

The Status of Local Governance Principles in Advancing the Authority of Local Councils: A Comparison of Iran and France

Abbas Darabi¹, Aliakbar Gorji Azandarani², Hassan Khosravi³

¹ Ph.D. Student, Department of Public Law, North Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. darab77@gmail.com

² Associate Professor, Department of Public Law and Economic Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran (Corresponding author). gorji110@yahoo.com

³ Professor, Department of Law, Payame Noor University, Tehran, Iran. h.khosravi@pnu.ac.ir

Abstract

One of the most significant and contentious issues related to governance at national and local levels, particularly concerning local councils, is the scope and dimensions of their authority. Accordingly, this study seeks to answer the question: What are the similarities and differences between the political systems of the Islamic Republic of Iran and France in terms of the status of local governance principles in advancing the authority of their local councils? Employing a descriptive-analytical method and utilizing qualitative content analysis of laws related to the authority of local councils in both countries, this comparative study is based on the premise that local governance principles are more institutionalized in France than in Iran. The findings indicate that the Iranian Constitution lacks the fundamental principle of "transparency" regarding the authority of local councils, leading to significant ambiguity and creating room for various, often restrictive, interpretations of their authority. The 1996 Local Councils Act significantly limits the decision-making power of local councils regarding the creation of public benefits and local public goods, the implementation and enforcement of these decisions, and the allocation of resources for their execution, as well as the prevention of violations. In contrast, in France, local councils are granted general competence, meaning they have authority over all local matters without restrictive conditions or stipulations. Supervision of local councils in Iran follows a "tutelary control" model, wherein an overseeing institution exercises authority over its subordinates. This extensive supervision by multiple institutions has become an obstacle for local councils and their members in executing their delegated authorities. Meanwhile, in French public law, oversight of local councils is also recognized; however, it is exclusively exercised by administrative courts. Furthermore, in the French legal system, the principle of public participation in selecting local council members is upheld, allowing citizens to directly elect members of municipal, departmental, and regional councils. In contrast, in Iran, public participation is limited to village and city councils, with no role for the people in selecting members of district, county, and provincial councils.

Keywords: Local governance principles, local councils, Iranian Constitution, French legal system.

Received: 2024-03-29 ; Received in revised form: 2024-04-28 ; Accepted: 2024-05-27 ; Published online: 2024-06-22

<https://doi.org/10.22034/sm.2024.1989055.2029>

© the authors

<http://sm.psas.ir>

Article type: Research Article

Publisher: Political Studies Association of the Seminary



جایگاه اصول حکمرانی محلی در پیشبرد صلاحیت شوراهای محلی؛ مقایسه ایران با فرانسه

عباس دارابی^۱، علی اکبر گرگی ازندرانی^۲، حسن خسروی^۳

^۱ دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. darab77@gmail.com

^۲ دانشیار، گروه حقوق عمومی و حقوق اقتصادی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسئول). gorji110@yahoo.com

^۳ استاد، گروه حقوق، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران. h.khosravi@pnu.ac.ir

چکیده

یکی از مهم‌ترین و مناقشه‌برانگیزترین موضوعات مرتبط با حکمرانی در سطوح ملی و محلی، و به طور خاص شوراهای محلی، همانا گستره و ابعاد صلاحیت آن‌هاست. در این راستا، پژوهش حاضر درصدد پاسخ به این سوال است که نظام‌های سیاسی جمهوری اسلامی ایران و فرانسه از حیث جایگاه اصول حکمرانی محلی در پیشبرد صلاحیت شوراهای محلی خود چه تفاوت‌ها و شباهت‌هایی با یکدیگر دارند؟ این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی، و با بهره‌گیری از روش تحلیل محتوای کیفی قوانین مرتبط با صلاحیت شوراهای محلی در دو کشور جمهوری اسلامی ایران و فرانسه، و با نگاهی مقایسه‌ای، بر این فرض استوار است که اصول حکمرانی محلی در فرانسه، نهادینه‌تر از ایران است. نتایج نشان داد، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران درباره صلاحیت شوراهای محلی، اصل مهم «شفافیت» رعایت نشده و ابهام زیادی در این خصوص وجود دارد و زمینه را برای تفسیرهای مختلف و بعضاً مضیق در خصوص صلاحیت شوراهای محلی فراهم کرده است. در قانون شوراهای موصوب سال ۱۳۷۵، قدرت تصمیم‌گیری شوراهای محلی در جهت تصمیم‌گیری در زمینه ایجاد منافع عمومی و کالاهای عمومی محلی و از آن مهم‌تر در جهت تفیذ و اجرای آن تصمیم‌ها و نیز تأمین هزینه‌های آن تصمیم‌ها و در جهت جلوگیری از متخلفان از آن تصمیم‌ها بسیار محدود است. این در حالی است که در فرانسه، اصل صلاحیت به طور عام برای شوراهای محلی در نظر گرفته شده و شوراهای محلی درباره همه امور محلی، صلاحیت دارند، بدون اینکه این صلاحیت با قیدها و شروطی محدود و مشروط شده باشد. نظارت بر عملکرد شوراهای محلی در ایران از نوع نظارت «قیمومیتی» است که یک نهاد بر زیرمجموعه‌های خود دارد. این شکل نظارت گسترده و از سوی نهادهای متعدد به مانعی برای شوراهای محلی و اعضای آن در اجرای صلاحیت‌های محوله تبدیل شده است. این در حالی است که در حقوق عمومی فرانسه نیز

استاد به این مقاله: دارابی، عباس؛ گرگی ازندرانی، علی اکبر؛ خسروی، حسن (۱۴۰۳). جایگاه اصول حکمرانی محلی در پیشبرد صلاحیت شوراهای

محلی؛ مقایسه ایران با فرانسه. *سیاست متعالیه*، ۱۲(۲): ص ۱۲۵-۱۴۲. <https://doi.org/10.22034/sm.2024.1989055.2029>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۱/۱۰؛ تاریخ اصلاح: ۱۴۰۳/۰۲/۰۹؛ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۳/۰۷؛ تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۴/۰۲

© the authors

<http://sm.pnas.ir>

نوع مقاله: پژوهشی

ناشر: انجمن مطالعات سیاسی حوزه



اصل مهم نظارت بر عملکرد شوراهای محلی پذیرفته شده است، اما این نظارت، صرفاً از سوی دادگاه‌های اداری بر شوراها اعمال می‌شود. در نظام حقوقی فرانسه، اصل مشارکت مردم در تعیین اعضای شوراهای محلی در نظر گرفته و رعایت شده است و مردم، اعضای شورای کمون، شورای دپارتمان و شورای مناطق را مستقیماً انتخاب می‌کنند. این در حالی است که در نظام حقوقی ایران، اصل مشارکت صرفاً برای شوراهای روستا و شهر در نظر گرفته شده است و مردم هیچ نقشی در تعیین اعضای شورای بخش، شورای شهرستان و شورای استان ندارند.

