

ارکان حکمرانی محلی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

علی آریان نژاد^۱

چکیده

حکمرانی محلی یکی از مهمترین ابزارهای حقوق عمومی با هدف سرشکن کردن قدرت و نیز پاسخگویی به نیازها و دغدغه‌های محلی می‌باشد که مورد توجه بسیاری از نظام‌های حقوقی یکپارچه در جهان واقع شده است. از آنجایی که جمهوری اسلامی ایران نیز نوعی نظام یکپارچه می‌باشد، عدم تمرکز حکمرانی در آن حائز اهمیت است؛ اما در ایران حکمرانی محلی فاقد الگوی مشخص است و یا الگوی قانونی آن با عرصه عمل تطبیق ندارد لذا حکمرانی در این سطح با تعارض‌هایی رو به رو شده است چرا که مهم‌ترین ارکان حکمرانی محلی در شهرستان یعنی فرماندار، نماینده شهرستان در مجلس شورای اسلامی، امام جمعه و شورای اسلامی گاه‌ها در مسائل مدیریتی به دلیل عدم توجه به حدود صلاحیت‌های خود و هم‌چنین عدم وجود نگرش سیستماتیک قانون‌گذار در طراحی این ارکان، دچار تضاد و تعارض و به تبع تحمیل هزینه‌های مادی و غیرمادی بر نظام می‌شوند. بنابراین خلأ قانونی در حدود صلاحیت‌ها و وظایف حکمرانان در سطح محلی نظام عمیقاً به چشم می‌خورد و این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی با بررسی قوانین جمهوری اسلامی ایران در صدد پاسخ به این سوال است که: «ارکان حکمرانی محلی در نظام حقوقی ایران کدام‌اند و حدود صلاحیت‌ها و وظایف آن‌ها چیست؟» و نهایتاً با استفاده از نگرش کل‌نگر (سیستماتیک) و با لحاظ عنصر عرف در قانون‌گذاری به بازطراحی الگوی حکمرانی محلی در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد.

واژگان کلیدی: الگو حکمرانی، حکمرانی محلی، صلاحیت حکمرانان، عدم تمرکز محلی.

^۱ دانشجوی کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق(ع).

مقدمه

به‌غیر از کشورهایی که در آن دولت به‌صورت فدرال (اتحاد دول) یا دولت-کشور بدون تمرکز اداره می‌شود، تمام دولت‌های بسیط و مرکب در حکمرانی محلی یا حکومت در پائین‌ترین سطح با مشکل جدی مواجه هستند و کشور جمهوری اسلامی ایران نیز از این امر مستثنا نیست. از نظر اندیشمندان، عدم تمرکز محلی از انواع روش‌های تقسیم قوا و یکی از تکنیک‌های چندگانه‌ی حقوق عمومی است (گرچی از دیریانی، ۱۳۸۸، ۱۱۳) که باهدف سرشکن کردن قدرت (رحیمی، ۱۳۸۹، ۱۹۱) و نیز پاسخگویی به نیازها و دغدغه‌های محلی موردپذیرش کشورها قرار گرفته است. (آقای طوق، ۱۳۹۶، ۴۶)

اهمیت عدم تمرکز به حدی است که از چارچوب محدود قانون اساسی کشورها فراتر رفته و در اسناد بین‌المللی نیز مورد تأکید قرار گرفته است. برای مثال، یکی از برنامه‌های مصوب هزاره‌ی مجمع عمومی سازمان ملل برای حکومت‌ها این بوده است که به‌سوی دولت محلی غیرمتمرکز حرکت کنند. (حبیب نژاد، ۱۳۸۸، ۱۱۲) اتحادیه‌ی اروپا نیز تمرکززدایی و تشکیل حکومت محلی را از الزامات حکمرانی مطلوب اعلام نموده است و معاهده‌ای را تحت عنوان منشور خودمختاری و استقلال محلی اروپا^۱، تصویب کرد که بر اساس آن دولت‌های عضو اتحادیه موظف‌اند به استقلال محلی در اداره‌ی امور محلی صورت قانونی بخشیده و در این راستا تمهیدات لازم را بیندیشند. (زارعی، ۱۳۹۰، ۲۸۲)

اما در نظام حقوقی ایران، فقدان نگرش استراتژیک و عدم حاکمیت تفکر جزئی‌نگری مانع اصلی در اجرای برنامه‌های اصلاحات و توسعه است. (الوانی، ۱۳۷۹، ۱۵) و باوجود آنکه عدم تمرکز محلی از ابزارها و تکنیک‌های مهم حقوق عمومی برای سرشکن کردن قدرت و ارتقای مشارکت مردم در اداره امور جامعه و تثبیت مردم‌سالاری است و باآنکه کشورهای متعددی آن را در قوانین اساسی خود موردپذیرش قرار داده‌اند، نگاهی دقیق به وضعیت ایران نشان می‌دهد که عدم تمرکز محلی در ایران بیشتر شبیه افسانه است تا واقعیت. (آقای طوق، ۱۳۹۶، ۶۲)

مهم‌ترین عامل تأثیرگذار در ساماندهی حکمرانی محلی، تعیین حدود صلاحیت‌ها و وظایف عاملان حکومت می‌باشد و در جمهوری اسلامی ایران نیز در کوچک‌ترین واحد سیاسی یعنی شهرستان‌ها با چهار شخصیت حقوقی: فرماندار، امام‌جمعه، نماینده شهرستان در مجلس شورای اسلامی و شورای اسلامی مواجهیم که حدود وظایف و صلاحیت‌های آن در قانون و عرف با یک‌دیگر تعارض دارد و نیازمند بازطراحی این نظام حکمرانی محلی با یک

^۱ European Charter Local Self Government.

دید کل نگر می باشد؛ تا جایگاه این اشخاص حقوقی در تعامل با یکدیگر در چارچوب مشخصی شکل گیرد و از هرج و مرج و هزینه های بیهوده جلوگیری شود.

در این پژوهش ابتدا مبانی پژوهش در سه بخش: مفهوم، مبنا و منابع حکمرانی محلی در ایران بررسی می شود سپس ارکان حکمرانی محلی در سه بخش: پیشینه تاریخی و مبدأ ایجاد این اشخاص حقوقی؛ قوانین موجود در تعیین این وظایف و صلاحیت ها؛ وظایف، صلاحیت ها و انتظارات عرفی و مشکلات و مسائل موجود در این زمینه مطالعه می شود و نهایتاً یک مدل پیشنهادی برای حکمرانی محلی در نظام جمهوری اسلامی ایران ارائه می شود.

