شبكة المعلومات الجامعية

بسم الله الرحمن الرحيم

Ain Shams University Information Network
جامعة عين شمس
شبكة المعلومات الجامعية
@ ASUNET

شبكة المعلومات الجامعية

التوثيق الالكتروني والميكروفيلم

شبكة المعلومات الجامعية

جامعة عين شمس

التوثيق الالكتروني والميكروفيلم

قسم

نقسم بالله العظيم أن المادة التي تم توثيقها وتسجيلها
علي هذه الأفلام قد أعدت دون أية تغيرات

يجب أن

تحفظ هذه الأفلام بعيدا عن الغبار
في درجة حرارة من 15-25 مئوية ورطوبة نسبية من 20-40%
To be Kept away from Dust in Dry Cool place of 15-25- c and relative humidity 20-40%

كلية الحقوق

٣٥٣

جامعة عين شمس
كلية الحقوق

الوصاية على الهيئات المحلية

رسالة
دكتوراه في الحقوق

مقدمة من
محمد محمد ابراهيم رمضان
المفوض بمجلس الدولة

أشرف عليها
الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي
عميد كلية الحقوق - جامعة عين شمس

بسم الله الرحمن الرحيم

رب اشرح لی صدری ❊ ویسر لی أمری ❊ واحلل عقد
من لسانی ❊ یفقهوا قولی ۰

صدق الله العظیم

الإهـــداء

الى مصر الحبيبة

والى أمى الحبيبة

أهدى هذا البحث رمزا وعرفانا ...

فأنتما رمز العطـاء السخى الذى لا ينضب . . والحب الكبير الذى لا تجف ينابيعه .

ومنكما تعلمت أكثر بكثير مما تعلمت من مئـات الكتب التى قرأتها .

واليكما أقدم كل نفسى فداءا وقربانا .

وأطمع أن تقبلا هذا الاهداء . وأن تجدا فيه تعويضـا ـ ولو يسيرا ـ عما بذلتماه وتبذلاه من أجلى .

محمـــد

المقدمة

لعل من اهم الموضوعات التى تشغل عالم اليوم موضوع تنظيم الادارة العامة . ويرى احد الباحثين أن مستقبل الحضارة الانسانية يتوقف على التطوير الاحسن فى ممارسة الادارة ، مما يجعل الحكومات قادرة على النهوض بالوظائف العامة للمجتمع المتحضر . هذا المجتمع الذى يتميز بذيوع البرامج الحكومية الضخمة وكثرة الأجهزة التنفيذية الكبيرة (١) .

والادارة العامة هى محور القاعدة التى يقوم عليها القانون الادارى : فهو الذى يتولى بيان البناء التنظيمى للادارة العامة بتوضيح هيكلها ، والعلاقات المختلفة بين تنظيماتها المتعددة والمتنوعة وتحديد القواعد التى تحكم سير العمل فيها والعلاقات بينها وبين جمهور المتعاملون معها وقواعد التقاضى الخاصة بها .

ويعتبر التنظيم الادارى احد الفروع الهامة لهذا القانون ، اذ يتولى بيان تشكيل الادارة العامة فى الدولة ، واجهزتها المختلفة ، وتوضيح الطريقة التى يتم على اساسها توزيع العمل الادارى بين المنظمات الادارية المتنوعة .. سواء أكانت تابعة مباشرة للسلطة المركزية ام مستقلة عنها .

---

(١) أنظر مقدمة الدكتور توفيق رمزى لترجمة كتاب Public Administration تأليف مارشال ادوارد ديموك وجلادير اوجون ديموك ولويس . وكينج ترجمة ابراهيم على البرلسى وانظر كذلك مقدمة رسالة الدكتور عثمان خليل عثمان « اللامركزية ونظام مجالس المديريات فى مصر » دراسة مقارنة . طبعة ١٩٤٥ حيث يرى ان القرن التاسع عشر يمكن اعتباره قرن التطورات الدستورية ، وقد أقبل القرن العشرون والتطور الدستورى قد استقر أو كاد ، والمبادىء الخاصة بنظام الحكم قد استندت أو كادت تستند نهائيا الى أسس محكمة .. وازاء هذا النضوج فى التطورات الدستورية أصبح من الطبيعى أن تتجه العناية والأنظار نحو الخطوة التالية : ألا وهى نظم الادارة . فقد برزت بشكل خاص منذ أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين معضلات التنظيم الادارى والروابط الادارية كما اطردت العناية بهذه المعضلات .

