorny Mihail, *Rusya'da Belediye Politikası ve Yerel Yönetimler*).

- Гриднев Валерий, Екатерина великая в истории России, *Управленческое консультирование*, № 4, 2022, (с. 121–129). (Gridnev Valeriy, Rusya Tarihinde Büyük Katerina).
- Гринева Дарья, Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования, Итоговый доклад Институт современного развития, Экон-Информ, Москва, 2009, (Grineva Darya, Rusya'da Yerel Yönetimler: Durum, Sorunlar, İyileştirme Yolları).
- Дегтярева Раиса, От манифеста 1861 года к декрету 1917 Года, *Научно-технические ведомости СПбГПУ*, № 2, 2010, (с. 136-143). (Degtyareva Raisa, 1861 Manifestosundan 1917 Kararnamesine).
- Демидов Михаил, Позина Любова, Правовой статус и компетенция контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации, *Вестник Российского университета кооперации*, № 2(12), 2013, (с. 43-47). (Demidov Mihail, Pozinova Lyubov, Rusya Federasyonu'nda Kontrol Ve Muhasebe Organının Yasal Durumu Ve Yetkisi).
- Еремин Алексей, Гришин Виктор, Историко-правовые вопросы развития местного самоуправления в России, *Социально-политические науки*, 2021, Т 11, № 2, (с. 88-95). (Eremin Aleksey, Grişin Viktor, Rusya'da Yerel Yönetimlerin Tarihsel ve Yasal Sorunları).
- Зенькова Юлия, Кузнецов Лев, История становления и развития института местного самоуправления в России, *International Journal of Humanities and Natural Sciences*, vol. 8-2 (71), 2022, (с. 139-142). (Zenkova Yuliya, Kuznetsov Lev, Rusya'da Yerel Yönetimlerin Kuruluş ve Gelişim Tarihi).
- Зубарев Юрий, Зубарев Максим, Муниципальное управление как сфера совместной деятельности государственной власти и органов местного самоуправления, *Вестник Российского Университета Дружбы Народов*, № 1, 2014, (с. 103-108). (Zubarev Yuriy, Zubarev Maksim, Devlet Gücü ve Yerel Yönetim Organlarının Ortak Faaliyet Alanı Olarak Belediye Yönetişimi).
- Зотов В. Б., *День местного самоуправления в Российской Федерации*, Издательство ИТРК, Москва, 2018, (Zotov V. B., Rusya Federasyonu'nda Yerel Yönetim Günü).
- Иванова Мария, Местное самоуправление: современная концепция развития, монография, Оренбургский государственный университет, Оренбург, 2019, (Ivanova Mariya, Yerel Yönetimler: Modern Kalkınma Kavramı).
- Игнатюк Наталья, Павлушкин Алексей, *Муниципальное право*, Учебное пособие, Издательство Юстицинформ, Москва, 2006, (Ignatyuk Natalya, Pavluşkin Aleksey, Belediye kanunu).

