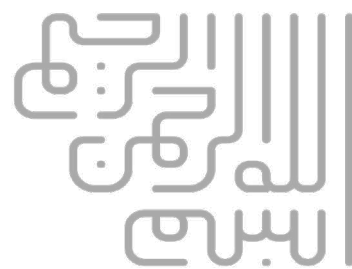


چالش‌ها و موانع مدیریت حریم در شهرها و ارائه راهکارهای تقنینی، اجرایی و نظارتی





عنوان: چالش‌ها و موانع مدیریت حریم در شهرها و ارائه راهکارهای تقنینی، اجرایی و نظارتی
تهیه و تدوین (Author): سمیه جلیلی صدرآباد (گروه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای)
واژه‌های کلیدی: چالش‌ها و موانع، قوانین و مقررات، حریم شهرها، مدیریت یکپارچه
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21908>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11975.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: چالش ها و موانع مدیریت حریم در شهرها و ارائه راهکارهای تقنینی، اجرایی و نظارتی

نوع گزارش: طرح/لایحه ☐، نظارتی ☒، راهبردی ☐، پیش نویس قانونی ☐

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه برنامه ریزی شهری و منطقه ای)

مدیر مطالعه: علی فرنام

اظهار نظر کنندگان: محمد علی اشراقی جزی (گروه حقوق اداری و نهادهای اساسی، دفتر مطالعات

حقوقی)، فرشته دستواره (گروه سیاست داخلی، دفتر مطالعات سیاسی)، امین عالی پور (گروه

برنامه ریزی شهری و منطقه ای)، محمدمبین سعیدی (گروه برنامه ریزی شهری و منطقه ای)

ناظران علمی: میثم پیله فروش، سید محسن علوی منش، حبیب اله ظفریان

همکار: نسرين حق شناس (مدرس دانشگاه هنر تهران)

گرافیک و صفحه آرایی: حمیده سادات وفایی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۹/۱۶



فهرست مطالب

چکیده.....	۷
خلاصه مدیریتی.....	۸
۱. مقدمه.....	۱۰
۲. پیشینه.....	۱۲
۲-۱. سوابق مطالعاتی.....	۱۲
۲-۲. سوابق تقنینی.....	۱۵
۳. تعریف محدوده و حریم شهر.....	۵۴
۳-۱. تعریف حریم.....	۵۴
۳-۲. عوامل مؤثر در تعیین حریم شهر.....	۵۷
۴. نهادهای تعیین کننده محدوده و حریم شهر.....	۵۸
۵. نظارت بر حریم شهرها.....	۶۰
۶. رویکردها و ابزارهای مدیریت حریم شهرها.....	۶۵
۷. تجارب جهانی موضوع حریم کلان شهرها.....	۶۷
۷-۱. تنوع در عنوان.....	۶۷
۷-۲. تنوع در مراجع تصمیم گیری و مدیریت.....	۶۷
۷-۳. تنوع در مساحت و مرز حریم.....	۶۸
۸. چالش ها و مشکلات حریم شهرها و روستاها.....	۶۹
۸-۱. چالش ها و مسائل حریم شهرها.....	۶۹
۸-۲. چالش های سکونتگاه های روستایی حریم کلان شهرها.....	۷۲
۹. پتانسیل های موجود در حریم شهرها در زمان وقوع بحران.....	۷۳
۱۰. جمع بندی و نتیجه گیری.....	۷۴
۱۱. پیشنهاد راهکارهای تقنینی، اجرایی یا نظارتی.....	۷۷
منابع و مأخذ.....	۷۸

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....	۱۲
جدول ۲. موارد مرتبط با موضوع حریم شهر در سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران.....	۱۵
جدول ۳. موارد مرتبط با موضوع حریم شهر در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه.....	۱۸
جدول ۴. فهرست طرح‌ها و لوایح مربوط به حوزه حریم شهرها.....	۲۱
جدول ۵. مصادیق طرح‌های خدمات عمومی مورد نیاز عموم.....	۲۹
جدول ۶. مصادیق طرح‌های خدمات عمومی مورد نیاز عموم الحاقی سال ۱۳۹۷.....	۳۰
جدول ۷. مصادیق طرح‌های خدمات عمومی مورد نیاز عموم الحاقی سال ۱۴۰۴.....	۳۰
جدول ۸. تعیین مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز موضوع ماده (۱۰) قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۸۵/۸/۱.....	۳۱
جدول ۹. اهم قوانین مرتبط با موضوع حریم.....	۴۰
جدول ۱۰. اهم آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و مصوبات در حوزه حریم شهرها.....	۴۴
جدول ۱۱. اهم قوانین و مقررات مرتبط با تعریف حریم شهرها.....	۵۵
جدول ۱۲. قوانین و مقررات مرتبط با قواعد ساخت‌وساز، تغییر کاربری، افراز و تفکیک در حریم شهرها.....	۶۰
جدول ۱۳. نهادهای متولی پهنه‌های مختلف جغرافیایی.....	۷۵

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. معرفی محدوده و حریم شهر.....	۱۱
شکل ۲. وضعیت حریم شهر تهران و شهرها و شهرستان‌های پیرامون.....	۳۹
شکل ۳. دسته‌بندی موضوع‌های مطروحه در قوانین و مقررات مرتبط با حریم شهرها.....	۵۴
شکل ۴. نهادهای دخیل در تعیین حریم شهرها.....	۵۹
شکل ۵. نهادهای دخیل در ساخت‌وساز، تغییر کاربری و افراز و تفکیک در حریم شهرها.....	۶۳
شکل ۶. ابعاد و اهم چالش‌های مدیریت و نظارت بر حریم شهرها.....	۷۲



چالش‌ها و موانع مدیریت حریم در شهرها و ارائه راهکارهای تقنینی، اجرایی و نظارتی

چکیده



در اسناد قانونی، نخستین بار در اصلاح قانون شهرداری در سال ۱۳۴۵، موضوع حریم به عنوان «محدوده توسعه احتمالی شهر» و محدوده وضع «مقرراتی برای اقدامات عمرانی» مطرح شد. لیکن خلأها، تداخلات، تناقضات و ابهاماتی در این باره وجود دارد که مشکلاتی را ایجاد کرده است. تعدد قوانین مرتبط با موضوع حریم (در تعریف محدوده و حریم، تعیین حریم و نظارت و رسیدگی به تخلفات در حریم)، تعدد نهادهای مرتبط با موضوع حریم، مشخص نبودن نحوه تعیین حریم، تداخل مرز روستاها و حریم شهرهای واقع در حریم کلان شهرها، نظارت بر ساخت و سازهای غیرمجاز و عدم انطباق با تعاریف قانونی و مسائلی از این دست باعث تشتت و آشفتگی و نیز عدم امکان رصد تغییرات حریم شهرها در بسیاری از موارد شده است. لذا هر اندازه قوانین و مقررات بتوانند در اداره و مدیریت مطلوب حریم تأثیر گذار باشد؛ نتیجه آن جلوگیری از اتلاف منابع مالی و انسانی، موازی کاری‌ها و در نتیجه رضایتمندی شهروندان و ساکنین است. از منظر دیگر حریم شهرها، به جهت برخورداری از فضاهای باز و سبز، ظرفیت بالقوه‌ای برای اسکان موقت یا دائم جمعیت در شرایط بحرانی دارد. با وجود این قابلیت‌ها و ظرفیت‌ها، تاکنون سیاست‌گذاری جامع و منسجمی برای استفاده از این فضا به عنوان فضای پشتیبان شهری در مواقع اضطراری و شرایط بحرانی (با منشأ طبیعی یا جنگ) صورت نگرفته است. هدف گزارش حاضر بررسی قوانین و مقررات در این خصوص و آسیب‌شناسی و تحلیل قوانین موجود و شناسایی مغایرت‌های قانونی جهت حل چالش‌ها و استفاده بهینه از این فضا است.

بیان / شرح مسئله

حریم شهری به عنوان ناحیه‌ای پیرامونی و عملکردی اطراف شهر شناخته می‌شود که به طور مستقیم بر کیفیت محیط زیست، توسعه شهری و فعالیت‌های اجتماعی تأثیر می‌گذارد. در واقع حریم شهری به عنوان منطقه‌ای حفاظتی یا به تعبیری عرصه پیرامون شهرها در نظر گرفته می‌شود که علاوه بر جلوگیری از توسعه بی‌رویه، از منابع طبیعی و زیست محیطی نیز صیانت کند. بررسی در پیشینه قوانین مرتبط با محدوده و حریم بر طبق اسناد و مطالعات فرادست، نشان می‌دهد که از ابتدای تصویب قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن در سال ۱۳۴۵ در مواد ۹۹ تا ۱۰۱ موضوع حریم شهرها مطرح شده است.

به نظر می‌رسد که مهم‌ترین چالش موجود در حریم و مناطق پیرامونی کلان شهرهای کشور، شکل‌گیری مهاجرت‌های عمدتاً روستا به شهر و جذب و افزایش جمعیت در این مناطق طی حدود نیم قرن گذشته بوده است. این پدیده موجب شده تا فضاهای زیستی واقع در حریم و اطراف کلان شهرها (مانند شهرها و روستاهای قرار گرفته در این محدوده‌ها) تحت فشار جمعیت مهاجر قرار گیرد. این وضعیت، چالش‌های متعدد و پیچیده‌ای را برای کلان شهرها، سکونتگاه‌های موجود و همچنین برنامه‌ریزان و مدیران این حوزه‌ها به همراه داشته است.

حریم شهرها به عنوان فضایی پیرامونی با کارکردهای زیست محیطی، حفاظتی و راهبردی، در سیاستگذاری و مدیریت فضایی حائز اهمیت است و در شرایط وقوع جنگ و مخاطرات به طور طبیعی به نقطه‌ای راهبردی برای جابه‌جایی جمعیت، ارائه خدمات اضطراری و مدیریت منابع تبدیل می‌شود. با وجود این قابلیت‌ها و ظرفیت‌ها، تاکنون سیاستگذاری جامع و منسجمی برای استفاده از حریم شهرها به عنوان فضای پشتیبان شهری صورت نگرفته است. تجربه دو جنگ تحمیلی اخیر (جنگ دوازده روزه و جنگ رمضان) نشان داد که بالفعل نمودن این ظرفیت می‌تواند راهگشا باشد. از این رو، پیش‌بینی مراکز اسکان اضطراری و موقت در حریم و مبادی ورودی و خروجی شهرها، به عنوان یکی از الزام‌های مدیریت بحران، نقش مؤثری در ساماندهی جمعیت، ارائه خدمات اولیه و ارتقای تاب‌آوری شهری دارد. حریم کلان شهرها و شهرهای بزرگ به دلیل تراکم جمعیتی کمتر نسبت به محدوده شهر، ظرفیت توسعه زیرساخت‌ها، امکان استقرار تأسیسات پشتیبان و فاصله نسبی از اهداف راهبردی، بستر مناسبی برای استقرار این مراکز محسوب می‌شود.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

طبق بررسی‌ها و مطالعات انجام شده اهم چالش‌های حریم شامل موارد ذیل است:

- ابهامات و خلأها در نحوه تعیین محدوده حریم (انطباق یا عدم انطباق با مرز تقسیمات سیاسی / وجود روستاها در حریم شهرها) در قوانین؛
- تعدد قوانین و نهادهای مرتبط با موضوع حریم (در تعریف محدوده و حریم، تعیین حریم و نظارت و رسیدگی به تخلفات در حریم)؛
- عدم هماهنگی و یکپارچگی نهادهای مختلف مرتبط با موضوع حریم؛
- فقدان قانون یکپارچه مدیریت حریم شهرها به ویژه در خصوص پایتخت و مناطق کلان شهری؛
- عدم وجود هماهنگی بین برخی قوانین بخشی و موضوعی با سایر قوانین و مصوبات؛
- عدم انطباق تقسیمات سیاسی با قلمروهای شهری - منطقه‌ای (مجموعه شهری) در کلان شهرها و شهرهای بزرگ و تناقض با قانون تعریف حریم؛
- تناقض و ابهامات فراوان در قوانین و مقررات طرح‌های توسعه و عمران؛
- نگرش بخشی به دستگاه‌های متولی حریم در قانون؛
- عدم تعریف منابع درآمدی دستگاه‌های متولی حریم شهرها؛

- وجود قوانین موازی یا متناقض حریم و در نتیجه کاهش قدرت اجرایی قانون؛
- عدم توجه به نقش مردم در قوانین موضوعه حریم؛
- تعارضات قانونی و برداشت‌ها و تفاسیر احتمالی در قوانین و مقررات در حل معضلات محدوده و حریم شهرها و مسائل و مشکلات حقوقی حریم و پیرامون شهرها؛
- ناکارآمدی کمیسیون ماده (۹۹) قانون شهرداری و عدم نظارت مناسب بر ساخت و ساز غیرمجاز و تغییر کاربری در حریم شهرها؛
- نحوه ارتباط شهرداری‌ها با سایر دستگاه‌های دولتی با توجه به فرابخشی بودن حریم و آسیب‌شناسی مشکلات موجود در زمینه مدیریت یکپارچه حریم شهرها.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- با توجه به چالش‌های موجود در حریم شهرها اقدام‌های تقنینی، اجرایی و نظارتی ذیل می‌تواند در راستای برطرف شدن این چالش‌ها و مشکلات راهگشا باشد:
- تسریع در تعیین تکلیف پیش‌نویس اصلاح و الحاق یک تبصره به ماده (۲) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب سال ۱۳۸۴ توسط وزارت کشور و استثنای کردن حریم کلان‌شهرهای کشور از محدود بودن به مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش؛
 - تدوین قانون جامع با هدف مدیریت یکپارچه بر اراضی شهری و غیرشهری؛
 - پیگیری لایحه جامع تقسیمات کشوری از وزارت کشور جهت اصلاح و افزودن تعریف سطوح جدید تقسیماتی همچون مجموعه شهری، کلان‌شهر و ... به آن و تعریف ساز و کار روابط و تعاملات و هماهنگی افقی سطوح تقسیماتی باهم؛
 - بازنگری در ضوابط و مقررات مربوط به تغییر کاربری و جلوگیری از تغییر کاربری اراضی زراعی و کشاورزی؛
 - ایجاد سیستم نظارتی کارآمد و قانونی برای کنترل، نظارت و مدیریت ساخت و سازهای حریم شهرها؛
 - تدوین رویه‌های اقدام و مداخله مشخص در موضوع حریم از طریق بررسی یکپارچه قوانین، مصوبات و برنامه‌های مرتبط با موضوع حریم؛
 - تدوین و اجرای برنامه‌های ملی افزایش جاذبه‌های زیستی و ایجاد اشتغال در روستاها و شهرهای کوچک و متوسط در کشور در جهت جلوگیری از مهاجرت به شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها؛
 - تعیین تکلیف املاک و اراضی واقع در حریم و محدوده شهرها (اجرای طرح کاداستر) با هدف جلوگیری از رشد و گسترش حریم شهرها؛
 - الزام شهرداری‌ها به اجرای قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها با ظرفیت‌سازی در شهرداری‌ها برای کنترل ساخت و سازهای غیرمجاز در محدوده و حریم شهرها؛
 - پشتیبانی دستگاه‌های قضایی در برخورد با متصرفین و زمین‌خواران به‌عنوان یکی از عوامل تشدید گسترش ساخت و سازهای غیرمجاز؛
 - بهره‌گیری از فناوری اطلاعات مکانی و ایجاد سامانه سیستم اطلاعات جغرافیایی (GIS) متمرکز برای پایش لحظه‌ای و تجزیه و تحلیل تغییرات کاربری اراضی و استفاده از تصاویر ماهواره‌ای و پهباد برای نظارت مستمر بر اجرای ضوابط شناسایی تخلفات؛
 - تشکیل پنجره واحد صدور مجوز، یکپارچه‌سازی فرایندها با هدف حذف تعارض قوانین و دستگاه‌ها و بازنگری چارچوب‌های قانونی حریم به‌صورت عدالت‌محور و تعریف دقیق نقش هر نهاد در مدیریت آن.



۱. مقدمه



رشد، پویایی و تحول از ویژگی‌های عمومی نظام شهری است. اگرچه سرعت رشد شهرنشینی در کشورهای توسعه‌یافته در وضعیت مناسب و کنترل شده‌ای قرار دارد، لیکن ادامه رشد شتابان آن در کشورهای در حال توسعه از جمله کشور ایران، مشهود است. این امر موجب رشد مناطق کلان‌شهری در این گونه کشورها شده که تبعات و نشانه‌های آن چه در درون شهر و نظام کالبدی و چه در بیرون آن و عناصر پیرامونی ظاهر شده [۱] که این امر گسترش کالبدی محدوده شهرها و تعرض به حریم را سبب گردیده است.

مطالعات و بررسی‌های قوانین و مقررات مرتبط با حوزه حریم نشان می‌دهد قوانین متعددی که در زمینه حریم و محدوده‌های شهری وجود دارد؛ تاکنون برای جلوگیری از توسعه پراکنده شهرها کارایی لازم را نداشته و این امر منجر به توسعه‌های بی‌رویه و حاشیه‌نشینی به‌خصوص در اطراف کلان‌شهرها شده است. موضوع قابل توجه دیگر مربوط به محدوده‌های شهری خصوصاً حریم شهر، تداخل حریم شهرها با یکدیگر است. قانون، مرجع اختلاف را پیش‌بینی کرده و اعلام می‌دارد: محدوده‌ها و حریم‌های تعیین شده برای شهرهای مجاور نباید باهم تداخل داشته باشند؛ در غیر این صورت مرجع حل اختلاف، مراجع تصویب‌کننده طرح‌های هادی و جامع هستند [۲]. همچنین گاه به‌دلیل تغییرات مداوم و تعدد مجریان و قوانین هم‌عرض، شاهد نقض قانون در تصمیمات و مجوزهای قبلی بوده و اعمال قانون جدید با عناصر ساخته شده قبلی، حتی به شکل قانونی در تعارض قرار می‌گیرد؛ به نحوی که عناصر کالبدی قبلی به شکل ناهمگون در فضای شهری ظاهر می‌شوند که با عناصر ساخته شده و جدیدالتأسیس هماهنگی و هم‌سویی ندارند. چه‌بسا هم‌جواری این عناصر از نظر عملکردی نیز در تعارض قرار گرفته و فعالیت یکی در گرو نابودی یا تعطیلی دیگری قرار دارد.

بنابراین راهکارهای متفاوتی جهت کاهش معضلات و مشکلات ناشی از روند روبه‌رشد و گسترش شهرها به نواحی اطراف ارائه شده که یکی از آنان شناخت مفهوم حریم شهری است. موضوع حریم شهر از چند جنبه از جمله تعریف حریم و تعیین محدوده آن، نهادهای مرتبط با تعیین حریم، نحوه نظارت بر حریم و نهادهای ناظر بر آن، بر رشد و گسترش شهرها تأثیرگذار است. به همین جهت این گزارش در تلاش است با بررسی موضوع حریم شهر از منظر قوانین و مقررات، بازبینی آنها و شناسایی خلأها و تداخلات، گامی در جهت حل مشکلات گسترش شهرها به نواحی پیرامون خود و نظارت بر آن بردارد.

از ابتدای تصویب قانون شهرداری در سال ۱۳۳۴ (و الحاقی آن در سال ۱۳۴۵) تا آخرین قانون مصوب تعاریف محدوده و حریم شهر در سال ۱۳۸۴، برای حریم شهر تعاریف متعددی در نظر گرفته شده است. «محدوده قانونی»، «محدوده خدمات شهری»، «محدوده استحفاظی»، «محدوده نفوذی»، «حریم استحفاظی» و عبارات مشابه از جمله تعاریفی بوده که براساس نیازها و منفعت هر یک از نهادهای مرتبط با حریم در طی سال‌های مختلف مطرح شده است.

در سال ۱۳۸۴ با تصویب قانون «تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها» به تمامی تعاریف گذشته خاتمه داده شده و محدوده‌های شهری در دو تعریف «محدوده» و «حریم شهر» خلاصه گشته است. طبق قانون فوق «حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی پیرامون شهر که کنترل و نظارت شهرداری در آن ضرورت دارد و از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز ننماید». برای حفظ اراضی لازم و مناسب برای توسعه موزون شهرها با رعایت اولویت حفظ اراضی کشاورزی، باغات و جنگل‌ها، هرگونه استفاده برای احداث ساختمان و تأسیسات در داخل حریم شهر، تنها در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرح‌های جامع و هادی امکان‌پذیر خواهد بود. نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات که به موجب طرح‌ها و ضوابط مصوب در داخل حریم شهر مجاز شناخته شده و حفاظت از حریم به‌استثنای شهرک‌های صنعتی (که در هر حال

از محدوده قانونی و حریم شهرها و قانون شهرداری مستثنا می‌باشند) بر عهده شهرداری مربوط می‌باشد. هر گونه ساخت و ساز غیر مجاز در این حریم تخلف محسوب شده و با متخلفین طبق مقررات رفتار خواهد شد. شکل زیر به صورت شماتیک محدوده و حریم شهرها را نشان می‌دهد.

شکل ۱. معرفی محدوده و حریم شهر



وجود تنوع حوزه‌های تصمیم‌گیر و گستردگی حریم از یک سو و همچنین وجود انواع شهرک‌ها و سکونتگاه‌های روستایی از سوی دیگر زمینه را برای دخالت هر یک از دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های مختلف فراهم کرده است. از جمله این دستگاه‌ها می‌توان به وزارت راه و شهرسازی، استانداری، فرمانداری، بخش‌داری، شهرداری‌ها و سایر سازمان‌ها و نهادهای تصمیم‌گیر اشاره کرد که هر یک از این سازمان‌های مذکور به دلیل عدم یکپارچگی و نبود مدیریت واحد باعث افزایش مدیریت بخشی شده است و هر یک بنا به مقتضیات خود تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری‌های لازم را انجام می‌دهند [۳].

بررسی‌ها نشان می‌دهد که ابعاد تخریب عرصه حریم بسیار گسترده است و این امر در حالی وقوع می‌یابد که بیشتر این عرصه هم‌زمان مشمول انواع حفاظت‌های قانونی مانند پارک ملی، منطقه حفاظت شده، زمین‌های زراعی و باغ، حریم رودخانه‌ها و راه‌هاست. همین امر نشان می‌دهد که قوانین و مقررات حفاظتی مانند «[قانون اصلاح قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست](#)» (مصوب ۱۳۵۳/۰۳/۲۸) مجلس شورای ملی برای حفاظت اندوخته‌های تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست، «[قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#)» (مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱) مجلس شورای اسلامی و «[قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع](#)» (مصوب ۱۳۴۶/۰۵/۲۵) مجلس شورای ملی، ماده (۲) «[آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی](#)» (مصوب ۱۳۷۹/۰۸/۱۱) هیئت وزیران و موارد دیگر، هر چند ضروری است؛ اما به تنهایی نمی‌توانند راهگشا باشند و علاوه بر موارد فوق‌الذکر به کارگیری سازوکار مدیریتی قدرتمند و کاملاً یکپارچه برای اجرای مؤثر ضوابط قانونی امری لازم و ضروری است. بنابراین هدف از گزارش حاضر واکاوی چالش‌ها و موانع مدیریت حریم در شهرها و ارائه راهکارهای تقنینی، اجرایی و نظارتی در این حوزه است.

۲. پیشینه



در این بخش ابتدا سوابق مطالعاتی انجام شده در خصوص موضوع حریم در مرکز پژوهش‌های مجلس مورد مذاقه قرار گرفته، سپس سوابق تقنینی در سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، قوانین و مقررات بررسی و در ادامه در جداول ارائه شده است.