وتحتل دراسة الادارة المحلية مكانا هاما وبارزا داخل ذلك الفرع الاخير من فروع القانون الادارى ، نظرا لما لتلك الادارة من آثار بعيدة المدى على المستوى السياسى وعلى الصعيد الادارى ، فعلى المستوى السياسى تعتبر الادارة المحلية تطبيقا للافكار والمبادىء الديمقراطية فى مجال الادارة العامة، بل تعتبر مقدمة للديمقراطية السياسية وتتمه لهـا ، وتؤيد تماما ما قاله العالم الفرنسى ((دى توكفيل)) من : ان المجالس المحلية من اهل المدينة أو القرية هى التى تبنى قوة الشعوب الحرة ، واجتماعات هذه المجالس تؤدى لقضية الحرية ما تؤديه المدارس الابتدائية فى قضية العلم فهى تذيقهم طعم الحرية عن كثب وتدربهم على التمتع بها وحسن استعمالها (١) .

أما على الصعيد الادارى ، فقد تبين منذ امد طويل المزايا الكثيرة التى تحققها الادارة المحلية والتى لخص نتائجها نابليون الثالث بقوله « انه بالامكان ان نحكم عن بعد ولكن من المستحيل أن ندير الا عن قرب on n'administre bien ques de pres (٢)»

ولقد ضاعف من الحاجة المتزايدة الى الادارة المحلية الخاصية التى تميزت بها الدول الحديثة عموما ــ ايا كانت الايدلوجية التى تعتنقها من الرأسمالية فى اقصى اليمين الى الماركسية فى اقصى اليسار ــ والتى يلخصها أستاذنا العميد سليمان الطماوى فى « زيادة واجبات الدولة وتدخل الحاكمين بصورة متزايدة فى حياة المحكومين » (٣) مما يحتم توزيع الوظيفة الادارية على اشخاص مستقلين عن الدولة وقريبين ــ بقدر الامكان ــ من الجماهير فى قراها ونجوعها .

ولعل هذه الاسباب ــ بالاضافة الى غيرها ــ هى التى جعلت من الادارة المحلية مادة خصبة للبحث والدراسة بصفة مستمرة ، بدأها العالم قبلنا بزمن طويل ، وكانت رسالة استاذنا العميدعثمان خليل عثمان عن اللامركزية ونظام مجالس المديريات فى مصر اول دراسة عربية جادة شاملة لهذا الفرع الهام من فروع المعرفة ، اعقبه بعض الباحثين الذين تناولوا مبادىء الادارة المحلية او احد جوانبها بالبحث والدراسة .

---

(١) الدكتور محمد عبد الله العربى . نظام الادارة المحلية . فلسفته واحكامه . ص ١٦ .

(٢) Herve Detton. L, administration regionale et locale en France, paris 1961 P.9.

(٣) العميد سليمان الطماوى . القضاء الادارى . الكتاب الأول . قضاء الالغاء . الطبعة الرابعة ١٩٦٧ ص ٤ .

ورغم قدم الموضـــوع فانه يتسم دائما ـ كما يقـول اســتاذنا العميد سليمان الطماوى ـ : بالجـدة والحـداثة (١) وذلك لعدة اسباب نلخصها فيما يلى :

١ ـ ان العـــالم ـ ونحن جزء منه ـ يمر بمرحـلة مراجعة شـاملة لمعتقداته السياسية والاقتصادية والاجتماعية فقد بدأ يتشكك فى ذلك التراث الفكرى ، الذى أعقب الثورة الصناعية الكبرى ، واخذ يبحث عن صيغ جديدة لحياته ومعتقـداته ، ولا يخفى ذلك الترابط الكامل بين الأفكار والمعتقـــدات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، ونظم الادارة المحلية .