واژه‌های کلیدی: اصول حکمرانی محلی، شوراهای محلی، قانون اساسی ایران، نظام حقوقی فرانسه.

۱. مقدمه

ساختار داخلی دولت‌ها یا مرکزگراست یا غیرمتمرکز. در دولت مرکزگرا، قدرت در اختیار دولت مرکزی است و هیچ نهاد دیگری نیز در عرض دولت وجود ندارد. در مقابل، دولت غیرمتمرکز دولتی است که قدرت در آن بین دولت مرکزی و واحدهای محلی تقسیم شده و دولت مرکزی برخی از اختیارات خود را به دولت‌های محلی واگذار کرده است. تا نیمه دوم قرن بیستم، اغلب کشورها، متمرکز و وحدت‌گرا بودند ولی از نیمه دوم قرن بیستم موج جدیدی از حکمرانی محلی ظهور کرد؛ به طوری که از نظر اداری مسئولیت‌ها میان حکومت ملی و محلی تقسیم شد و تکالیف حکومت محلی افزایش یافت. بدین سان، شوراهای محلی، نقش مهمی در پیشبرد حکمرانی کشورها ایفا می‌کنند؛ به گونه‌ای که به گرانگه ارتباط حکومت‌ها با مردم تبدیل شده‌اند. از این رو، به نظر می‌رسد بیش از پیش در کانون توجه دانش‌پژوهان و سیاست‌گذاران حکمرانی محلی قرار گرفته‌اند و به نحوه اداره کشورها در ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی، و فرهنگی - اجتماعی شکل داده‌اند. یکی از مناقشه‌برانگیزترین موضوعات مرتبط با حکمرانی شوراهای محلی، همانا صلاحیت آن‌هاست. در این میان، آنچه حائز اهمیت است، جایگاه اصول حکمرانی محلی در پیشبرد صلاحیت شوراهای محلی در دو کشور ایران و فرانسه است. آثاری که درباره حکمرانی محلی شوراهای محلی در ایران به رشته تحریر درآمده‌اند، از یک سو از ضعف مفهومی رنج می‌برند و از سوی دیگر، نتوانسته‌اند برداشت جامعی را در مورد حکمرانی محلی ارائه دهند. اما آثار مربوط به حکمرانی محلی شوراهای محلی در فرانسه در زبان فارسی بسیار کلی هستند و صرفاً جنبه معرفی و عمدتاً با نگاهی سراسر حقوقی به رشته تحریر درآمده‌اند. آثار مقایسه‌ای در مورد شوراهای محلی در ایران و فرانسه نیز وجود دارند. برای مثال، جلالی (۱۳۹۱) در پژوهشی با عنوان «اصول تحدیدکننده تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران با رویکرد مقایسه‌ای با جمهوری فرانسه»، به مباحث انتزاعی درباره اصولی که ایران باید در حوزه تمرکززدایی در حکمرانی محلی در قیاس با تجربه فرانسه مراعات کند، تأکید کرده است.

با این حال، هر دو اثر مذکور از این نارسایی رنج می‌برند که حکمرانی محلی فرانسه را گونه آرمانی و معیار در نظر گرفته و کوشیده‌اند حکمرانی محلی در ایران را از یک بُعد خاص با آن تطبیق دهند. در مجموع، آثاری که تاکنون در ارتباط با موضوع پژوهش حاضر انتشار یافته‌اند، هرچند گام‌های مهمی را در تبیین وضعیت شوراهای محلی در ایران برداشته‌اند، ولی نتوانسته‌اند به مفهوم‌پردازی پایه‌ای در این زمینه بپردازند، نگاه کامل و جامعی به وضعیت شوراهای محلی در کشور نداشته‌اند، و در بررسی مقایسه‌ای تجربه ایران با کشورهای که پیشینه طولانی‌تری در این زمینه دارند، آنچنان که باید و شاید به برجسته‌سازی دستاوردهای

ایران در این زمینه نپرداخته‌اند. در راستای رفع نارسایی‌های موجود، پژوهش حاضر درصدد است تا دستاوردهای ایران را علی‌رغم تجربه کمتر در قیاس با سایر دولت‌هایی که سابقه طولانی‌تری در این زمینه دارند، مورد تأکید قرار داده و از سوی دیگر، بر مفاهیم پایه‌ای که در این زمینه مورد استفاده قرار می‌گیرند، تمرکز کند.

۲. چارچوب مفهومی

در تلاش برای رفع نارسایی مفهومی اشاره شده در ارزیابی پیشینه پژوهش و به منظور طراحی پایه مفهومی برای مقایسه شوراهای محلی در ایران و فرانسه، در ادامه «حکمرانی محلی» به عنوان یک مفهوم راهبر در پژوهش، تشریح می‌شود تا به عنوان مبنای سنجش مقایسه‌ای شوراهای محلی ایران و فرانسه به کار آید. مفهوم حکمرانی در ادبیات رشته‌های مختلف علوم اجتماعی به ویژه علوم سیاسی و حقوق به یکی از پربسامدترین مفاهیم تبدیل شده است. در این چارچوب، با بهره‌گیری از این مفهوم، اصطلاحات متفاوتی برحسب سطوح، ابعاد، وجوه و نیز حوزه‌های موضوعی مرتبط با فعالیت‌های انسانی مطرح شده‌اند. در این میان، حکمرانی محلی ناشی از واقعیتی است که امروزه تقریباً در تمامی کشورهای جهان به شکل‌های مختلف به چشم می‌خورد. در این شیوه حکمرانی، حکومت‌های مرکزی به دنبال بهره‌گیری از نهادهای محلی، از جمله شوراهای محلی برای تسهیل و تسریع اجرای سیاست‌های کلان ملی خود هستند. کیفیت فعالیت و میزان کارآمدی این نهادهای محلی مستلزم فراهم بودن بسترهای مناسب از جمله رعایت اصولی است که می‌توان از آن تحت عنوان اصول حکمرانی محلی یاد کرد. از آنجا که حکمرانی محلی واجد دو جنبه انتزاعی و عینی می‌باشد، در جنبه انتزاعی می‌توان از اصول حقوقی و در جنبه عینی می‌توان از اصول سیاسی، سخن به میان آورد. بر همین اساس، در این نوشتار، دو دسته اصول حکمرانی محلی معرفی می‌شوند.