- Исаев Игорь, *История государства и права России*, Учебник, Юрист, Москва, 2004, (Isaev Igor, *Rusya Devlet ve Hukuk Tarihi*).
- Казанцев Дмитрий, Влияние вечера на публично-властную деятельность князя в Киевской Руси, *Труды Института государства и права Российской академии наук*, № 5, 2013, (с. 188-195). (Kazantsev Dmitriy, *Kiev Rusyası'nda Prensın Kamu Gücü Etkinliği Üzerindeki Etkisi*).
- Какадий Игорь, Ширипова Дарья, История развития местного самоуправления в Российской Федерации, *Бюллетень науки и практики*, Т. 6, № 6, 2020, (с. 261-268). (Kakadiy Igor, Şiripova Darya, *Rusya Federasyonu'nda Yerel Yönetimlerin Tarihi*).
- Карачурина Р. Ф., Галеев А. А., Правое регулирование деятельности представительных органов муниципальной организации, *Журнал экономика и социум*, №2(21), 2016, (с. 442-444). (Karaçurina R. F., Galeev A. A., *Belediye Temsili Organının Faaliyetlerinin Yasal Düzenlemesi*).
- Карпушкин Алексей, *Конституционное право Российской Федерации*, Учебное пособие, Пензенский государственный университет, Пенза, 2015, (Karpuşkin Aleksey, *Rusya Federasyonu Anayasa Hukuku*).
- Касимов Т. С., Демин Н. В., Развитие федерального законодательства об основах местного самоуправления, *Научно-практический электронный журнал, Аллея Науки*, № 6, (69), 2022, (с. 1-11). (Kasimov, T. S., Demin N. V., *Yerel Yönetimlerin Temelleri Üzerine Federal Mevzuatın Geliştirilmesi*).
- Коробкова Анастасии, Финансовые основы местного самоуправления, Магистерская Диссертация, Министерство науки и высшего образования РФ федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования пензенский государственный университет, Пенза, 2021, (Korobkova, Anastasii, *Yerel Yönetimlerin Mali Temeli*).
- Коростелева Марина, Савченко Александр, *Муниципальное право Российской Федерации*, Учебное Пособие, Издательство Волгоградского Института Управления. Филиала Ранхигч, Волгоград, 2018, (Korosteleva Marina, Savçenko Aleksandr, *Rusya Federasyonu Belediye Kanunu*).
- Коростелева Марина, Особенности формирования представительского органа муниципального образования, *Журнал известия Оренбургского государственного аграрного университета*, 2015, (с. 241-243). (Korosteleva Marina, *Belediye Temsili Organının Oluşum Özellikleri*).
- Корсакова Светлана, Зарождения Правовой политики россии в области местного самоуправления в эпоху Екатерины II, *Журнал Законность и правопорядок в современном обществе*. Серия, 2011, (с. 123-126). (Korsakova Svetlana, II

Katerina Döneminde Rusya'nın Yerel Yönetimler Alanındaki Hukuk Politikasının Kökeni).

Коршунова Надежда, *Проекты Реформ в России (вторая половина XVIII – первая четверть XIX в.)*, Издательство ООО Фирма ПИРС, Челябинск, 2009, (Korşunova Nadejda, *Rusya'da Reform Projeleri (18. Yüzyılın İkinci Yarısı- 19. Yüzyılın İlk Çeyreği)*).

Кружков Анатолий, Местное самоуправление в России: несбывающийся проект, Полис. *Политические исследования*, 2004, № 6, (с. 55-61). (Krujkov Anatoly, *Rusya'da Yerel Yönetimler: Gerçekleşmemiş Bir Proje*).

Кудилинский Михаил, Шевелева Наталья, *Муниципальное право*, Учебник, Издательство Санкт-Петербургского государственного университета Юридического факультета, Санкт-Петербург, 2005, (Kudilinskiy Mihail, Şeveleva Natalya, *Belediye Kanunu*).

Кузнецов Виталий, Ваховский Вячеслав, Большухина Ирина, *История развития местного самоуправления в России и Ульяновской области*, Учебное пособие, Ульяновский Государственный Технический Университет, Ульяновск, 2010, (Kuznetsov Vitaliy, Vahovskiyy Vyacheslov, Bolşuhina İrina, *Rusya ve Ulyanovsk Bölgesinde Yerel Yönetimlerin Tarihi*).

Кузнецов Виталий, Ваховский Вячеслав, *Местное самоуправление в системе государственного управления*, Утверждено редакционно- издательским советом университета в качестве учебного пособия, Ульяновск, 2009, (Kuznetsov Vitaliy, Vahovskiyy Vyacheslov, *Kamu Yönetimi Sisteminde Yerel Yönetimler*).

Кузнецов Игорь, *История государства и права славянских народов*, Учебное пособие, Новое Знание, Минск, 2007, (Kuznetsow İgor, *Slav Halklarının Hakları ve Devlet Tarihi*).

Кукелько, Д. В., *Совершенствование механизмов взаимодействия региональной власти, органов местного самоуправления и населения*, Изд-во СИБАГС, Новосибирск, 2017, (Kukelko D. V., *Bölgesel Yönetimlerde Yerel Yönetim Organları ve Nüfus Arasındaki Etkileşim Mekanizmalarının Geliştirilmesi*).

Куличков А. С., *Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в системе муниципальной власти*, *Административное и муниципальное право*, 10 (70), 2013, (с. 948-953). (Kuliçkov A. C., *Belediye İktidarı Sisteminde Yerel Özerk Yönetimin Yürütme ve İdari Organları*).