۲-۱. سوابق مطالعاتی

مهم‌ترین پژوهش‌های صورت گرفته که هم‌سو با موضوع این پژوهش هستند؛ به شرح جدول ۱ است.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/نهاد
۱	گزارش کارشناسی درباره طرح «حفاظت از حریم استحقاقی شهر تهران»	۱۳۷۹/۱۰/۰۶	۵۹۸۵	دفتر امور زیربنایی - دفتر بررسی‌های حقوقی
توضیحات	با توجه به اینکه نمایندگان محترم در طرح «حفاظت از حریم استحقاقی شهر تهران» خواستار آن شده‌اند که محدوده شهرستان‌های پیرامون شهر تهران - و به سخن درست‌تر پیرامون شهر و شهرستان تهران - بر مرز حریم (محدوده) استحقاقی آن منطبق شود، زیرا اکنون مرزهای شهرستان‌هایی چون ری، اسلام‌شهر و ... داخل حریم استحقاقی شهر تهران جای دارد و مسئولان این شهرستان‌ها برای تحقق اهداف اقتصادی و گاه اجتماعی شهرستان خود، دست به تغییر کاربری‌های داخل حریم استحقاقی شهر تهران می‌زدند و بدین ترتیب باعث گسترش پیوسته و بی‌رویه شهر تهران و مانع تحقق طرح‌های حفاظتی (جنگل‌کاری، کمربند سبز و ...) می‌شوند، در این اظهارنظر کارشناسی عنوان شده است که: «برای تحقق این هدف که به‌صورت کلی صحیح و حتی ضروری است، ابزار مناسبی به کار گرفته نشده و به‌نظر می‌رسد این نحوه برخورد در عمل نتایج عکس به بار آورد». در نهایت در پیشنهادها این کار آمده است که: براساس مصوبه «طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ و شهرهای اطراف آنها»، تهیه طرح برای مجموعه شهری تهران در دستورکار قرار گرفته و مراحل تصویب را می‌گذرانند. در این طرح رابطه متقابل یا تعامل فضایی (جغرافیایی) شهر تهران با نقاط و پهنه‌های پیرامونی‌اش بررسی و ضوابط، مقررات، کاربری‌ها و شرایط تحقق از لحاظ مدیریتی و برنامه‌های مکان‌گزینی جمعیت و فعالیت ارائه شده است. بنابراین نمایندگان محترم باید ارائه طرح مربوط به ساماندهی مجموعه شهری تهران را منوط به مطالعه این طرح کنند. به‌طور کلی سه راه‌حل اساسی برای حل مسائل مجموعه‌های شهری وجود دارد که باید در دستورکار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد: ■ اصلاح نظام برنامه‌ریزی فضایی (شهری- منطقه‌ای) به این منظور که برنامه‌ریزی سرزمینی و منطقه‌ای نفوذ قانونی پیدا کند؛ ■ اصلاح نظام برنامه‌ریزی بخشی برای منطقه‌ای شدن آن؛ ■ اصلاح یا تکمیل قانون شوراها برای فراهم شدن همکاری منطقه‌ای بین شوراها و تکمیل آن با شوراهای دهات.			
۲	بررسی نظام قانونی نظارت بر ساخت‌وسازها در محدوده و حریم شهرها	بهمن ۱۳۸۲	۶۸۶۰	دفتر پژوهش‌های زیربنایی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/نهاد		
توضیحات	در گزارش فوق نظام قانونی نظارت بر ساخت‌وساز در محدوده و حریم شهرها در چند بخش ذیل بررسی شده است: سازمان و مدیریت، شهرداری، قوانین شهرسازی، تعریف شهر، محدوده و حریم شهر، افراز و تفکیک، نظارت بر ساخت‌وساز، ضوابط ایمنی و در این ارتباط پیشنهادهایی ارائه شده است: ■ تقویت شهرداری‌ها از نظر نیروی انسانی متخصص و منابع مالی؛ ■ گسترش حوزه عملکرد شهرداری‌ها به محدوده شهرستان و ارائه لایحه برای تعیین روش و مرجع تعیین محدوده و حریم شهر؛ ■ امکان اجرای نظارت مستمر و مؤثر مهندسان در سازمان استانی وزارت مسکن و شهرسازی؛ ■ اضافه شدن نماینده وزارت راه و شهرسازی در کمیسیون ماده (۱۰۰)؛ ■ تهیه فرم‌های مناسب با نظر شورای شهر برای کنترل مرحله‌ای ساختمان توسط شهرداری؛ ■ لزوم اتخاذ سیاست‌های جامع و آینده‌نگر در شهرنشینی و شهرسازی و شکل‌گیری ضوابط شهرسازی، بر پایه سیاست‌های درازمدت؛ ■ تأسیس نهادی در سطوح ملی، استانی و محلی، با ضمانت اجرای لازم در مصوبات و جامعیت در اختیارات و وظایف و تأسیس مرکزی پژوهشی برای تحقیق در اصول شهرسازی و ضوابط معماری در کنار آن نهاد ملی. تدوین قانون جدید به جای قانون شورای عالی شهرسازی و معماری و واگذاری مسئولیت تهیه طرح‌های آمایش سرزمین در سطوح ملی و منطقه‌ای به این شورا و آن مرکز پژوهش؛ ■ تدوین قانون جامع با هدف اعمال مدیریت یکپارچه بر اراضی و زمین‌های شهری و غیرشهری.					
	۳	گزارش کارشناسی درباره بحران حریم تهران	آذر ۱۳۸۳	۷۱۹۷	دفتر مطالعات سیاسی	
	توضیحات	با توجه به مصوبه مجلس در سال ۱۳۷۲ و الحاق یک بند و سه تبصره به بند «۳» ماده (۹۹) قانون شهرداری مبنی بر «اصلاح حریم شهر تهران، کرج، ورامین، شهریار و بخش‌های تابعه ری و شمیرانات» اقدام‌های ذیل صورت گرفته است: ■ مخالفت وزیر کشور وقت و عدم اجرایی شدن مصوبه مجلس تا سال ۱۳۷۹؛ ■ اقدام‌های وزارت کشور در سال ۱۳۷۹ مبنی بر اعلام شهرهای جدید و حریم برای آنها و اصلاح حریم تهران و شهرهای مذکور در مصوبه مذکور؛ ■ مخالفت شهرداری تهران با اقدام‌های وزارت کشور و غیرقانونی دانستن آن؛ ■ نامه شهرداری تهران به ریاست جمهوری و غیرقانونی دانستن اقدام‌های وزارت کشور؛ ■ نامه وزیر مسکن و شهرسازی به رئیس‌جمهور و وزیر کشور و فاقد پایه‌های کارشناسی دانستن قانون فوق‌الذکر؛ ■ دستور رئیس‌جمهور برای تشکیل کمیسیونی برای حل مشکل. با اشاره به اینکه نگرانی مطرح شده ازسوی شهرداری و شورای شهر نگرانی به‌جا و درستی است، پیشنهاد شده است که: ■ کل حواشی تهران و شهرهای موجود در حریم تهران، در واقع جمعیت تهران محسوب می‌شوند و باید از یک مرکز فرماندهی و براساس یک سیاست منسجم با همه مجموعه شهری تهران برخورد شود. ■ وزارت کشور پس از تصویب شورای شهر و تأیید وزارت مسکن و شهرسازی می‌تواند اقدام به اصلاح حریم کند. ■ مجلس می‌تواند با طراحی و تصویب یک طرح جامع و با لغو کلیه قوانین عام و خاص معارض این مشکل را به‌صورت اساسی حل کند. ■ طرح شهرداری تهران، طرحی قابل بررسی است؛ زیرا کل تهران و حریم آن را به‌مثابه یک مجموعه واحد و اداره آن را براساس یک برنامه منسجم لازم دانسته که به‌دلیل اقماری بودن مناطق حاشیه‌ای نسبت به تهران، طرح و دیدگاه درستی به‌نظر می‌رسد.				
		۴	اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه «تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا، شهرک و نحوه تعیین آنها»	خرداد ۱۳۸۴	۷۳۵۷	دفتر مطالعات زیربنایی



ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/نهاد
توضیحات	این لایحه در پی تعیین حریم اراضی لازم و مناسب گسترش شهرها با رعایت اولویت حفظ اراضی کشاورزی، باغات و جنگل‌ها، هرگونه اقدام برای احداث ساختمان و تأسیسات در داخل حریم شهرها را منوط به رعایت چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرح‌های جامع و هادی می‌داند. در این راستا نظارت بر احداث هرگونه ساخت‌وساز در داخل حریم شهرها (به‌استثنای شهرک‌های صنعتی) برعهده شهرداری مربوطه خواهد بود و براین اساس هرگونه ساخت‌وساز غیرمجاز در این حریم، تخلف محسوب می‌شود. در این راستا کنترل و نظارت بر احداث هرگونه ساخت‌وساز در حریم روستاها برعهده دهیاری‌ها و هرگونه ساخت‌وساز در شهرک‌ها، تابع ضوابط و طرح مصوب قانونی آن شهرک است. در جمع‌بندی این اظهارنظر آمده است: مشکلاتی که در چند سال اخیر در محدوده و حریم شهرهای کشور به وجود آمده ناشی از ضعف و تعدد قوانین فعلی است. به‌طوری‌که هیچ‌یک از قوانین شهرسازی که در دوره‌های مختلف و در دهه‌های پیشین تدوین شده باهم هماهنگی ندارد. بنابراین برخی پیشنهادها ارائه شده در این زمینه به‌صورت ذیل است: ■ با توجه به کثرت و تعدد قوانین و نبود ضابطه و معیار فنی دقیق جهت محاسبه و تعیین محدوده شهرها، پیشنهاد می‌شود تا دولت مکلف شود در مدت سه ماه قوانین و مقررات موضوعه را بررسی و به جهت یکپارچگی آن لایحه‌ای جدید تقدیم مجلس نماید. ■ در این لایحه مراجع تعیین و تصویب‌کننده حریم و محدوده‌ها مشخص نیستند؛ لذا پیشنهاد شده تا ماده ذیل ارائه شود: ■ «محدوده‌ها و حریم‌ها توسط شهرداری تعیین و برای تصویب به شورای شهر و سپس شورای عالی شهرسازی ارجاع شود و پس از تصویب توسط شهرداری تدقیق شود». ■ برای جلوگیری از تغییر کاربری باغات و اراضی کشاورزی در محدوده و حریم شهرها و شهرک‌ها پیشنهاد شده ماده‌ای اضافه شود: ■ «هرگونه تغییر کاربری و اقدام‌های مربوط، منوط به موافقت شورای شهر است. این موافقت باید قبل از اجرای عملیات مربوطه اخذ شود».			
۵	اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح الحاق موادی به قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها و اصلاحات بعدی آن»	۱۳۹۴/۰۹/۰۷	۱۴۵۴۹	مطالعات زیربنایی – مطالعات سیاسی
توضیحات	طرح قانونی «الحاق موادی به قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها» با مقدمه توجیهی از بابت مشکلات افرادی که اقدام به ساخت‌وساز غیرمجاز و خارج از محدوده روستاها نموده‌اند؛ نبود تعریف برای محدوده روستا (و به عبارت صحیح حریم برای روستا) و همچنین مسکوت بودن قانون برای نظارت بر تخلفات ساخت‌وساز در خارج از حریم روستا، در تلاش است تا با برقراری مسئولیت و تکلیف برای دستگاه‌های اجرایی، بتواند نسبت به قانونی کردن ساخت‌وسازهای غیرمجاز و همچنین برقراری انشعابات خدمات شهری نسبت به آن ساخت‌وسازها، تمهیداتی را در قانون پیش‌بینی کند. شایان ذکر است که قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، قانونی است که با رویکرد مشخص و تدقیق یافته برای تعیین موضوع محدوده و حریم برای کانون‌های جمعیتی از جمله شهر، روستا و شهرک تدوین و تصویب شده است. در ادامه، ابعاد طرح پیشنهادی مورد بررسی قرار می‌گیرد.			
۶	اظهارنظر کارشناسی درباره طرح «الحاق یک تبصره به ماده (۲) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها»	۱۴۰۲/۰۲/۰۵	۱۸۸۸۹	مطالعات سیاسی
توضیحات	گزارش فوق بیان داشته است که تصویب کلیات طرح حاضر توصیه نمی‌شود. اصلاح بندهای قانونی مربوط به حریم کلان‌شهر، در گام نخست نیازمند اصلاح قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵ و تصویب مقرره‌های قانونی برای بازنگری در مدیریت و سازماندهی سیاسی فضای کلان‌شهرهاست. همچنین شایسته است قانونی درخصوص نظام برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و مدیریتی مجموعه‌های شهری تدوین شود. در گام دوم، ضروری است با مبنا قرار دادن آن اصلاحات قانونی، حریم کلان‌شهرها – با رعایت قوانین و اسناد بالادستی کشور – جهت رفع تناقض‌ها، اصلاح شود.			

مأخذ: نگارنده.

همان گونه که جدول فوق نشان می‌دهد گزارش‌های تدوین شده در این حوزه موضوعاتی از قبیل حریم شهر تهران و بحران موجود در آن، بررسی لایحه تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و الحاق موادی به آن قانون و نحوه تعیین آن حوزه‌ها را در بر گرفته است.

۲-۲. سوابق تقنینی

بررسی جایگاه حریم شهرها در قوانین و مقررات متعدد حاکی از آن است که این امر در اسناد و قوانین گوناگونی مورد توجه قرار گرفته است. بنابراین در ادامه، سوابق تقنینی مربوط به حریم در چند حوزه بررسی شده است که شامل موارد ذیل است:

- سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران،
- برنامه‌های پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران،
- قوانین، مقررات و مصوبات مرتبط.

۲-۲-۱. سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران

موضوع محدوده، حریم و ساماندهی سطوح خدمات و استقرار جمعیت، به صورت کلی در بند «و» سیاست‌های کلی آمایش سرزمین و همچنین موضوعات «توسعه شهرها در چارچوب طرح آمایش سرزمین»، «تعیین ابعاد کالبدی شهرها»، «توسعه موزون شهر و روستا»، «جلوگیری از گسترش حاشیه‌نشینی» و «سطح‌بندی شهرهای کشور و جلوگیری از گسترش بی‌رویه شهرها» از جمله موارد مرتبطی است که در بندهای «۱»، «۲»، «۶» و «۱۰» سیاست‌های کلی شهرسازی عنوان شده است.

جدول ۲. موارد مرتبط با موضوع حریم شهر در سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران

سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران	بند مرتبط
سیاست‌های کلی نظام در امور «شهرسازی» (۱۳۸۹/۱۱/۲۹)	۱. مکان‌یابی توسعه شهرها در چارچوب طرح آمایش سرزمینی و براساس استعدادهای اقتصادی و با رعایت معیارهای زیست‌محیطی و مراقبت از منابع آب‌وخاک کشاورزی و ایمنی در مقابل سوانح طبیعی و امکان استفاده از زیرساخت‌ها و شبکه شهری.
	۲. تعیین ابعاد کالبدی شهرها در گسترش افقی و عمودی با تأکید بر هویت ایرانی - اسلامی و با رعایت ملاحظات فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، امنیتی، حقوق همسایگی و امکانات زیربنایی و الزامات زیست‌محیطی و اقلیمی.
	۶. جلوگیری از گسترش حاشیه‌نشینی در شهرها و ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای و نامناسب موجود.
	۱۰. سطح‌بندی شهرهای کشور و جلوگیری از افزایش و گسترش بی‌رویه کلان‌شهرها.



سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران	بند مرتبط
سیاست‌های کلی آمایش سرزمین (۱۳۹۰/۰۹/۲۱)	و- رعایت ملاحظات امنیتی و دفاعی در استقرار جمعیت و فعالیت در سرزمین با تکیه بر: ۱. انتخاب مکان‌های مناسب و استقرار مراکز زیست و فعالیت و همچنین مراکز حیاتی و حساس، متناسب با ملاحظات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی به‌ویژه امنیتی و پدافند غیرعامل.
	۲. ارتقای فعالیت‌های توسعه‌ای ملی و استانی در مناطق مرزی با اعطای مشوق‌های اقتصادی و تقویت زیربنای و استقرار مناسب جمعیت و تقویت نیروهای نظامی و انتظامی متناسب با تهدیدات.
	۳. ساماندهی سطوح خدمات و استقرار جمعیت در کشور با توجه به مدیریت سوانح طبیعی، حوادث و منابع آب و رعایت شرایط زمین‌شناسی جهت افزایش ضریب ایمنی تأسیسات زیربنایی و حیاتی و ابنیه مراکز جمعیتی و شهرها و روستاها.
	۴. تقویت همگرایی، یکپارچگی ملی، وحدت و پیوندهای اجتماعی با ارتقای سطح توسعه‌یافتگی مناطق مختلف کشور و ایجاد قطب‌ها و کانون‌های توسعه.
	۵. پیشگیری از مهاجرت‌های بی‌رویه به مراکز استان‌ها با تدابیر لازم.
سیاست‌های کلی جمعیت (۱۳۹۳/۰۲/۳۰)	۹. باز توزیع فضایی و جغرافیایی جمعیت، متناسب با ظرفیت زیستی با تأکید بر تأمین آب با هدف توزیع متعادل و کاهش فشار جمعیتی.
	۱۴. رصد مستمر سیاست‌های جمعیتی در ابعاد کمی و کیفی با ایجاد سازوکار مناسب و تدوین شاخص‌های بومی توسعه انسانی و انجام پژوهش‌های جمعیتی و توسعه انسانی.

مأخذ: همان.

۲-۲-۲. برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

موضوع حریم شهر از برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار گرفته است. در برنامه چهارم توسعه به‌صورت خیلی جزئی و تنها از منظر رعایت ایمنی ساختمانی -در محدوده، حریم و خارج حریم شهر و روستا- مطرح شده؛ اما می‌توان گفت این موضوع در برنامه پنجم توسعه بیشتر مورد توجه بوده است. در این برنامه وزارت راه و شهرسازی موظف شده برای تحقق توسعه پایدار در مناطق شهری و روستایی، تعاملات اقتصادی، اجتماعی و کالبدی فی‌مابین شهرهای با جمعیت بیش از یک‌صد هزار نفر یا روستاهای واقع در حریم آنها، از طریق تهیه و اجرای طرح‌های مجموعه شهری، جامع و تفصیلی شهری با رویکرد اولویت توسعه درونی شهرها، بهره‌گیری از ظرفیت‌های توسعه روستاهای مستعد، صیانت از اراضی کشاورزی و باغ‌های واقع در داخل و حاشیه شهرها و روستاها را در دستور کار قرار دهند. علاوه بر آن موضوعات ساماندهی حاشیه‌نشینی و سکونتگاه‌های غیرمجاز، کنترل محدوده روستاهای واقع در حریم کلان شهرها،

کمر بند سبز پیرامون مراکز جمعیتی نیز در این برنامه مورد توجه قرار گرفته است. علاوه بر آن در ماده (۱۷۳) برنامه، «مدیریت یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها» بیان شده بود. همچنین مدیریت، احداث، نگهداری، توسعه و بهره‌برداری پارک‌های جنگلی و مراتع قابل درختکاری، نهالستان‌های متروکه و اراضی واقع در کاربری‌های سبز و کمر بند سبز شهرها در محدوده و حریم شهرها برای توسعه فضای سبز و استفاده بهینه در ماده (۱۴۷) بیان شده و در نتیجه می‌توان گفت موضوع حریم در برنامه پنجم بسیار مورد توجه بوده است.

در برنامه ششم توسعه و در تبصره بند «ث» ماده (۳۸)، نظارت سازمان حفاظت محیط زیست بر اقدام‌های شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در اجرای طرح‌های جامع مدیریت پسماند در محدوده حریم شهرها و روستاها بیان شده است. همچنین برای ارتقای شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشیه‌نشین و برخورداری آنها از مزایای شهرنشینی و پیش‌نگری و پیشگیری از ایجاد سکونتگاه‌های غیرمجاز، تهیه و اجرای طرح‌های برای روستاهای واقع در حریم شهرها با رویکرد کنترل محدوده روستاهای مذکور در حد رشد طبیعی آنها و طراحی و در حکم دیگری ایجاد کمر بند سبز در اطراف مراکز جمعیتی توسط شهرداری‌ها با مشارکت دولت در قالب بودجه سنواتی بیان شده است.

در برنامه هفتم پیشرفت، در جزء اول، بند «ح» ماده (۴۸) به موضوع شهرک‌های صنعتی و صنایع مستقر در محدوده و حریم شهرها اشاره شده است:

برای ارتقای جایگاه صنایع کوچک و خوشه‌های صنعتی در رشد اقتصادی، اقدام‌های زیر انجام می‌شود:

۱. وزارت صنعت، معدن و تجارت (شرکت مادر تخصصی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران) مجاز است حسب مورد با همکاری وزارتخانه‌های میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، ارتباطات و فناوری اطلاعات و جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط زیست و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، در چارچوب طرح جامع شهری و هادی روستایی، نسبت به ایجاد شهرک‌ها، نواحی و مجتمع‌های تخصصی در داخل حریم و محدوده شهری و روستایی در حوزه‌های فناوری اطلاعات (آی. تی)، صنایع خلاق، صنایع دستی و صنفی تولیدی و خدماتی، صنایع پاک و پسماندهای صنعتی اقدام نماید.

همچنین در این برنامه در بند «ث» ماده (۸۳) اشاره شده است:

وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مکلف است با همکاری وزارت راه و شهرسازی و سایر دستگاه‌های مربوط با رعایت قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار نسبت به ساماندهی صدور مجوز ایجاد طرح (پروژه)‌های گردشگری با کاربری ترکیبی (تجاری یا اداری یا مسکونی یا گردشگری) و فراهم نمودن امکان فروش و پیش‌فروش تأسیسات و واحدها براساس طرح مصوب، در محدوده و حریم شهرها و روستاها با اخذ مجوز از دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط صرفاً در اراضی با کاربری گردشگری مندرج در طرح‌های جامع و تفصیلی شهر یا طرح‌های روستا با لحاظ برقراری مشوق‌های لازم در چارچوب قوانین در تعیین تعرفه برای کلیه کاربری‌های یک طرح (پروژه) ترکیبی اقدام نماید.

جدول ذیل موارد مرتبط با موضوع حریم در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران را نشان می‌دهد.



جدول ۳. موارد مرتبط با موضوع حریم شهر در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه

عنوان برنامه	ماده	متن قانون	موضوع	نهادهای مرتبط
قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۹-۱۳۸۴)	ماده (۳۰) - بند «ب» - جزء «۱»	کلیه سازندگان و سرمایه‌گذاران احداث بنا در کلیه نقاط شهری و روستایی و شهرک‌ها و نقاط خارج از حریم شهرها و روستاها ملزم به رعایت آیین‌نامه (ایران) در رابطه با طراحی ساختمان‌ها در مقابل زلزله می‌باشند. وزارت مسکن و شهرسازی مکلف به اعمال نظارت عالیه در مراحل مختلف طراحی و ساخت ساختمان‌ها می‌باشد.	رعایت ایمنی ساختمانی در محدوده، حریم و خارج حریم شهر و روستا	وزارت راه و شهرسازی
قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)	ماده (۱۴۷) - بند «ج»	به منظور توانمندسازی ساختار مدیریت منابع طبیعی و آبخیزداری کشور اقدام‌های زیر انجام می‌شود: ج (منسوخه ۱۳۹۹/۰۶/۱۹) - وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور) موظف است ظرف مدت یک سال اول برنامه بدون رعایت تشریفات مناقصه، مدیریت، احداث، نگهداری، توسعه و بهره‌برداری پارک‌های جنگلی و مراتع قابل درختکاری، نهالستان‌های متروکه و اراضی واقع در کاربری‌های سبز و کمربند سبز شهرها را در محدوده و حریم شهرها با حفظ مالکیت دولت و کاربری طبق طرح مورد توافق شهرداری و سازمان مذکور بدون دریافت حقوق مالکانه به شهرداری مربوطه به منظور توسعه فضای سبز و استفاده بهینه واگذار نماید. ^۱	واگذاری مدیریت، احداث، نگهداری، توسعه و بهره‌برداری پارک‌های جنگلی و مراتع قابل درختکاری، نهالستان‌های متروکه و اراضی واقع در کاربری‌های سبز و کمربند سبز شهرها در محدوده و حریم شهرها به شهرداری	وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور) و شهرداری‌ها
	ماده (۱۷۰)	وزارت مسکن و شهرسازی موظف است به منظور تحقق توسعه پایدار در مناطق شهری و روستایی، تعاملات اقتصادی، اجتماعی و کالبدی فی‌مابین شهرهای با جمعیت بیش از یکصد هزار نفر یا روستاهای واقع در حریم آنها را از طریق تهیه و اجرای طرح‌های مجموعه شهری، جامع و تفصیلی شهری با رویکرد اولویت توسعه درونی شهرها، بهره‌گیری از ظرفیت‌های توسعه روستاهای مستعد، میانت از اراضی کشاورزی و باغ‌های واقع در داخل و حاشیه شهرها و روستاها ساماندهی نماید.	ساماندهی توسعه شهر و روستا و میانت از اراضی کشاورزی و باغات	وزارت راه و شهرسازی

۱. این بند منسوخ شده است.