پیش از این پژوهش، اگرچه عنصر حکمرانی محلی مورد بررسی و مطالعه حقوق دانان قرار گرفته است اما ارکان حکمرانی محلی به تفکیک، به صورت عام و با نگرش کل نگر در نظام حقوقی ایران بررسی نشده است و امید آنکه با انجام این پژوهش فتح بابی برای نگاه پائین به بالا در نظام اداری و مدل حکمرانی کشور صورت گرفته و از این حیث به حل مسائل نظام کمک شود.

۱. کلیات و تعاریف

۱-۱. مفهوم حکمرانی محلی

از نظر لغوی واژه ی حکومت محلی به معنای کنترل و سازمان دهی شهرها و دیگر سطوح تقسیمات کشوری، توسط منتخبین مردم محل است و در اصطلاح به نهادها و روش هایی اطلاق می شود که با استفاده از آن ها بر تقسیمات کوچک تر کشوری مانند بخش ها، شهرها و روستاها حکومت می شود. (لیپست^۱، ۱۹۹۵، ۷۶۷) در بیان حقوقی حکومت محلی ناظر است به حکومت شهر، بخش یا دیگر سازمان های حاکم در سطحی کوچک تر از ایالت که کنترل بیشتری بر اموال غیرمنقول، مستغلات و سایر موضوعات محلی دارند. (بلک^۲، ۱۹۹۱، ۹۳۹)

آنتونی کینگ از استادان حقوق کشور انگلستان در تعریف حکومت محلی آورده است که دو واژه ی حکومت و محلی در این تعریف مهم اند. (زارعی، ۱۳۹۰، ۲۸۴) بنابراین در این پژوهش منظور از حکومت در عبارت حکمرانی محلی، مدیریت و اعمال سیاست های اداری در قلمرو محل می باشد و با توجه به قانون تقسیمات کشوری مصوب قلمرو محل در این پژوهش شهرستان ها تعریف شده است به این دلیل که با توجه به قانون مذکور، شهرستان ها کوچک ترین ناحیه کشور است که تمام فعالیت های حکومت از مجرای آن به عمل می رسد و تقریباً تمام ارگان های موجود در کشور به صورت مستقیم یا غیرمستقیم در قلمرو شهرستان نمایندگی دارند.

^۱ Lipset, Seymour Martin.

^۲ Black, Henry.

لازم به ذکر است که اگرچه در قانون تقسیمات کشوری قسمت‌های کوچک‌تر از شهرستان نیز در نظر گرفته شده است اما برخلاف شهرستان که نمونه‌ی کوچک‌شده‌ی حکومت است و تقریباً تمام ارکان حکومت در آن نماینده دارند، سایر بخش‌ها از جمله شهر، بخش و روستا در حقیقت جزئی از یک نمونه کامل محسوب می‌شوند و در حقیقت زیر نظر ارکان شهرستان اداره می‌شوند.

۱-۲. مبنای حکمرانی محلی در ایران

اغلب در کتاب‌های علوم اداری مربوط به اداره امور سازمان‌های محلی چنین اشاره شده است که کشورهایی چون ایران به روش متمرکز اداره می‌شوند، در حالی که اصولاً در سرزمین‌هایی با وسعت زیاد، امکان اداره متمرکز وجود ندارد. و هرچند که قدرت مرکزی به تمرکز قدرت گرایش داشته باشد، برای اداره امور محلی مجبور به ایجاد شخصیت حقوقی است. در این شرایط، دیگر نظام، متمرکز نیست، بلکه ملزم به غیر متمرکز کردن بروکراسی است. (ریورو^۲، ۱۹۸۵، ۳۷)

غیر متمرکز کردن بروکراسی در سه قالب کلی متصور است: غیر متمرکز بدوی، غیر متمرکز پیشرفته و غیر متمرکز فدرال گونه. در نظام غیر متمرکز بدوی، نقش سازمان‌های محلی بسیار ناچیز است و نماینده‌ی دولت کاملاً تحت نظارت دولت مرکزی می‌باشد و تشکیلات انتخاباتی چون شوراها در سطح محلی وجود ندارد اما در نظام غیر متمرکز پیشرفته اگرچه نمایندگان قدرت مرکزی در وضعیت غالب قرار می‌گیرند اما در عین حال شوراهای شهر و یا استان تشکیل می‌شود و دولت‌ها دست نهادهای محلی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای را باز می‌گذارند. نظام غیرمتمرکز فدرال نیز اگرچه خودمختاری بالایی در حد برقراری ارتباط با کشورهای خارجی برای حکومت محلی در نظر می‌گیرد اما در عین حال مشروعیت حاکم از جانب حکومت مرکزی اعطا می‌شود. (شمس، ۱۳۹۵، ۳۱)

با توجه به تقسیم‌بندی فوق به نظر حکمرانی محلی در نظام حقوقی ایران از نوع نظام غیر متمرکز پیشرفته می‌باشد یعنی در عین وابستگی کامل به حکومت مرکزی در سیاست‌های کلان، در حدود برنامه‌ریزی منطقه‌ای به صورت مستقل عمل می‌کنند.

۱-۳. منابع حکمرانی محلی در ایران

منابع تشکیل حکومت محلی یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های حکومت محلی می‌باشد و چنانچه حکومت محلی در قانون اساسی شناسایی شده باشد، سازوکار تغییر در آن از آیین خاصی پیروی خواهد کرد و تغییر آن به آسانی

^۲ Rivero, J.

تغییر در سایر قوانین نخواهد بود. این ویژگی جایگاه خاصی به حکومت محلی می‌بخشد و بقای آن را تضمین می‌کند. مبنای تشکیل حکومت محلی و اداره غیرمتمرکز امور در بیش‌تر کشورها قانون و به‌ویژه قانون اساسی است. (زارعی، ۱۳۹۰، ۲۸۷)

منابع حکومت محلی در ایران نیز بیشتر قوانین عادی است و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به‌جای توجه به عدم تمرکز به‌عنوان ابزاری برای تقسیم وظایف و اختیارات بین مرکز و محل، در اصل ۷ و فصل هفتم صرفاً به شوراهای روستا، بخش، محل، شهر، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها اشاره کرده است که آن‌ها هم به نظر بیشتر تحت تأثیر اندیشه‌های اسلامی بوده است. (آقای طوق، ۱۳۹۶، ۴۶) و به‌صورت دقیق به عنصر عدم تمرکز محلی در اداره حکومت توجه نشده است.