۲-۱. اصول حقوقی حکمرانی محلی

کیفیت و کارایی حکمرانی محلی در گام نخست مستلزم بسترسازی حقوقی برای فعالیت نهادهای آن است که اصول حقوقی حکمرانی محلی بدان قوام می‌بخشد. این اصول به شرح ذیل می‌باشند:

الف) قانونی بودن حکمرانی محلی: اشخاص دارای حقوق و تکالیفی هستند. در حکمرانی ملی، دولت نیز مانند همه اشخاصی که آن را تشکیل می‌دهند، هم تابع حقوق است و هم دارای تکالیف. به بیان دقیق‌تر، دولت دارای شخصیت حقوقی سرزمینی یعنی دارای سرزمین یا فضای جغرافیایی است که در آن صلاحیت‌های حقوقی خود را اعمال می‌کند (عباسی، ۱۳۸۶: ص ۹۳-۹۲). این وضعیت را می‌توان در سطح

محدودتری به نهادهای حکمرانی محلی نیز تعمیم و سرایت داد. نهادهای حکمرانی محلی را می‌توان به عنوان یک شخصیت حقوقی در نظر گرفت که صلاحیت خود را در پیشبرد حکمرانی محلی سرزمین یا فضای جغرافیایی محدودتری اعمال می‌کنند (Bekink, 2006: p.126).

ب) تخصص‌گرایی حکمرانی محلی: تخصص‌گرایی، ارتباط مستقیمی با دگرگونی‌های اجتماعی و اقتصادی جوامع و به طور کلی، با پیچیدگی‌های فرهنگی جوامع دارد و حتی از آن به عنوان عامل اساسی در اقتصاد سیاسی کشورهای پیشرفته نیز یاد می‌شود (Cobb, 1996: p. 251-294). رعایت اصل تخصص‌گرایی در نهادهای حکمرانی محلی از یک‌سو، سبب افزایش بازدهی این نهادها می‌شود، و از سوی دیگر، امکان پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری و همچنین عملکرد مطلوب را برای آنها فراهم می‌سازد (Grindle, 2000: p. 164). برآیند این وضعیت افزایش اعتماد مردم به نهادهای حکمرانی محلی و در نتیجه، افزایش اعتماد به نفس در کارگزاران محلی خواهد بود (ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۷: ص ۵۹).

ج) ضمانت اجرا در حکمرانی محلی: مهم‌ترین تمایز قاعده حقوقی با قواعد اخلاقی، داشتن ضمانت اجرا است. ضمانت اجرا، در واقع، حمایت مراجع رسمی در اعمال قانون است. برای آنکه حقوق، قادر به حصول هدف باشد (تنظیم روابط در جامعه)، اجباری بودن قواعد آن و همراه بودن با ضمانت اجرا را ضروری می‌کند (موسی‌زاده، ۱۳۸۸: ص ۵۷). مصوبه‌ها و حتی تصمیم‌های نهادهای محلی باید با تضمین‌های کافی همراه باشد تا اجرایی شدن آن‌ها قطعی شود. این موضوع به منزله حاکمیت قانون در حکمرانی محلی است (گرچی ازندریانی، ۱۳۹۰: ص ۲۱۷).

د) تضمین احترام به قلمرو صلاحیت‌ها در حکمرانی محلی: صلاحیت «اختیار یا شرایط لازم برای قابلیت مراجعه و یا احضار به مراجع قضائی است» (آقایی، ۱۳۸۲: ص ۲۰۰). به بیان دیگر، اختیار قانونی یک مأمور رسمی برای انجام پاره‌ای از امور است. رعایت قلمرو صلاحیت‌ها سبب آزادی اداری نهادهای حکمرانی محلی می‌شود؛ به گونه‌ای که به منزله تقدم نهاد حکمرانی محلی در اجرای امور محلی است (جلالی، ۱۳۹۴: ص ۸۹). در نظر گرفتن قلمرو صلاحیت نهادهای حکمرانی محلی سبب حفظ استقلال این نهادها می‌شود. در واقع، اولاً نهادهای حکمرانی محلی باید در تصمیم‌گیری از استقلال لازم و مناسب به فراخور قانون اساسی و قوانین عادی برخوردار باشند؛ ثانیاً روابط نهادهای حکمرانی ملی با نهادهای حکمرانی محلی باید شفاف و متمایز باشد؛ چراکه هرگونه ابهام و همپوشانی در وظایف، موجب عدم کارایی و سلب اختیارات نهادهای حکمرانی محلی خواهد شد. در مجموع، می‌توان استدلال کرد که «عدالت» روح حاکم بر اصول حقوقی حکمرانی محلی به شمار می‌آید؛ که مقوله‌ای تجویزی است، اما اصول حاکم بر حکمرانی

محلی سوپیه دیگری نیز دارد.

۲-۲. اصول سیاسی حکمرانی محلی

بدون شک، کارآمدی نهادهای حکمرانی محلی علاوه بر اینکه مستلزم در نظر گرفتن برخی اصول حقوقی است، به بسترسازی برخی اصول سیاسی نیز نیاز دارد. اصول سیاسی حاکم بر حکمرانی محلی به شرح ذیل هستند:

الف) شفافیت: به معنای اطلاع‌یابی عموم مردم از فرآیند عملکردی نهادها، چگونگی تصمیم‌سازی‌ها و همچنین مسایل مالی آن‌ها است (Gabriel, 2017: p. 217). رعایت اصل شفافیت به شهروندان اجازه می‌دهد تا بر کیفیت خدمات و عملکرد نهادهای حکمرانی محلی و اعضای آن‌ها نظارت کنند، و درک بهتر و بیشتری از نمایندگان خود در این نهادها به دست آورند (Park & Blenkinsopp, 2011: p. 254-274). رعایت اصل شفافیت، فساد سیاسی و اقتصادی را می‌کاهد، توسعه اقتصادی پایدار و بهبود سیاست‌گذاری را در پی دارد، و اعتماد مردمی به ارکان حکمرانی محلی را نیز افزایش می‌دهد (Gabriel, 2017: p. 217-218).