عنوان برنامه	ماده	متن قانون	موضوع	نهادهای مرتبط
	ماده (۱۷۳)	دولت مجاز است در طول برنامه نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها اقدام قانونی به‌عمل‌آورد. ^۱	مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها	دولت، بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها
	ماده (۳۸) - بند «ث» تبصره	دولت موظف است اقدامات زیر را جهت حفاظت از محیط‌زیست به‌عمل‌آورد: ث - نظارت بر اجرای طرح‌های جامع مدیریت پسماند به‌ویژه در سواحل دریاها، رودخانه‌ها، جنگل‌ها و دشت‌های حاشیه تالاب‌ها و مدیریت سالیانه حداقل بیست درصد (۲۰٪) از حجم پسماندهای موجود با روش مناسب؛ تبصره - سازمان حفاظت محیط‌زیست موظف است در محدوده حریم شهرها و روستاها بر اقدامات شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در این خصوص نظارت کند.	نظارت بر اجرای طرح‌های جامع مدیریت پسماند توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست در محدوده حریم شهرها و روستاها	سازمان حفاظت محیط‌زیست، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)	ماده (۶۲) - بندهای «پ» و «ت»	دولت موظف است به‌منظور ارتقای شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشیه‌نشین و برخورداری آنها از مزایای شهرنشینی و پیش‌نگری و پیشگیری از ایجاد سکونتگاه‌های غیرمجاز اقدامات زیر را انجام دهد: پ - تهیه و اجرای طرح‌های برای روستاهای واقع در حریم شهرها با رویکرد کنترل محدوده روستاهای مذکور در حد رشد طبیعی آنها ت - طراحی و ایجاد کمربند سبز در اطراف مراکز جمعیتی توسط شهرداری‌ها با مشارکت دولت در قالب بودجه سنواتی	تهیه و اجرای طرح‌های برای روستاهای واقع در حریم شهرها و طراحی و ایجاد کمربند سبز در اطراف مراکز جمعیتی	دولت و شهرداری‌ها

۱. این ماده در تاریخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۰ منسوخ شده است.



عنوان برنامه	ماده	متن قانون	موضوع	نهادهای مرتبط
قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران	ماده (۴۸) - بند «ح» - جزء «۱»	بهمنظور ارتقای جایگاه صنایع کوچک و خوشه‌های صنعتی در رشد اقتصادی، اقدامات زیر انجام می‌شود: ۱. وزارت صنعت، معدن و تجارت (شرکت مادر تخصصی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران) مجاز است حسب مورد با همکاری وزارتخانه‌های میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، ارتباطات و فناوری اطلاعات و جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط زیست و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، در چارچوب طرح جامع شهری و هادی روستایی، نسبت به ایجاد شهرک‌ها، نواحی و مجتمع‌های تخصصی در داخل حریم و محدوده شهری و روستایی در حوزه‌های فناوری اطلاعات (آی. تی)، صنایع خلاق، صنایع دستی و صنایع تولیدی و خدماتی، صنایع پاک و پسماندهای صنعتی اقدام نماید.	ایجاد شهرک‌ها، نواحی و مجتمع‌های تخصصی در داخل محدوده و حریم شهر و روستا در حوزه صنایع نامبرده در چارچوب طرح جامع و هادی	وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط زیست، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
	ماده (۵۳) - بند «ت»	به شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید اجازه داده می‌شود از محل منابع داخلی خود نسبت به مشارکت در تأمین منابع مورد نیاز برای ساخت آزادراه‌ها، بزرگراه‌ها و خطوط راه‌آهن (ریل) شهری - حومه‌ای در داخل و خارج از حریم شهرهای جدید (بدون ایجاد شرکت جدید و صرفاً برای اتصال به شهر مادر خود) اقدام نماید.	مشارکت در تأمین منابع مورد نیاز برای ساخت آزادراه‌ها، بزرگراه‌ها و خطوط راه‌آهن (ریل) شهری - حومه‌ای در داخل و خارج از حریم شهرهای جدید	شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید
	ماده (۸۳) - بند «ث»	وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مکلف است با همکاری وزارت راه و شهرسازی و سایر دستگاه‌های مربوط با رعایت قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار نسبت به ساماندهی صدور مجوز ایجاد طرح (پروژه) های گردشگری با کاربری ترکیبی (تجاری یا اداری یا مسکونی یا گردشگری) و فراهم نمودن امکان فروش و پیش فروش تأسیسات و واحدها بر اساس طرح مصوب، در محدوده و حریم شهرها و روستاها با اخذ مجوز از دستگاه‌های اجرایی ذی ربط صرفاً در اراضی با کاربری گردشگری مندرج در طرح‌های جامع و تفصیلی شهر یا طرح هادی روستا با لحاظ برقراری مشوق‌های لازم در چارچوب قوانین در تعیین تعرفه برای کلیه کاربری‌های یک طرح (پروژه) ترکیبی اقدام نماید.	ساماندهی صدور مجوز ایجاد طرح (پروژه) های گردشگری با کاربری ترکیبی (تجاری یا اداری یا مسکونی یا گردشگری) و فراهم نمودن امکان فروش و پیش فروش تأسیسات و واحدها بر اساس طرح مصوب، در محدوده و حریم شهرها و روستاها	وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و وزارت راه و شهرسازی

مأخذ: همان.

۲-۲-۲. بررسی طرح‌ها و لوایح مرتبط با موضوع حریم

بررسی طرح‌ها و لوایح مرتبط با موضوع حریم که تاکنون در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده در جدول ذیل فهرست شده است:

جدول ۴. فهرست طرح‌ها و لوایح مربوط به حوزه حریم شهرها

ردیف	عنوان طرح/لایحه	شماره ثبت	تاریخ اعلام وصول	کمیسیون اصلی
۱	لایحه تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها	۲۳۹	۱۳۸۳/۰۶/۰۳	-
۲	طرح الحاق موادی به قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها و اصلاحات بعدی آن	۵۷۷	۱۳۹۴/۰۲/۳۰	مشترک: اجتماعی- شوراها و امور داخلی کشور- عمران- کشاورزی، آب و منابع طبیعی
۳	طرح ساماندهی ساخت‌وساز در محدوده حریم روستاها و مقابله با زمین‌خواری	۵۴۲	۱۳۹۹/۰۴/۱۸	عمران
۴	الحاق یک تبصره به ماده (۲) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها	۸۰۶	۱۴۰۰/۰۹/۰۹	عمران
۵	طرح اصلاح قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵	۳۶۵	۱۴۰۴/۰۹/۱۸	امور داخلی کشور و شوراها

مأخذ: همان.

با توجه به این امر که طرح‌ها و لوایح متعددی در مورد اصلاح قانون «تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها» تاکنون ثبت شده است؛ لیکن متأسفانه هیچ کدام از موارد فوق تاکنون به نتیجه نرسیده است. در صورتی که تصویب طرح‌ها و لوایح فوق‌الذکر می‌توانست در برطرف کردن بخشی از مشکلات حریم به خصوص موضوع نبود انطباق و تضاد با ماده (۲) (عدم تجاوز مرز حریم از محدوده بخش و شهرستان) و ماده (۸) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها (عدم تداخل مرز محدوده‌های تعریف شده با هم) مؤثر واقع شود.

۲-۲-۴. بررسی قوانین و مقررات مرتبط با موضوع حریم

بررسی و جستجوی واژه حریم در عنوان قوانین و مقررات در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران ۲۶۷ یافته داشته است. در مرحله اول یافته‌های به دست آمده غربالگری شده و بخشی از موارد نامرتبط حذف شدند. فراوانی کلیدواژه حریم به تفکیک قانون و مقرر شامل موارد ذیل است:

- فراوانی واژه حریم در عنوان قوانین شامل ۸ مورد است که از این تعداد ۲ مورد در ارتباط با «حریم شهرها» است و سایر موارد در خصوص حریم رود، اماکن حفاظتی، راه و ... است.
- فراوانی واژه حریم در عنوان مقررات شامل ۲۵۹ مورد است که از این تعداد ۱۰۵ مورد در ارتباط با «حریم شهرها» و به صورت موضوعی در ارتباط با یک شهر یا محدوده خاص است. ۳۳ مورد نیز در ارتباط با عنوان کلی «حریم شهرها» است و سایر موارد در خصوص حریم رود، اماکن حفاظتی، راه و ... است.



همچنین در برخی از قوانین واژه حریم در عنوان ذکر نشده؛ اما قانون فوق به‌طور مستقیم یا غیر مستقیم بر حریم شهرها اثر گذار بوده؛ لذا این قوانین نیز مورد واکاوی و بررسی قرار گرفته شده است.

الف) قوانین مرتبط با حوزه حریم شهرها

در این بخش قوانین موجود مورد مذاقه و واکاوی قرار گرفته و در بخش بعدی به آیین‌نامه‌های اجرایی، بخشی و سایر مصوبات موجود در این زمینه پرداخته شده است.

■ قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱) با اصلاحات و الحاقات بعدی

نخستین بار در ایران در مواد (۹۹) تا (۱۰۱) قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱) با اصلاحات و الحاقات بعدی موضوع حریم مطرح شده است. چنانچه در ماده (۹۹) قانون مزبور اقدام‌های شهرداری در این پهنه تصریح شده است: «شهرداری‌ها مکلف‌اند در مورد حریم شهر اقدام‌های زیر را در دستور کار قرار دهند:

- ۱- تعیین حدود حریم و تهیه نقشه جامع شهرسازی با توجه به توسعه احتمالی شهر؛
- ۲- تهیه مقرراتی برای کلیه اقدام‌های عمرانی از قبیل قطعه‌بندی و تفکیک اراضی، خیابان‌کشی، ایجاد باغ و ساختمان، ایجاد کارگاه و کارخانه.

همچنین تهیه مقررات مربوط به حفظ بهداشت عمومی مخصوص حریم شهر با توجه به نقشه عمرانی شهر، حریم و نقشه جامع شهرسازی و مقررات مذکور پس از تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور برای اطلاع عموم آگهی و به‌موقع به اجرا گذاشته خواهد شد» در این تعریف، حریم، محدوده توسعه احتمالی شهر و محدوده وضع مقرراتی برای کلیه اقدام‌های عمرانی است و در آن صحبتی از حفاظت و کارکردهای مدنظر قرار گرفته شده در آن نیست.

■ قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب ۱۳۴۷/۰۹/۰۷) با اصلاحات و الحاقات بعدی

قانون فوق برای نوسازی و عمران و اصلاحات اساسی شهرها به تصویب رسیده است و براساس ماده (۲۳) این قانون اختیار نظارت بر طرز استفاده از اراضی داخل محدوده و حریم شهر از جمله تعیین تعداد طبقات و ارتفاع و نماسازی و کیفیت ساختمان‌ها براساس نقشه جامع شهر و منطقه‌بندی آن با رعایت ضوابط و معیارهایی که از طرف شورای عالی شهرسازی و معماری تعیین و به وسیله وزارت کشور ابلاغ خواهد شد، شهرداری‌ها هستند و شهرداری‌ها با استفاده از اختیارات فوق مکلف به مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها و تأمین تسهیلات لازم برای زندگی اجتماعی خواهند بود.

همچنین طبق تبصره «۱» ذیل این ماده که در سال ۱۳۵۱ اصلاح شده؛ شهرداری‌ها مجازند مادام که نقشه جامع شهر تهیه و تصویب نشده است ایجاد ساختمان و احداث هرگونه بنا و تأسیساتی را در قسمتی از محدوده شهر فقط برای یکبار و با ذکر علت از تاریخ اجرای قانون نوسازی حداکثر برای مدت سه سال ممنوع اعلام کنند و پس از تهیه و تصویب نقشه جامع شهر مکلفند حداکثر ظرف دو سال نقشه‌های تفصیلی را تهیه و اراضی و باغ‌ها و املاکی را که براساس نقشه مذکور در معرض طرح‌های احداث و توسعه معابر و میدانی واقع می‌شود مشخص کرده و احداث هرگونه بنا و تأسیسات را در این گونه اراضی ممنوع کنند. این گونه اراضی و همچنین اراضی بایر و مزروعی و باغ‌ها واقع بین محدوده خدمات شهری مصوب انجمن شهر و محدوده قانونی شهر مادام که اجازه ساختمان داده نمی‌شود از پرداخت عوارض نوسازی معاف هستند. براساس ماده (۳۱) این قانون نیز شهرداری‌ها می‌توانند برای تأمین نیازمندی‌های شهری و عمومی و عمران و نوسازی با تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور اراضی و املاک واقع بین حد مصوب فعلی هر شهر تا حد نهایی مشخص در نقشه جامع آن شهر را ظرف پنج سال پس از تصویب نقشه جامع با پرداخت به تملک در آورده و تصرف کنند. در تبصره «۱» همین ماده نیز بیان شده هرگاه تمام یا قسمتی از اراضی و املاکی که در اجرای این ماده خریداری می‌شود در مناطق صنعتی که در نقشه جامع شهر منظور شده است واقع شده باشد شهرداری‌ها می‌توانند برای انتقال کارگاه‌ها و کارخانجات و امثال آن از داخل شهر به مناطق صنعتی از اراضی مزبور به میزانی که برای استقرار آنها ضروری تشخیص داده می‌شود به صاحبان مؤسسات مذکور منتقل کرده و بهای آن را به مأخذ تمام شده به‌اضافه ده درصد از آنان دریافت دارد. ماده

(۳۱) قانون فوق دارای **آیین‌نامه اجرایی** بوده که در بخش آیین‌نامه‌های اجرایی به آن پرداخته شده است.

■ **قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲) با اصلاحات و الحاقات بعدی**

براساس قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، این شورا از طریق بررسی، تصویب و اعمال نظارت بر طرح‌های جامع شهری، در تعیین و مدیریت حریم شهرها نقش و صلاحیت قانونی دارد. مطابق تبصره‌های «۲» و «۳» ماده (۲) قانون مذکور، شورای عالی موظف است نسبت به پیشنهادها، لوایح و مقررات مرتبط با طرح‌های جامع شهری، از جمله منطقه‌بندی، نحوه استفاده از اراضی، تعیین کاربری‌های صنعتی، بازرگانی، اداری، مسکونی، تأسیسات عمومی، فضاهای سبز و سایر نیازهای عمومی شهر اظهار نظر کرده و همچنین طرح‌های جامع شهری و تغییرات آنها (به استثنای نقشه‌های تفصیلی) را بررسی و به صورت نهایی تصویب کند.

علاوه بر این، به موجب تبصره «۱» ماده (۳)، در فرایند بررسی طرح‌های جامع شهری و اصلاحات آنها، اخذ و لحاظ نظرات استاندار یا فرماندار کل، انجمن شهرستان، انجمن شهر، شهردار و کارشناسان ذی‌صلاح الزامی است.

همچنین، براساس بندهای «۱» و «۳» ماده (۴)، دبیرخانه شورای عالی از طریق کمیته‌های فنی، مسئول بررسی و اظهار نظر کارشناسی درباره طرح‌های جامع شهری بوده و بر فرایند تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی نظارت می‌کند. در این راستا، جلب نظر شهرداری و انجمن شهر ذی‌ربط در مراحل تهیه طرح‌های تفصیلی نیز از وظایف این مرجع به شمار می‌آید.

در نهایت، مطابق ماده (۷) قانون یادشده، شهرداری‌ها مکلف به اجرای مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران هستند. همچنین، در موارد بروز ابهام، اشکال یا اختلاف نظر در نحوه اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی، موضوع در شورای عالی مطرح شده و تصمیم این شورا قطعی، لازم‌الاجرا و برای تمامی مراجع ذی‌ربط لازم‌الاتباع خواهد بود.

■ **قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن (مصوب ۱۳۵۸/۰۴/۰۵ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران)**

طبق ماده (۱) این قانون دولت مکلف است در داخل محدود قانونی (۲۵ ساله) شهرها در نقاطی که محدود قانونی وجود دارد و در سایر شهرها در محدوده‌ای که از طرف وزارت مسکن و شهرسازی تعیین و اعلام خواهد شد، به تدریج و با رعایت طرح تفصیلی شهر در هر منطقه به کسانی که طبق موازین رژیم سابق مالک این گونه اراضی شناخته می‌شدند اعلام کند تا ظرف مدت معینی نسبت به عمران و آبادی این گونه اراضی اقدام کنند. چنانچه در مهلت مقرر اقدام لازم به عمل نیاورند هیچگونه اولویتی برای آنها منظور نخواهد شد و بلاعوض به تصرف دولت در خواهد آمد.

■ **قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵ مجلس شورای اسلامی)**

ماده (۴) این قانون در ابتدا شهر را تعریف نموده و اشعار می‌دارد: شهر، محلی است با حدود قانونی که در محدوده جغرافیایی بخش واقع شده و از نظر بافت ساختمانی، اشتغال و سایر عوامل، دارای سیمایی با ویژگی‌های خاص خود بوده به‌طوری‌که اکثریت ساکنان دائمی آن در مشاغل کسب، تجارت، صنعت، کشاورزی، خدمات و فعالیت‌های اداری اشتغال داشته و در زمینه خدمات شهری از خود کفایی نسبی برخوردار و قانون مبادلات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی حوزه جذب و نفوذ پیرامون خود بوده و حداقل دارای ده هزار نفر جمعیت باشد. طبق تبصره «۱» این ماده که در مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۰ منسوخ شده است؛ تعیین محدوده شهری به پیشنهاد شورای شهر و تصویب وزارتین کشور و راه و شهرسازی خواهد بود.

■ **قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها (مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱)**

یکی از مهم‌ترین قوانین اثرگذار بر استقرار انواع کاربری‌ها در حریم، **قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها** و اصلاحیه و آیین‌نامه‌های اجرایی آن است. براساس ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، با هدف صیانت از کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و استمرار بهره‌وری و تولید در این اراضی، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها، جز در موارد ضروری، ممنوع است. تشخیص ضرورت تغییر کاربری در هر استان، مطابق تبصره «۱» ماده مذکور، در صلاحیت کمیسیون متشکل از رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی، رئیس سازمان مسکن و شهرسازی، مدیر کل حفاظت محیط‌زیست استان و یک نفر نماینده استاندار است که ریاست آن بر عهده



رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان قرار دارد. نماینده دستگاه اجرایی ذی‌ربط نیز می‌تواند بدون حق رأی در جلسات کمیسیون حضور یابد. از سوی دیگر، به موجب تبصره «۲»، تشخیص اراضی زراعی و باغ‌ها در صلاحیت وزارت جهاد کشاورزی قرار گرفته است و مراجع قضایی و اداری مکلف‌اند در این خصوص از سازمان جهاد کشاورزی ذی‌ربط استعلام کنند. مراجع اداری نیز موظف به رعایت نظر سازمان جهاد کشاورزی هستند و نظر سازمان جهاد کشاورزی استان در مراجع قضایی، در حکم نظر کارشناس رسمی دادگستری محسوب می‌شود. همچنین براساس تبصره «۳»، ادارات ثبت اسناد و املاک، دفاتر اسناد رسمی و سایر هیئت‌ها و مراجع ذی‌ربط مکلف‌اند در موارد مربوط به تفکیک، افراز و تقسیم اراضی زراعی و باغ‌ها و نیز تغییر کاربری آنها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها، از سازمان جهاد کشاورزی استعلام کرده و نظر وزارت جهاد کشاورزی را ملاک عمل قرار دهند.

باین حال، مطابق تبصره «۴»، احداث گلخانه، دامداری، مرغداری، تأسیسات پرورش ماهی، سایر فعالیت‌های تولیدی بخش کشاورزی و کارگاه‌های صنایع تکمیلی و غذایی در روستاها، در صورت رعایت ضوابط زیست‌محیطی و اخذ موافقت سازمان جهاد کشاورزی استان، تغییر کاربری محسوب نمی‌شود و از حکم ممنوعیت مقرر در ماده (۱) مستثنی است.

بنابراین، با توجه به قلمرو جغرافیایی حکم ماده (۱)، ممنوعیت تغییر کاربری مقرر در این قانون ناظر بر اراضی زراعی و باغ‌های واقع در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌هاست. در نتیجه، اراضی واقع در حریم شهرها، مادامی که خارج از محدوده قانونی شهر قرار داشته باشند، مشمول مقررات قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها بوده و هرگونه تغییر کاربری آنها باید با رعایت تشریفات، ضوابط و صلاحیت‌های مقرر در این قانون و از طریق مراجع قانونی ذی‌صلاح، به‌ویژه وزارت جهاد کشاورزی و کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۱)، صورت پذیرد. براین اساس، تغییر کاربری در حریم شهرها می‌باید براساس مفاد این قانون باشد.

■ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها (مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴) با اصلاحات و الحاقات بعدی

اغتشاش در تعاریف مربوط به قلمروهای مدیریت شهری در قوانین مربوط به کنترل توسعه شهری به حدی بوده است که با مرور قوانین مختلف در این زمینه بیش از ۱۵ عنوان مختلف برای آن می‌توان یافت. قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، با دو هدف یکپارچه کردن مفاهیم و تعاریف متعدد و همچنین ایجاد زمینه مناسب برای نظارت و جلوگیری از گسترش بی‌رویه شهرها و روستاها به تصویب رسیده است [۴].

قانون «تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها» یکی از مهم‌ترین اسناد قانونی مؤثر بر حفاظت از باغات و اراضی سبز پیرامون شهرها محسوب می‌شود. مطابق ماده (۱) این قانون، محدوده شهر شامل حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی آن در دوره طرح جامع (و تا زمان تهیه آن، طرح هادی) است که در آن ضوابط و مقررات شهرسازی لازم‌الاجرا بوده و شهرداری علاوه بر اجرای طرح‌های عمرانی، مسئولیت کنترل و نظارت بر احداث هرگونه ساختمان، تأسیسات و سایر اقدام‌های مرتبط با توسعه و عمران شهری را برعهده دارد. براساس حکم مندرج در این ماده نخست این که حریم برای توسعه موزون شهر در آینده است. دوم، اراضی زراعی، باغ و جنگل در محدوده حریم حفاظت می‌شوند. سوم، در حریم شهر تنها احداث ساختمان‌ها و تأسیساتی مجاز است که در طرح جامع یا هادی مجاز شناخته شده باشند و چهارم اینکه نظارت بر ساختمان‌ها و تأسیسات مجاز و حفاظت از حریم به‌استثنای شهرک‌های صنعتی به عهده شهرداری است و از همه مهم‌تر اینکه حریم نباید ورای تقسیمات کشوری باشد [۵]. براساس ماده (۲)، حریم شهر به اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر اطلاق می‌شود که اعمال نظارت و کنترل شهرداری در آن ضروری است. قانون با تأکید بر حفظ اراضی کشاورزی، باغات و جنگل‌ها، هرگونه ساخت‌وساز و احداث تأسیسات در حریم شهر را صرفاً در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرح‌های جامع و هادی مجاز دانسته و حفاظت از حریم و نظارت بر ساخت‌وسازهای مجاز و برخورد با تخلفات ساختمانی را از وظایف شهرداری اعلام کرده است.

ماده (۳) قانون نیز محدوده روستا را شامل بافت موجود و توسعه آتی آن در قالب طرح هادی روستایی تعریف کرده و مسئولیت کنترل ساخت‌وساز در این محدوده را برعهده دهیاری‌ها قرار داده است. همچنین در تبصره‌های این ماده، استقلال مدیریتی روستاهای واقع در حریم شهر، نحوه اداره روستاهایی که در آینده به شهر ملحق می‌شوند، شیوه تعیین محدوده روستاهای فاقد طرح هادی و اختصاص درآمدهای

ناشی از عوارض ساخت و ساز به دهیاری‌ها مورد تأکید قرار گرفته است.

همچنین در ماده (۸) قید شده است که محدوده‌ها و حریم‌های تعیین شده برای شهرهای مجاور و محدوده روستاهای مجاور و محدوده شهرک‌های مجاور، نباید باهم تداخل داشته باشند. در صورت تداخل، مرجع حل اختلاف و رفع تداخل، مراجع تصویب‌کننده طرح‌های هادی و جامع حسب مورد خواهند بود.

در نهایت، ماده (۱۰) این قانون، تمامی اصطلاحات پیشین مرتبط با محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک را نسخ کرده و «محدوده شهر»، «حریم شهر» و «محدوده روستا» را به عنوان عناوین قانونی معتبر جایگزین کرده است. این ماده با یکسان‌سازی تعاریف قانونی، مبنای حقوقی مشخصی برای اعمال ضوابط شهرسازی، حفاظت از اراضی کشاورزی و باغات و مدیریت توسعه شهری فراهم ساخته است.

■ قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ (مصوب ۱۳۸۵/۰۸/۰۱)

قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب سال ۱۳۸۵، با هدف صیانت از اراضی زراعی و باغی، جلوگیری از تغییر کاربری‌های غیرمجاز، حفظ ظرفیت‌های تولیدی بخش کشاورزی و ایجاد سازوکار منسجم برای تشخیص ضرورت و صدور مجوز تغییر کاربری به تصویب رسیده است. این قانون با تعیین ضوابط، فرایندها و ضمانت‌اجراهای مشخص، اصل را بر حفظ کاربری کشاورزی اراضی موضوع قانون قرار داده و تغییر این کاربری را صرفاً در موارد ضروری و پس از طی تشریفات قانونی مجاز دانسته است. براساس این قانون، مرجع تشخیص ضرورت تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در هر استان، کمیسیون است که با ترکیبی از نمایندگان دستگاه‌های ذی‌ربط تشکیل می‌شود. این کمیسیون متشکل از رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان، مدیر امور اراضی، رئیس سازمان مسکن و شهرسازی، مدیر کل حفاظت محیط زیست استان و نماینده استاندار بوده و ریاست آن برعهده رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان قرار دارد. کمیسیون مذکور موظف است درخواست‌های تغییر کاربری را با لحاظ ضرورت، آثار اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و الزامات برنامه‌ریزی سرزمینی بررسی کرده و حداکثر ظرف مدت مقرر قانونی نسبت به اعلام تصمیم اقدام کند.

همچنین، طبق این قانون تشخیص ماهیت اراضی از حیث زراعی یا باغی بودن، در صلاحیت وزارت جهاد کشاورزی قرار دارد و کلیه مراجع قضایی و اداری مکلف‌اند در موارد مرتبط از سازمان جهاد کشاورزی ذی‌ربط استعلام کنند. نظر اعلامی این سازمان در مراجع قضایی در حکم نظر کارشناس رسمی دادگستری تلقی شده و مراجع اداری نیز موظف به رعایت آن هستند. علاوه بر این، ادارات ثبت اسناد و املاک، دفاتر اسناد رسمی و سایر مراجع مرتبط در فرایندهایی مانند تفکیک، افزاز، تقسیم و تغییر کاربری اراضی مشمول قانون، مکلف به اخذ استعلام از مراجع صلاحیت‌دار وزارت جهاد کشاورزی و رعایت نظر اعلامی آنها می‌باشند.

در این قانون قانونگذار در راستای حمایت از توسعه فعالیت‌های تولیدی بخش کشاورزی، برخی فعالیت‌ها را از شمول مقررات تغییر کاربری خارج کرده است. براین اساس، احداث گلخانه، دامداری، مرغداری، واحدهای پرورش آبزیان، تأسیسات مرتبط با تولیدات کشاورزی و همچنین صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی، در صورت رعایت ضوابط زیست‌محیطی و اخذ موافقت‌های لازم از مراجع ذی‌صلاح، تغییر کاربری محسوب نمی‌شود. همچنین اراضی واقع در محدوده قانونی روستاهایی که دارای طرح هادی مصوب هستند، تابع ضوابط و مقررات طرح هادی بوده و حسب مقررات قانونی، از شمول برخی احکام قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مستثنی هستند. در مواردی که تغییر کاربری مطابق قانون مجاز شناخته شود، اخذ مجوزهای لازم و پرداخت عوارض قانونی حسب مورد الزامی است. باین حال، قانونگذار برخی موارد را از پرداخت عوارض معاف کرده است؛ از جمله تأمین سکونت شخصی مالک تا سقف پانصد مترمربع برای یک‌بار، احداث تأسیسات تولیدی بخش کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی، صنایع دستی و همچنین اراضی مورد نیاز برای اجرای طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای و خدمات عمومی مورد نیاز جامعه.

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، پیش‌بینی ضمانت‌اجراهای مؤثر برای مقابله با تغییر کاربری غیرمجاز است. براساس مقررات این قانون، هرگونه تغییر کاربری اراضی مشمول قانون بدون اخذ مجوز از کمیسیون ذی‌صلاح، غیرمجاز بوده و دارای



وصف کیفری است. در این موارد، مرتکب علاوه بر الزام به قلع و قمع بناها و مستحذات ایجاد شده و اعاده وضعیت زمین به حالت اولیه، به پرداخت جزای نقدی متناسب با ارزش روز اراضی با کاربری جدید محکوم خواهد شد. در صورت تکرار جرم نیز مجازات‌های شدیدتری از جمله حبس پیش‌بینی شده است. قانونگذار همچنین برای جلوگیری از تخلفات احتمالی توسط مأموران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی، شهرداری‌ها و نهادهای مرتبط، مسئولیت و ضمانت اجرای خاصی مقرر کرده است. بر این اساس، صدور مجوز یا اقدام برخلاف مقررات قانونی توسط کارکنان دستگاه‌های ذی‌ربط می‌تواند علاوه بر ابطال مجوز صادر شده، موجب اعمال مجازات‌های مالی و اداری، از جمله انفصال از خدمت در موارد مقرر قانونی شود. همچنین برای سردفتران اسناد رسمی که برخلاف الزام‌های قانونی اقدام کنند، ضمانت اجرای انتظامی و کیفری پیش‌بینی شده است.

کمیسیون‌های موضوع قانون در بررسی درخواست‌های تغییر کاربری مکلف‌اند ضرورت تغییر کاربری را با رعایت ضوابط قانونی، فنی، محیط‌زیستی و برنامه‌های توسعه‌ای احراز کنند. در این فرایند، عواملی از قبیل اخذ مجوزهای لازم از دستگاه‌های اجرایی مرتبط، انطباق با طرح‌های کالبدی، منطقه‌ای و ناحیه‌ای مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، رعایت الزام‌های زیست‌محیطی، حفظ استمرار تولید کشاورزی و رعایت استانداردهای فنی کاربری پیشنهادی باید مورد توجه قرار گیرد.

بنابر این، تصمیم‌گیری درباره تغییر کاربری صرفاً یک اقدام اداری ساده نیست، بلکه فرایندی چندبعدی است که باید میان ضرورت‌های توسعه‌ای و الزام‌های حفاظت از منابع سرزمینی تعادل برقرار کند. مطابق مقررات قانون، صدور هرگونه پروانه احداث بنا و همچنین تأمین یا واگذاری خدمات زیربنایی مانند آب، برق، گاز و تلفن در اراضی مشمول قانون، منوط به احراز قانونی بودن تغییر کاربری و تأیید کمیسیون ذی‌صلاح است. هرگونه اقدام دستگاه‌های اجرایی برخلاف این حکم، مشمول ضمانت اجرای مقرر قانونی خواهد بود.

همچنین، برای حمایت از استمرار فعالیت کشاورزی در اراضی واقع در محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها که در طرح‌های جامع و تفصیلی دارای کاربری کشاورزی هستند، دولت و شهرداری‌ها مکلف شده‌اند خدمات و تسهیلات لازم را مطابق ضوابط مربوط به فضای سبز شهری در اختیار مالکان این اراضی قرار دهند. در مواردی که عملیات تغییر کاربری بدون مجوز قانونی آغاز شود، مأموران وزارت جهاد کشاورزی مکلف‌اند ضمن توقف عملیات، موضوع را به مراجع قضایی اعلام کنند. در صورت استمرار تخلف، نیروی انتظامی نیز موظف است بنا به درخواست وزارت جهاد کشاورزی از ادامه عملیات جلوگیری کند. همچنین مأموران ذی‌صلاح وزارت جهاد کشاورزی با رعایت تشریفات قانونی می‌توانند نسبت به تنظیم صورت جلسه، قلع و قمع مستحذات غیرمجاز و اعاده وضعیت زمین به حالت اولیه اقدام کنند.

ب) آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و مصوبات در حوزه حریم شهرها

در این بخش، آیین‌نامه‌ها، ضوابط اجرایی و مصوبات مرتبط با موضوع حریم شهرها مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. در نظام حقوقی و شهرسازی کشور، مقررات متعددی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم ناظر بر تعیین، حفاظت، ساماندهی و مدیریت حریم شهرهاست. در برخی از قوانین مورد بررسی از جمله قانون نوسازی و عمران شهری و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی برای تبیین و تعیین نحوه اجرای احکام قانونی مربوط مدنظر قرار گرفته شده است. بررسی آیین‌نامه‌های اجرایی مذکور، از حیث تعیین حدود اختیارات مراجع ذی‌صلاح و نحوه اعمال ضوابط قانونی در محدوده و حریم شهرها، واجد اهمیت است.

علاوه بر قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی، مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران نیز از منابع مهم و مؤثر در تنظیم نظام حقوقی حریم شهرها به‌شمار می‌رود. این مصوبات، ضمن تبیین مفهوم، ماهیت و جایگاه «سند پهنه‌بندی حریم»، چارچوب‌های لازم برای حفاظت، کنترل، ساماندهی و مدیریت حریم شهرها را تعیین کرده و ضوابط و الزام‌های مربوط به نحوه بهره‌برداری از اراضی واقع در حریم را مشخص می‌کنند. بر این اساس، بررسی مجموعه قوانین، آیین‌نامه‌ها و مصوبات مذکور، با هدف تبیین مبانی قانونی و مقرراتی حریم شهرها، حدود صلاحیت و مسئولیت مراجع ذی‌ربط و نیز الزام‌های حاکم بر حفاظت و مدیریت این پهنه، در ادامه ارائه می‌شود.

■ آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۱) قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب ۱۳۴۷/۰۹/۰۷)

آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۱) قانون نوسازی و عمران شهری با توجه به تبصره «۳» این ماده توسط وزارت کشور تهیه و در مورخ ۲۶ آذر

۱۳۴۸ توسط مجلس شورا تصویب شد. در ماده (۱) این آیین‌نامه شهرداری مکلف شده پس از تصویب نقشه جامع هر شهر در زمینه اولویت نیازمندی‌های شهری و عمومی و عمران و نوسازی در آن قسمت از اراضی موضوع ماده (۳۱) قانون نوسازی و عمران شهری که در نقشه جامع برای نیازمندی‌های مذکور تعیین و مشخص شده است اقدام به مطالعه کرده و بهای آن را برآورد و امکان پرداخت آن را با توجه به بنیه مالی شهرداری بررسی و تصمیم لازم اتخاذ کند. همچنین طبق ماده (۲) این آیین‌نامه شهرداری باید نقشه کاملی از اراضی و املاک مورد نیاز (موضوع ماده یک) تهیه و سپس توسط هیئت یا هیئت‌های ارزیابی به شرح مذکور در آیین‌نامه اجرای تبصره «۲» ماده (۶) قانون نوسازی و عمران شهری فهرست جامعی حاوی مساحت عرصه و اعیان و نوع و مشخصات اعیان و تعداد اشجار و حق ریشه هر ملک با تعیین بهای هر یک از آنها تنظیم کند و همچنین نوع استفاده‌ای که از اراضی و املاک مورد نیاز به عمل خواهد آمد و در صورت امکان نام مالک و شماره پلاک ملک را ضمن تأمین اعتبار کافی برای تصویب به انجمن شهر بفرستد و پس از تصویب انجمن شهر برای تأیید به وزارت کشور ارسال دارد.

■ آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها (مصوب ۱۳۵۵/۰۲/۲۷) با اصلاحات و الحاقات بعدی^۱

طبق ماده (۱) این آیین‌نامه، اصطلاحات «محدوده قانونی شهر» و «حریم شهر (محدوده استحفاظی یا نفوذی)» در معانی زیر به کار رفته‌اند:

۱- محدوده قانونی شهر: در شهرهایی که دارای طرح جامع^۲ یا طرح هادی^۳ مصوب هستند، محدوده قانونی شهر از مجموع محدوده خدماتی و محدوده توسعه آینده شهر که در طرح‌های مذکور پیش‌بینی شده، تشکیل می‌شود. باین حال، اگر حدود حوزه شهرداری که مطابق ماده (۲) قانون شهرداری تعیین شده است، از محدوده یادشده وسیع‌تر باشد، همان حدود حوزه شهرداری، محدوده قانونی شهر محسوب خواهد شد. در شهرهایی که فاقد طرح جامع یا طرح هادی هستند، محدوده قانونی شهر همان حدود حوزه شهرداری است که براساس ماده (۲) قانون شهرداری تعیین می‌شود.^۴

۲- حریم شهر: در شهرهایی که طرح جامع یا طرح هادی آنها به تصویب مراجع ذی‌صلاح رسیده و در این طرح‌ها محدوده استحفاظی یا نفوذی مشخص شده باشد، حریم شهر همان محدوده تعیین شده در طرح‌های مذکور است. اما در شهرهایی که فاقد طرح جامع یا طرح هادی هستند یا در طرح‌های مصوب آنها حریم یا محدوده استحفاظی و نفوذی تعیین نشده است، حریم شهر بر مبنای ماده (۹۹) الحاقی قانون شهرداری تعیین خواهد شد.

با تصویب آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها در سال ۱۳۵۵ تلاش شد تا مفهوم محدوده قانونی و حریم شهر تعریف و ضوابط آن مشخص شود، ولی بنابر صدر ماده یک آن، تعاریف ارائه شده با توجه به عبارت «از لحاظ اجرای مقررات مندرج در این آیین‌نامه...» به آیین‌نامه مذکور مقید و فاقد جنبه عام و شمول جامع است.

■ تصویب‌نامه راجع به تعاریف محدوده قانونی و حریم استحفاظی شهرها مورد عمل در قانون زمین شهری (مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۱۰) هیئت وزیران

هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۶۷/۱۲/۱۰ با توجه به پیشنهاد مورخ ۱۳۶۷/۹/۳۰ وزارت کشور و به استناد ماده (۱۷) قانون زمین شهری «تعاریف محدوده قانونی و حریم استحفاظی شهرها مورد عمل قانون زمین شهری» را جهت الحاق به آیین‌نامه اجرایی قانون مزبور به شرح زیر تصویب کردند:

۱- محدوده قانونی شهرها مورد عمل قانون زمین شهری محدوده‌ای است که مطابق تبصره «۱» ماده (۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات

۱. این آیین‌نامه در سال ۱۳۹۱ منسوخ شده است.

۲. طرح جامع در بند «۲» ماده (۱) قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن (مصوب سال ۱۳۵۳) تعریف شده است.

۳. این طرح طبق تعریف مندرج در بند «۴» ماده (۱) قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن (مصوب سال ۱۳۵۳)، عبارت از طرحی است که در آن جهت گسترش آبی شهر و نحوه استفاده از زمین‌های شهری برای عملکردهای مختلف برای حل مشکلات حاد و فوری شهر و آرایه راه‌حل‌های کوتاه‌مدت و مناسب برای شهرهایی که دارای طرح جامع نیستند، تهیه می‌شود.

۴. شایان ذکر است مراجع مسئول بررسی و تصویب طرح‌ها در آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور، مصوب ۱۳۷۸/۱۰/۱۲ هیئت وزیران ذکر شده است.



کشوری مصوب سال ۱۳۶۲ تعیین می‌شود بدیهی است در تصویب محدوده مزبور طرح‌های جامع معتبر شهرها لحاظ خواهد شد.

۲ «حریم استحقاقی موضوع قانون زمین شهری عبارت است از حریم مصوب شهرها که بزرگ‌تر و دربرگیرنده محدوده قانونی بوده و در اجرای ماده (۹۹) قانون شهرداری تعیین شده یا می‌شود چنانچه محدوده نهایی مشخص شده در طرح مصوب جامع یا هادی شهر بزرگ‌تر از محدوده قانونی مصوب شهر و در شهرهای دارای حریم مصوب بزرگ‌تر از حریم شهر باشد محدوده نهایی طرح‌های مذکور حریم استحقاقی محسوب خواهد شد. در این صورت انجام اقدام‌هایی از قبیل صدور پروانه ساختمان مساحت زیر بنا و ... موضوع آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب سال ۱۳۵۵ بر روی اراضی حد فاصل بین محدوده قانونی یا حریم مصوب شهر و محدوده نهایی طرح‌های مذکور براساس مقررات آیین‌نامه مزبور و با رعایت تصمیمات شورای عالی شهرسازی صورت خواهد گرفت».

■ آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها (مصوب ۱۳۸۶/۰۳/۰۲)

در آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، طرح‌های خدمات عمومی مورد نیاز عموم معرفی شده‌اند که امکان استقرار در اراضی موضوع این قانون (از جمله حریم شهرها) را دارند. آخرین اصلاحیه این آیین‌نامه اجرایی مربوط به سال ۱۴۰۴ است که جدول کاربری‌های قابل استقرار به ۳۳ فعالیت رسیده است. در این آیین‌نامه، منظور از «قانون»، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب سال ۱۳۷۴ و اصلاحیه آن مصوب سال ۱۳۸۵ است و محدوده شهر، حریم شهر، محدوده شهرک و محدوده روستا نیز همان محدوده‌هایی است که مطابق قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب سال ۱۳۸۴، به تصویب مراجع قانونی ذی صلاح رسیده یا خواهد رسید.

اراضی زراعی و باغ‌ها شامل کلیه اراضی زیر کشت، آیش، باغ، نهالستان و قلمستان، اعم از آبی یا دیم و دایر یا بایر، مشروط بر وجود سابقه بهره‌برداری قانونی، همچنین اراضی مشمول تبصره «۴» الحاقی ماده (۱) قانون است. در این چارچوب، کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۱) قانون، «کمیسیون» و کمیسیون موضوع تبصره «۳» الحاقی ماده (۲) قانون، «کمیسیون تقویم» نامیده می‌شود. همچنین تفکیک به معنای تقسیم مال غیر منقول به قطعات کوچک‌تر، افزاز به معنای جدا کردن سهم شریک یا شرکای مشاع و تقسیم، مفهومی عام شامل تفکیک، افزاز و سایر طرق تقسیم مال غیر منقول است.

تغییر کاربری عبارت است از هر گونه اقدام که موجب جلوگیری از بهره‌برداری یا استمرار فعالیت کشاورزی در اراضی زراعی و باغ‌ها شود؛ از جمله احداث بنا، برداشت یا افزایش شن و ماسه و سایر اقدام‌هایی که وزارت جهاد کشاورزی، با توجه به آثار و ماهیت آن، تغییر کاربری تشخیص دهد. مالک یا صاحب زمین نیز شخص حقیقی یا حقوقی است که مالکیت وی نسبت به اراضی زراعی یا باغی با سند مالکیت، گواهی اداره ثبت یا حکم قطعی دادگاه احراز شده باشد. در اراضی فاقد سابقه ثبت عمومی نیز، در صورت احراز تصرف مالکانه توسط شورای اسلامی محل و تأیید مستثنی بودن زمین از اراضی ملی و دولتی توسط مراجع ذی صلاح، شخص متصرف مالک تلقی می‌شود.

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز طرح‌های ملی یا استانی دارای موافقت‌نامه مبادله‌شده میان دستگاه اجرایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا استان، حسب مورد، هستند. طرح‌های خدمات عمومی مورد نیاز مردم صرفاً شامل موارد مندرج در جدول پیوست آیین‌نامه بوده و اجرای آنها مستلزم رعایت ضوابط قانونی از جمله اخذ موافقت اصولی یا جواز تأسیس از دستگاه ذی ربط، احراز ضرورت تغییر کاربری توسط کمیسیون، تعیین کاربری از سوی مراجع برنامه‌ریزی و توسعه استان و در موارد مقرر وزارت راه و شهرسازی و نیز اخذ پروانه یا مجوز ساخت از مرجع قانونی مربوط است. دستگاه اجرایی صادرکننده موافقت اصولی یا جواز تأسیس مکلف است در تمام مراحل احداث و بهره‌برداری بر اجرای صحیح طرح نظارت کرده و در صورت مشاهده تخلف یا تغییر غیر مجاز طرح، موضوع را به سازمان جهاد کشاورزی اعلام کند تا اقدام‌های قانونی لازم، از جمله توقف عملیات و مطالبه عوارض تغییر کاربری، انجام شود.

افزایش محدوده ناشی از تصویب یا بازنگری طرح‌های توسعه و عمران مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و همچنین طرح‌های

هادی روستایی، مشمول عوارض تغییر کاربری موضوع ماده (۲) قانون نخواهد بود. با این حال، چنانچه طرح خدمات عمومی به طرح دیگری تغییر یابد، درخواست جدید پس از طرح در کمیسیون، حسب مورد مشمول عوارض قانونی تغییر کاربری خواهد بود. همچنین واحدهای اقامتی واقع در مناطق و مجتمع‌های موضوع ردیف‌های ۲۶ و ۲۸ جدول پیوست، جزء لاینفک طرح محسوب شده و تفکیک، افزاز، فروش و نقل و انتقال آنها به اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگر ممنوع است.

موافقت اصولی یا جواز تأسیس صادر شده توسط دستگاه اجرایی ذی ربط، مجوز موضوع ماده (۷) قانون محسوب می‌شود و مجوز یا پروانه ساخت نیز مجوزی است که مراجع ذی صلاح برای احداث بنا و تأمین یا واگذاری خدمات و تأسیسات زیربنایی از قبیل آب، برق، گاز و تلفن صادر می‌کنند. همچنین اراضی واقع در محدوده روستاهای دارای طرح هادی مصوب، شامل بافت موجود روستا و محدوده توسعه آتی پیش‌بینی شده در دوره اجرای طرح هادی است. در نهایت، تعیین نصاب‌ها، تعاریف، مکان‌یابی و درجه‌بندی فعالیت‌های موضوع ردیف‌های ۲۶، ۲۷ و ۲۸ جدول پیوست نیز مطابق دستورالعملی است که توسط مراجع مقرر تهیه و ابلاغ می‌شود.

جدول ۵. مصادیق طرح‌های خدمات عمومی مورد نیاز عموم

ردیف	مصادیق	ردیف	مصادیق
۱	مجتمع خدمات رفاهی بین راهی در خارج از حریم شهرها	۱۴	محل دفن زباله و بازیافت آن
۲	انواع هتل‌ها	۱۵	پایگاه‌های امدادی جاده‌ای
۳	استخرهای آب گرم و آبهای معدنی	۱۶	مراکز آموزش تحقیقات کشاورزی
۴	مجتمع ورزشی	۱۷	آرامستان‌ها
۵	مساجد و نمازخانه‌های بین راهی	۱۸	ایستگاه‌های هواشناسی و پایش محیط زیست
۶	سرویس‌های بهداشتی بین راهی	۱۹	نیروگاه‌های تولید و تأسیسات توزیع برق
۷	پایانه‌های مسافربری و باربری	۲۰	بنادر و تأسیسات وابسته
۸	راه‌های عمومی و راه‌آهن و تأسیسات وابسته و حریم آنها و کارگاه‌های راه‌سازی	۲۱	فرودگاه‌ها
۹	ایستگاه‌های مترو بین شهری و حومه	۲۲	پایانه‌ها و بازارچه‌های مرزی
۱۰	مرکز ارائه خدمات مکانیزه به کشاورزان	۲۳	توقفگاه ماشین آلات سنگین در حریم شهرها
۱۱	راهدارخانه‌ها	۲۴	آب انبارهای عمومی
۱۲	جایگاه‌های عرضه سوخت	۲۵	اراضی بایری که تبدیل به فضای سبز می‌شود.
۱۳	ایستگاه‌ها و تأسیسات مربوط به خدمات زیربنایی آب برق گاز و فاضلاب		

مأخذ: برگرفته از آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها (مصوب ۱۳۸۶/۰۳/۰۲).

جدول ۶. مصادیق طرح‌های خدمات عمومی مورد نیاز عموم الحاقی سال ۱۳۹۷

ردیف	مصادیق
۲۶	منطقه نمونه گردشگری واقع در خارج از حریم شهرها با تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (در اراضی درجه (۳) و بیشتر)
۲۷	بوم‌گردی واقع در بافت‌های کالبدی روستایی (در اراضی درجه (۳) و بیشتر)
۲۸	مجتمع گردشگری عمومی (در اراضی درجه (۳) و بیشتر)

موارد ۲۶، ۲۷ و ۲۸ در تاریخ ۱۳۹۷/۴/۰۶ الحاق شده است.

مأخذ: همان.

در تاریخ ۱۴۰۴/۰۲/۲۴ جدول موضوع بند «ز» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها اصلاح و پنج مورد به مصادیق آن الحاق شد.