به نظر نویسنده علاوه بر قانون عادی و قانون اساسی، عرف نیز باید به‌عنوان منبع حکمرانی محلی در نظر گرفته شود چراکه بر اساس نظریه واقعی بودن شخصیت حقوقی باید بپذیریم که ایجاد شخصیت حقوقی، کار قانون‌گذار نیست، بلکه فقط قانون‌گذار آن را به رسمیت می‌شناسد و این جامعه است که آن را ایجاد کرده و حدود و ثغور و دامنه اختیارات و اهلیت این شخص حقوقی را هم همین جامعه تعیین خواهد کرد. به نظر بعضی، حقوق ایران چون از قانون فرانسه تأثیر پذیرفته، از نظریه واقعی بودن پیروی کرده است. (نخعی پور، ۱۳۹۸، ۶۶)

از طرفی در حقوق عمومی ایران نیز مشروعیت اعمال عرف پذیرفته شده است و به جهت مقتضیات حکومت‌داری و ظرفیت‌های نظریه‌ی ولایت‌فقیه، مجال وسیعی برای اعمال عرف فراهم شده است؛ هرچند شکل‌گیری برخی از عرف‌های مزبور به دلیل مغایرت با برخی حقوق و آزادی‌های بنیادین یا تحدید آن‌ها می‌تواند محل انتقاد قرار گیرد. (ابراهیمی توچائی، ۱۳۹۴، ۱۰) بنابراین در این نوشته قانون اساسی، قوانین عادی و عرف به‌عنوان منابع حکمرانی محلی در نظام حقوقی ایران مورد مطالعه و بررسی قرار می‌گیرد.

۲. بررسی و مطالعه ارکان حکمرانی محلی در نظام حقوقی ایران

با توجه به مبانی فوق‌الذکر، این نوشته درصدد آن است که با بررسی عناصر مهم و تأثیرگذار در اداره شهرستان تحت عنوان ارکان حکمرانی محلی در نظام حقوقی ایران، حکمرانی محلی در ایران را تحلیل و مشکلات و آسیب‌های آن را شناسایی کند. به‌طور کلی می‌توان گفت در نظام حقوقی ایران، چهار رکن مهم در اداره شهرستان نقش دارند که عبارت‌اند از: امام‌جمعه، فرماندار، نماینده شهرستان در مجلس شورای اسلامی و شورای اسلامی. حال با توجه به مفاهیم و مبانی مذکور در بخش اول به بررسی ارکان حکمرانی محلی ایران در سه بخش: مبنای ایجاد ارکان، صلاحیت‌ها و وظایف قانونی و صلاحیت‌ها و وظایف عرفی می‌پردازیم:

۲-۱. مبنای ایجاد ارکان حکمرانی محلی در نظام جمهوری اسلامی ایران

بر اساس نظریه قراردادی بودن مبنای شخصیت حقوقی باید گفت: شخصیت اشخاص حقوقی، نوعی اعتبار یا فرض یا هر مفهوم مشابهی که از آن نام برده شود، می باشد؛ اما تفاوت این نظر با بقیه نظرات این است که معتقدیم منشأ این اعتبار یا فرض، قرارداد و توافقی است که بین عقلا واقع شده است. به عبارت دیگر داشتن شخصیت حقوقی مانند مالکیت داشتن بر اموال است که از امور اعتباری است و در امور اعتباری ممکن است منشأ شرع یا توافق عقلا باشد که در شخصیت حقوقی مانند اکثر اعتباریات توافق و قرار عقلا است که برای موضوعات غیرواقعی، شخصیتی مانند اشخاص واقعی قائل می شوند که در جای خود ثابت شده است این اعتبار عقلایی مانند اعتبار ملکیت، ممضات شارع نیز قرار گرفته است. (نخعی پور، ۱۳۹۸: ۸۶) شناخت منشأ و مبدأ ایجاد شخصیت حقوقی ارکان حکمرانی محلی از آن جهت حائز اهمیت است که تأثیرات و تغییرات حال حاضر این اشخاص بر مبنای همان منشأ اولیه می باشد، لذا رجوع به مبنا و پیشینه تاریخی ایجاد این اشخاص حقوقی در تعیین حدود وظایف و صلاحیت های آن ها مؤثر خواهد بود:

۲-۱-۱. منشأ و مبدأ ایجاد منصب امامت جمعه

منشأ ایجاد این شخصیت حقوقی در جامعه شرع می باشد به طوری که در سیره ی معصومین و روایات متعددی به آن اشاره شده است که بررسی آن در این مقال نمی گنجد اما تمام فقها بر وجود آن اجماع دارند. وجوب نماز جمعه یکی از احکام قطعی و از ضروریات شریعت اسلام است و اختلاف فقیهان فقط در آن است که آیا وجوب تعیینی آنچه در عصر حضور، توسط امام (ع) یا منصوب از جانب او اقامه می شد در عصر غیبت نیز به حال خود باقی است و یا این که مشروعیت آن، منوط به حضور امام (ع) یا منصوب از سوی اوست؟ از این رو اقوال مختلفی در این مسئله وجود دارد که برخی از فقهای معاصر هفت قول را یادآور می شوند. (حائری، ۱۴۰۹ ه.ق، ۱۲۱)

در کلام فقیهان امام جمعه باید منصوب حکومت باشد و فلسفه آن در نص روایات وجود ندارد؛ ولی طبیعی است که این گونه امور بر عهده حکومت باشد چون حکومت مردم را جمع می کند، حکومت عادل است که مردم را هدایت می کند و از اوضاع سیاسی جامعه آگاه است و آن را به اطلاع مردم می رساند. (حائری، ۱۳۸۳، ۷۰)

اولین نماز جمعه رسمی از سوی حکومت، اولین بار در عصر صفویه برگزار شد و در زمان شاه عباس اول، رسماً منصب امامت جمعه ایجاد شد. معمولاً شیخ الاسلام هر شهر این منصب را برعهده داشت، اما گاهی عالمانی که شیخ الاسلام نبودند، مانند ملا محسن فیض کاشانی (متوفی ۱۰۹۱)، به درخواست شاه، امامت جمعه را بر عهده می گرفتند. نخستین نماز جمعه را در عصر صفوی، محقق کرکی در مسجد جامع عتیق اصفهان اقامه کرد. (جعفریان، ۱۳۷۹، ۲۳۷)

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، برگزاری نماز جمعه در ایران دوباره رونق یافت. اولین نماز جمعه در این دوره به امامت آیت‌الله سید محمود طالقانی که امام خمینی (ره) وی را به این سمت انتخاب کرده بود در ۵ مرداد ۱۳۵۸ در دانشگاه تهران برگزار شد. با گسترش اقامه نماز جمعه در ایران، امام خمینی، به پیشنهاد آیت‌الله خامنه‌ای، مسئولیت ساماندهی و پیگیری مسائل مربوط به نماز جمعه را به مرکزی در قم سپرد و در ۱۳۷۱ ش، با حکم آیت‌الله خامنه‌ای در مقام رهبر جمهوری اسلامی، شورایی با عضویت نه تن از روحانیان، به نام «شورای سیاست‌گذاری ائمه جمعه»، مسئولیت این کار را بر عهده گرفت.