٢ ـ احدثت التطورات العلميـة والتكنولوجية ثورات كبرى فى أسس نظام الادارة المحلية ، وفلسفته ، واصبح النظـام فى حاجة الى أسس جديدة تسند وجوده وفلسفة حديثة ليقوم عليها .

فقد بدأ الكثيرون يتشككون ـ على ســبيل المثال ـ فى وجود مجتمعـات محلية ذات مصالح متميزة ، فى ظل وسائل المواصلات ، والاتصلات الحديثة التى ربطت ـ بشكل لا يقبل التجزئة ـ بين تلك المجتمعات وصـهرتها فى مجتمع واحد .

٣ ـ اظهرت بعض الدراسات الحديثـة فى مادة الادارة العـامة وجود تعارض بين الكفاية فى اداء الخدمات المحلية التى تتطلب مساحة أوسع ، وبين مقتضيات الديمقراطية فى الادارة المحليـة وما تتطلبه من ، الاعتراف القانونى بالمجتمعات المحلية القائمة ، والتى يتحقق فى ظلهـا التضامن المحلى أيا كانت مساحة تلك المجتمعات .

٤ ـ تركز الدراسات الادارية الحديثة على عوامل هامة وضرورية يجب أن تكون دائما فى المقدمة عند بحث كافة النظم الادارية ، وهى العوامل الايكولوجية (٢)

---

(١) أبدى أستاذنا العميـد سليمان الطماوى هذا الرأى فى مناقشة رسالة الدكتوراه المقـدمة من الزميل عادل حمـدى ، عن الاتجاهات المعاصرة فى نظم الادارة المحليـة وهو مرجع سنشير اليه فيما بعد .

(٢) كلمة ايكولوجى Ecology مشتقة من الأصل الاغريقى Ekos أى ما يحيط بالمرء فيصبح مسكنه وكلمـة logy ومعناها علم والكلمة كلها تعنى العـلم أو الاتجـاه الذى يهتم بالمحيط الذى يصبح سكنا للموضـوع محل الدراســة : أى أنه يهتم بالبيئة وبالمؤثرات التى تخضع لها البيئة . لمزيد من التفصيل عن هـذا المنهج . أنظـر الدكتور عبـد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا : أصول الأدارة العامة ١٩٦٨ ص ١٠٠ ـ ١٠٨ .

ولا نكون مبالغين اذا قلنا أن بحث الادارة المحلية فى ضوء العوامل السابقة يمثل انقلابا هائلا فى الدراسات المحلية .

ولهذه الاسباب وغيرها اهتم العالم بالادارة المحلية ومشكلاتها واخذت مكانها ـ كما يؤكد Roland Drago ـ فى التأثير على الرأى العام ، وفى اثارة الباحثين المتخصصين ، وأصبح صداها فى السياسة متزايدا (١) .

ولذات الاسباب تمر كثير من دول العالم بمرحلة مراجعة شاملة لقوانينها المحلية لتجعلها تتواءم مع مقتضيات الحياة الحديثة ولعل ما يحدث فى انجلترا ـ وهى من اقدم الدول التى تطبق النظام واكثرها استقرارا ـ من دراسات ، وابحاث ، وتشكيل لجان ، واصدار كتب بيضاء ، واهتمام الحكومات المتعاقبة والاحزاب المتعددة (٢) ما يؤكد اهمية وخطورة هذا الاتجاه وجديته .

وقد تأثرنا هنا فى مصر ـ وبالتالى فى باقى الوطن العربى ـ بهذه الدراسات الحديثة ، والنهضات التشريعية فى موضوع الادارة المحلية فصدرت مجموعات من الدراسات وكثير من التشريعات فى هذا المجال الحيوى والهام ، ولنا على هذه وتلك مجموعة من الملاحظات نقتطف اهمها فيما يلى :

ففى مجال الدراسات والأبحاث ، ورغم اعترافنا الكامل ، وتسليمنا بالريادة لمن سبقونا فى اقتحام هذا المجال ، فى فدائية نحمدها لهم ، كانت دراساتهم منبت الصلة ـ فى كثير من اجزائها ـ عن المجتمع المصرى والعربى؛ بل كانت صدى لابحاث ودراسات اجريت فى مجتمعات مختلفة تماما ، ومراعية لظروف تلك المجتمعات ، فاضحت دراساتهم ـ رغم قيمتها العلمية ـ غير ذات فائدة عملية كبيرة لا تتناسب مع قيمتها العلمية ، واصبحت نتائج هذه الابحاث لا تلائم مجتمعنا ، واضحت كالطبيب الذى يصف دواء عظيما ذا فائدة مؤكدة لعلاج الكبد لمريض بالرمد .