جدول ۷. مصادیق طرح‌های خدمات عمومی مورد نیاز عموم الحاقی سال ۱۴۰۴

ردیف	مصادیق
۲۹	مراکز عام‌المنفعه نگهداری شبانه‌روزی کودکان بی‌سرپرست و سالمندان (در اراضی درجه (۳) و بیشتر)
۳۰	مراکز سرگرمی و تفریحی (دارای مجوز از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی)
۳۱	مراکز گردشگری ساحلی و دریایی
۳۲	دهکده‌های سلامت
۳۳	مراکز گردشگری سلامت

مأخذ: همان.

■ دستورالعمل تعیین مصادیق تغییر کاربری غیر مجاز موضوع ماده (۱۰) قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۸۵/۸/۱ مجلس شورای اسلامی (موضوع ماده (۱۱) تصویب‌نامه شماره ۵۹۸۷۹/ت/۳۷۱۱۰-هـ مورخ ۱۳۸۶/۰۴/۱۹ هیئت وزیران) مصوب ۱۳۸۶/۰۶/۱۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی طبق بند «۱» دستورالعمل فوق، اقدامات شمرده شده در جدول ذیل در صورتی که در اراضی زراعی و باغ‌های موضوع قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و بدون رعایت ضوابط و مقررات مربوطه و اخذ مجوز از کمیسیون تبصره یک ماده یک و یا موافقت سازمان جهاد کشاورزی در قالب بهره‌برداری و استمرار کشاورزی شود به عنوان مصادیق تغییر کاربری غیر مجاز تلقی می‌شود.

جدول ۸. تعیین مصادیق تغییر کاربری نیازمند اخذ مجوز موضوع ماده (۱۰) قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۸۵/۸/۱

ردیف	مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز	ردیف	مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز
۱	برداشت یا افزایش شن و ماسه	۱۴	عبور شبکه‌های برق
۲	ایجاد بنا و تأسیسات	۱۵	انتقال و تغییر حقابۀ اراضی زراعی و باغات به سایر اراضی و فعالیت‌های غیرکشاورزی، سوزاندن، قطع و ریشه‌کنی و خشک کردن باغات به هر طریق
۳	خاکبرداری و خاکریزی	۱۶	مخلوط‌ریزی و شن‌ریزی
۴	گودبرداری	۱۷	احداث راه‌آهن و فرودگاه
۵	احداث کوره‌های آجر و گچ‌پزی	۱۸	احداث پارک و فضای سبز
۶	پیکشی	۱۹	پیست‌های ورزشی
۷	دیوارکشی اراضی	۲۰	استخرهای ذخیره آب غیرکشاورزی
۸	دیو زباله، نخاله و مصالح ساختمانی، شن و ماسه و ضایعات فلزی	۲۱	احداث پارکینگ مسقف و غیرمسقف
۹	ایجاد سکونتگاه‌های موقت	۲۲	محوطه‌سازی (شامل سنگفرش و آسفالت کار، جدول‌گذاری، سنگ‌ریزی و موارد مشابه)
۱۰	استقرار کانکس و آلاچیق	۲۳	منابع تبدیلی و تکمیلی و غذایی و طرح‌های موضوع تبصره «۴» فوق‌الذکر
۱۱	احداث جاده و راه	۲۴	منابع دستی
۱۲	دفن زباله‌های واحدهای صنعتی	۲۵	طرح‌های خدمات عمومی
۱۳	رها کردن پساب‌های واحدهای صنعتی، فاضلاب‌های شهری، ضایعات کارخانجات، لوله‌گذاری	-	-

مأخذ: همان.

طبق تبصره این بند تشخیص سایر مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز به عهده سازمان امور اراضی کشور بوده و سازمان جهاد کشاورزی استان موظف است در صورت ابهام نظریه سازمان مذکور را استعلام و براساس آن عمل کند. همچنین تغییر هر یک از فعالیت‌ها و طرح‌های موضوع تبصره «۴» الحاقی به ماده یک قانون به خارج از مصادیق و ضوابط تبصره مذکور بدون اخذ مجوز از کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) قانون تغییر کاربری غیرمجاز تلقی می‌شود.

در تبصره بعدی این ماده تغییر فعالیت‌ها و طرح‌های موضوع تبصره «۴» الحاقی به ماده یک قانون به سایر طرح‌های مندرج در تبصره مذکور مستلزم اخذ گواهی لازم از اداره کل محیط‌زیست استان و موافقت رئیس سازمان جهاد کشاورزی است.

■ مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون سند پهنه‌بندی حریم (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۸)

مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص سند پهنه‌بندی حریم که در سال ۱۳۹۵ به تصویب رسید، یکی از اسناد مهم در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت حریم شهرها به شمار می‌رود. این مصوبه، ضمن تبیین مفهوم و جایگاه سند پهنه‌بندی حریم، ضوابط لازم برای



حفاظت و مدیریت حریم شهرها را مشخص کرده است. براساس این مصوبه، سند پهنه‌بندی حریم یکی از اسناد لازم‌الاجرای طرح جامع شهری است که در چارچوب ماده (۲) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک تهیه می‌شود و با اولویت حفاظت از اراضی زراعی، باغات، جنگل‌ها، منابع طبیعی و محیط زیست پیرامونی، مبنای تمامی برنامه‌های اجرایی و استقرار فعالیت‌ها در افق طرح جامع قرار می‌گیرد. از این رو، هرگونه اقدام عمرانی یا توسعه‌ای در حریم شهر توسط شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی‌صلاح، صرفاً در چارچوب احکام، ضوابط و نقشه‌های این سند مجاز خواهد بود.

در این مصوبه، حریم شهر به پنج پهنه اصلی شامل **پهنه حفاظت، کشاورزی، مراتع، طبیعی و سطوح آبی** تقسیم شده و تصریح شده است که تخصیص هرگونه پهنه‌ای خارج از این تقسیم‌بندی مجاز نیست. همچنین صدور هرگونه پروانه ساختمانی یا مجوز فعالیت در حریم شهر، منوط به انطباق با ضوابط سند پهنه‌بندی حریم و اخذ مجوز از کارگروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی است. در مواردی که اجرای طرح‌ها موجب مغایرت اساسی با سند پهنه‌بندی حریم شود، اخذ مصوبه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و طی مراحل قانونی مربوط الزامی بوده و تشخیص وجود این مغایرت بر عهده مراجع استانی ذی‌ربط است. طبق ماده (۴) مصوبه فوق پهنه‌های حریم شهرها شامل تمام یا برخی از موارد زیر خواهد بود:

پهنه حفاظت: پهنه‌ای است که در آن تأکید بر حفظ وضعیت طبیعی موجود و جلوگیری از دخل و تصرف در آن است و مشتمل بر: مناطق چهارگانه حفاظت محیط زیست، محدوده‌های آب‌خوان و سفره‌های آب زیرزمینی، جنگل و اراضی جنگلی، عرصه‌ها و حریم آثار با ارزش تاریخی، فرهنگی و طبیعی ثبتی و ارزشمند، سایر عرصه‌هایی که به هر دلیل حفاظت از آنها ضروری است.

پهنه کشاورزی: پهنه‌ای است شامل کلیه عرصه‌های باغی، زراعی مرتبط با تولید محصولات کشاورزی.

پهنه مراتع: پهنه‌ای است شامل مراتع درجه یک و دو و سه.

پهنه طبیعی: پهنه‌ای است شامل عرصه‌های منابع طبیعی فاقد پوشش مرتعی و جنگلی.

پهنه سطوح آبی: سطوح آبی طبیعی و مصنوعی، نظیر دریاچه‌ها، تالاب‌ها، رودخانه‌ها و مسیل‌ها مخازن سدها و حریم کمی و کیفی آنها و غیره.

مطابق ماده (۷) این مصوبه، استقرار هرگونه فعالیت در پهنه‌های مختلف حریم تنها براساس ضوابط اختصاصی هر پهنه و با رعایت ملاحظات فنی، شهرسازی و الزام‌های قانونی امکان‌پذیر است. براین اساس، مشاوران تهیه‌کننده طرح‌های جامع شهری موظف‌اند تمامی فعالیت‌های قابل استقرار در حریم شهر، از جمله فعالیت‌های صنعتی، کارگاهی، حمل‌ونقل، انبارداری، تأسیسات و تجهیزات شهری و خدمات فراغتی را شناسایی کرده ضمن انطباق با قوانین و ضوابط دستگاه‌های بخشی به‌عنوان شرط لازم و سایر ملاحظات فنی و شهرسازی و مصوبات شورای عالی به‌عنوان شرط کافی در خصوص وضعیت مجاز، ممنوع یا مشروط بودن استقرار آنها در هریک از پهنه‌های حریم اظهار نظر کند. همچنین در تبصره‌های این ماده، استقرار یگان‌های نیروهای مسلح براساس مصوبات ستاد کل نیروهای مسلح بلامانع اعلام شده و بار دیگر بر لزوم اخذ مجوز برای صدور پروانه در حریم و طی تشریفات قانونی در صورت ایجاد مغایرت اساسی با سند پهنه‌بندی حریم تأکید شده است.

■ **مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون تعیین محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها (مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۰۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی)**

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، در پی مباحث مطرح‌شده در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۰۷/۱۷ و با لحاظ رأی مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۰۲ دیوان عدالت اداری، در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۰۴ موضوع ساماندهی محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها را مورد بررسی قرار داد. این شورا ضمن تأکید بر ضرورت اقدام فوری و هماهنگ وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در راستای اصلاح تبصره «۱» ماده (۳) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا، شهرک و نحوه تعیین آنها، با هدف حذف حریم روستاهای واقع در حریم شهرها، تا زمان اصلاح قانون یادشده، ضوابطی را برای تعیین محدوده و حریم این دسته از روستاها به تصویب رساند.

براساس این مصوبه، از آنجا که تعیین حریم برای روستاهای واقع در حریم شهرها می‌تواند موجب تغییر در حریم مصوب شهر شود و مطابق

ماده (۶) قانون مذکور، تعیین و تصویب حریم شهر در صلاحیت طرح جامع شهری و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است، هرگاه حریم پیشنهادی روستا در استان‌های شمالی بیش از ۲۰ درصد محدوده مصوب روستا و در سایر استان‌های کشور بیش از یک برابر محدوده آن باشد، این امر به منزله مغایرت اساسی با طرح جامع شهر تلقی می‌شود. در چنین مواردی، موضوع پس از تصویب در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، حسب مورد باید برای شهرهای با جمعیت بیش از ۵۰ هزار نفر به شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و برای شهرهای با جمعیت کمتر از ۵۰ هزار نفر به کمیته انطباق مصوبات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها با سیاست‌های شورای عالی مذکور ارجاع شود. برای ایجاد رویه‌ای واحد در تعیین حریم روستاهای واقع در حریم شهرها، مقرر شده است کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت کشور، وزارت جهاد کشاورزی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی، دستورالعمل نحوه تعیین حریم، پهنه‌بندی، مراجع نظارتی، کنترل و صدور پروانه را تدوین و از طریق وزارت کشور و بنیاد مسکن به مراجع ذی‌ربط ابلاغ کند. همچنین، با توجه به ماهیت حفاظتی حریم روستا، مقرر شده است این اراضی همواره در قالب پهنه حفاظتی تعریف شده و ضوابط حاکم بر آنها نیز تابع الزامات این پهنه باشد.

در خصوص رسیدگی به تخلفات ساختمانی واقع در حریم روستاهای واقع در حریم شهرها نیز، مصوبه مقرر می‌دارد که صلاحیت رسیدگی با کمیسیون موضوع تبصره «۲» بند «۳» ماده (۹۹) قانون شهرداری‌ها است. همچنین، مرجع کنترل و نظارت بر اراضی واقع در این حریم‌ها، به استناد ماده (۱۰) آیین‌نامه استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده و حریم شهرها، توسط معاون امور عمرانی استانداری تعیین می‌شود. وزارت کشور نیز مکلف شده است با اتخاذ تدابیر لازم، از تداخل وظایف و ایجاد مدیریت‌های موازی در حریم روستاهای واقع در حریم شهرها جلوگیری کند.

از دیگر الزام‌های این مصوبه آن است که تعیین حریم روستا نباید موجب تداخل با محدوده شهر یا خدشه به کارکرد و ماهیت حریم شهر شود. همچنین، با استناد به بند «پ» ماده (۶۲) قانون برنامه ششم توسعه، افزایش محدوده این دسته از روستاها صرفاً در حدود نرخ رشد طبیعی جمعیت مجاز است. افزون بر این، هرگونه تعیین یا تغییر در محدوده و حریم طرح‌های روستاهای واقع در حریم شهر، علاوه بر طی تشریفات قانونی، باید به تأیید شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان نیز برسد؛ زیرا چنین تغییراتی به‌طور مستقیم بر اسناد طرح جامع شهری و حریم مصوب شهر تأثیرگذار خواهد بود.

■ مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون ساخت‌وسازهای غیرمجاز در حریم شهرها (۱۳۹۷/۰۱/۲۰)

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۰۱/۲۰، در جریان بررسی مواردی از ساخت‌وسازهای غیرمجاز در حریم شهرها، ضمن ابراز نگرانی از روند ساخت‌وسازهای غیرمجاز صورت گرفته در پیرامون برخی شهرهای کشور، که منجر به کم‌اثر شدن سیاست‌های شهرسازی و توسعه بی‌رویه و غیرقانونی شهرها می‌شود. مقرر نموده دبیرخانه شورای عالی ضمن انجام آسیب‌شناسی، گزارشی از دلایل شکل‌گیری تخلفات را به تفکیک مناطق مختلف کشور به همراه راهکارهای پیشگیری و مقابله با تخلف و همچنین پیشنهادهای لازم برای افزایش ضمانت‌اجرائی مصوبات شورای عالی و جرم‌انگاری تخلفات شهرسازی در سطوح مختلف را ظرف مدت چهارماه به شورای عالی ارائه نماید.

■ مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون ضوابط مکان‌یابی و استقرار شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و واحدهای فناور در محدوده، حریم و خارج از حریم شهرها (مصوب ۱۳۹۸/۱۰/۲۴)

مطابق مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون ضوابط مکان‌یابی و استقرار شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و واحدهای فناور در محدوده، حریم و خارج از حریم شهرها (مصوب ۱۳۹۸/۱۰/۲۴)، ضوابط استقرار این دسته از فعالیت‌ها در حریم شهرها در ماده (۴) مصوبه تبیین شده است. براساس این ماده، مؤسسات و شرکت‌های دانش‌بنیان تولیدی و واحدهای فناور مجازند در حریم شهرها، صرفاً در چارچوب ضوابط سند پهنه‌بندی حریم شهر مربوط و با رعایت مقررات حاکم بر فعالیت‌های مجاز در هر پهنه، استقرار یابند.

در تبصره «۱» ماده مزبور نیز تصریح شده است که پارک‌های علم و فناوری، همانند شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان، می‌توانند با رعایت ضوابط



سند پهنه‌بندی حریم شهر و متناسب با کاربری‌های مجاز هر پهنه، در حریم شهرها مستقر شوند. همچنین، به موجب تبصره «۲»، مشاوران تهیه‌کننده طرح‌های جامع شهری مکلف‌اند هنگام تهیه سند پهنه‌بندی حریم شهر، امکان استقرار پارک‌های علم و فناوری و فعالیت‌های دانش‌بنیان را مورد بررسی قرار داده و نتایج آن را در ضوابط پهنه‌بندی حریم منعکس کنند.

علاوه بر این، تبصره «۳» ماده یادشده، استقرار فعالیت‌های دانش‌بنیان را در داخل کارخانجات و سایر واحدهای صنعتی، کشاورزی و دامپروری مجاز واقع در حریم شهرها یا در مجاورت بلافاصل این واحدها، مشروط بر انطباق با ضوابط سند پهنه‌بندی حریم شهر و عدم نیاز به ایجاد زیرساخت‌های جدید، مجاز اعلام کرده است.

در مجموع، مفاد این مصوبه بیانگر آن است که استقرار مؤسسات و شرکت‌های دانش‌بنیان تولیدی، واحدهای فناوری و پارک‌های علم و فناوری در حریم شهرها، در اصل مجاز شناخته شده است؛ با این حال، تحقق این امر منوط به رعایت ضوابط سند پهنه‌بندی حریم شهر، انطباق با مقررات فعالیت‌های مجاز در هر پهنه و رعایت سایر الزامات پیش‌بینی شده در اسناد و مقررات شهرسازی است.

■ مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون تعیین محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها (مصوب ۱۴۰۰/۱۱/۱۸)

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۸، با توجه به دادنامه شماره ۲۳۴۹ همان تاریخ صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۰۴ خود با موضوع «تعیین محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها» را مورد بازنگری قرار داد. این بازنگری در اجرای مفاد دادنامه مذکور و در پی ابطال بندهای «۱» و «۲» مصوبه پیشین صورت گرفت و اصلاحات لازم در قالب مصوبه جدید به تصویب رسید.

براساس این مصوبه، بندهای «۱» و «۲» مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۰۴ اصلاح شد و سایر احکام مصوبه بدون تغییر به قوت خود باقی ماند. مطابق بند «۱» اصلاحی، از آنجا که تعیین حریم برای روستاهای واقع در حریم شهرها موجب تغییر در حریم مصوب شهر می‌شود و براساس ماده (۶) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، تعیین حریم شهر در صلاحیت طرح جامع شهری است، هرگونه افزایش حریم روستاهای واقع در حریم شهر، در صورتی که در استان‌های شمالی بیش از ۲۰ درصد محدوده مصوب روستا و در سایر استان‌های کشور بیش از یک برابر محدوده روستا باشد، به‌عنوان مغایرت اساسی با طرح جامع شهر تلقی خواهد شد. در چنین مواردی، موضوع پس از تصویب در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، حسب مورد باید برای شهرهای با جمعیت بیش از ۵۰ هزار نفر به شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و برای شهرهای با جمعیت کمتر از ۵۰ هزار نفر به کمیته انطباق مصوبات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها با سیاست‌های شورای عالی ارجاع شود.

همچنین، به موجب بند «۲» اصلاحی، برای ایجاد رویه‌ای واحد در تعیین حریم روستاهای واقع در حریم شهرها، مقرر شد کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت کشور، وزارت جهاد کشاورزی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی تشکیل شود. این کارگروه موظف است با رعایت مفاد این مصوبه، مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۰۴ شورای عالی و سایر مقررات قانونی مرتبط، دستورالعمل نحوه تعیین حریم روستاها، پهنه‌بندی حریم، و همچنین ضوابط مربوط به مراجع نظارتی، کنترل و صدور پروانه را تدوین و از طریق وزارت کشور و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به مراجع مسئول تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی ابلاغ کند.

۵-۲-۲. قوانین و مقررات مربوط به حریم شهر تهران

مدیریت حریم کلان‌شهرها با تعارضات پیچیده‌ای در الزامات حفاظت فضایی، حقوق مالکیت خصوصی و فشارهای توسعه شهری مواجه است. رویکردهای رایج برنامه‌ریزی و ابزارهای مدیریتی که عمدتاً بر کنترل کالبدی و تنظیم کاربری زمین تمرکز دارند، اغلب قادر به تبیین و مدیریت پویایی‌های اجتماعی، نهادی و حقوقی حاکم بر فضاها نیستند. در برخی رویکردها، شاخص‌هایی نظیر تراکم جمعیت، فعالیت‌های اقتصادی و کاربری اراضی مبنای تحلیل قرار می‌گیرند؛ در حالی که پژوهش‌های دیگر بر ابعاد کیفی، همچون جامعه، هویت و وابستگی ساختاری تأکید دارند. این تفاوت در مفهوم‌سازی، نشان‌دهنده شکاف در دانش برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در مواجهه با فضاهای

حریم شهرها است [۶].

آنچه موضوع برنامه‌ریزی برای حریم شهر تهران و حفاظت از این اراضی را ضروری می‌سازد، مسائل ناشی از رشد کلان‌شهر تهران، پیدایش و رشد شتابان سکونتگاه‌های پیرامونی در این محدوده است؛ به‌طوری‌که نوعی ناپایداری در ابعاد مختلف اجتماعی، مدیریتی، کالبدی در این پهنه پدید آمده و حریم تهران را به مسئله‌ای محلی و ملی بدل ساخته است؛ بنابراین برنامه‌ریزی و مدیریت حفظ و صیانت حریم از ضرورت و اهمیت خاصی برخوردار است [۳]. در نتیجه به دلیل اهمیت این امر قوانین و مقررات مرتبط با حریم شهر تهران نیز مورد مذاکره و بررسی قرار گرفته شده است.

■ قانون نظارت بر گسترش شهر تهران (مصوب ۱۳۵۲/۵/۱۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی)

این قانون با هدف تعیین سیاست‌های توسعه شهری، ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی و جلوگیری از گسترش بی‌رویه شهر تهران تصویب شده است. براساس آن، شورای اقتصاد با حضور وزیرای ذی‌ربط و شهردار تهران مسئول تعیین سیاست‌های مربوط به توسعه شهر، صدور پروانه‌های ساختمانی، احداث مراکز اداری، صنعتی، خدماتی و مسکونی، تفکیک اراضی و تأمین خدمات زیربنایی در محدوده بین مرز خدمات شهری و محدوده ۲۵ ساله تهران است.

همچنین، شهرداری تهران موظف شده است از هرگونه ساخت‌وساز غیرمجاز در خارج از محدوده خدمات شهری جلوگیری کرده و بناهای احداث‌شده بدون پروانه را تخریب کند. هرگونه تغییر در محدوده ۲۵ ساله شهر نیز باید پس از طی مراحل قانونی و تصویب مراجع ذی‌صلاح اجرا شود. در نهایت، آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون توسط وزارتخانه‌های مربوط تهیه و پس از تصویب هیئت وزیران به اجرا گذاشته می‌شود. اولین اقدام‌ها برای ایجاد کمربند سبز در ایران، در سال ۱۳۵۶ و با مصوبات شورای نظارت بر گسترش شهر تهران صورت گرفت. این سیاست در ابتدا فقط برای تهران اعمال شد، اما در برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در سال ۱۳۷۴، ایجاد کمربند سبز برای هفت کلان‌شهر کشور برای کاهش آلودگی هوا تصویب شد. سایر زمینه‌های قانونی طرح مفهوم کمربند سبز در ایران به دو قانون برمی‌گردد: نخست، قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب سال ۱۳۷۴ که احداث فضای سبز در اطراف شهرها را برای جلوگیری از آلودگی هوای شهر لازم دانسته است. دوم ضوابط جلوگیری از افزایش محدوده شهرها، مصوب سال ۱۳۷۸ که کمربند سبز را به عنوان ابزار کنترل‌کننده محدوده شهرها در نظر گرفته است [۷].

■ آیین‌نامه اجرایی ماده (۵) قانون نظارت بر گسترش شهر تهران (مصوب ۱۳۵۳/۵/۱۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی)

این آیین‌نامه اجرایی، نحوه تشکیل و اداره شورای نظارت بر گسترش شهر تهران را تعیین می‌کند. براساس آن، جلسات شورا به ریاست نخست‌وزیر تشکیل شده و تصمیمات آن با رأی اکثریت اعضا لازم‌الاجرا است. مصوبات شورا از سوی شهردار تهران به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود و دبیرخانه شورا نیز تحت نظر شهردار فعالیت کرده و مسئول هماهنگی، بررسی پیشنهادهای و آماده‌سازی دستور جلسات است. همچنین، دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند پیشنهادهای خود را همراه با گزارش‌های توجیهی، مدارک و اطلاعات لازم به دبیرخانه ارائه کنند و در صورت درخواست، مطالعات و نظرات کارشناسی خود را برای بررسی در اختیار شورا قرار دهند. جلسات شورا نیز به دعوت شهردار تهران تشکیل و موضوع‌های مطرح‌شده پس از بررسی مدارک و پیشنهادهای ارائه‌شده، مورد تصمیم‌گیری قرار می‌گیرند.