رجوع به نظرات امام خمینی (ره) به‌عنوان بنیان‌گذار نظام جمهوری اسلامی ایران و احیاگر نماز جمعه در حکومت اسلامی ما را در رسیدن به غرض فوق؛ یعنی منشأ ایجاد منصب امام‌جمعه یاری می‌کند، ایشان در مورد وظایف امام‌جمعه و حدود مسئولیت‌های ایشان سخنان بسیاری دارند و در مورد جایگاه منصب امام‌جمعه در امر حکمرانی می‌فرمایند:

منصب امامت جمعه؛ یعنی منصب تماس روحانیت با ملت و روحانیت با مجلس و دولت، و این از اموری است که با دست توانای ائمه‌ی جمعه انجام می‌گیرد، که امید است هرروز بیشتر و بهتر انجام شود و جمعیت‌ها بیشتر بیابند و این سنت حسنه‌ای باشد که برای مردم و آیندگان محفوظ بماند. (موسوی خمینی، ۱۳۶۸: ج ۱۸ ص ۱۵۱)

ائمه‌ی جمعه‌ی بلاد، نصب و عزل نکنند،... ارشاد بکنند دولت را، ارشاد بکنند مأمورین دولت را.... برای حفظ اسلام که شماها پاسدار آن هستید و حفظ جمهوری اسلامی که شماها نگهبانان آن هستید. از کارهایی که نباید انجام دهید و از کارهایی که دخالت در امور اجرایی است که با کس دیگری است که انجام دهد، مستقیماً عمل نکنید. ارشاد کنید همه را، نظر ارشادی داشته باشید. (موسوی خمینی، ۱۳۶۸: ج ۱۶ ص ۲۱۰)

بنابراین ایشان امام‌جمعه را در مسائل سیاسی مسئول می‌دانسته‌اند و اگرچه آن را منصب اجرایی نمی‌دانسته‌اند ولی جایگاه مشورتی برای امام‌جمعه در مسائل سیاسی متصور بوده‌اند به‌طوری‌که در ارتباط با مجلس و دولت تأثیرگذار باشد.

۲-۱-۲. منشأ و مبدأ ایجاد منصب فرماندار

در معنی قدیمی‌تر و پیش از استقرار تقسیمات کشوری امروزی، به والیان واحدهای مختلف سیاسی که از سوی شاه یا خلیفه دارای فرمان والی گری بودند فرماندار گفته می‌شد. در آمریکا به مسئول یک ایالت فرماندار گفته می‌شود. واژه‌های انگلیسی «gubernatorial» و «governor» در فارسی به فرماندار و فرمانداری ترجمه می‌شوند.

بنابراین توافق عقلا نیز از ابتدا بر این بوده است که فرماندار نماینده دولت یا قوه مجریه در منطقه باشد. در ایران نیز با تصویب قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران در سال ۱۳۱۶ فرماندار به عنوان نماینده قوه مجریه در شهرستان به رسمیت شناخته شد. ماده ۱۱ قانون مذکور بیان می دارد: فرماندار نماینده دولت و ریاست عالی به کلیه ادارات کشوری شهرستان دارد و برای انجام وظایف قانونی آنها، کمک های لازمه خواهد نمود و رؤسای ادارات شهرستان نیز مکلف هستند در حدود قوانین، تذکرات قانونی فرماندار را رعایت نمایند و در مسائلی که با سیاست عمومی دولت و امنیت محل و کارهای سرحدی تماس دارد فرماندار را در جریان بگذارند.

۲-۱-۳. منشأ و مبدأ ایجاد منصب نمایندگی مجلس

تشکیل اولین مجلس ملی ایران به انقلاب مشروطه بازمی گردد که فرمان تشکیل آن در روز ۱۶ مرداد سال ۱۲۸۵ توسط مظفرالدین شاه به امضا رسید. نظام نامه مجلس شورای ملی نیز در روز ۱۷ شهریور ۱۲۸۵ به امضای مظفرالدین شاه رسید. (کسروی، ۱۳۸۵، ۱۵۶)

در متمم قانون اساسی مشروطه وظایف نمایندگان مجلس شورای ملی در موارد زیر احصاء شده است:

۱. وضع، تهذیب، شرح و تفسیر قوانین بنابر اصل ۲۷.
۲. حق تحقیق و تفحص در هر امری از امور مملکتی بنابر اصل ۳۳.
۳. تصویب پیشنهاد تعیین ولیعهد بنابر اصل ۳۷.
۴. تصویب تصدی امور ممالک دیگر بنابر اصل ۴۳.
۵. سوال از وزرا بنابر اصل ۶۰.
۶. مؤاخذه و محاکمه وزرا بنابر اصل ۶۵.
۷. تصویب میزان مالیات بنابر اصل ۹۶.
۸. تعیین اعضاء دیوان محاسبات بنابر اصل ۱۰۱.
۹. تصویب مخارج نظامی بنابر اصل ۱۰۵.

با توجه وظایف بالا درمی یابیم که نماینده ی شورای ملی به عنوان یک جزئی از کل، دارای وظایف و اختیاراتی است و به صورت مستقل وظیفه و یا اختیار قانونی ندارد؛ از طرفی هیچ صلاحیت مستقیمی در حوزه انتخابیه و یا سطح محلی به این شخص واگذار نشده است. بنابراین این شخص حقوقی در اعتبار اولیه به عنوان یک رکن حکمرانی محلی مدنظر نبوده است.