Курдюк Петр, Иваненко Игорь, Чуева Арина, *Теоретические и историко-правовые основы местного самоуправления в России и зарубежных странах*, Монография, Кубанский Государственный Аграрный

Университет, Краснодар, 2013, (Kurdyuk Petr, Ivanenko İgor, Çueva Arina, Rusya ve Yabancı Ülkelerde Yerel Yönetimin Teorik ve Tarihi-Hukuki Temelleri).

Куриленко Н. Н., Эволюция местного самоуправления в современной России, Киев, 2009, (с. 345-349). <http://dspace.bsu.edu.ru/handle/123456789/15202> [Erişim tarihi: 09.07.2024], (Kurilenko N. N., Modern Rusya'da Yerel Yönetimin Evrimi).

Лаврентьев Александр, Коннов Иван, Сергеева Элла, Трусов Николай, Цветков Владимир, *Муниципальное право России*, Учебное наглядное пособие, Национальный исследовательский университет, Новгород, 2017, (с. 24-33). (Lavrentyev Aleksander, Konnov Ivan, Sergeeva Ella, Trusov Nikolay, Tsvetkov Vladimir, *Rusya Belediye Hukuku*).

Латыпова Наталья, Исторический опыт развития местного самоуправления в россии, *Журнал: Образование и Проблемы Развития Общества*, №2 (8), 2019, (с. 32-38). (Latypova Natalya, Rusya'da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Deneyimi).

Лебедев Валериан, Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации, *Вестник Челябинского Государственного Университета*, № 1, 2012, (с. 5-12). (Lebedev Valerian, Rusya Federasyonu Tebaasının Anayasal ve Hukuki Statüsü).

Лен Константин, Ородовое положение 1870 г.: аспекты историко-правового компромисса, *Алтайский юридический вестник*, № 2 (6), 2014, (Len Konstantin, 1870 Nizamnamesi: Tarihsel-Hukuki Uzlaşmanın Yönleri).

Локшина Ксения, Местное самоуправление в россии: самобитная история формирования (до Начала XX. Века), *Локус: Люди, Общество, Культуры, Смыслы*, №2, 2014, (с. 76-87). (Lokşina Kseniya, Rusya'da Yerel Yönetimler: Samobit'in Oluşum Tarihi (XX. Yüzyılın Başından Önce)).

Мазепа Анастасия, Реализация принципа гласности местного самоуправления, *Научный журнал Эпомен*, № 21, 2018, (с. 104-111). (Mazepa Anastasiya, Yerel Özerk Yönetimin Şeffaflığı İlkesinin Uygulanması).

Майкова Элеонора, Симонова Елена, Глава муниципального образования сущность деятельности и порядок рекрутирования на необходимость, *Журнал: Социально-экономические науки и гуманитарные исследования*, 2015, (с. 171-176). (Maykova Eleonora, Simonova Elena, Belediye Faaliyetlerinin Özü ve İhtiyaçlara Yönelik İşe Alım Prosedürü Başkanı).

Малышевой Юлии, Повышение эффективности процессов реализации и финансового обеспечения отдельных полномочий органов местного

самоуправления в Красноярском крае, Бакалаврская Работа, Сибирский Федеральный Университет, Красноярск, 2018, (Malyşeva Yulii, Krasnoyarsk Bölgesi'ndeki Yerel Yönetimlerin Belirli Yetkilerinin Uygulama ve Mali Destek Süreçlerinin Verimliliğinin Artırılması).

Малявкина Наталия, Сизов Алексей, Исторический опыт формирования и становления органов местного самоуправления в России, *Журнал Государственного и государственного Управления*, Том 7, № 2, 2018, (с. 18-26). (Malyavkina Nataliya, Sizov Aleksey, Rusya'da Yerel Yönetim Organlarının Oluşumu ve Kurulmasına İlişkin Tarihsel Deneyim).

Мельников Илья, Развитие Института Местного самоуправления в условиях становления гражданского общества в России, Диссертация на поиске ученых степени кандидата политических наук, Москва, 2018, (Melnikov İlya, Rusya'da Sivil Toplumun Kurulması Koşullarında Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi).

Мильто Анна, *История государственного и муниципального управления*, Учебное пособие, Издательство Прометей, Москва, 2022, (Miltó Anna, *Devlet Tarihi ve Belediye Yönetimi*).

Наумова Т., *История становления местного самоуправления в России*, исторический экскурс, Венев, 2016, (с. 1-12). (Naumova T., *Rusya'da Yerel Yönetimler Tarihi*).