■ لایحه قانونی راجع به لغو مالکیت اراضی موات واقع بین محدوده بیست و پنج ساله قانونی شهر تهران و حریم استحفاظی آن (مصوب ۱۳۵۹/۱/۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی)

این ماده واحده مقرر می‌دارد که کلیه اراضی موات واقع در محدوده قانونی و حریم استحفاظی شهر تهران که تا زمان تصویب قانون فاقد هرگونه عمران و آبادانی بوده‌اند، از تاریخ ابلاغ قانون، از مالکیت اشخاص خارج می‌شوند. باین حال، زمین‌هایی که در مهرماه ۱۳۵۸ به صورت مزروعی یا باغ مورد بهره‌برداری بوده و این موضوع به تأیید کمیسیون ذی‌صلاح برسد، از شمول حکم مزبور مستثنی بوده و مالکان آنها می‌توانند با اخذ مجوز قانونی به فعالیت کشاورزی ادامه دهند. همچنین، قانون پیش‌بینی کرده است که اراضی موات براساس برنامه‌ای مشترک میان شهرداری تهران و وزارت کشاورزی و عمران روستایی به فضای سبز تبدیل شوند. افزون بر این، هرگونه فروش، تصرف، احداث بنا یا واگذاری



این اراضی به دیگران جرم تلقی شده و مرتکبان علاوه بر پرداخت جریمه مالی، به مجازات مقرر در قانون نیز محکوم خواهند شد. برای آغاز تعقیب کیفری نیز شکایت هر یک از دستگاه‌های ذی‌ربط، از جمله وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشاورزی و شهرداری تهران، کافی خواهد بود.

■ مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون ایجاد شهرک‌های صنعتی غیردولتی واقع در حریم و محدوده شهرهای استان تهران (۱۳۹۷/۰۳/۲۸)

مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون ایجاد شهرک‌های صنعتی غیردولتی در حریم و محدوده شهرهای استان تهران (رباط کریم، شهر قدس، صفادشت، گلستان و نصیرشهر) بوده و در بند «الف» آن اشعار می‌دارد: تبدیل مجموعه‌های صنعتی و کارگاهی موجود در محدوده و حریم شهرهای استان تهران به شهرک صنعتی، ضمن این که موجب تشویق و تشدید بارگذاری صنعتی و جمعیتی در پیرامون پایتخت خواهد شد، شکل‌گیری و تکمیل ظرفیت شهرک‌های صنعتی از پیش برنامه‌ریزی شده در مجموعه شهری تهران را با چالش جدی مواجه می‌کند. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با توجه به مغایرت صریح این موضوع با همه موازین و احکام فرادستی در سطح مجموعه شهری تهران و در راستای ایفای تکالیف قانونی در تعادل بخشی فضایی در عرصه سرزمین، ضمن اعلام مخالفت با ایجاد شهرک صنعتی جدید در استان تهران مقرر می‌کند؛ عنداللزوم ساماندهی ساخت‌وسازهای کارگاهی و صنعتی موجود در حریم و محدوده شهرهای استان در قالب طرح‌های ساماندهی صنوف و مشاغل مزاحم شهری با رعایت ضوابط و مقررات مرتبط انجام گیرد. همچنین در جزء «۱» بند «ب» بیان نموده که ایجاد شهرک صنعتی مختص به ساماندهی واحدهای صنعتی و کارگاهی موجود و بدون استقرار واحد جدید بوده است، تبعاً کلیه ساخت‌وسازهای بعد از تاریخ مذکور و همچنین عرصه‌های خالی پیرامون این شهرک‌ها مشمول مصوبه نیستند. لذا مقرر شد نقشه محدوده شهرک‌های فوق با رعایت اصل مذکور پس از تدقیق توسط اداره کل راه و شهرسازی استان تهران به تأیید مشترک نمایندگان دبیرخانه شورای عالی و وزارت جهاد کشاورزی و وزارت کشور و سازمان حفاظت محیط‌زیست برسد.

در جزء «۲» نیز اعلام می‌دارد: با عنایت به اینکه شهرک‌های مزبور عمدتاً بدون هرگونه خدمات شکل گرفته‌اند کلیه اراضی خالی مابین قطعات ساخته شده به سطوح خدماتی اختصاص یابد. همچنین نقشه پیشنهادی کاربری اراضی شهرک‌های صنعتی با رعایت سطوح و سرانه کاربری‌های خدماتی با رعایت مفاد بند «۱» به تأیید دبیرخانه شورای عالی برسد. و در جزء «۳» اخذ رأی موافق کمیسیون تبصره یک ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی برای همه قطعات الزامی دانسته است. در این راستا مطابق جزء «۴» مصوبه فوق رعایت ضوابط و مقررات اعلام شده توسط اداره کل حفاظت و محیط‌زیست استان تهران به هنگام تهیه نقشه کاربری اراضی پیشنهادی در مورد هر کدام از شهرک‌های صنعتی الزامی است. در جزء «۵» این بند اشعار می‌دارد: حریم و محدوده شهرهای گلستان، نصیرشهر، رباط کریم، صفادشت و قدس کماکان به قوت خود باقی است. لذا به استناد ضوابط زیست‌محیطی صدور مجوز برای صنایع و کارگاه‌ها واقع در شهرک‌های مذکور در محدوده شهرها تنها شامل صنایع گروه «الف» و در حریم شهرها، شامل صنایع تارده «ج» خواهد بود.

نحوه تعیین مصادیق صنایع غیرمجاز مشمول این تصویب‌نامه و نیز جلوگیری از تکرار تخلف در محل استقرار غیرمجاز صنایع مذکور، براساس دستورالعمل مشترک وزرای صنعت، معدن و تجارت و کشور و رئیس سازمان حفاظت محیط‌زیست طبق جزء «۶» تعیین خواهد شد.

جزء «۸» نیز رعایت ملاحظات و الزامات پدافند غیرعامل در استقرار صنایع در این شهرک‌ها را مورد توجه قرار داده است.

■ مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص اقدامات لازم برای صیانت از حریم تهران و شهرهای پیرامون (حریم پایتخت) (مورخ ۱۴۰۴/۰۴/۳۰)

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۳۰ تیر ۱۴۰۴، در اجرای تکلیف هیئت وزیران درباره ساماندهی حریم شهر تهران و نحوه نظارت بر ساخت‌وساز در آن، ضمن بررسی سوابق مصوبات پیشین و گزارش عملکرد دبیرخانه شورا، به این جمع‌بندی رسید که اهداف پیش‌بینی شده در اسناد فرادست از جمله طرح مجموعه شهری تهران (۱۳۸۲) و طرح جامع شهر تهران (۱۳۸۶) در زمینه استقرار مدیریت یکپارچه حریم پایتخت تحقق نیافته است. همچنین، ایجاد واحدهای جدید تقسیمات کشوری و تعدد مراجع تصمیم‌گیری، موجب تشدید تداخل وظایف، کاهش انسجام مدیریتی و تضعیف نظام حفاظت از عرصه‌های طبیعی و زیست‌محیطی حریم تهران شده است.

شورا با تأکید بر اینکه تعدد اسناد اجرایی و ناهماهنگی میان دستگاه‌های مسئول، حریم پایتخت را به بستری برای درآمدزایی مدیریت‌های محلی و تشدید ساخت‌وسازهای غیرمجاز تبدیل کرده است، الگوی «برنامه و طرح واحد برای کل عرصه حریم» همراه با «مدیریت هماهنگ و یکپارچه» را به عنوان راهکار قابل اجرا در چارچوب قوانین موجود تصویب کرد. بر این اساس، استانداری تهران با همکاری شهرداری تهران و سایر شهرداری‌های ذی‌ربط، مسئولیت نظارت عالی بر اجرای برنامه و جلوگیری از انحرافات را بر عهده خواهد داشت.

در راستای تحقق این رویکرد، شورای عالی بر اصلاح قوانین مرتبط با مدیریت یکپارچه مجموعه‌های شهری، به ویژه قانون تعاریف محدوده و حریم شهرها و قوانین تقسیمات کشوری، تأکید کرد. همچنین مقرر شد تا زمان اصلاح قوانین، حریم قانونی شهر تهران بر اساس ظرفیت‌های موجود و با همکاری وزارت راه و شهرسازی، شهرداری تهران و شورای اسلامی شهر تهران تعیین و پس از تصویب در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، برای تأیید نهایی به شورای عالی ارائه شود.

مصوبه همچنین بر رفع تداخل حرایم شهرهای پیرامونی، تهیه و تصویب «طرح ساختاری حریم پایتخت» به عنوان سند یکپارچه هدایت و کنترل کاربری اراضی، ایجاد ساختار مدیریتی و نظارتی با محوریت استانداری تهران، و هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی تأکید دارد. این طرح پس از تصویب، مبنای عمل تمامی شهرداری‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط در مدیریت، کنترل و جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیرمجاز در حریم پایتخت خواهد بود.

از دیگر احکام مصوبه می‌توان به الزام اخذ مجوز از کارگروه امور زیربنایی برای صدور هرگونه پروانه ساختمانی در حریم، محدود شدن توسعه روستاهای واقع در حریم متناسب با نرخ رشد طبیعی، و رسیدگی قانونی به ساخت‌وسازهای غیرمجاز با رعایت قوانین حفاظت از اراضی کشاورزی و سایر اسناد فرادست اشاره کرد.

در پایان، شورای عالی تصریح کرده است که تمامی احکام این مصوبه ماهیتی به هم پیوسته دارند و اجرای همزمان و هماهنگ آنها برای تحقق اهداف مدیریت یکپارچه حریم پایتخت ضروری است. همچنین، این مصوبه تا زمان اصلاح قوانین مرتبط با مدیریت مجموعه‌های شهری معتبر بوده و پس از تصویب مقررات جدید، تصمیم‌های متناسب توسط شورای عالی اتخاذ خواهد شد.

■ طرح برنامه راهبردی مدیریت و برنامه ریزی حریم پایتخت

تهیه طرح برنامه راهبردی مدیریت و برنامه ریزی حریم پایتخت در اسفندماه ۱۳۸۸ از سوی نهاد توسعه شهری تهران به شرکت مهندسی طرح و کاوش واگذار شد و پس از انحلال نهاد، در مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران پیگیری شد. در نهایت پس از گذراندن فرازونشیب‌های مختلف در تاریخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۷ به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسید.

«گستره حریم پایتخت»، با شهر تهران به مساحت نزدیک ۶ هزار کیلومتر مربع، اراضی پیرامون شهر تهران شامل شهرستان‌های تهران، شمیرانات، پردیس، ری، اسلامشهر، قدس، شهریار، رباط کریم و بهارستان کنونی است که شهرستان‌های بهارستان و پردیس بعد از پایان مطالعات طرح راهبردی تأسیس شده‌اند. طرح راهبردی حریم پایتخت، در تعریف پهنه‌بندی (زونینگ) اراضی و در پیشنهاد برای ارتقای کارکرد سازمان فضایی گستره حریم پایتخت، سه اصل را مطرح کرده و به آنها پایبند است؛ که منتج از دانش جهانی هستند و آرمان‌گذاری تهران در زمره شهرهای جهانی را جستجو می‌کنند که به این شرح است:

۱ **اصل حفاظت:** به معنای نگهداشت و پاسداشت ارزش‌های زیست‌بوم شهر تهران، از بلندای رشته‌کوه البرز تا کویر مرکزی ایران؛ از طریق نظارت بر این گستره، کنترل وضعیت کاربری و پوشش زمین، پیش‌بینی تغییرات احتمالی و مدیریت آن طبق برنامه، تا انتقال به نسل‌های آینده،

۲ **اصل ساماندهی:** به معنای ترمیم تخریب‌ها، تنظیم کاربری‌ها، تنسيق فعالیت‌ها و اصلاح رفتارهای نابهنجار جاری در پیرامون شهر تهران و ساماندهی سکونتگاه‌های شهری و روستایی واقع در حریم، از طریق اجرای برنامه راهبردی و طرح‌های تفصیلی، به شکل هماهنگ و یکپارچه در سرتاسر گستره حریم پایتخت و بهبود کیفیت فضایی - کالبدی پیرامون تهران و پایش تحولات آن، تا انتقال به نسل‌های آینده،

۳ **اصل ارتقای کیفیت:** به معنای بازگرداندن فضاهای طبیعی تخریب شده به حالت اصلی، شامل فضای زندگی انسان، فضای زیست



حیات وحش، از طریق اجرای برنامه راهبردی و طرح‌های پالایش کار کردی، به شکل هماهنگ و یکپارچه در سرتاسر گستره حریم پایتخت و نظارت بر تحقق آن، تا انتقال به نسل‌های آینده [۸].

در خصوص حریم شهر تهران در طرح راهبردی حریم پایتخت، دو پهنه کلان‌شهری و حفاظت تعریف شده که پهنه حفاظت شامل: ۱. باغداری و کشاورزی، ۲. اندوختگاه‌های محیط‌زیست، ۳. عناصر طبیعی و آب‌ها، ۴. پردیس خدماتی است و پهنه شهری شامل: ۱. سکونت، ۲. صنعت، ۳. تجهیزات است. که برخی از مهم‌ترین ضوابط و مقررات کلی در خصوص حریم تهران عبارت‌اند از:

■ هرگونه پیشنهاد، فعالیت و اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها در حریم پایتخت، فقط پس از اخذ تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مجاز است.

■ اختیار هر نوع تغییر در عرصه محدوده مصوب شهرها، فقط با شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است.

■ هرگونه تفکیک و افراز اراضی در حریم پایتخت صرفاً براساس قوانین و آیین‌نامه‌ها و ضوابط وزارت جهاد کشاورزی (ازجمله قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی و اصلاحات بعدی و آیین‌نامه‌های آنها) مجاز خواهد بود.

■ هرگونه ساخت‌وساز مسکونی جدید در حریم پایتخت اعم از مجتمع، شهرک یا تعاونی، دولتی و غیردولتی، نظامی و انتظامی و خصوصی ممنوع است.

■ ایجاد خدمات مرتبط با گردشگری روستایی در روستاهای هدف گردشگری که در نقشه سازمان فضایی درج شده‌اند، جهت جذب توریست مجاز است.

■ احداث ساختمان و تأسیسات، در شهرها و روستاهای درون حریم پایتخت، فقط در چارچوب طرح‌های جامع و هادی مصوب آنها مجاز است.

■ هرگونه ساخت‌وساز تجاری در حریم پایتخت به شکل انفرادی یا مجموعه یا مجتمع توسط بخش عمومی یا بخش خصوصی یا بخش‌های دولتی تحت هر عنوان و توسط هر دستگاه اجرایی ممنوع است.

■ استقرار، توسعه و تثبیت هرگونه صنایع آلاینده، تحت هر عنوان، در حریم پایتخت مطلقاً ممنوع است.

■ در محدوده نوار سبز شهر تهران (کمربند سبز تهران) هرگونه تغییر کاربری فضای سبز یا تغییر پهنه‌بندی سبز به غیر ممنوع است و هرگونه برنامه‌ریزی فعالیت یا اقدام اجرایی باید در جهت احداث کمربند سبز هدایت و هماهنگ شود.

■ ضوابط ساخت‌وساز (مرمت، احیا، بهسازی، نوسازی و بازسازی) در کلیه آثار و محوطه‌های تاریخی و فرهنگی ثبت شده توسط سازمان میراث فرهنگی، تابع ضوابط و مقررات سازمان میراث فرهنگی است.

■ در استقرار هرگونه خدمات، تأسیسات و تجهیزات که دارای تردد عمومی هستند (نظیر تفرجگاه‌ها و اردوگاه‌ها، مراکز آموزشی، مراکز فرهنگی و ...) در حاشیه راه‌های بین‌شهری در حریم پایتخت علاوه بر رعایت ماده (۱۷) قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن (۱۰۰ متر حاشیه به علاوه حریم قانونی) رعایت نوار حفاظتی نیز ضروری است.

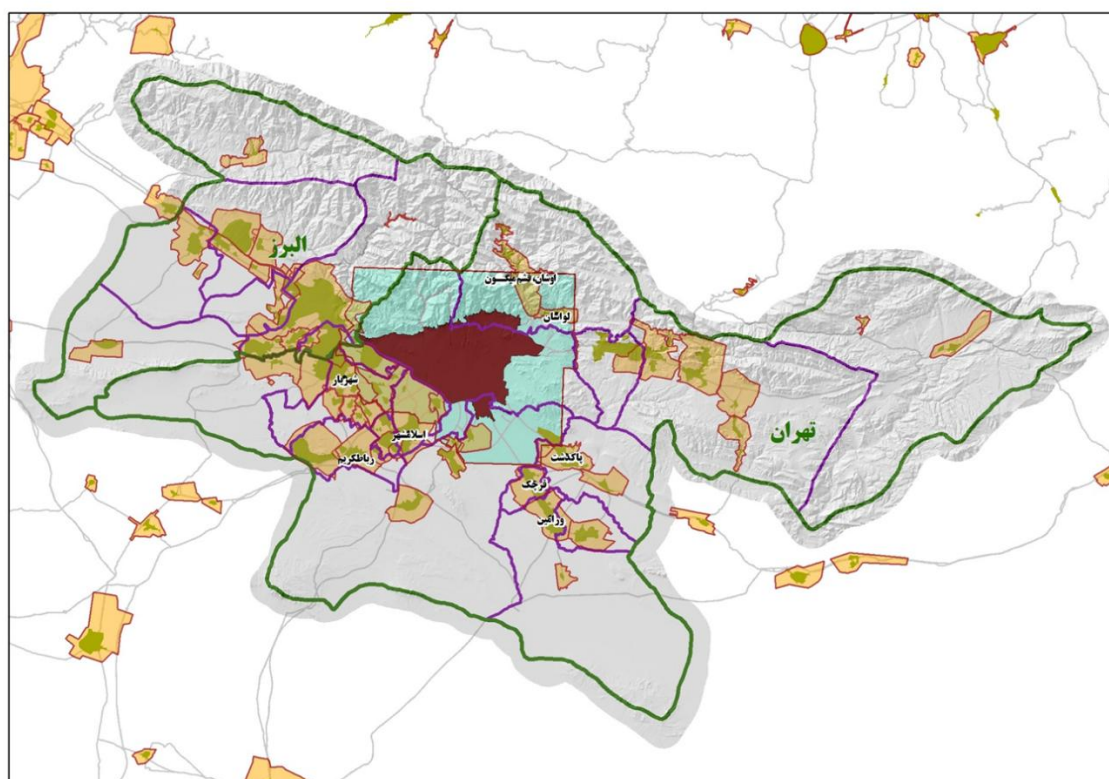
■ استقرار خدمات در اراضی که طبق بررسی‌های زمین‌شناسی دارای پتانسیل بالای سوانح طبیعی هستند، مجاز نیست.

■ هرگونه ساخت‌وساز خارج از موارد مندرج در ضوابط و مقررات عام و خاص حفاظت و ساماندهی حریم پایتخت، سرپیچی و تخلف محسوب می‌شود و ضابط اجرایی در کمیسیون مواد (۹۹) و (۱۰۰) قانون شهرداری موظف است با توجه به حساسیت موضوع صیانت از حریم پایتخت، برای کلیه تخلفات در کلیه پهنه‌های حفاظت کشاورزی و باغداری، حفاظت اندوختگاه‌های محیط‌زیست، حفاظت عناصر طبیعی و آب‌ها و حفاظت پردیس خدماتی، با سیاست انقباضی قلع و قمع مورد تخلف عمل کند [۸].

بنابراین بررسی‌ها بیانگر آن است که با وجود قوانین متعدد در خصوص حریم شهر تهران و تهیه طرح در این موضوع، ضعف در اجرایی نشدن قوانین، اعمال قوانین متضاد در پهنه حریم، روند نسبتاً کند اصلاح قوانین، ضعف در برنامه‌ریزی، مدیریت و کنترل حریم، نبود مدیریت واحد در صدور مجوز و نظارت بر ساخت‌وساز، عدم هماهنگی و یکپارچگی در سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و اجرا در محدوده حریم و تبعات

آن، ضعف در مدیریت و ساماندهی سکونتگاه‌های اطراف کلان‌شهرها، فقدان قوانین و سازوکارهای کارآمد جهت برخورد با متخلفان در پهنه حریم، حاکی از نبود کارایی نظام تقسیم‌های موجود و همچنین الگوی فعلی مدیریت کلان‌شهرها و حریم آنها و در کل نبود یک مرجع واحد برای برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت در کل گستره کلان‌شهر و حریم آن است. از اهم موارد موجود در این زمینه می‌توان به نبود انطباق و تضاد با ماده (۲) و ماده (۸) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها اشاره کرد که از همان بدو تصویب قانون مذکور محل مسئله جدی بین مدیریت شهری تهران با شهرها و روستاهای پیرامونی از یک سو و سطوح دولت محلی (فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها) از سوی دیگر بوده است.

شکل ۲. وضعیت حریم شهر تهران و شهرها و شهرستان‌های پیرامون [۴۰]



بررسی‌ها حاکی از آن است که مناطق کلان‌شهری و حریم آنها در نظام تقسیمات کشوری ایران و حتی در قانون تعاریف محدوده و حریم شهر (مصوب سال ۱۳۸۴) فاقد جایگاه مدیریتی و اجرایی مستقل‌اند؛ به همین دلیل اداره حریم به صورت پراکنده و جزیره‌ای از طریق نهادهای متولی روستاها، شهرها، بخش‌ها، شهرستان‌ها و استان انجام می‌شود.