۲-۱-۴. منشأ و مبدأ ایجاد شوراهای اسلامی

به موجب قانون و نظامنامه‌ی بلدی، برای اولین بار انجمن بلدی به وجود می‌آید که به موجب ماده ۲۷ نظامنامه بلدی مصوب ۱۳۰۹ وظایف آن عبارت‌اند از:

۱. تعیین نوع و میزان عوارض بلدی و پیشنهاد آن به توسط رئیس بلدی به وزارت داخله برای موافقت هیأت دولت.
 ۲. مطالعه در بودجه بلدی که اداره بلدی تنظیم نموده باشد و بعد از تصویب انجمن برای جلب موافقت به وزارت داخله فرستاده شود.
 ۳. مطالعه در تهیه وسائل برای توسعه معارف حوزه بلدی.
 ۴. نظارت در جمع و خرج عوائد و عوارض بلدی و رسیدگی به محاسبات بلدی و تفریغ بودجه آن.
 ۵. مطالعه در پیشنهادهای اداره بلدی راجع به تغییر نقشه شهر.
 ۶. مطالعه در طرز پرداخت و تأمین قیمت اراضی و ابنیه اشخاص در مواقعی که تغییر نقشه شهر ضرورت پیدا کند و اداره بلدی آن را پیشنهاد نماید.
 ۷. مطالعه در کلیه پیشنهادهای اداره بلدی راجع به اصلاحات بلدی و آنچه که مربوط به وظایف اداره بلدی است.
- همان‌طور که در ماده مذکور مشهود است، وظایف و صلاحیت‌های انجمن‌های بلدی که سابقه شوراهای اسلامی امروزی محسوب می‌شوند، محدود به امور فنی مربوط به شهرداری‌هاست و اصولاً صلاحیت دخالت در امور سیاسی حکومت و حکمرانی محلی را ندارند.

۲-۲. قوانین موجود در تعیین وظایف و صلاحیت‌های ارکان حکمرانی محلی در ایران

همان‌طور که در بخش اول اشاره شد، مهم‌ترین منبع حکمرانی محلی در ایران، قوانین می‌باشند. در این بخش وظایف و صلاحیت‌هایی که در قوانین برای چهار رکن اصلی حکمرانی محلی در ایران احصاء شده است، بررسی می‌شود.

۲-۲-۱. وظایف و صلاحیت‌های امام‌جمعه

لازم به ذکر است که امام‌جمعه در شهرستان سمت ندارد بلکه در شهر سمت دارد اما از آنجاکه امام‌جمعه‌ی مرکز شهرستان در بسیاری از مراجع تصمیم‌گیری دخیل است، امام‌جمعه‌ی مرکز شهرستان به‌عنوان یکی از ارکان حکمرانی محلی بررسی می‌شود.

در نظام حقوقی ایران، قانون خاصی برای وظایف و صلاحیت‌های امام‌جمعه وجود ندارد و نهاد شورای سیاست‌گذاری ائمه جمعه که در قسمت پیشینه اشاره شد، نیز زیر نظر رهبری اداره می‌شود و در مورد آن نیز وظایف و صلاحیت‌های قانونی وجود ندارد؛ اما در سایر قوانین به‌صورت مشتت، وظایف و صلاحیت‌هایی برای منصب امام‌جمعه در نظر گرفته‌شده است که نویسنده در ذیل سعی در احصاء آن داشته است:

۱. ریاست شورای زکات بر اساس ماده ۵ قانون زکات مصوب ۱۳۹۰.
۲. ریاست ستاد امر به معروف و نهی از منکر بر اساس ماده ۲۰ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر مصوب ۱۳۹۴.
۳. عضویت در هیئت اجرایی انتخابات ریاست جمهوری بر اساس ماده ۲۷ قانون انتخاب رئیس‌جمهور کشور جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۰.
۴. عضو شورای مشارکت‌های مردمی با بهزیستی بر اساس قانون اصلاح لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بهزیستی کشور مصوب ۱۳۵۹.
۵. عضویت در شورای حل اختلاف بر اساس ماده ۴ آیین‌نامه موضوع ماده (۱۸۹) تنفیذی قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، موضوع ماده (۱۳۴) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴.
۶. عضویت در شورای آموزش و پرورش شهرستان بر اساس ماده ۵ قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور مصوب ۱۳۷۲.

۷. عضویت امام جمعه مرکز استان در هیئت منصفه مطبوعات بر اساس قانون فعال نمودن هیئت منصفه مطبوعات برای جلوگیری از تعطیلی اصل یک صد و شصت و هشتم (۱۶۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴.

۸. عضویت امام جمعه مرکز استان در شورای هماهنگی حفظ آثار و نشر ارزش های دفاع مقدس استان ها بر اساس ماده ۶ آیین نامه اجرایی شورای هماهنگی حفظ آثار و نشر ارزش های دفاع مقدس استان ها مصوب ۱۳۹۷.

۹. عضویت در شورای هماهنگی و گسترش فعالیت های قرآنی استان و شهرستان بر اساس ماده ۴ قانون واگذاری مسئولیت پیگیری امور شورای توسعه فرهنگ قرآنی در استان ها و شهرستان ها به شورای فرهنگ عمومی مصوب ۱۳۹۰.

۱۰. عضویت امام جمعه مرکز استان در شورای فرهنگ عمومی استان بر اساس ماده ۲ آیین نامه شورای فرهنگ عمومی استان مصوب ۱۳۸۵.

۱۱. عضویت امام جمعه مرکز استان در هیئت امنای استانی دانشگاه آزاد اسلامی بر اساس ماده ۱ مصوبه «ترکیب و وظایف و اختیارات هیئت امنای استانی دانشگاه آزاد اسلامی» ۱۳۸۴.

۱۲. عضویت در کمیته سامان ازدواج بر اساس ماده ۶ قانون تسهیل ازدواج جوانان مصوب ۱۳۸۴.

۱۳. عضویت امام جمعه مرکز استان در شورای اجتماعی استان بر اساس ماده ۴ آیین نامه شورای اجتماعی استان ها مصوب ۱۳۶۶.

۱۴. عضویت امام جمعه مرکز استان در ستاد درآمدهای استان بر اساس قانون تشکیل ستاد درآمدهای استان مصوب ۱۳۶۶.

۱۵. نظارت بر شورای اسلامی بر اساس ماده ۱۵ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱.

با بررسی قوانین درمی یابیم که وظایف و صلاحیت های زیادی اعم از تصمیم گیری، نظارت و مشورت در حوزه حکمرانی به امام جمعه واگذار شده است و این نشان از آن است که قانون گذار نیز به این منصب به عنوان یک رکن در حکمرانی محلی توجه دارد.

۲-۲-۲. وظایف و صلاحیت‌های فرماندار شهرستان

وظایف و مسئولیت‌های استانداران و فرمانداران در هشتادمین جلسه مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۸ شورای عالی اداری در اجرای مفاد تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در ۲۴ ماده و ۱۶ تبصره مورد تصویب قرار گرفت. با عنایت به این که برابر ماده ۲۴ مصوبه فوق «کلیه وظایف و اختیاراتی که بر عهده استانداران محول گردیده است فرمانداران نیز همان وظایف و اختیارات را (به استثنای قائم مقام شورای شهر) در شهرستان محل مأموریت خود دارا هستند» لذا ذیل با استفاده از اختیارات و مسئولیت‌های استانداران، وظایف و اختیارات فرماندار و وظایف واحدهای مختلف فرمانداری تبیین می‌گردد.