Никифоров Василий, Полномочия главы муниципального образования при решении вопросов местного значения, *Журнал: Отечественная Юриспруденция*, 2017, (с. 9-13). (Nikiforov Vasiliy, Yerel Öneme Sahip Sorunların Çözümünde Belediye Başkanı'nın Yetkileri).

Никулин Василий, Пчелинцев Анатолий, *Конституционное право России*, Учебное пособие, Издательский центр Фгбоу Во ТГТУ, Тамбов, 2019, (Nikulín Vasiliy, Pçelintsev Anatoliy, *Rusya Anayasa Hukuku*).

Новокрещёнов Александр, *Организация местного самоуправления*, Учебное пособие для дистанционного обучения и самостоятельной работы по специальности газодарственно-муниципальное управление, СИБАГС, Нновосибирск, 2008, (Novokreşenov, *Yerel Yönetimlerin Örgütlenmesi*).

Овчинников Иван, *Местное самоуправление в Российской Федерации (теоретические, исторические и правовые Аспекты)*, Издательство Консалтбанкир, Москва 2018, (Ovçinnikov İvan, *Rusya Federasyonu'nda Yerel Yönetimler (Teorik, Tarihsel ve Yasal Yönleri)*).

- Овчинников Иван, Писарев Александр, *Муниципальное право*, Учебник и практикум для академического бакалавриата, Издательство Юрайт, Москва, 2017, (Ovçinnikov İvan, Pisarev Aleksandr, *Belediye Hukuku*).
- Орлов Александр, Георгиев Владимир, Георгиева Наталья, Сивохина Татьяна, *История России*, Учебник, Издательство Проспект, Москва, 2006, (Orlov Aleksandr, Georgiev Vladimir, Georgieva Natalya, Sivohina Tatyana, *Rusya Tarihi*).
- Останьков Д. Б., Проблемы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, *Современные проблемы науки и образования* № 2, 2015, (с. 1-8). (Ostankov D. B., *Rusya Federasyonu'nda Devlet İktidarı Organları ve Yerel Yönetim Arasındaki Etkileşim Sorunları*).
- Остапец Оксана, Представительский орган в системе муниципального управления, актуальные проблемы современности: наука и общество, 2020, (с. 3-8). (Ostapets Oksana, *Belediye Yönetişim Sisteminde Temsili Organı*).
- Писаркова, Л. Ф., Сословное самоуправление и его роль в системе местного управления в последней четверти XVIII в.), *Отечественная История*, N 2, 2001, (с. 25-39). (Pisarkova, L. F., *Gayrimenkul Özerk Yönetimi ve 18. Yüzyılın Son Çeyreğinde Yerel Yönetim Sistemindeki Rolü*).
- Полтавская Тanya, Слинько Александр, Модернизация института местного самоуправления в современной России: проблемы и перспективы”, *Вестник Взу*. № 1, 2015, (с. 116-120). (Poltavskaya Tanya, Slinko Aleksandr, *Modern Rusya'da Yerel Yönetimlerin Modernizasyonu: Sorunlar ve Beklentiler*).
- Попов Сергей, Генезис и Развитие местного самоуправления в России в советский период, *Вестник РУДН*, № 1, 2010, (с. 24-33). (Popov Sergey, *Sovyet Döneminde Rusya'da Yerel Yönetimin Doğuşu ve Gelişimi*).
- Постовой Николай, Таболин Владимир, Черногор Николай, *Муниципальное право России*, Учебник, Юриспруденция, Москва, 2015, (Postowoy Nikolay, Tabolin Vladimir, Çernogor Nikolay, *Rusya Belediye Hukuku*).
- Пресняков Александр, *Княжое право в древней Руси. лекции по русской истории. Киевская Русь*, Издательство Наука, Москва, 1993, (с.1-635). (Presnyakov Aleksandr, *Eski Rusya'da Prens Yasası. Rus Tarihi Üzerine Dersler, Kiev Rusya*).
- Прон Максим, Правовой статус органов местного самоуправления, Выпускная квалификационная работа, Алтайский Государственный Университет, Барнаул, 2019, (Pron Maksim, *Yerel Yönetim Organlarının Hukuki Durumu*).