۲-۲-۶. جمع‌بندی قوانین و مقررات مرتبط با حریم شهرها

به صورت کلی قوانین، ضوابط و مصوبات مرتبط با موضوع حریم را می‌توان در جدول ذیل خلاصه کرد:



جدول ۹. اهم قوانین مرتبط با موضوع حریم

عنوان قانون	تصویب	سال	متن قانون	موضوع	نهادهای مرتبط
قانون شهرداری	۱۳۴۵	ماده (۹۹)	شهرداری‌ها مکلف‌اند در مورد حریم شهر اقدام‌های زیر را بنمایند: تعیین حدود حریم و تهیه نقشه جامع شهرسازی با توجه به توسعه احتمالی شهر. تهیه مقرراتی برای کلیه اقدامات عمرانی از قبیل قطعه‌بندی و تفکیک اراضی - خیابان‌کشی - ایجاد باغ و ساختمان - ایجاد کارگاه و کارخانه و همچنین تهیه مقررات مربوط به حفظ بهداشت عمومی مخصوص به حریم شهر با توجه به نقشه عمرانی شهر. حریم و نقشه جامع شهرسازی و مقررات مذکور پس از تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور برای اطلاع عموم آگهی و به‌موقع اجرا گذاشته خواهد شد. تبصره «۲» (الحاقی ۱۳۷۲/۱۲/۰۱): به‌منظور جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیرمجاز در خارج از حریم مصوب شهرها و نحوه رسیدگی به موارد تخلف کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارت کشور، قوه قضائیه و وزارت مسکن و شهرسازی در استانداری‌ها تشکیل خواهد شد. کمیسیون حسب مورد و با توجه به طرح جامع (چنانچه طرح جامع به تصویب نرسیده باشد با رعایت ماده (۴) آیین‌نامه احداث بنا در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب سال ۱۳۵۵) نسبت به صدور رأی قلع بنا یا جریمه معادل پنجاه درصد تا هفتاد درصد قیمت روز اعیانی تکمیل شده اقدام خواهد نمود. مراجع ذی‌ربط موظف‌اند برای ساختمان‌هایی که طبق مقررات این قانون و نظر کمیسیون برای آنها جریمه تعیین و پرداخت گردیده در صورت درخواست صاحبان آنها برابر گواهی پایان کار صادر نمایند.	تعیین حدود حریم، مقررات حریم، نقشه حریم و نظارت بر ساخت‌وساز در حریم شهر	شهرداری، شورای شهر، وزارت کشور، کمیسیون ماده (۹۹) وزارت کشور، قوه قضائیه و وزارت راه و شهرسازی (و استانداری)
		ماده (۱۰۰)	مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به‌وسیله مأمورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور واقع باشد جلوگیری نماید.	ساخت‌وساز در محدوده و حریم شهر	شهرداری

عنوان قانون	تصویب	سال	متن قانون	موضوع	نهادهای مرتبط
			ادارات ثبت اسناد و املاک و حسب مورد دادگاه‌ها موظف‌اند در موقع دریافت تقاضای تفکیک یا افراز اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها، ازسوی مالکین، عمل تفکیک یا افراز را براساس نقشه‌ای انجام دهند که قبلاً به تأیید شهرداری مربوط رسیده باشد. نقشه‌ای که مالک برای تفکیک زمین خود تهیه نموده و جهت تصویب در قبال رسید، تسلیم شهرداری می‌نماید، باید پس از کسر سطوح معابر و قدرالسهم شهرداری مربوط به خدمات عمومی از کل زمین، از طرف شهرداری حداکثر ظرف سه ماه تأیید و کتباً به مالک ابلاغ شود. بعد از انقضای مهلت مقرر و عدم تعیین تکلیف ازسوی شهرداری، مالک می‌تواند خود تقاضای تفکیک یا افراز را به دادگاه تسلیم نماید. دادگاه با رعایت حداکثر نصاب‌های مقرر درخصوص معابر، شوارع و سرانده‌های عمومی با اخذ نظر کمیسیون ماده (۵)، به موضوع رسیدگی و اتخاذ تصمیم می‌نماید. کمیسیون ماده (۵) حداکثر ظرف دو ماه باید به دادگاه مذکور پاسخ دهد. در صورت عدم ارسال پاسخ در مدت فوق، دادگاه با ملاحظه طرح جامع و تفصیلی در چارچوب سایر ضوابط و مقررات، به موضوع رسیدگی و رأی مقتضی صادر می‌نماید.	تفکیک یا افراز اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها	ادارات ثبت اسناد و املاک، شهرداری، کمیسیون ماده (۵) و قوه قضائیه (دادگاه‌ها)
قانون نوسازی و عمران شهری	۱۳۴۷	ماده (۱)	نوسازی و عمران و اصلاحات اساسی و تأمین نیازمندی‌های شهری و احداث و اصلاح و توسعه معابر و ایجاد پارک‌ها و پارکینگ‌ها (توقفگاه‌ها) و میدان‌ها و حفظ و نگهداری پارک‌ها و باغ‌های عمومی موجود و تأمین سایر تأسیسات مورد نیاز عمومی و نوسازی محلات و مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها از وظائف اساسی شهرداری‌ها است و شهرداری‌ها در اجرای وظائف مذکور مکلف به تهیه برنامه‌های اساسی و نقشه‌های جامع هستند.	نوسازی و عمران شهر و حریم آن و تهیه برنامه‌های اساسی و نقشه جامع شهر	شهرداری
لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها	۱۳۵۹	ماده (۱)	به منظور حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درختان، قطع هر نوع درخت و یا نابود کردن آن به هر طریق در معابر، میدان‌ها، بزرگراه‌ها، پارک‌ها، بوستان‌ها، باغات و نیز محل‌هایی که به تشخیص شورای اسلامی شهر، باغ شناخته شوند در محدوده و حریم شهرها بدون اجازه شهرداری و رعایت ضوابط مربوطه ممنوع است.	حفظ و گسترش فضاهای سبز و جلوگیری از قطع درختان در محدوده و حریم شهرها	شهرداری و شورای شهر



عنوان قانون	تصویب	سال	متن قانون	موضوع	نهادهای مرتبط
		ماده (۲)	شهرداری‌ها در محدوده قانونی و حریم شهرها مکلفاند ظرف مدت یکسال شناسنامه‌ای شامل تعداد و نوع و محیط و سن تقریبی درختان محل‌های مشمول این قانون را تنظیم کنند و این شناسنامه هر ۵ سال یکبار قابل تجدید و سند اجرای این قانون می‌باشد.	تهیه شناسنامه باغات در محدوده قانونی و حریم شهرها	شهرداری
قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری	۱۳۶۲	ماده (۴)	شهر، محلی است با حدود قانونی که در محدوده جغرافیائی بخش واقع شده و از نظر بافت ساختمانی، اشتغال و سایر عوامل، دارای سیمایی با ویژگی‌های خاص خود بوده به‌طوری‌که اکثریت ساکنان دائمی آن در مشاغل کسب، تجارت، صنعت، کشاورزی، خدمات و فعالیت‌های اداری اشتغال داشته و در زمینه خدمات شهری از خودکفایی نسبی برخوردار و کانون مبادلات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی حوزه جذب و نفوذ پیرامون خود بوده و حداقل دارای ده هزار نفر جمعیت باشد.	شهر و حدود قانونی آن در محدوده جغرافیایی بخش واقع شده است.	شهرداری
قانون الحاق یک بند و تبصره به عنوان بند «۳» به ماده (۹۹) قانون شهرداری‌ها	۱۳۷۲	ماده واحده	– بند زیر و ۳ تبصره آن به‌عنوان بند «۳» به ماده (۹۹) قانون شهرداری‌ها الحاق می‌گردد: ۳- به‌منظور حفظ بافت فرهنگی- سیاسی و اجتماعی تهران و شهرستان‌های کرج، ورامین، شهریار و بخش‌های تابع ری و شمیرانات، دولت مکلف است حداکثر ظرف مدت ۳ ماه نسبت به اصلاح حریم شهر تهران، کرج، ورامین، شهریار و بخش‌های تابعه ری و شمیرانات براساس قانون تقسیمات کشوری و منطبق بر محدوده قانونی شهرستان‌های مذکور اقدام نماید. نقاطی که در اجرای این قانون از حریم شهرداری‌های مذکور جدا می‌شوند در صورتی‌که در محدوده قانونی و استحقاقی شهر دیگری قرار گیرند عوارض متعلقه کماکان توسط شهرداری مربوط دریافت خواهد شد و در غیر این صورت توسط بخشداری مربوط اخذ و به حساب خزانه واریز می‌گردد. تبصره «۱»- به‌منظور حفاظت از حریم مصوب شهرهای استان تهران، شهرداری‌های مربوطه مکلفاند از مقررات تبصره ذیل ماده (۲) قانون نظارت بر گسترش شهر تهران مصوب ۱۳۵۲/۵/۱۷ استفاده نمایند.	اصلاح حریم شهر تهران، کرج، ورامین، شهریار و بخش‌های تابعه ری و شمیرانات براساس قانون تقسیمات کشوری و منطبق بر محدوده قانونی شهرستان‌های مذکور	شهرداری و کمیسیون ماده (۹۹)

عنوان قانون	تصویب	سال	متن قانون	موضوع	نهادهای مرتبط
			تبصره «۳» - شهرداری‌های سراسر کشور مکلف‌اند علاوه بر اعتبارات دولتی حداقل ۸۰ درصد از عوارض و درآمدهایی را که از حریم استحفاظی شهرها کسب می‌نمایند با نظارت فرمانداری و بخشداری ذی‌ربط در جهت عمران و آبادانی روستاها و شهرک‌های واقع در حریم خصوصاً در جهت راه‌سازی، آموزش و پرورش، بهداشت، تأمین آب آشامیدنی و کشاورزی هزینه نمایند.		
قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها	۱۳۷۴	ماده (۱)	به منظور حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و تداوم و بهره‌وری آنها از تاریخ تصویب این قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری ممنوع می‌باشد. تبصره «۱» - تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در هر استان به عهده کمیسیون مرکب از رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی، رئیس سازمان مسکن و شهرسازی، مدیرکل حفاظت محیط‌زیست آن استان و یک نفر نماینده استاندار می‌باشد که به ریاست سازمان جهاد کشاورزی تشکیل می‌شود. نماینده دستگاه اجرایی ذی‌ربط می‌تواند بدون حق رأی در جلسات کمیسیون شرکت نماید. تبصره «۳» - ادارات ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی و سایر هیئت‌ها و مراجع مربوط مکلف‌اند در موارد تفکیک، افراز و تقسیم اراضی زراعی و باغ‌ها و تغییر کاربری آنها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها از سازمان‌های جهاد کشاورزی وزارت جهاد کشاورزی استعلام نموده و نظر وزارت مذکور را اعمال نمایند.	ممنوع بودن تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری	وزارت جهاد کشاورزی، وزارت راه و شهرسازی، سازمان حفاظت محیط‌زیست و استانداری، ادارات ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی

مأخذ: نگارنده

در ادامه در جدول (۱۰) به اهم آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و مصوبات در حوزه حریم شهرها پرداخته شده است.



جدول ۱۰. اهم آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و مصوبات در حوزه حریم شهرها

عنوان آیین‌نامه، مصوبه و ...	سال تصویب	سال مرتبط	متن آیین‌نامه، مصوبه و ...	موضوع	نهادهای مرتبط
آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها	۱۳۵۵	ماده (۱)	ازلحاظ اجرای مقررات مندرج در این آیین‌نامه کلمات و عبارت محدوده قانونی حریم شهر (محدوده استحفاظی یا نفوذی) در مفاهیم زیر به‌کار رفته است: ۱. محدوده قانونی در شهرهایی که طرح جامع یا طرح هادی برای آنها تهیه و به تصویب مراجع ذی‌ربط رسیده باشد شامل محدوده خدماتی به‌اضافه محدوده توسعه آینده شهر که در طرح جامع یا هادی منظور گردیده است خواهد بود مگر اینکه حدود حوزه شهرداری تعیین شده طبق ماده (۲) قانون شهرداری وسیع‌تر از آن باشد که در این صورت محدوده اخیرالذکر محدوده قانونی شناخته می‌شود و در مورد سایر شهرها محدوده قانونی همان حدود حوزه شهرداری است که طبق ماده (۲) قانون شهرداری تعیین می‌شود. ۲. در شهرهایی که طرح جامع یا هادی برای آنها تهیه و به تصویب مراجع ذی‌ربط رسیده و در طرح‌های مذکور محدوده استحفاظی یا نفوذی مشخص گردیده است حریم شهر همان محدوده استحفاظی یا نفوذی است و در مورد شهرهایی که فاقد طرح جامع یا هادی بوده یا محدوده استحفاظی یا نفوذی در طرح‌های مذکور تعیین نشده باشد حریم شهر براساس ماده (۹۹) الحاقی به قانون شهرداری تعیین می‌شود.	تعریف محدوده قانونی و محدوده استحفاظی یا نفوذی	
		ماده (۲)	ساختمان‌ها و تأسیساتی که در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها ایجاد می‌شود به یکی از دو صورت زیر خواهد بود: الف - شهرک به محلی اطلاق می‌شود که در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها با حداقل ۵۰۰ قطعه زمین برای احداث واحدهای مسکونی به‌صورت مستقل یا آپارتمانی قابل تملک شخصی به‌اضافه ساختمان‌ها و تأسیسات مورد نیاز عمومی و اجتماعی سکنه به‌صورت مجتمع برای سکونت و تأمین نیازهای عمومی و اجتماعی و رفاهی شاغلین بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی یک منطقه یا به‌منظور رفع کمبود مسکن و جلوگیری از توسعه بی‌تناسب شهرهای مجاور یا به‌صورت مراکز تفریحی جهت استفاده مردم یک منطقه یا مردم سراسر کشور به وجود آمده امور آن به‌وسیله هیئتی که توسط ساکنان و مالکان انتخاب می‌شوند و با خودیاری ساکنان و مالکان اداره می‌شود.	تعریف ساختمان‌ها و تأسیساتی که در خارج از محدوده و حریم شهرها ساخته می‌شوند و تقسیم به دو دسته شهرک و غیرشهرک	

عنوان آیین‌نامه، مصوبه و ...	سال تصویب	سال مرتبط	متن آیین‌نامه، مصوبه و ...	موضوع	نهاد های مرتبط
			ب - غیر شهرک به ساختمان‌ها و تأسیساتی اطلاق می‌شود که برای تأمین نیازمندی‌های عمومی، اقتصادی، تجاری، اجتماعی، بهداشتی، تفریحی، آموزشی و نظایر آن در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها ایجاد گردد. در صورتی که ساختمان‌های دیگری نیز به اقتضای نوع فعالیت در مجاورت تأسیسات مذکور ایجاد شود واحد علی‌حده محسوب نمی‌شود و از نظر ثبتی قابل تجزیه و تفکیک نیست.		
		مواد (۳، ۴، ۷، ۵ و ۹، ۱۰ (۱۲)	ماده (۳) - تفکیک و تقسیم اراضی واقع در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها به قطعات کمتر از بیست هکتار تابع ضوابط و ترتیبات زیر می‌باشد: ماده (۴) - ایجاد هرگونه ساختمان و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مستلزم رعایت ضوابط عمومی زیر است: ماده (۵) - در اراضی خارج از محدوده قطب‌های کشاورزی که مساحت آن پنج هزار مترمربع یا بیشتر باشد ایجاد ساختمان در حدود احتیاجات کشاورزی و سکونت شخص مالک یا کشاورزان یا کارگران کشاورزی تا میزان حداکثر ۴ درصد مساحت زمین مشروط بر اینکه مساحت زیربنای ساختمان از ۶۰۰ مترمربع تجاوز نکند مجاز است و بدون نیاز به اجرای بند «۵» ماده (۴) این آیین‌نامه پروانه ساختمان صادر می‌شود. ماده (۷) - مراقبت و اعمال نظارت در رعایت ضوابط مقرر در این آیین‌نامه و تأمین تسهیلات لازم برای انجام فعالیت‌های سالم و هماهنگ ساختمانی در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها و راهنمایی و ارشاد کسانی که قصد ایجاد ساختمان و تأسیسات در این قبیل نقاط دارند و جلوگیری از تخلفات ساختمانی در حوزه هر استان یا فرمانداری کل به عهده استاندار یا فرماندار کل می‌باشد که با استفاده از سازمان‌های دولتی واقع در حوزه استان این وظیفه را انجام دهد. ماده (۹) - هرگونه ساختمان اعم از ساختمان‌های مسکونی و عمومی و اجتماعی در محدوده مسکونی روستاها که در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها قرار داشته باشد تا زمانی که از طرف وزارت تعاون و امور روستاها ضوابط و مقررات خاصی ایجاد و به‌موقع اجرا گذاشته نشده است تابع عرف محلی خواهد بود و تعیین محدوده مسکونی هر روستا به عهده وزارت تعاون و امور روستاها می‌باشد.	ضوابط و ترتیبات تفکیک و تقسیم اراضی واقع در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها به قطعات کمتر از بیست هکتار ضوابط و ترتیبات ساخت‌وساز در اراضی واقع در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها	استانداردی یا فرمانداری کل، وزارت تعاون، کار و امور اجتماعی، وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران



عنوان آیین‌نامه، مصوبه و ...	سال تصویب	سال مرتبط	متن آیین‌نامه، مصوبه و ..	موضوع	نهادهای مرتبط
			ماده (۱۰)- ایجاد ساختمان‌ها و تأسیسات نظامی، انتظامی، امنیتی، مرزی و همچنین ساختمان‌ها و تأسیسات مربوط به طرح‌های آب و فاضلاب و برق، لوله‌کشی‌های نفت و گاز، تأسیسات فنی مربوط به اکتشاف و استخراج نفت و گاز، خطوط ارتباطی و مخابراتی و واحدها و مجتمع‌های مسکونی و سایر تأسیسات متعلق به سازمان‌های دولتی یا وابسته به دولت و شهرداری‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها تابع پروژه‌ها و طرح‌های مصوب توسط مراجع و مقامات صلاحیت‌دار مربوط می‌باشد و مقامات تهیه‌کننده و تصویب‌کننده این قبیل پروژه‌ها و طرح‌ها باید رعایت ضوابط عمومی ایجاد ساختمان و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی شهرها را به ترتیبی که در این آیین‌نامه مقرر شده است برحسب مورد بنمایند. ماده (۱۲)- احداث شهرک مستلزم دریافت پروانه می‌باشد و دارنده پروانه شهرک‌سازی حق واگذاری یا انتقال پروانه را به دیگری ندارد مگر با موافقت وزارت مسکن و شهرسازی.		
تصویب‌نامه راجع به تعاریف محدوده قانونی و حریم استحقاقی شهرها مورد عمل در قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۱۰ هیئت‌وزیران	۱۳۶۷	بند «۲»	«حریم استحفاظی موضوع قانون زمین شهری عبارت است از حریم مصوب شهرها که بزرگ‌تر و دربرگیرنده محدوده قانونی بوده و در اجرای ماده (۹۹) قانون شهرداری تعیین شده یا می‌شود چنانچه محدوده نهایی مشخص شده در طرح مصوب جامع یا هادی شهر بزرگ‌تر از محدوده قانونی مصوب شهر و در شهرهای دارای حریم مصوب بزرگ‌تر از حریم شهر باشد محدوده نهایی طرح‌های مذکور حریم استحفاظی محسوب خواهد شد در این صورت انجام اقدام‌هایی از قبیل صدور پروانه ساختمان مساحت زیر بنا و ... موضوع آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب سال ۱۳۵۵ بر روی اراضی حدفاصل بین محدوده قانونی یا حریم مصوب شهر و محدوده نهایی طرح‌های مذکور براساس مقررات آیین‌نامه مزبور و با رعایت تصمیمات شورای‌عالی شهرسازی صورت خواهد گرفت.»	تعیین محدوده حریم استحفاظی به‌عنوان حد نهایی طرح جامع و تعیین آن براساس ماده (۹۹) قانون شهرداری	وزارت راه و شهرسازی و وزارت کشور

عنوان آیین‌نامه، مصوبه و ...	سال تصویب	سال مرتبط	متن آیین‌نامه، مصوبه و ..	موضوع	نهادهای مرتبط
مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون سند پهنه‌بندی حریم	۱۳۹۵	ماده (۱)	اصطلاحات در این دستورالعمل در معانی به شرح زیر به‌کار می‌روند: محدوده شهر: محدوده شهر عبارت است از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره طرح جامع و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم‌الاجرا می‌باشد. (مطابق تعریف ماده (۱) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها) حریم شهر: حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافاصله پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد و از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز ننماید. (مطابق تعریف ماده (۲) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها) محدوده روستا: محدوده روستا عبارت است از محدوده‌ای شامل بافت موجود روستا و گسترش آتی آن در دوره طرح هادی روستایی که با رعایت مصوبات طرح‌های بالادست تهیه و به تصویب مرجع قانونی مربوط می‌رسد (مطابق تعریف ماده (۳) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها). پهنه‌بندی حریم: منطقه‌بندی اراضی واقع در حریم شهر بر مبنای عملکرد طبیعی، محدودیت‌های قانونی و مصنوع و وجه غالب طبیعی اراضی در وضع موجود.	تعریف محدوده شهر، حریم شهر و محدوده روستا و پهنه‌بندی حریم	شهرداری
		ماده (۲)	هدف از تهیه سند پهنه‌بندی، حفاظت از حریم شهر و اتخاذ تدابیر مشخص برای میانت از عرصه‌های واقع در آن و جلوگیری از دخل و تصرف غیرقانونی و ممانعت از تخریب اراضی زراعی باغی، جنگلی، منابع طبیعی و محیط‌زیست پیرامون شهر و همچنین جلوگیری از هرگونه دخل و تصرف در اراضی که براساس سیاست‌های طرح جامع، جهت توسعه برنامه‌ریزی شده آتی شهر مورد نیاز باشد. تبعاً استقرار هرگونه فعالیت در حریم شهر تنها در صورتی مجاز خواهد بود که با اهداف حفاظتی فوق‌الذکر در تعارض نباشد.	تهیه سند پهنه‌بندی جهت حفاظت از حریم شهر و جلوگیری از هرگونه دخل و تصرف در اراضی که براساس سیاست‌های طرح جامع، جهت توسعه برنامه‌ریزی شده آتی شهر مورد نیاز	



عنوان آیین‌نامه، مصوبه و ...	سال تصویب	سال مرتبط	متن آیین‌نامه، مصوبه و ..	موضوع	نهاد های مرتبط
		ماده (۳)	سند پهنه‌بندی حریم یکی از اسناد لازم‌الاجرا طرح جامع است که برای حفاظت از حریم شهر در چارچوب طرح جامع تهیه و به استناد ماده (۲) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک، با اولویت حفظ اراضی زراعی باغی، جنگلی و منابع طبیعی و محیط‌زیست پیرامون، مرجع و ملاک برنامه‌های کوتاه‌مدت و کلیه اقدام‌های اجرایی و استقرار هرگونه فعالیت در طول افق طرح جامع بوده و شامل نقشه پهنه‌بندی حریم و ضوابط و مقررات مربوطه خواهد بود. تبصره «۱»: هرگونه اقدام در حریم توسط شهرداری‌ها و سایر مراجع، صرفاً در چارچوب اسناد، احکام و ضوابط سند پهنه‌بندی حریم در طرح‌های توسعه و عمران مجاز خواهد بود. تبصره «۲»: مقیاس سند پهنه‌بندی حریم حداکثر ۱:۲۵۰۰۰ می‌باشد.	انجام هرگونه اقدامات شهرداری و سایر مراجع در چارچوب سند پهنه‌بندی حریم	شهرداری
		ماده (۴)	پهنه‌های حریم شهر شامل تمام یا برخی از پهنه‌های ذیل است: ۱-۴. پهنه حفاظت: پهنه‌ای است که در آن تأکید بر حفظ وضعیت طبیعی موجود و جلوگیری از دخل و تصرف در آن است و مشتمل بر: مناطق چهارگانه حفاظت محیط‌زیست، محدوده‌های آب‌خوان و سفره‌های آب زیرزمینی، جنگل و اراضی جنگلی، عرصه‌ها و حرایم آثار با ارزش تاریخی، فرهنگی و طبیعی ثبتی و ارزشمند، سایر عرصه‌هایی که به هر دلیل حفاظت از آنها ضروری است. ۲-۴. پهنه کشاورزی: پهنه‌ای است شامل کلیه عرصه‌های باغی، زراعی مرتبط با تولید محصولات کشاورزی. ۳-۴. پهنه مراتع: پهنه‌ای است شامل مراتع درجه یک و دو و سه. ۴-۴. پهنه طبیعی: پهنه‌ای است شامل عرصه‌های منابع طبیعی فاقد پوشش مرتعی و جنگلی. ۵-۴. پهنه سطوح آبی: شامل: سطوح آبی طبیعی و مصنوعی، نظیر دریاچه‌ها، تالاب‌ها، رودخانه‌ها و مسیل‌ها مخازن سدها و حرایم کمی و کیفی آنها و غیره تبصره «۱»: نقاط سکونت روستایی، شامل محدوده روستاهای واقع در حریم شهر براساس آخرین طرح هادی مصوب و در صورت عدم وجود طرح مصوب در حد کالبد وضع موجود در حریم تثبیت می‌شود.	تعریف پهنه‌های حریم شهر اعم از: حفاظت، کشاورزی، مراتع، طبیعی و سطوح آبی	

عنوان آیین‌نامه، مصوبه و ...	سال تصویب	سال مرتبط	متن آیین‌نامه، مصوبه و ..	موضوع	نهادهای مرتبط
			تخصیص پهنه به غیر از پهنه‌های پنج‌گانه فوق‌الذکر ممنوع است. تبصره «۱»: در مواردی که امکان استقرار کاربری‌های بزرگ‌مقیاس با عملکرد شهری و فراشهری، در داخل محدوده شهر به دلیل وجود موانع قانونی و فنی، مطابق مطالعات طرح جامع و تأیید مراجع استانی وجود نداشته باشد، تثبیت اراضی مورد نیاز در حریم شهر مشروط به رعایت موازین قانونی و با اولویت میانت از اراضی حریم، در قالب کاربری مشخص در سند پهنه‌بندی حریم، پس از تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری بلامانع است. تبصره «۲»: تثبیت کاربری‌های بزرگ‌مقیاس وضع موجود حریم به شرط این‌که طی سازوکار و فرایند قانونی شکل گرفته باشند (اعم از شهرک‌های صنعتی، کارگاه‌ها، صنوف، پادگان‌ها و عرصه‌های نظامی و ...) تحت کاربری مشخص بلامانع است.	ممنوع بودن تخصیص پهنه‌ها به غیر از پهنه‌های تعریف شده	شورای عالی شهرسازی و معماری
			درج عوارض خطی شامل شبکه معابر ارتباطی و حرایم مربوطه، خطوط انتقال آب و نیرو و انرژی و کانال‌های آبیاری و زهکشی و تأسیسات آب و فاضلاب، حرایم کمی و کیفی مربوطه، رودخانه‌ها و انهار و مسیل‌ها و قنوات و حرایم مربوطه و ... در سند پهنه‌بندی حریم الزامی است. تبصره «۱»: مشاور تهیه‌کننده طرح‌ها، ملزم هستند محورها و کریدورهای حائز ویژگی‌های طبیعی، تاریخی، صنعتی، ترافیکی و ... را شناسایی و ضوابط و مقررات لازم درخصوص این محورها و کریدورها را علاوه بر ضوابط عام پهنه مربوطه ارائه نمایند.	موارد الزامی مندرج در سند پهنه‌بندی حریم	مشارکت تهیه‌کننده طرح‌ها
			استقرار فعالیت در پهنه‌های مختلف حریم صرفاً در قالب ضوابط مشاورین تهیه‌کننده طرح‌ها براساس ضوابط عام هر پهنه و سایر ملاحظات فنی و شهرسازی ارائه خواهند کرد، لذا مشاورین تهیه‌کننده طرح‌ها موظف‌اند در هنگام تهیه طرح‌های جامع شهری و تدوین سند پهنه‌بندی حریم کلیه فعالیت‌هایی که براساس قوانین ملاک عمل قابلیت استقرار در حریم شهر را دارند (اعم از صنعتی-کارگاهی، خدمات حمل‌ونقل و انبارداری، تأسیسات و تجهیزات شهری و خدمات فراغتی) احصای و ضمن انطباق با قوانین و ضوابط دستگاه‌های بخشی به‌عنوان شرط لازم و سایر ملاحظات فنی	استقرار فعالیت در پهنه‌های مختلف حریم صرفاً در قالب ضوابط مشاورین تهیه‌کننده طرح‌ها براساس ضوابط عام هر پهنه و سایر ملاحظات فنی و شهرسازی، بلامانع بودن استقرار یگان‌های نیروهای مسلح براساس	