به‌طور کلی وظایف و اختیارات فرمانداران به‌صورت عمده در زیر حوزه‌های زیر قرار می‌گیرد که عبارت‌اند از:

ا. وظایف و اختیارات امنیتی: فرماندار به‌عنوان مسئول برقراری و حفظ نظم و امنیت دارای وظایف و اختیارات ذیل می‌باشد:

۱. هدایت و تشکیل جلسات شورای تأمین و نظارت بر حسن اجرای مصوبات آن.
۲. پیش‌بینی و پیشگیری معضلات امنیتی شهرستان، تعیین و تدوین اولویت‌ها و سیاست‌های امنیتی و تعیین حدود وظایف و اختیارات امنیتی کلیه دستگاه‌های اجرایی شهرستان در چهارچوب وظایف قانونی آن‌ها.
۳. فراهم آوردن موجبات اجرای طرح‌ها و سیاست‌های عام امنیتی و انتظامی، مصوبات مراجع قانونی، دستورالعمل‌ها و ابلاغیه‌های امنیتی.

ب. اجرای سیاست‌های عمومی کشور

ج. نظارت بر حسن اجرای قوانین

د. اجرای انتخابات

ه. ایجاد زمینه رشد و پیشرفت

و. درخواست بودجه

ز. نظارت و بازرسی ارگان‌ها

ح. عزل و نصب مدیران

ط. ریاست شورای اداری

بنابراین همان‌طور که قبلاً نیز اشاره شد، فرماندار عالی‌ترین مقام اجرایی در شهرستان می‌باشد و اصل بر آن است که تمام وظایف و صلاحیت‌های مربوط به حکمرانی در قلمرو شهرستان برعهده او باشد مگر آنکه خلاف آن در قوانین دیگر ذکر شود.

۲-۲-۳. وظایف و صلاحیت‌های نماینده شهرستان در مجلس شورای اسلامی

فعالیت نماینده شهرستان بیش‌تر ناظر به مجلس شورای اسلامی و به‌عنوان عضوی از آن بررسی می‌شود و خارج از آن اختیار و وظیفه قانونی به خصوصی ندارد و لذا ما با بررسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وظایف و اختیارات نماینده را احصاء می‌کنیم:

۱. وضع، شرح و تفسیر قوانین عادی در عموم مسائل کشور اصول بنابر اصول ۷۱ و ۷۲.
۲. حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور بنابر اصل ۷۶.
۳. تصویب عهدنامه‌ها، مقاوله نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی بنابر اصل ۷۷.
۴. تصویب گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت بنابر اصل ۸۰.
۵. تصویب استخدام کارشناسان خارجی در موارد ضرورت بنابر اصل ۸۲.
۶. حق سؤال از رئیس جمهور و وزیران بنابر اصل ۸۶.
۷. استیضاح هیئت وزیران یا هر یک از وزیران بنابر اصل ۸۹.
۸. رأی اعتماد به وزیران پیشنهادی دولت بنابر اصل ۸۵.
۹. استیضاح و رأی به عدم کفایت رئیس جمهور بنابر اصل ۸۹.
۱۰. مرجع رسیدگی به شکایات مردم از سایر قوا بنابر اصل ۹۰.

با توجه وظایف بالا درمی‌یابیم که نماینده مجلس شورای اسلامی همانند نماینده مجلس شورای ملی به‌عنوان یک جزئی از کل دارای وظایف و اختیاراتی است و به‌صورت مستقل وظیفه و یا اختیار قانونی ندارد و هیچ صلاحیت قانونی در سطح حوزه‌ی انتخابیه‌ی خود ندارد. لازم به ذکر است که در سایر قوانین نیز برای نمایندگان مجلس وظایف و صلاحیت‌هایی در نظر گرفته شده است؛ از جمله عضویت بعضی نمایندگان در شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی بر اساس قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳، که در هیچ‌کدام از آن‌ها وظیفه و صلاحیتی در قلمرو شهرستان برای نماینده تعریف نشده است.

۲-۲-۴. وظایف و صلاحیت‌های شوراهای اسلامی

با توجه به آنکه در بخش اول قلمرو حکمرانی محلی شهرستان در نظر گرفته شد قاعداً در این بخش نیز باید وظایف و صلاحیت‌های شورای اسلامی شهرستان بررسی شود لکن از آن جهت که وظایف شورای اسلامی شهرستان ناظر به وظایف شوراهای اسلامی شهر، بخش و روستا می‌باشد به‌طور اجمالی وظایف شوراهای بر اساس قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ به تفکیک در زیر بررسی می‌شود:

الف) وظایف شورای اسلامی روستا: نظارت (بندهای الف، ص و ه)، اجرایی (بندهای ب، ج، م، س، ع، ف، و، ز، ط، ی، ل، ن و د) و داوری (بند ح) (ماده ۶۸).

ب) وظایف شورای اسلامی بخش: تصمیم‌گیری (بندهای ۱، ۶، ۷ و ۹)، هماهنگی (بند ۳)، نظارت (بندهای ۴، ۱۰ و ۱۱)، داوری (بند ۵) و اجرایی (بند ۸) (ماده ۷۰).

ج) وظایف شورای اسلامی شهر: تصمیم‌گیری (بندهای ۱، ۲، ۵، ۹، ۱۰، ۱۱ تا ۱۶، ۲۰، ۲۲، ۲۴، ۲۵ تا ۲۹، ۳۴)، نظارت (بندهای ۳، ۸، ۱۷، ۱۸، ۱۹، ۲۱، ۲۳، ۳۰ و ۳۲)، همکاری و تعامل (بندهای ۴ و ۳۳) و اجرایی (بندهای ۶، ۷ و ۳۱) (ماده ۷۱).

د) وظایف شورای اسلامی شهرستان: تصمیم‌گیری (بندهای ۱ و ۳)، نظارت (بندهای ۲ و ۵) و هماهنگی (بند ۴) (ماده ۷۸).

اصل ۷ و فصل هفتم قانون اساسی نیز به شوراهای اسلامی اختصاص یافته است اما به‌طور خاص وظایف و صلاحیت‌های آن احصاء نشده است لکن در اصل صدم، هدف از ایجاد شوراهای اسلامی را «پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی» بیان می‌دارد.