بالقطع لا ننكر قيمة دراسة ما يجرى فى المجتمعات الأخرى خاصة الاكثر تقدما ولا نشجب القيمة العلمية لابحاث ودراسات المفكرين العالميين والدليل على ذلك ان جزءا لا يستهان به من هذا البحث يشمل دراسات

---

(١) Roland Drago, Administrotion Locale comparee 1972.

(٢) لمزيد من التفصيل انظر
Frederic Marx. L'administration locale en Grande – Bretagne 1972.

مقارنة ، كما أن الفضل الكبير فى اخراج أجزاء كثيرة منه يرجع الى الاطلاع على المراجع الهامة للمؤلفين الغربيين . ولكن المفروض أن نوائم بين تلك الدراسات وبين مجتمعاتنا بظروفها المختلفة ، وان نقدم اجتهاداتنا المتميزة والخاصة فى هذا المجال ، وهذا ما ندعو الله ان نكون قد وفقنا فى القيام به .

واذا جاز لنا ان نستطرد فى هذا المجال ، فاننا ايضا نشير الى الطابع النظرى البحت لهذه الدراسات مع اهمالها شبه الكامل للاعتبارات العملية عدا النذر اليسير منها ، رغم ما يجب ان تتسم به هذه الدراسات من تزاوج بين الافكار النظرية والضرورات العملية ... ولعل ذلك يرجع الى ما كان سائدا من فصل بين دراسات الادارة العامة وبين دراسات القانون الادارى وقد حطم استاذنا العميد سليمان الطماوى تلك الحدود الفاصلة بين الدراستين ، وتبعه عدد من الباحثين وسرنا فى هذا البحث على ذلك الدرب .

أما فى المجال التشريعى فلا نظن اننا مغالون اذا اتهمنا المشرع المصرى فى تناوله لهذا الموضوع .. أما فى قصده او فى فهمه ، او فى كليهما وهو الارجح .

واذا اضفنا الى الأفكار السابقة جميعا اعتبارا شخصيا يرجع الى انتمائنا الى المجتمع القروى ، وتعاطفنا الكامل معه فى محنته التاريخية ، واعتقادنا ان فى الادارة المحلية ـ بتطبيق خاص ـ بداية طبيعية لنهضة ذلك المجتمع وضرب لانانية العاصمة والمدن الكبرى التى تستنفد موارد الثروة القومية غير عابئة ولا هية عن المنتجين الحقيقيين لهذه الثروة فى الريف خاصة بعد كثير من التصرفات المثيرة للتساؤل ـ بل وللريبة ـ الذى قام بها بعض المحافظين المعينين المتعلقة باستنزاف الموارد المحلية للمحافظات فى تجميل عاصمة المحافظة ، وانشاء مبان فخمة لسكناهم وكبار اعوانهم على حساب تلك المجتمعات القروية والفقيرة ، والتى تحتاج الى العديد من الخدمات الضرورية .

اذا اضفنا ذلك الاعتبار الشخصى الاخير الى الاعتبارات السابقة برزت الاسباب الحقيقية لاختيارنا لهذه الساحة ميدانا لبحثنا ، وبالطبع فانه ليس من المقبول تناول الجوانب المختلفة للادارة المحلية فى مثل هذا البحث ... لذلك فقد وقع اختيارنا على موضوع الوصاية على الهيئات المحلية لاسباب كثيرة بعضها شخصى والاخر موضوعى .

أما الاسباب الشخصية .. فيبرز اهمها فى اهتمامنا البالغ بقضية الحرية من منطلق التقديس والدفاع بل والتضحية من اجلها .. وانكنا