ب) تمرکززدایی: منظور از تمرکززدایی، واگذاری امور غیرحاکمیتی به نهادهای حکمرانی محلی است. تمرکززدایی بر انتقال منابع و عملکرد حکومت مرکزی به نهادهای حکمرانی محلی توجه دارد و در واقع، به معنای انتقال مسئولیت‌ها، منابع و امور کلی از سطح بالاتر حکومت به سطح پایین‌تر است. یکی از شروط اصلی تمرکززدایی در قدرت، تمایز میان امور ملی و امور محلی است. امور ملی، اموری هستند که در سطح کل کشور مطرح است؛ اما امور محلی به اموری اطلاق می‌شود که مورد علاقه‌مندی خاص جمعیت معینی از اتباع کشور است که در محدوده جغرافیایی معینی در پی برآوردن نیازهای خود هستند (امیرارجمند و جلالی، ۱۳۸۷: ص ۷۱). از سوی دیگر، در تمرکززدایی، تفکیک بین تصدی‌گری و حاکمیت نیز ضروری است و معمولاً امور غیرحاکمیتی در سطح ملی به نهادهای حکمرانی محلی واگذار می‌شود؛ چراکه این امور، مشارکت بخش خصوصی و نهادهای غیردولتی را افزایش می‌دهد و هزینه و حجم دولت را می‌کاهد.

ج) مشارکت‌پذیری: مشارکت‌پذیری نهادهای حکمرانی محلی از حضور مردم در انتخابات و گزینش اعضای این نهادها آغاز و تا تصمیم‌گیری در این نهادها ادامه می‌یابد و نهایتاً با حضور فعال نهادهای مردمی در اجرای مصوبه‌های آن‌ها به پایان می‌رسد (نصر، ۱۳۸۹: ص ۱۹۳). در صورتی که مشارکت مردم به عنوان یک اولویت در نظر گرفته شود، زمینه‌های حضور افراد خلاق و مؤثر در امر مدیریت محلی فراهم می‌شود و زمینه‌های لازم برای مشارکت عموم مردم در تصمیم‌سازی و حتی تصمیم‌گیری به وجود می‌آید

(Gabriel, 2017: p. 217).

د) **مسئولیت‌پذیری:** اصل مسئولیت‌پذیری بیانگر ارتباط میان حاکمان و حکومت‌شوندگان است. این اصل به این معنا است که نهادهای محلی، در مقابل سیاست‌ها و اعمال خود به مردم پاسخگو هستند (OECD, 2014: p. 21-23). مسئولیت‌پذیری، به این معنا است که مردم، مقامات را انتخاب می‌کنند و مقامات نیز در مقابل اعمال، فعالیت‌ها و سیاست‌های خود به مردم پاسخگو هستند (Chukwudi Okekea, 2016: p. 287) & Uchenna Agu, 2016: p. 287). از آنجا که نهادهای محلی، براساس اصل انتخاب‌پذیری باید با اعضای انتخابی تشکیل شوند، این نهادها در مقابل انتخاب‌شان باید به انتخاب‌کنندگان پاسخگو باشند از چهار اصل سیاسی حاکم بر حکمرانی محلی، می‌توان استدلال کرد که روح حاکم بر تمامی این اصول سه‌گانه، نظم است؛ به گونه‌ای که رفتار حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان را پیش‌بینی‌پذیر می‌سازد؛ این پیش‌بینی‌پذیری رفتاری، مقوله‌ای تجربی است که در عمل، خود را نشان می‌دهد.

۳. صلاحیت شوراهای محلی ایران و فرانسه

هرچند شوراهای محلی در ایران و فرانسه به موجب قانون، تأسیس شده‌اند، ولی هیچ صلاحیتی در قانون‌گذاری ندارند. در فرانسه، نهادهای فروملی، هیچ قدرت قانون‌گذاری عمومی ندارند و تنها پارلمان، اختیار وضع قوانین را، هم در سطح ملی و هم ناظر به نواحی محلی دارد (کریمی، ۱۳۸۱: ص ۲۲۴). در ایران نیز مطابق نظر شورای نگهبان، شوراهای محلی، صلاحیت قانون‌گذاری نداشته و صرفاً صلاحیت نظارتی دارند (عباسی و سهرابلو، ۱۳۹۴: ص ۱۵). علی‌رغم این مشابهت، تفاوت‌های فاحشی در پژوهاک اصول حکمرانی محلی، در پیشبرد صلاحیت شوراهای محلی در ایران و فرانسه وجود دارد.

الف) **جایگاه شوراهای محلی در نظام قانونی:** قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، هیچ‌گونه اشاره‌ای به این موضوع نمی‌کند. در چنین چارچوب حقوقی ابهام‌آمیزی، به نظر می‌رسد که استقلال عمل شوراهای محلی، در حقیقت به شهرداری‌ها وابسته شده است. بدین ترتیب، هرچند در عرصه نظر، شخصیت حقوقی شوراهای محلی تا حدودی به رسمیت شناخته شده، اما در عمل و واقعیت، همچنان فاصله بسیاری تا دستیابی به استقلال حقیقی و تحقق اهداف تمرکززدایی باقی است (جلالی، ۱۳۹۴: ص ۸۴-۸۳). از سوی دیگر، روابط میان نهادهای دولت مرکزی و شوراهای محلی نیز چندان شفاف نیست. هرچند در اصل هفتم قانون اساسی، شوراها از ارکان تصمیم‌گیری عنوان شده‌اند، اما در عمل، شوراهای محلی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور به‌شمار نمی‌آیند (آقایی

طوق، ۱۳۸۷: ص ۱۲۹). با این حال، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نقش نظارت را نقش اصلی شوراها در نظر گرفته است. در اصل یکصد و یکم قانون اساسی نیز صراحتاً بر صلاحیت «نظارتی» شوراها تأکید شده است. شورای نگهبان نیز در تفسیر این اصل به صراحت اعلام کرده است که: «شوراهای موضوع اصل ۱۰۰ قانون اساسی، وظیفه نظارتی دارند». با این اوصاف، به نظر می‌رسد قانون‌گذار در تنظیم مقررات مربوط به شوراها و در قانون شوراها، از جمله در قانون اصلاحی ۱۳۸۲، دقت لازم را نداشته است؛ تا جایگاه حقوقی این نهاد همچنان مبهم باشد (دستی، ۱۳۸۸: ص ۵۳۰).