- Резер Татьяна, Кузнецова Евгения, Лихачев Максим, *Правовое обеспечение государственного и муниципального управления*, Учебное пособие, Издательство Уральского Университета, Екатеринбург, 2019, (Rezer Tatyana, Kuznetsowa Yevgeniya, Lihaçev Maksim, *Devlet ve Belediye İdaresinin Hukuki Desteği*).
- Рой Олег, *Система государственного и муниципального управления*, Учебное пособие, Издательский Дом «Питер», Санкт-Петербург, Москва и т.д, 2006, (Roy Oleg, *Devlet ve Belediye İdaresi Sistemi*).
- Романов Василий, Кузнецов Виталий, *Система государственного и муниципального управления*, Учебное Пособие, Ульяновский Государственный Технический Университет, Ульяновск, 2008, (Romanov Vasilii, Kuznetsov Vitaliy, *Devlet ve Belediye İdaresi Sistemi*).
- Рябоконеv Артем, Статус главы муниципального образования: актуальные вопросы правового регулирования, *пробелы в российском законодательстве* (2), 2016, (с. 35-39). (Ryabokonev Artem, Belediye Başkanının Statüsü: Yasal Düzenlemenin Güncel Sorunları).
- Савицкий Эдуард, Темушев Степан, Луговцова Светлана, *Органы местного управления и самоуправления на территории Беларуси*, Рекомендовано учебно-методическим объединением по гуманитарному образованию в качестве пособия для студентов, Белорусский Государственный Университет, Минск, 2019, (Savitskiy Eduard, Temuşev Stepan, Lugovtsova Svetlana, *Belarus Topraklarında Yerel Yönetimler*).
- Савичев Алексей, Городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга в середине XIX начало XX века: историко-правовое исследование, Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Москва, 2021, (Saviçev Aleksey, XIX. Yüzyılın Ortalarında ve XX. Yüzyılın Başlarında Moskova ve St Petersburg'un Şehir Yönetimi: Tarihsel ve Yasal Çalışmalar).
- Саратова, Г. В., Политико-правовые идеи в проектах Екатерины II, Доклад, Негосударственное Образовательное Учреждение Организация Мирового Образования Российская Академия Адвокатов и Нотариатов, Москва, 2018, (с. 1-31). (Saratova, G. V., II Katerina Projelerinde Siyasi-Hukuki Fikirler).
- Сафронова Алевтина, *Организационно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации*, Учебное Пособие, Уральский Федеральный Университет, Екатеринбург, 2019, (Safronova Alevtina, Rusya Federasyonu'nda Yerel Yönetimlerin Örgütsel ve Yasal Temelleri).

- Соловьев Сергей, Бычкова Екатерина, *Муниципальное право*, Учебник, Московская Академия СК РФ, Москва, 2015, (Solovyov Sergey, Bychkova Yekaterina, *Belediye Kanunu*).
- Стародубровская И. В., *Муниципальное управление*, Учебное пособие, Анх, Москва, 2007, (Starodubrovskaya I. V., *"Belediye Kanunu"*).
- Судакова С. В., Актуальные проблемы реализации принципов самостоятельности местного самоуправления в организационной сфере, *Вестник Взу*, № 2, 2013, (Sudakova S. V., Örgütsel Alanda Yerel Yönetimin Bağımsızlığı İlkelerinin Gerçekleştirilmesine İlişkin Güncel Sorunlar).
- Сушко Валентина, Месное самоуправление в России, *Международный журнал*, № 6, Киев, 2015, (с. 53-56). (Suşko Valentina, *Rusya'da Yerel Yönetimler*).
- Талалаев Николай, Проблемы правового регулирования местного самоуправления в россии (конституционно-правовой аспект), *Журнал право и управление неделя*, № 1 (10), 2009, (с. 126-132). (Talalaev Nikolay, *Rusya'da Yerel Yönetimlerin Yasal Düzenlenmesi Sorunları (Anayasal ve Yasal Yönü)*).
- Титов Юрий, *История государства и права России*, Учебник, Ооо Тк Вэлбии, Москва, 2003, (Titov Yuriy, *Rusya Devlet ve Hukuk Tarihi*).
- Толочко П. П., *Власть в Древней Руси X-XIII века*, Издательство Алетейя (СПб.), Санкт-Петербург, 2011, (Toloçko P. P., *X-XI Yüzyıllarda Eski Rusya'da İktidar*).
- Уваров Александра, История развития местного самоуправления в России в постсоветский период, *Журнал Местное право*, № 6, 2018, (с. 31-36). (Uvarov Aleksandra, *Sovyet Sonrası Dönemde Rusya'da Yerel Yönetimlerin Tarihi*).
- Удычак Фатима, Чеботарева Ирина, *Конституционное право*, Учебное пособие, оформление электронного издания ООО ЭЛИТ, Майкоп, 2022, (Udyçak Fatima, Çebotareva İrina, *Anayasa Hukuku*).
- Улизко Татьяна, *Правовое обеспечение государственного и муниципального управления*, Издательство Самарского университета, Самара, 2018, (Ulizko, Tatyana, *Devlet ve Belediye İdaresinin Hukuki Desteği*).
- Упоров Иван, Шеуджен Нурдин, Политика временного правительства по реформированию института местного самоуправления в России (Март-Октябрь 1917 Года), *Журнал: Современная Научная Мысль*, № 5, 2018, (с. 93-100). (Uporov İvan, Şeudjen Nurdin, *Geçici Hükümetin Rusya'daki Yerel Yönetimler Reformuna İlişkin Politikası (Mart-Ekim 1917)*).