بررسی اصول قانون اساسی در خصوص شوراهای اسلامی و همچنین قوانین خاص در مورد صلاحیت‌ها و وظایف آن‌ها نشان می‌دهد که در نظام حقوقی ایران به‌جای توجه به عدم تمرکز به‌عنوان ابزاری برای تقسیم وظایف و اختیارات بین مرکز و محل، حوزه‌ی اختیارات و تصمیم‌گیری شوراهای اسلامی محدود به امور فنی مربوط به شهرداری‌ها می‌باشد. گویا به همین سبب نیز پیشنهاد منتظری، رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مبنی بر گنجانیدن عبارت «برای جلوگیری از تمرکز امور» در اصل ۱۰۰ قانون اساسی پذیرفته نشد. (آقای طوق، ۱۳۹۶، ۴۶)

۲-۳. وظایف و صلاحیت‌های عرفی ارکان حکمرانی محلی در ایران

اما در عمل و در عالم واقع گاهاً وظایف و اختیارات ارکان حکمرانی محلی در ایران فراتر از وظایف و اختیارات قانونی است و گاهاً بعضی صلاحیت‌ها از بعضی شخصیت‌های حقوقی فوق سلب می‌شود. برای حل این معضل باید در قوانین، صلاحیت‌ها و وظایف و اختیارات هر شخص متناسب و در حد قدرت وی بوده باشد و بیش از این نباشد چراکه در عالم واقع با مشکل مواجه می‌شود و از طرفی نیز ما برای جلوگیری از هرج و مرج ناچاریم که عرف را محترم بدانیم و آن را به قانون تبدیل کنیم؛ بنابراین همان‌طور که در بخش اول اشاره شد، عرف را نیز باید به‌عنوان یکی از منابع حکمرانی محلی به‌حساب آورد. به نظر می‌آید در مسائل حکمرانی محلی، عرف جایگاه چندانی نداشته باشد و همین عامل سبب تعارض بین تصورات و انتظارات جامعه و قانون می‌شود و به‌تبع هرج و مرج ایجاد می‌کند. بنابراین برای حفظ نظم عمومی در مسائل حقوق عمومی بایستی قانون به عرف بسیار نزدیک باشد که این مهم می‌تواند در تدوین قوانین حاصل آید.

در عرف جامعه، از بین این ارکان از لحاظ سیاسی نماینده مجلس جایگاه بالاتری دارد و امام‌جمعه به‌عنوان مذهبی‌ترین شخصیت شهرستان از نفوذ بسیار بالایی برخوردار است و نماینده رهبری در جامعه محلی اسلامی محسوب می‌شوند و فرماندار نیز مجری قانون و مسئول اجرایی در جامعه محلی می‌باشد. از طرفی شوراهای اسلامی نیز از آنجاکه تنها نهادی است که مستقیم توسط شهروندان انتخاب می‌شود، مظهر دموکراسی در شهرستان محسوب می‌شود و در بسیاری از کتب حقوق اداری نیز همین امر مورد تأکید است به‌طور مثال استوارسنگری و امامی می‌نویسند: نمونه‌ی بارز عدم تمرکز محلی در نظام حقوقی ایران، شوراهای اسلامی شهر هستند که با رأی مستقیم انتخاب می‌شوند. (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۰، ۵۵)

ولی در قوانین رسمی کشور علاوه بر اینکه اصلاً به‌طور خاص به تبیین این وظایف در حکومت محلی پرداخته نشده است، جایگاه عرفی اشخاص از لحاظ مذهبی، سیاسی و اجرایی در نظر گرفته نشده است. به‌طور مثال در حالی بیشترین اختیارات اجرایی برای فرماندار در نظر گرفته شده است که برای نماینده‌ی شهرستان در مجلس هیچ اختیاری قانونی وجود ندارد؛ در صورتی که از لحاظ سیاسی، نماینده مجلس در سطح بالاتری قرار دارد و در تمام حوزه‌های حکمرانی محلی در عمل تأثیرگذار است.

۳. نتیجه

همان‌طور که اشاره شد عدم تمرکز محلی در ایران بیشتر شبیه افسانه است تا واقعیت و علت این امر نیز عدم توجه به عناصر تأثیرگذاری همچون عرف در ایجاد الگوی حکمرانی و همچنین عدم وجود نگرش کل‌نگر یا سیستمی در تدوین الگوی حکمرانی محلی و به تبع تصویب قوانین مشتت می‌باشد و به‌عنوان راه‌حل بایستی نگرش خود را به پدیده حکمرانی در قلمرو تقسیمات کشوری تغییر دهیم؛ بنابراین نباید به هرکدام از ارکان حکمرانی محلی به‌طور مستقل نگاه کرد و سپس برای هرکدام وظایف، اختیارات و صلاحیت‌هایی تعریف کنیم، بلکه باید به‌صورت یک مجموعه به این اشخاص حقوقی نگریست و سپس با این نگاه وظایف، اختیارات و صلاحیت‌های مربوط را تعریف کنیم.

الگوی پیشنهادی رهیافت «تحلیل سیستمی»، کارآمدی را دارای ارتباط وثیق با نگرش سیستمی (کل‌نگری) می‌داند که می‌بایست نظام جمهوری اسلامی با این رهیافت نسبت به مهندسی مجدد سیستم، ارتقاء یا نوسازی آن اقدام کند؛ یعنی با به‌کارگیری نگرش سیستمی در مدیریت کلان جامعه با مسائل و موضوعات برخورد سیستمی کند و در رفتارهای خود به دنبال تشخیص عناصر تشکیل‌دهنده موضوع و پیوندهای موجود بین این عناصر باشد. در اینجاست که نگاه سیستمی به او کمک می‌کند به مسائل به‌صورت جامع و نظام‌مند نگاه کند و با بهره‌گیری از این نگاه به حل مسائل اقدام نماید. در حال با به‌کارگیری این روش، این امکان فراهم می‌شود که مدیران و دولتمردان وضعیت نظام سیاسی را با نگاه معرفت‌شناسانه رصد کنند و از طریق تغییر یا تکمیل حلقه‌های مفقوده، برای بهبود سیستم، تلاش نمایند. (موسوی، ۱۳۹۰، ۶)

بنابراین برای بازطراحی نظام حکومت محلی در جمهوری اسلامی ایران، نیازمند باز تبیین وظایف و حدود صلاحیت‌ها و اختیارات این ارکان البته با در نظر گرفتن جایگاه آن‌ها و متناسب با قدرت آن‌ها و با یک نگاه سیستمی می‌باشد و از آنجایی که نظام حقوقی در جمهوری اسلامی ایران نوعی نظام رومی-ژرمنی می‌باشد؛ لذا بهترین راه برای دستیابی به این مهم، بازطراحی این نظام در قالب قانون است که در ذیل به اصول و کلیات این قانون اشاره می‌شود:

همان‌طور که در مشروح مذاکرات قانون اساسی راجع به اصول مربوط به شوراهای اسلامی مشهود است، به نظر می‌آید مناسب‌ترین نظامی که می‌شود برای حکمرانی محلی در نظر گرفت؛ نظام شورایی مرکب از هر چهار رکن اصلی در اداره شهرها به‌عنوان نظام حکمرانی محلی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد؛ به‌طوری که مهم‌ترین و تأثیرگذارترین تصمیمات مثل عزل و نصب مدیران نظام محلی در این شورا تصویب شود که در نتیجه‌ی آن از تأثیرات فردی جلوگیری می‌شود، کل نظامات اداری شهرستان‌ها تحت نظارت واحد عمل می‌کنند و کلیه شوراها مثل شورای زکات جایگاهشان نسبت با نظام اداری تعیین شود.