در فرانسه، شخصیت حقوقی به واحدهای محلی نظیر کمون‌ها، شهرستان‌ها، استان‌ها و سرزمین‌های ماوراء بحار قاعدتاً به وسیله قانون عادی و استثنائاً به وسیله قانون اساسی اعطاء گردیده است. قانون اساسی سال ۱۹۵۸ فرانسه در خصوص این موضوع فاقد مطلب است؛ چراکه این قانون تنها به بیان وجود شوراهای محلی در نظم حقوقی اکتفاء کرده است. بحث شخصیت حقوقی برای واحدهای محلی به طور ضمنی در ماده ۳۴ قانون اساسی ۱۹۵۸ بیان شده است. در این ماده مقرر گردیده که «قلمرو قانون، شامل اصول بنیادین مانند [...] اصل آزادی اداری واحدهای محلی، صلاحیت و منابع مالی آن‌ها می‌شود» (جلالی، ۱۳۹۴: ص ۸۲). برخورداری نهادهای محلی از نوعی شخصیت حقوقی، باعث شده است قدرت مانور اینگونه نهادها در تصمیم‌گیری ماهوی و اجرای تصمیمات بنیادین مرتبط با حکمرانی، در سطح محلی ارتقاء یابد. به بیان دیگر، شوراهای محلی در فرانسه، هم اختیار مقررگذاری در سطح محلی دارند و هم از صلاحیت نظارت بر حسن اجرای مقرراتی که خود وضع کرده‌اند، برخوردارند. یکی از مهم‌ترین دلایل چنین وضعیتی این است که اساساً جمهوری اسلامی به‌عنوان یک دولت بسیط واحد شناخته می‌شود، در حالی که در اصل یکم قانون اساسی فرانسه صریحاً آمده است که: «فرانسه، یک جمهوری غیرقابل تجزیه، غیرمذهبی، دموکراتیک، اجتماعی و غیرمتمرکز است». به عبارت دیگر، اصل بر غیرمتمرکز بودن، قرار گرفته است. در قوانین جمهوری اسلامی ایران، اصل بر ملی بودن امور است. لذا، در مواقع شك و تردید در خصوص آنکه امری در صلاحیت کدام يك از مقامات یا نهادهای ملی یا محلی است، بایستی اصل را بر ملی بودن آن قرار داد و در نتیجه، آن را در صلاحیت مقام یا نهاد ملی دانست (معین‌فرد و همکاران، ۱۳۹۷: ص ۱۸۰).

ب) صلاحیت وضع عوارض: یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های صلاحیتی میان شوراهای محلی ایران و فرانسه، تفاوت در چگونگی تأمین منابع درآمدی و وضع عوارض شهری است. آزادی اداری، اقتضاء می‌کند که واحدهای محلی از منابع مالی کافی و استقلال مالی برای اعمال تمام و کمال صلاحیت‌های خود برخوردار بوده و قدرت مانور لازم را برای یافتن این منابع و استفاده از آن‌ها داشته باشند. هرچند شوراهای محلی در

ایران، اختیار تصویب عوارض و بهای خدمات را دارند؛ اما صلاحیت شوراها در این خصوص با محدودیت‌های مختلفی مواجه است (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۶: ص ۱۲۲). وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض را منطبق بر آیین‌نامه مصوب نداند، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام کند. همچنین، برقراری هرگونه وجه، از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی، باید مطابق قانون برنامه توسعه جاری باشد. نهادهای حاکمیتی و نظارتی از جمله دیوان عدالت اداری نیز به تأسی از این قبیل برنامه‌های توسعه، قوانین عادی شوراها و یا قوانین اداری دیگر، محدودیت‌هایی را در زمینه وضع و اخذ عوارض از سوی شورای شهر قائل شده است. این وضعیت در خصوص شوراهای محلی در فرانسه صدق نمی‌کند و نهادهای بالادستی، دخالتی در تصمیم‌گیری‌های امور محلی از جمله در زمینه وضع عوارض ندارند و این موضوع در صلاحیت شوراهای محلی این کشور قرار دارد.

ج) گستره صلاحیت شوراهای محلی: اصل تقدم واحد محلی در اجرای امور، با تصویب قانون ۲۷ مارس ۲۰۰۳ کشور فرانسه، به صورت رسمی به حقوق واحدهای محلی وارد شد. این ماده چنین مقرر می‌دارد: «واحدهای سرزمینی صلاحیت دارند برای کلیه اموری که تصمیم‌گیری و اجرای آن‌ها در این سطح بهتر است، خود تصمیم‌گیری کنند» (Moreau, 1993: p. 9). در قانون اساسی فرانسه، شوراهای محلی در امور محلی، صلاحیت عام دارند و در اظهارنظر درباره مسائل محلی نیز اصل بر صلاحیت عام است. شوراها نیاز به تأیید فعالیت‌های خود قبل از انجام آن، به ویژه در مورد خدمات عمومی و امور اقتصادی محلی نخواهند داشت؛ تصمیم‌های محلی دو هفته بعد از اعلام آن می‌تواند اجرا شود؛ و تمام ابزارها برای منتفی کردن تصمیم‌های مقامات محلی، از میان برداشته شدند. در فرانسه، شورای شهر، شهردار را مستقلاً انتخاب می‌کند و انتخاب وی مشروط به تأیید نهاد دیگری نیست و شهردار پس از انتخاب، به عنوان نماینده رسمی حکومت مرکزی فعالیت می‌کند (OECD, 2014: p. 197). همچنین وظیفه اجرای مصوبه‌های شوراها را نیز برعهده دارد.

در مقابل، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران درباره صلاحیت شوراها ابهام وجود دارد و اصل تقدم واحدهای محلی بر واحدهای ملی، در امور محلی پذیرفته نشده است. اگرچه در قانون اساسی جمهوری اسلامی از شوراهای محلی، به عنوان یکی از ارکان تصمیم‌گیری نام برده شد، اما در خصوص صلاحیت این نهاد، رویکرد مبهمی وجود دارد. شوراها، به عنوان نهادهای حاکمیت محلی، باید دارای صلاحیت وضع مقررات در امور محلی باشند، اما با عدم احصای صلاحیت‌های ذاتی شوراها در امور محلی در قانون اساسی، شوراها از مهم‌ترین صلاحیتی که اصولاً باید از آن برخوردار باشند، بی‌بهره هستند (آقایی طوق،

۱۳۸۷: ص ۱۲۹).

رویکرد مبهم به شوراها، در تدوین قوانین عادی شورای شهر نیز کاملاً نمود دارد. به موجب ماده ۶۸ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ در قسمت وظایف و اختیارات شوراهای روستا، وظایف و اختیارات زیادی مبنی بر نظارت، همکاری، پیگیری، ارائه پیشنهاد، بررسی، مشارکت، تشویق و ترغیب و توجیه سیاست‌های دولت و غیره مشاهده و از اختیارات مبتنی بر تصمیم‌گیری و اداره امور، بسیار کم دیده می‌شود. تنها یک مورد از این دسته از اختیارات، انتخاب دهیار می‌باشد (معین‌فرد و همکاران، ۱۳۹۷: ص ۱۷۸). ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ نیز به شرح وظایف شورای اسلامی شهر پرداخته است. در بند یکم ماده ۷۱، انتخاب شهردار از صلاحیت‌های شورای شهر عنوان شده، اما این صلاحیت نیز به حکم وزیر کشور برای شهرهای بیش از ۲۰۰ هزار نفر و مراکز استان‌ها و برای سایر شهرها نیز به حکم استاندار، مشروط شده است. تبصره ۳ ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ عنوان می‌کند که در صورت اعتراض مقامات دولتی در خصوص نظر شورا راجع به شهردار منتخب و عدم عدول شورای شهر از تصمیم خود در انتخاب شهردار، هیئت تقریباً دولتی براساس قانون، صالح به رسیدگی است که اصولاً مصالح و منافع حکومت مرکزی را در این خصوص رعایت می‌کند (معین‌فرد و همکاران، ۱۳۹۷: ص ۱۸۱).