- Уткин Эдуард, Денисов Александр, *Государственное и муниципальное управление*, Ассоциация авторов и издателей Тандем, Издательство ЭКМОС, Москва, 2001, (Utkin Eduard, Denisov Aleksandr, *Devlet ve Belediye Yönetimi*).
- Фадеев Владимир, *Конституционное право*, Учебник для бакалавров, Проспект, Москва, 2015, (с. 584). (Fadeev Vladimir, *Anayasa Hukuku*).
- Фененко Юрий, *Муниципальная система зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности*, Московский Государственный институт международных отношений, Москва, 2004, (Fenenko Yuriy, *Yabancı Ülkelerin Belediye Sistemi: Sosyal Güvenliğin Hukuki Sorunları*).
- Халиков Марат, *Основы государственного и муниципального управления*, Учебное пособие, БАГСУ, Уфа, 2019, (Halikow Marat, *Devlet ve Belediye Yönetiminin Temelleri*).
- Халтурин В. Ю., Боброва С. П., Богородская О. Е., Будник Г. А., *История России с древних времен до 1971 года*, Учебное пособие, Министерство Образования Российской Федерации Ивановский Государственный Энергетический Университет, Кафедра отечественной истории и культуры, Учебно-информационный центр гуманитарной подготовки, 2003, (Halturin V. Yu., Bobrova S. P., Bogorodskaya O. E., Budnik G. A., *Eski Çağlardan 1971'e Rusya Tarihi*).
- Чернов Сергей, *Муниципальное право России*, Изд-во ПетрГУ, Петрозаводск, 2016, (Çernov Sergey, *Rusya'nın Belediye Kanunu*).
- Чихладзе Леван, Ганина Ольга, Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти России: вопросы теории и истории, *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки*, Область наук: Политологические науки, 2021, Т. 25, № 4, (с. 750—767). (Çihladze Levan, Ganina Olga, Rusya'nın Birleşik Kamu Gücü Sisteminde Yerel Yönetim Organları: Teori ve Tarih Soruları).
- Чуева Арина, Иваненко Игорь, К вопросу о понятиях и типологиях муниципальных образований в современной России, *Журнал гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*, 2016, (с. 136-140). (Çueva Arina, Ivanenko İgor, Modern Rusya'da Belediye Kuruluşlarının Kavramları ve Tipolojileri Sorunu Üzerine).
- Шакиров Д. Р., Полномочия представительского органа муниципального образования, *International Journal of Humanities and Natural Sciences*, Vol 12-4 (39), 2019, (с. 24-26). (Şakirov D. R., *Belediye Temsili Organının Yetkileri*).