از طرفی باید وظایف و صلاحیت‌های سه رکن دیگر به‌غیر از فرماندار در حوزه شهرستان به‌طور دقیق تعریف شود به‌طور مثال: نماینده مجلس در شورای اسلامی باید اختیاراتی نیز در شهرستان داشته باشد البته به‌طوری‌که تناقض با صلاحیت‌های ارکان دیگر ایجاد نکند. امام‌جمعه باید در حکم شورای نگهبان باشد و برخی تصمیمات به تأیید ایشان برسد چراکه با تغییر دولت‌ها و اندیشه‌های سیاسی، مردم درگیر این مسائل نشوند و از این جهت آسیب به‌نظام وارد نیاید. شوراهای اسلامی محدود به امور فنی مربوط به شهرداری‌ها نباشند و از آنجاکه تنها نهادی هستند که به‌صورت مستقیم منتخب می‌شوند، در سایر حوزه‌ها نیز تأثیرگذار باشند.

منابع و مآخذ

الف) فارسی

۱. آقابزرگ طهرانی، محمد محسن (۱۹۸۳ م)، الذر الی تصانیف الشیعۀ، بیروت: چاپ علی‌نقی منزوی و احمد منزوی، ج ۲۵.
۲. آقای طوق، مسلم (۱۳۹۶)، «نگرش تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران»، دانش حقوق عمومی، پاییز و تابستان ۱۳۹۶، شماره ۱۸، ۴۵-۶۶.
۳. ابراهیمی توچائی (۱۳۹۴)، پایان نامه کارشناسی ارشد: بررسی نقش هنجارین عرف در حقوق عمومی، تهران: دانشگاه تربیت مدرس.
۴. الوانی، سید مهدی (۱۳۷۹)، «موانع ساختاری اجرای برنامه های توسعه در ایران»، مدیریت و توسعه، دوره ۲، شماره ۷، ۱-۱۷.
۵. امامی، محمد؛ استوارسنگری، کوروش (۱۳۹۰)، حقوق اداری، تهران: میزان، چ چهاردهم.
۶. بهمنی، محمد امین (۱۳۹۴)، قانون اساسی ایران از مشروطه تا امروز، تهران: انتشارات مجد.
۷. جعفریان، رسول (۱۳۷۹)، صفویه در عرصه دین، قم: انتشارات فرهنگ و سیاست، ج ۳، ۷.

۸. حائری، سیدکاظم (۱۳۸۳)، نماز جمعه در حکومت اسلامی، حکومت اسلامی، تابستان ۱۳۸۳، شماره ۳۲، ۶۵-۷۳.
۹. حائری، مرتضی (۱۴۰۹ هـ ق)، صلاه الجمعة، قم: مؤسسه نشر اسلامی.
۱۰. حبیب‌نژاد، سیداحمد (۱۳۸۸)، «بررسی حقوقی شوراهاى اسلامى شهر در پرتو اصول تمرکز زدایی»، حقوق اسلامی، ش ۲۰، ص ۱۱۱-۱۳۲.
۱۱. زارعی، محمدحسن؛ رضائی‌زاده، ملیحه (۱۳۹۰)، «حکومت محلی در کشورهای فدرال و یکپارچه»، تحقیقات حقوقی، پاییز ۱۳۹۰، ش ۶، ص ۲۸۱-۳۰۹.
۱۲. رحیمی، مصطفی (۱۳۸۹)، قانون اساسی مشروطه ایران و اصول دموکراسی، تهران: نیلوفر، چ چهارم.
۱۳. شمس، عبدالحمید (۱۳۹۵)، «نظری بر سازمان‌دهی حکمرانی محلی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارهای حقوقی-اداری»، مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، ش ۲، بهار ۱۳۹۶، ص ۲۹-۵۵.
۱۴. شورای سیاستگذاری ائمه جمعه (۱۳۸۲)، آشنایی با تشکیلات، تهران: شورای سیاستگذاری ائمه جمعه.
۱۵. عبداللهی، عبدالکریم (۱۳۹۰)، حکم نماز جمعه از دیدگاه فیض کاشانی، پژوهش‌های فقه و حقوق اسلامی، دوره ۸، شماره ۲۶، ۷۹-۹۲.
۱۶. کسروی، احمد (۱۳۸۵)، تاریخ مشروطه در ایران، تهران: انتشارات میلاد.
۱۷. گرجی‌ازندریانی (۱۳۸۸)، در تکاپوی قانون اساسی، تهران: جنگل، چ دوم.
۱۸. محدثی، جواد (۱۳۸۳)، نماز جمعه از دیدگاه امام خمینی (ره)، حکومت اسلامی، تابستان ۱۳۸۳، شماره ۳۲، ۲۵-۹.
۱۹. مقیمی، سیدمحمد (۱۳۹۰)، اداره امور حکومت‌های محلی و شهرداری‌ها، تهران: انتشارات سمت.
۲۰. موسوی، غلامرضا (۱۳۹۰)، رساله دکتری: نقش نگرش سیستمی در کارآمدی نظام اسلامی مبتنی بر نظریه ولایت فقیه، قم: دانشگاه باقرالعلوم (ع).
۲۱. موسوی خمینی، روح‌الله (۱۳۶۸)، تحریرالوسیله، تهران: مرکز تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ج ۱۶ و ۱۸.
۲۲. نخعی‌پور، قاسم (۱۳۹۸)، اعتبارات عقلایی در تحلیل مبنای شخصیت حقوقی، آموزه‌های فقه مدنی، دوره ۱۰، شماره ۱۹، ۶۱-۹۰.

ب) خارجی

23. Black, Henry, Black's Law Dictionary, Law Book Exchange, 1991.
24. Lipset, Seymour Martin, The Encyclopedia of Democracy, C.2, V.2, London, Routledge, 1995.
25. Rivero, J, Droit administraif, Paris, Daloz, 1985.