د) گستره نقش‌آفرینی دولت مرکزی: یکی از تفاوت‌های مهم صلاحیتی میان شوراهای محلی فرانسه و ایران این است که در ایران، اصل بر ملی‌گرایی و دولت‌محوری است؛ اما در فرانسه، محلی‌گرایی به‌عنوان یک اصل پذیرفته شده است. در واقع، یکی از مبانی چالش‌برانگیز شوراها از حیث صلاحیتی را می‌توان عدم تفکیک امور ملی و محلی و تبعات ناشی از آن دانست. در ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ از مواردی همچون «بررسی و شناخت کمبودها»، «همکاری با نهادهای دولتی»، «برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم»، «تشکیل انجمن‌ها و نهادهای محلی»، «تشویق و ترغیب مردم»، «همکاری با شورای تأمین شهرستان» به‌عنوان وظایف و اختیارات شوراها، نمی‌توان مفهوم تصمیم‌گیری و مدیریت محلی را درک کرد. در این بندها به مجموعه‌ای از فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با مشارکت مردم و همکاری سازمان‌های دولتی اشاره شده است (بدری، ۱۳۹۰: ص ۱۶۴). در قوانین جمهوری اسلامی ایران تصمیم‌گیری درباره بسیاری از امور محلی به نهادهای دولتی واگذار شده است. اغلب مسائل و امور شهری، خارج از حوزه صلاحیت شوراها و شهرداری بوده و تصمیم‌گیری و اقدام در خصوص آن‌ها بر عهده ارگان‌های مختلف دولتی نهاده شده است. هیچ ضمانتی مبنی بر اِعمال نظرات شورا و یا محور بودن تصمیم‌های شورا در خصوص خدمات شهری وجود ندارد (توکلی‌نیا و نورمحمدی، ۱۳۸۷: ص ۷۶). در بیشتر موارد،

مصوبه‌ها و تصمیم‌های شورای شهر منوط به تأیید و موافقت نهادهای دولتی است (اله‌پوردی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۵: ص ۳۸-۳۷).

اما در قانون اساسی فرانسه، صلاحیت تصمیم‌گیری دربارهٔ همهٔ امور محلی به شوراهای محلی واگذار شده است و حتی شورای محلی، می‌تواند تصمیم بگیرد که موضوعی را به همه‌پرسی محلی بگذارد تا مردم دربارهٔ آن تصمیم بگیرند. در این کشور، شوراهای شهر و روستا از طریق جلسات مشورت و با در اختیار داشتن نهادهایی مانند شهرداری یا دهیاری، امور مربوط به شهر یا روستا را اداره می‌کنند (عباسی، ۱۳۸۶: ص ۲۸۴-۲۸۳). یکی از مهم‌ترین صلاحیت‌های شوراهای محلی در فرانسه، صلاحیت در حوزهٔ امور اجتماعی و آموزشی، نظیر حمایت از کودکان، کمک به معلولان و سالخورده‌گان، جاده‌ها، آموزش، حمل‌ونقل، آب و بهداشت است. این در حالی است که شوراهای محلی در جمهوری اسلامی ایران در این حوزه‌ها هیچ‌گونه صلاحیتی ندارند و صلاحیت در چنین حوزه‌هایی به دیگر نهادهای محلی یا به نهادهای دولتی ملی واگذار شده است.

ه) میزان ضمانت اجرایی مصوبه‌های شوراهای محلی: یکی از مهم‌ترین تفاوت‌ها در حوزهٔ صلاحیتی، میان شوراهای محلی ایران و فرانسه این است که صلاحیت شوراهای محلی در فرانسه برای همهٔ نهادهای دولتی محلی پذیرفته شده است، اما در ایران چنین شرایطی وجود ندارد. به عبارت دیگر، در مقابل اختیارات محدود شورای شهر، در شرح وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها، هیچ قانونی مبنی بر پیروی از مصوبه‌های شورای شهر وجود ندارد؛ حتی اعضای شورای شهر در سازمان‌هایی که به لحاظ کارکردی با شورا در ارتباط هستند، عضویت ندارند و یا عضویت‌شان جنبهٔ تشریفاتی دارد. لذا، امکان هماهنگی، همکاری و تشریک مساعی با نهادهای ذی‌ربط خیلی محدود خواهد بود (معین‌فرد و همکاران، ۱۳۹۷: ص ۱۸۳). ابهام در صلاحیت شوراهای محلی و همچنین محدودیت‌های در نظر گرفته شده برای صلاحیت شوراهای محلی، سبب شده است تصمیم‌های شوراهای محلی، ضمانت اجرایی نداشته باشد. در واقع، یکی از مهم‌ترین آسیب‌های شوراهای محلی در ایران، نبود ضمانت اجرایی برای مصوبه‌ها است. این وضعیت همچنین سبب تنزیل جایگاه شوراهای محلی در ایران شده است. جایگاه تنزیلی شوراهای اسلامی شهر، باعث شده تا افراد مجرب و طراز اول، کمتر برای نامزدی در انتخابات شوراها راغب باشند (نصر، ۱۳۸۹: ص ۱۹۴).

و) کارویژه‌های نظارتی: یکی از مهم‌ترین تفاوت‌هایی که میان شوراهای محلی فرانسه و ایران وجود دارد، در حوزهٔ نظارتی است. در فرانسه، پارلمان از طریق قانون‌گذاری، بر شوراهای محلی نظارت دارد و دولت

مرکزی به شکل سلسله‌مراتبی و از طریق نظارت بر شهردار، بر عملکرد شوراهای محلی نظارت دارد. مطابق قانون تمرکززدایی ۱۹۸۲، مسئولان منطقه یا نمایندگان دولت مرکزی در سطوح محلی، در رابطه با قانونی بودن تصمیم‌ها حق ابطال آن‌ها را ندارند و اگر تصمیمی را غیرقانونی بدانند، می‌توانند طی دو ماه از تاریخ اعلام تصمیم، آن را به دادگاه اداری ارجاع دهند. در فرانسه، نظارت بر تصمیم‌ها پیش از اتخاذ تصمیم انجام نمی‌شود و نیاز به کسب مجوز از دولت مرکزی در خصوص یک تصمیم نیست؛ اما تصمیم‌های اتخاذ شده باید به نمایندگان دولت اطلاع داده شده و به محض اعلام و تأیید وصول آن‌ها از سوی نمایندگان دولت، تصمیم‌ها به اجرا در خواهد آمد و نظارت بعدی از سوی دادگاه‌های اداری انجام می‌شود (اعتماد، ۱۳۸۳: ص ۱۶۷-۱۵۹).