- Шапиро Л. В., Хроника развития местного самоуправления 1990-2006 годы, *Поантга*, № 4 (31), 2003-2004, (с. 255-271). (Şapiro L. V., Yerel Yönetimler Kroniği 1990-2006).
- Шаповалова Анна, эволюция организации местного самоуправления в приграничных территориях (на примере России и Турции), *Государственное и Муниципальное Управление*, Ученые Записки. № 4, 2019, (с. 70-75). (Şapovalova Anna, Sınır Bölgelerinde Yerel Yönetimlerin Evrimi (Rusya ve Türkiye Örneği Üzerine)).
- Шастина Анжелика, *Муниципальное право*, Учебное пособие, Издательство БГУ, Иркутск, 2015, (Şastina Anjelika, *Belediye Kanunu*).
- Шахрай Сергей, Клишас Андрей, *Конституционное право Российской Федерации*, Учебника для студентов высших учебных заведений, ОЛМА Медиа Групп, Москва, 2011, (Şahray Sergey, Klişas Andrey, *Rusya Federasyonu Anayasa Hukuku*).
- Шилов Николай, Причины образования русского централизованного государства, *Журнал: Знание. Понимание. Умение*, Область наук: История и археология, 2014, (с. 295-301), (Şilov Nikolay, Rus Merkezi Devletin Oluşum Nedenleri).
- Шошин Денис, Нормотворческая деятельность главы муниципального образования, *Вестник Пензенского Государственного Университета*, № 2 (26), 2019, (с. 16-18). (Şoşin Denis, *Belediye Başkanının Kural Koyma Faaliyetleri*).
- Шугрина Екатерина, *Муниципальное право России*, Учебник, Издательство Проспект, Москва, 2007, (Şugrina Yekaterina, *Rusya Belediye Kanunu*).
- Юнусов Рауф, *Основы государственного и муниципального управления*, Учебно-методическое пособие для студентов экономического факультета, Казань, Юниверсум, 2014, (Yunusov Rauf, *Devlet ve Belediye Yönetiminin Temelleri*).
- Юсубов Эльман, Макартцев Андрей, *Конституционное право России*, Учебное Пособие, Том 1 Общая часть, Издательский Дом Томского Государственного Университета, Томск, 2015, (Yusubov Elman, Makartsev Andrey, *Rusya Anayasa Hukuku*).
- Ярцев Андрей, Органы земского самоуправления и местная администрация в 1864-1904 гг. (на материалах северозападных губерний России), *Acta Slavica Iaponica*, 20, 2003, (с. 154-192), (Yartsev Andrey, “1864-1904'te Zemstvo Yönetim Organları ve Belediyenin Yürütme ve İdari Organı. (Rusya'nın Kuzeybatı İllerinden Gelen Malzemelere Dayanmaktadır)).

Ящук Татьяна, Эволюция местного управления и самоуправления в России, *Журнал Правоприменение*, 2017, Т 1, № 1, (с. 92–100), (Yaşçuk Tatyana, Rusya'da Yerel Yönetimler ve Evrimi).

Anayasa ve Kanunlar

Федеральный закон от 27.05.2014 г., № 136-ФЗ, (27.05.2014 tarihli 136-FZ sayılı Federal Kanun).

Федеральный закон от 06.10.2003 г., N 131 ФЗ, (06.10.2003 tarihli 131-FZ sayılı Federal Kanun).



TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Belediye meclisi üye sayısı	57
Tablo 2: Türkiye Cumhuriyeti'nde ve Rusya Federasyonu'nda belediye organları karşılaştırması.....	149
Tablo 3: Rusya Federasyonu ve Türkiye Cumhuriyeti'nde belediyelerin görev ve sorumluluklarının karşılaştırılması.....	160



ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Rusya Federasyonu Federal Bölümleri. (Kaynak: https://vizem.net/rusya/seyahat/sehirler/) [Erişim tarihi: 09.06.2024]	20
Şekil 2: Belediye organları. (Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur).....	48
Şekil 3: Kırsal alanlarda belediye yönetiminin temel görevleri (Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.)	75
Şekil 4: Yerel yönetimlerin bölgesel temelleri. (Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur).....	78
Şekil 5: Bütçe sistemi. (Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.).....	90
Şekil 6: Yerel yönetim bütçesi. (Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur)	91
Şekil 7: Rayon belediyesi konsolide bütçesi. (Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur).....	93
Şekil 8: Türkiye Cumhuriyeti Devleti idari yapısı. Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur).....	147
Şekil 9: Rusya Devleti federal yapısı. (Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur). 148	

ÖZGEÇMİŞ

Orazmenli SELALMAZ Lise eğitiminde Türkmenistan Balkan Vilayetinin Türkmenbaşy Şehrinin 12 Mekdebinde 2006-2017 yıllarında tamamlamıştır. Lisans Eğitimini 2017-2021 yılları arasında Karabük Üniversitesi İktisadı ve İdari Bilimler Fakultesinin Kamu yönetimi bölümünde tamamlamıştır. Karabük Üniversitesi Yüksek lisans eğitimine 2021 yılında başlamıştır.