در ایران نیز پارلمان، وظیفه قانون‌گذاری دارد و مجلس از طریق وضع قانون عادی، که در آن از وظایف و اختیارات، سازمان و تشکیلات شوراها بحث شده است، نظارت خود را اعمال می‌کند. تفاوت در ایران و فرانسه در این است که در ایران در کنار قانون‌گذاری اصلی از طریق مجلس شورای اسلامی، قوه مجریه نیز می‌تواند از طریق قانون‌گذاری فرعی یا آئین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها، بر عملکرد شوراها تأثیر بگذارد؛ زیرا شوراها موظف به رعایت این قوانین صادر شده از سوی قوه مجریه هستند. از سوی دیگر، مطابق قوانین، مسئولان اجرایی می‌توانند بر تصمیم‌های شوراهای محلی نظارت کنند. فرماندار و شهردار نیز به‌عنوان مسئولان اجرایی، شناخته شده‌اند و می‌توانند به مصوبه‌های شوراهای محلی اعتراض کنند، در حالی که شهردار از سوی اعضای شوراهای محلی انتخاب می‌شود (کامیار، ۱۳۸۲: ص ۴۶).

علاوه بر این، اقدام‌های شوراها نیز مورد نظارت قرار می‌گیرند. براساس ماده ۸۱ قانون شوراها، فرماندار و هیئت استان حق انحلال شوراها را به دلیل انجام اقدام‌های مخالف مصالح عمومی کشور دارد. افزون بر این نظارت‌ها، سایر انواع نظارت اداری، نظیر نظارت وزیر کشور، استانداران، فرمانداران و بخشداران بر شوراها نیز وجود دارد. در همین حال، هیئت‌های حل اختلاف نیز بر شوراهای محلی در ایران نظارت می‌کنند و حتی حق ابطال مصوبه‌های شوراها را دارند و به نوعی به یک دادگاه اداری برای شوراها تبدیل شده‌اند؛ حال آنکه در فرانسه اساساً چنین نظارتی وجود ندارد. به عبارت دیگر، در حالی که در حقوق فرانسه فقط دادگاه‌ها حق ابطال مصوبه‌های مغایر با وظایف و اختیارات و قوانین را دارند، در ایران یک هیئت اداری، حق ابطال مصوبه‌های شوراها را دارد و این خود، استقلال شوراها را خدشه‌دار می‌کند (اعتماد، ۱۳۸۳: ص ۱۹۷-۱۹۱). به نظر می‌رسد که نظارت‌های گسترده بر عملکرد شوراهای محلی در ایران تأثیر گذاشته و سبب ایجاد محدودیت و مانع در مسیر اجرای صلاحیت آن شده است. در ایران، نظارت بر عملکرد شوراها از نوع نظارت قیمومتی

است؛ که دولت‌های مرکزی بر نهادهای غیر متمرکز زیر مجموعه خود دارند. در همین حال، نظارت بر شوراهای در ایران پیشینی است که سبب کندی کار شوراهای محلی می‌شود.

۴. نتیجه‌گیری

یکی از مهم‌ترین نمادهای تمرکززدایی از قدرت، شکل‌گیری شوراهای محلی است. شوراهای محلی و شهرداری‌ها به دلیل اتصال مستقیم با اقشار و لایه‌های متکثر اجتماعی و توزیع فراگیر جغرافیایی در شهر و روستا و ارتباط نزدیک با مردم، دردآشناترین نهاد اجتماعی با ظرفیتی کم‌نظیر برای تحقق، توسعه و آبادانی کشورها، عدالت و شکوفایی و بالندگی استعدادهای آنها است. با این حال، تشکیل شوراهای محلی الزاماً به معنای نظام سیاسی غیر متمرکز در یک کشور نیست. نمونه یک کشوری که نظام سیاسی غیر متمرکز دارد و شوراهای محلی در آن نقش برجسته‌ای دارند، کشور فرانسه است و نمونه کشوری که نظام سیاسی متمرکز و وحدت‌گرا دارد و شوراهای محلی نیز در آن جایگاه ویژه‌ای دارند، ایران است. در مجموع، از پژوهاک اصول حکمرانی محلی در صلاحیت شوراهای محلی در ایران و فرانسه، یافته‌های ذیل به دست می‌آید:

- در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران درباره صلاحیت شوراهای محلی، اصل مهم «شفافیت» رعایت نشده و ابهام زیادی در این خصوص وجود دارد و زمینه را برای تفسیرهای مختلف و بعضاً مضیق در خصوص صلاحیت شوراهای محلی فراهم کرده است.

- در قانون شوراهای مصوب سال ۱۳۷۵، قدرت تصمیم‌گیری شوراهای محلی در جهت تصمیم‌گیری در زمینه ایجاد منافع عمومی و کالاهای عمومی محلی و از آن مهم‌تر در جهت تنفیذ و اجرای آن تصمیم‌ها و نیز تأمین هزینه‌های آن تصمیم‌ها و در جهت جلوگیری از متخلفان از آن تصمیم‌ها بسیار محدود است. این در حالی است که در فرانسه، اصل صلاحیت به طور عام برای شوراهای محلی در نظر گرفته شده و شوراهای محلی درباره همه امور محلی، صلاحیت دارند، بدون اینکه این صلاحیت با قیدها و شروطی محدود و مشروط شده باشد.

- نظارت بر عملکرد شوراهای محلی در ایران از نوع نظارت «قیمومیتی» است که یک نهاد بر زیرمجموعه‌های خود دارد. این شکل نظارت گسترده و از سوی نهادهای متعدد به مانعی برای شوراهای محلی و اعضای آن در اجرای صلاحیت‌های محوله تبدیل شده است. این در حالی است که در حقوق عمومی فرانسه نیز اصل مهم نظارت بر عملکرد شوراهای محلی پذیرفته شده است، اما این نظارت، صرفاً از سوی دادگاه‌های اداری بر شوراهای اعمال می‌شود.

- در نظام حقوقی فرانسه، اصل مشارکت مردم در تعیین اعضای شوراهای محلی در نظر گرفته و رعایت شده است و مردم، اعضای شورای کمون، شورای دپارتمان و شورای مناطق را مستقیم انتخاب می‌کنند. این در حالی است که در نظام حقوقی ایران، اصل مشارکت صرفاً برای شوراهای روستا و شهر در نظر گرفته شده است و مردم هیچ نقشی در تعیین اعضای شورای بخش، شورای شهرستان و شورای استان ندارند. با توجه به این تفاوت‌های مهم که در حوزه صلاحیت میان شوراهای محلی فرانسه و ایران وجود دارد؛ راهکارهای زیر برای بهبود عملکرد شوراهای محلی در ایران پیشنهاد می‌شود:

- نظارت «پیشینی و قیمومیتی» از شوراهای محلی در ایران به نظارت «پسینی» تبدیل شود، تا امکان تصمیم‌گیری مستقل برای این نهادهای محلی فراهم گردد.

- نظارت نهادهای مختلف بر شوراها و اعضای آنها کاهش یافته و صرفاً نظارت قضایی از سوی دادگاه‌ها بر این نهادها اعمال شود.

- به طور شفاف و صریح، صلاحیت «وضع مقررات» در سطح محلی برای شوراهای محلی در قانون شوراها آورده شود.

- تصمیم‌های شوراها از ضمانت اجرایی کافی برخوردار باشد و مقامات محلی از جمله استانداران، شهرداران و فرمانداران ملزم به رعایت تصمیم‌های شوراها شوند.

در مجموع، به نظر می‌رسد حکمرانی محلی در ایران دستاوردهای مهمی داشته که به سرعت در حال تکامل است. بر همین اساس، در هرگونه تلاش برای اصلاح قوانین مربوط به شوراهای محلی، باید رویکرد متوازی در پیگیری اصول حکمرانی محلی در پیشبرد صلاحیت شوراهای محلی در ایران اتخاذ شود.

منابع

- آقانی، بهمن (۱۳۸۲). فرهنگ حقوقی. تهران: کتابخانه گنج دانش، چاپ دوم.
- آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۷). عدم تمرکز اداری در ایران: نگاهی انتقادی به شوراها در ایران. مجلس و پژوهش، ۱۴(۵۶).
- اعتماد، احمد (۱۳۸۳). عدم تمرکز محلی در حقوق اداری جمهوری اسلامی ایران با بررسی تطبیقی حقوق فرانسه و انگلستان. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران.
- امامی، محمد؛ استوارسنگری، کورش (۱۳۹۶). حقوق اداری. تهران: بنیاد حقوقی میزان، ج ۱، چاپ بیست و یکم.
- امیرارجمند، اردشیر؛ جلالی، محمد (۱۳۸۷). نحوه نظارت سلسله مراتبی شوراها بر امور مدیران محلی. در: مجموعه مقاله‌های همایش مدیریت محلی و شوراها. تهران: دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۸۷). چالش‌های شوراها در مدیریت محلی. در: مجموعه مقاله‌های همایش مدیریت محلی و شوراها. تهران: دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- الهوریدی‌زاده، رضا و همکاران (۱۳۹۵). آسیب‌شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران (تبیین اصول تمرکززدایی اداری در دولت محلی). جغرافیا و آمایش شهری- منطقه‌ای، شماره ۱۴.
- بدری، سیدعلی (۱۳۹۰). چالش‌های مدیریت روستایی در ایران و ارائه سیاست‌های راهبردی. رهنامه سیاست‌گذاری، ۲(۳).
- توکلی‌نیا، جمیله؛ نورمحمدی، مهدی (۱۳۸۷). نگرشی بر عملکرد شورای شهر در مدیریت شهری. شهرداری‌ها، ۹(۹۲).
- جلالی، محمد (۱۳۹۱). اصول تحدیدکننده تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران با رویکرد مقایسه‌ای با جمهوری فرانسه. تحقیقات حقوقی، شماره ۶۰.
- جلالی، محمد (۱۳۹۴). اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران. پژوهش حقوق عمومی، ۱۷(۴۷).
- دشتی، علی (۱۳۸۸). جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران. تحقیقات حقوقی، ۱۲(۱۴۱).
- عباسی، بیژن (۱۳۸۶). بررسی ویژگی‌های حقوقی دولت. پژوهش‌نامه حقوق و علوم سیاسی، ۲(۵).
- عباسی، بیژن؛ سهرابلو، علی (۱۳۹۴). شوراها و محلی و کارکرد وضع قواعد عام الشمول؛ بررسی نشریات شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری. حقوق اداری، ۲(۷).
- کامیار، غلامرضا (۱۳۸۲). حقوق شهری. تهران: انتشارات مجد.
- کریمی، وهاب (۱۳۸۱). بررسی الگوهای شناخته شده شوراها محلی در جهان. تهران: دفتر هماهنگی و پیگیری امور شوراها وزارت کشور.
- گرچی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۰). ده فرمان حقوق عمومی: تأملی درباره اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی. حقوق، ۴۱(۲).
- معین‌فرد، محمدرضا و همکاران (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی صلاحیتی شوراها اسلامی در حقوق ایران. تعاون و کشاورزی، ۷(۲۷).
- نصر، عباس (۱۳۸۹). شوراها و توسعه پایدار. تهران: انتشارات غزال.

- Bekink, B. (2006). *The Restructuring (Systemization) of Local Government under the Constitution of the Republic of South Africa 1996*. University of Pretoria.
- Chukwudi, O.R. & Uchenna A.S. (2016). Institutional mechanisms for local government accountability: Evaluating the Nigerian provisions against the European charter of local self-government. *World Scientific News*, no. 40.
- Cobb, C.R. (1996). Specialization, Exchange and Power in Small-Scale Societies. *Research in Economic Anthropology*, no.17.
- Gabriel, A. (2017). Transparency and accountability in local government: levels of commitment of municipal councilors in Bongabon in the Philippines. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 39(3).
- Grindle, M.S. (2000). *Going Local*. Oxford: Princeton University Press.
- Moreau, J. (1993). *La libre administration des collectivités locales*. Paris: Economica.
- OECD (2014). *The role of accountability in promoting good governance; IN; accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development*. URL= <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264183636-en.pdf?expires=1562940298&id=id&accname=guest&checksum=37E83970A54C315A186C89E22F3B1F91>
- Park, H. & Blenkinsopp, J. (2011). The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2).