عنوان آیین‌نامه، مصوبه و ...	سال تصویب	سال مرتبط	متن آیین‌نامه، مصوبه و ..	موضوع	نهادهای مرتبط
			و شهرسازی و مصوبات شورای عالی به‌عنوان شرط کافی درخصوص وضعیت مجاز، ممنوع یا مشروط بودن استقرار آنها در هریک از پهنه‌های حریم اظهارنظر نماید. تبصره «۱»: استقرار یگان‌های نیروهای مسلح براساس مصوبات و ضروریات ابلاغی ستاد کل نیروهای مسلح در حریم شهرها بلامانع است. تبصره «۲»: هرگونه صدور پروانه درحریم شهر مطابق سند پهنه‌بندی حریم، مصوب شورای عالی و ضوابط و جداول مربوطه و با اخذ مجوز کارگروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی خواهد بود. تبصره «۳»: در موارد ایجاد مغایرت اساسی با سند پهنه‌بندی حریم، اخذ مصوبه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و طی مراحل قانونی لازم ضروری می‌باشد تبعاً تشخیص این مغایرت اساسی به‌عهده مراجع استانی مربوطه خواهد بود.	مصوبات و ضروریات ابلاغی ستاد کل نیروهای مسلح در حریم شهرها، صدور پروانه در حریم شهر مطابق سند پهنه‌بندی حریم	
		ماده (۸)	رعایت چارچوب این دستورالعمل در تهیه سند پهنه‌بندی طرح‌های هادی شهری در مراجع مربوطه مورد تأکید است. ب - ادارات کل راه و شهرسازی استان با همکاری شهرداری‌ها نسبت به انطباق سند پهنه‌بندی طرح‌های جامع حریم شهرهای مصوب قبلی خود (طرح‌هایی که بیش از پنج سال از افق آنها باقی مانده است) با اولویت کلان‌شهرها، شهرهای مرکز استان و شهرهای با جمعیت بیش از ۲۰۰ هزار نفر و شهرهای با جمعیت بیش از ۱۰۰ هزار نفر در انطباق با این دستورالعمل اقدام نموده و مراتب را جهت ابلاغ مجدد به دبیرخانه شورای عالی ارسال نمایند. ج - دبیرخانه شورای عالی ظرف مدت سه ماه با همکاری ادارات کل راه و شهرسازی استان‌ها فرایند گردش کار و بررسی موضوعات را در کارگروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی را مورد بررسی قرار داده و پیشنهاد‌های اصلاحی را جهت اتخاذ تصمیم به شورای عالی گزارش نماید. د - جداول مربوط به استقرار فعالیت در پهنه‌های مختلف حریم مطابق دستورالعمل حاضر جهت اخذ بازخورد استانی برای دوره شش‌ماهه به پیوست این دستورالعمل و توسط دبیرخانه شورای عالی ابلاغ شود. ه - موضوع تداخل حقوقی میان ماده (۹۹) قانون شهرداری‌ها و ماده (۲) قانون تعاریف حریم و محدوده با هماهنگی وزارتین کشور و راه و شهرسازی از طریق معاونت حقوقی ریاست جمهوری پیگیری و رفع گردد.	اقدام جهت انطباق سند پهنه‌بندی طرح‌های جامع حریم شهرهای مصوب قبلی با این دستورالعمل، پیگیری و رفع موضوع تداخل حقوقی میان ماده (۹۹) قانون شهرداری‌ها و ماده (۲) قانون تعاریف حریم و محدوده	ادارات کل راه و شهرسازی استان، شهرداری‌ها، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و معاونت حقوقی ریاست جمهوری

عنوان آیین‌نامه، مصوبه و ...	سال تصویب	سال مرتبط	متن آیین‌نامه، مصوبه و ..	موضوع	نهادهای مرتبط
مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون تعیین محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها	۱۳۹۶	بند «۱»	۱. اصلاحی (۱۴۰۰/۱۱/۱۸) - از آنجایی که در نظر گرفتن حریم برای روستاهای واقع در حریم شهرها منجر به تغییر در حریم شهر می‌شود و مطابق ماده (۶) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، حریم شهر در طرح جامع شهر تعیین و تصویب می‌شود و براساس بند «۳» ذیل ماده (۲) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات اساسی بعدی آن برعهده شورای عالی شهرسازی و معماری است، چنانچه در استان‌های شمالی حریم روستاها واقع در حریم شهرها از ۲۰ درصد محدوده مصوب روستا و در سایر استان‌های کشور از یک برابر محدوده روستا بزرگ‌تر گردد، این امر مغایرت با اساس طرح جامع شهر محسوب شده و ضرورت دارد موضوع پس از تصویب در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (در شهرهای با بیش از ۵۰ هزار نفر جمعیت) و یا کمیته انطباق مصوبات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها با سیاست‌های شورای عالی (در شهرهای با کمتر از ۵۰ هزار نفر جمعیت) ارائه گردد.	تا زمان اصلاح تبصره «۱» ماده (۳) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا، شهرک و نحوه تعیین آنها برای حذف حریم روستاهای واقع در حریم شهرها، مصوبات این ارائه شده است.	شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، شورای عالی شهرسازی و معماری، کمیته انطباق مصوبات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان
		بند «۲»	۲. (اصلاحی ۱۴۰۰/۱۱/۱۸) - بمنظور اتخاذ رویه واحد در تعیین حریم روستاهای واقع در حریم شهرها، کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت کشور، وزارت جهاد کشاورزی، بنیاد مسکن و معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی تشکیل و با رعایت مفاد این مصوبه و مصوبه مورخ ۹۶/۱۰/۴ شورای عالی و سایر تصریحات قانونی، دستورالعمل نحوه تعیین حریم روستاها و پهنه‌بندی آن و مراجع نظارتی، کنترل و صدور پروانه را تدوین و از طریق وزارت کشور و بنیاد مسکن به مراجع متولی تهیه و اجرای طرح‌های هادی ابلاغ نمایند. تبصره «۱»: با عنایت به اینکه ماهیت تعیین حریم روستا میبانت از اراضی هم پیوند با ساختار فضایی روستاست، پهنه‌بندی آن همواره بمعنوان پهنه حفاظت تعیین و ضوابط آن تابع پهنه مذکور خواهد بود.	تدوین دستورالعمل نحوه تعیین حریم روستاها و پهنه‌بندی آن و مراجع نظارتی، کنترل و صدور پروانه	وزارت کشور، وزارت جهاد کشاورزی، بنیاد مسکن و معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی



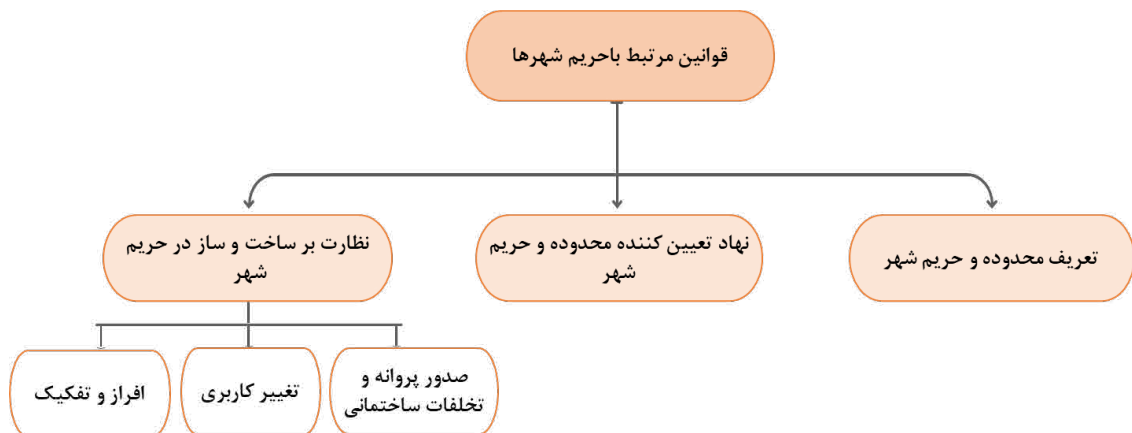
عنوان آیین‌نامه، مصوبه و ...	سال تصویب	سال مرتبط	متن آیین‌نامه، مصوبه و ..	موضوع	نهادهای مرتبط
		بند «۳»	۳. مرجع رسیدگی به تخلفات واقع در حریم روستاهای واقع در حریم شهر با توجه به مفاد مواد (۱۰۰) و (۹۹) قانون شهرداری کمیسیون تبصره «۲» بند «۳» ماده (۹۹) قانون شهرداری خواهد بود.	کمیسیون تبصره «۲» بند «۳» ماده (۹۹) قانون شهرداری مرجع رسیدگی به تخلفات واقع در حریم روستاهای واقع در حریم شهر	کمیسیون ماده (۹۹)
	بند «۴»		۴. مرجع کنترل و نظارت بر اراضی واقع در حریم روستاهای واقع در حریم شهرها به استناد ماده (۱۰) آیین‌نامه استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم و محدوده شهرها توسط معاون امور عمرانی استانداری تعیین می‌گردد. تبصره «۱»: وزارت کشور موظف است در چارچوب اختیارات معاونین استاندار در معرفی مراجع نظارتی تدابیر لازم جهت جلوگیری از تداخل مسئولیت‌ها و عدم ایجاد مدیریت‌های دوگانه و سه‌گانه در حریم روستاهای واقع در حریم شهرها را اتخاذ نماید. تبصره «۲»: در تعیین حریم روستای واقع در حریم شهر اقدام‌ها به‌گونه‌ای خواهد بود که ضمن رعایت مرز تقسیمات کشوری هرگز با محدوده شهر تداخلی نداشته باشد. تبصره «۳»: در اجرای مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۵/۱۵ شورای عالی شهرسازی و معماری (و اصلاحیه ۱۳۸۸/۵/۵) و مطابق ماده (۲) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها با عنایت به اینکه در صورت وجود روستاهای متعدد در حریم شهرها، وضع حریم برای آنها می‌تواند منجر به کاهش قابل ملاحظه سطح حریم شهر اصلی و تبعات جبران‌ناپذیر در انجام تکالیف نظارتی و کنترلی مراجع قانونی می‌گردد، لذا مراجع تصویب‌کننده طرح‌های هادی موظف‌اند ضمن توجه به ضوابط و مقررات طرح جامع شهر اصلی، اندازه و شکل حریم روستاهای واقع در حریم شهرها را به نحوی تعیین کنند که نقش و ماهیت حریم شهر اصلی مطابق ماده (۲) قانون تعاریف محدوده و حریم مخدوش و مختل نگردد.	مرجع کنترل و نظارت بر اراضی واقع در حریم روستاهای واقع در حریم شهرها	معاون امور عمرانی استانداری، وزارت کشور، مراجع تصویب‌کننده طرح‌های هادی، شورای عالی شهرسازی و معماری

عنوان آیین‌نامه، مصوبه و ...	سال تصویب	سال مرتبط	متن آیین‌نامه، مصوبه و ..	موضوع	نهادهای مرتبط
		بند «۵»	۵- با عنایت به تکلیف مندرج در بند «پ» ماده (۶۲) قانون برنامه ششم توسعه مراجع تصویب‌کننده طرح‌های هادی روستاهای واقع در حریم شهر افزایش محدوده روستاهای مذکور را صرفاً در حد نرخ رشد طبیعی کنترل نمایند. تبصره «۱»: با عنایت به اینکه هرگونه تغییر در طرح هادی این دسته از روستاها لزوماً منجر به ایجاد مغایرت در حریم شهر و تغییر در اسناد طرح جامع خواهد بود. بنابراین لازم است هرگونه تعیین یا تغییر محدوده و حریم طرح هادی روستاهای واقع در حریم شهر پس از طی فرایند قانونی لازم، به تأیید شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به‌عنوان مرجع نهایی نیز برسد.	افزایش محدوده روستاهای واقع در حریم در حد کنترل نرخ رشد طبیعی جمعیت	شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان

مأخذ: همان.

بررسی‌ها حاکی از آن است که نظام مدیریت حریم شهرها در ایران مبتنی بر مجموعه‌ای از قوانین، مقررات و مصوبات نهادهای مختلف است که هر یک بخشی از فرایند تعیین حدود، برنامه‌ریزی، کنترل و نظارت بر این پهنه را بر عهده دارند. در رأس این نظام، قوانین و مقررات بالادستی قرار دارند که مبنای صلاحیت مراجع تصمیم‌گیر و نحوه مداخله دستگاه‌های اجرایی را مشخص می‌کنند. از مهم‌ترین این قوانین می‌توان به قانون شهرداری، قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، قانون نوسازی و عمران شهری، لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و قوانین مرتبط با مدیریت شهری و حفاظت از اراضی اشاره کرد. این قوانین، چارچوب کلی تعیین حریم، وظایف دستگاه‌ها و فرایند تصویب طرح‌های توسعه شهری را تعیین می‌نمایند. در سطح بعدی، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به‌عنوان مرجع سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در حوزه برنامه‌ریزی فضایی کشور، نقش محوری در تصویب ضوابط و اسناد مرتبط با حریم شهرها دارد. این شورا از طریق تصویب طرح‌های جامع شهری، ضوابط پهنه‌بندی حریم و سایر مصوبات تخصصی، چارچوب‌های لازم برای حفاظت از اراضی، کنترل توسعه کالبدی و تعیین نحوه استقرار فعالیت‌ها در حریم را فراهم می‌کند. در نتیجه می‌توان بیان داشت مواردی که در قوانین و مقررات مختلف در خصوص حریم شهرها مطرح شده است سه موضوع است: تعریف محدوده و حریم شهر، نهادهای تعیین‌کننده محدوده و حریم شهر و نظارت بر ساخت و ساز در حریم شهر.

شکل ۳. دسته‌بندی موضوع‌های مطروحه در قوانین و مقررات مرتبط با حریم شهرها



مأخذ: همان.

۳. تعریف محدوده و حریم شهر

۳-۱. تعریف حریم

مفهوم حریم که در بسیاری از رشته‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد در تعداد زیادی از حوزه‌های مختلف فعالیت‌های انسانی در جامعه کاربرد دارد. این مفهوم معادل واژه "Privacy" است و از کلمه لاتین "Privatus" مشتق شده و "Privo" به معنی محروم کردن و بی‌نصیب شدن است. در فرهنگ زبان انگلیسی Privacy به معنی بیرون کشیده شدن از دید جامعه، زندگی خصوصی، خلوت، آرامش و آسایش ترجمه شده است. در بیان دیگر، مفهوم این لغت به معنی پیرامون، گرداگرد خانه و مکانی است که حمایت و دفاع از آن واجب باشد. از دیدگاه حقوق‌دانان حریم آن مقداری از مساحت‌های مجاور است که برای دوام و بقای رقبه احیا شده در اراضی موات، عرفاً و عادتاً ضروری است که تعیین آن حسب تشخیص عرف و خبره یا کارشناس است [۹].

تعریف و تعیین حریم برای شهرها، ابزار رسمی و قانونی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای هدایت، کنترل توسعه و نظارت بر ساخت‌وسازها در پیرامون شهرها به حساب می‌آید. از منظر اکولوژیکی و زیست‌محیطی تعریف حریم متفاوت از تعاریف پیشین است. به این صورت که در محدوده‌های کلان‌شهری، حریم بیشتر نقش اکولوژیک و تأمین‌کننده سلامت شهر را بازی می‌کند. اگر از این زاویه نگاه شود، همان چیزی که به آن هاله شهری می‌گویند و در کلان‌شهر در قالب حریم کلان‌شهر معنی می‌دهد [۱۰].

در حال حاضر از مفهوم حریم، بیشتر استنباط محیط‌زیستی می‌شود که به دلیل مترادف قرار دادن حریم با کمربند سبز است. تعریفی که در ایران از حریم وجود دارد صدور صد حفاظتی است، در صورتی که می‌توان برخی‌هایی را که منافاتی با ماهیت حریم ندارند؛ همچون باغ‌وحش، رستوران و فروشگاه‌های کم‌تراکم با فضای سبز گسترده و کاربری‌های گردشگری انتفاعی را در حریم ایجاد کرد [۱۱]. فلسفه و ماهیت حریم در شهرهای کوچک یا در کلان‌شهرها یکی است؛ اما به لحاظ ویژگی‌ها، مختصات و کارکردها می‌تواند متفاوت باشد. در شهرهای کوچک، شهر به دلیل وسعت کم، حریم حفاظتی و حریم زندگی کمتری لازم دارد. بنابراین فعل و انفعالات شهرها بر روی یکدیگر در مرتبه بینابینی خیلی تأثیر نمی‌گذارد. اما محدوده‌های کلان‌شهری همراه با تعداد زیادی شهر در یک منطقه به نسبت محدود و مشخص قرار دارند [۱۲]. در اینجا حریمی که تعیین می‌شود مثل شهرهای کوچک فقط حریم حفاظتی نیست؛ بلکه حریمی است که بتوان از آن برای توسعه آینده درازمدت شهر استفاده کرد یا بعضی از کاربری‌های غیرمرتبط و مزاحم شهر را به آن منتقل کرد. حریم معادل مفهوم کمربند

سبز گستره‌ای پیرامون کلان‌شهر که حفاظت از طبیعت آن اصل است و جلوگیری از تبدیل شدن کاربری اراضی طبیعی واقع در آن به سایر کاربری‌ها ضرورت تام دارد مگر کاربری‌هایی که با رسالت حفاظت از طبیعت منافات ندارند و چه بسا موجب تقویت آن هم هستند. این تعریف منافاتی با ادامه حیات و افزایش نظام‌مند جمعیت درون محدوده قانونی کنونی سکونتگاهی که هم‌اکنون در حریم واقع شده‌اند ندارد. حریم فضایی است که به واسطه آن شهر هم از لحاظ مادی (ساخت و ساز) و هم از نظر الگوسازی حیات ذهنی و اجتماعی امتداد می‌یابد. بنابراین، زمین بخشی از آن است و اساساً همه چیز حول محور زمین است که زمینه‌ساز چالش در میان ذی‌نفعان مختلف، از مالکیت تا استفاده از زمین می‌شود [۱۳].

در ادبیات جهانی سه تعریف برای حریم رایج بوده است، که عبارت‌اند از:

■ ذخیره گسترش آینده شهرها (محدوده توسعه ۲۵ ساله)،

■ محدوده خدمات‌رسانی شهرداری‌ها،

■ کمربند سبز،

که در کشور ما برای حریم دو تعریف اول رایج بوده است [۸].

در واقع مفهوم حریم شهری در ارتباط مستقیم با مفهوم محدوده شهری تعریف می‌شود؛ از این رو، ابتدا لازم است مفهوم محدوده شهر تبیین شود. محدوده شهر به مرز کالبدی موجود شهر و همچنین عرصه پیش‌بینی شده برای توسعه آن در دوره اجرای طرح جامع اطلاق می‌شود و تا زمان تهیه طرح جامع، این محدوده براساس طرح هادی شهر تعیین می‌گردد. در این محدوده، کلیه ضوابط و مقررات شهرسازی لازم‌الاجرا است. شهرداری‌ها علاوه بر اجرای طرح‌های عمرانی، از جمله احداث و توسعه معابر، تأمین خدمات شهری و ایجاد تأسیسات زیربنایی، مسئولیت نظارت و کنترل بر احداث هر گونه ساختمان، تأسیسات و سایر فعالیت‌های مرتبط با توسعه و عمران شهری را در محدوده شهر برعهده دارند و حریم شهر به اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر گفته می‌شود که اعمال نظارت و کنترل شهرداری در آن ضروری است. این حریم نباید از مرزهای تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط فراتر رود. هدف از تعیین حریم، حفظ اراضی مناسب برای توسعه متوازن شهرها و در عین حال صیانت از اراضی کشاورزی، باغ‌ها و جنگل‌هاست. از این رو، هر گونه ساخت و ساز یا احداث تأسیسات در حریم شهر تنها در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرح‌های جامع و هادی امکان‌پذیر خواهد بود.

جدول ۱۱. اهم قوانین و مقررات مرتبط با تعریف حریم شهرها

عنوان	ماده/ تبصره	توضیحات
آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها	ماده (۱)	در بند «ب» و بند «ج» ماده (۱)، تعریف محدوده و حریم شهر به ماده (۲) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک ارجاع شده است.
قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری	ماده (۴)	در ماده (۴) شهر و حدود قانونی آن که در محدوده جغرافیایی بخش واقع شده، تعریف شده است.



عنوان	ماده/ تبصره	توضیحات
قانون تعاریف محدوده و حریم شهرها، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها	ماده (۱)	محدوده شهر: محدوده شهر عبارت است از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره طرح جامع و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم‌الاجراست.
	ماده (۲)	تعریف حریم شهر و انطباق آن مرز شهرستان و بخش: حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافاصله پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد و از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز ننماید.
	ماده (۳)	تعریف محدوده روستا: محدوده روستا عبارت است از محدوده‌ای شامل بافت موجود روستا و گسترش آتی آن در دوره طرح هادی روستایی که با رعایت مصوبات طرح‌های بالادست تهیه و به تصویب مرجع قانونی مربوط می‌رسد.
	ماده (۴)	تعریف محدوده شهرک: محدوده شهرک‌ها اعم از شهرک‌های مسکونی و صنعتی یا سایر شهرک‌هایی که طبق مقررات و با مجوزهای قانونی مربوط ایجاد و احداث می‌شوند در طرح‌های مصوب آنها تعیین و تصویب می‌شود.
	ماده (۸)	عدم تداخل محدوده و حریم شهرها، روستاها و شهرک‌های مجاور: محدوده‌ها و حریم‌های تعیین شده برای شهرهای مجاور، محدوده روستاهای مجاور و محدوده شهرک‌های مجاور، نباید با هم تداخل داشته باشند در صورت تداخل، مرجع حل اختلاف و رفع تداخل، مراجع تصویب کننده طرح‌های هادی و جامع حسب مورد خواهند بود.
	ماده (۱۰)	تدقیق تعریف محدوده و حریم شهر و روستاها و لغو تعاریف قبلی
مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون سند پهنه‌بندی حریم	ماده (۱)	تعریف محدوده شهر، حریم شهر و محدوده روستا مطابق تعریف مواد (۱ تا ۳) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها؛ پهنه‌بندی حریم: منطقه بندی اراضی واقع در حریم شهر بر مبنای عملکرد طبیعی، محدودیتهای قانونی و مصنوع و وجه غالب طبیعی اراضی در وضع موجود.
مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون تعیین محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهر	بند «۴»	تبصره «۲»: در تعیین حریم روستای واقع در حریم شهر اقدام‌ها به گونه‌ای خواهد بود که ضمن رعایت مرز تقسیمات کشوری هرگز با محدوده شهر تداخلی نداشته باشد.
		تبصره «۳»: مراجع تصویب‌کننده طرح‌های هادی موظفند ضمن توجه به ضوابط و مقررات طرح جامع شهر اصلی، اندازه و شکل حریم روستاهای واقع در حریم شهرها را به نحوی تعیین کنند که نقش و ماهیت حریم شهر اصلی مطابق ماده (۲) قانون تعاریف محدوده و حریم مخدوش و مختل نشود.

مأخذ: همان.

۲-۳. عوامل مؤثر در تعیین حریم شهر

بنابر نگرش نظام‌مند به حریم، مهم‌ترین خرد نظام‌های مؤثر در مشخص شدن اندازه و اراضی مشخص شده برای حریم شهرها، به دسته‌های زیر تقسیم می‌شود:

۱ عوامل اقتصادی

- اقتصاد پایه شهری،
- سیاستگذاری‌های آتی،
- مالکیت زمین،
- منابع درآمد شهرداری،
- قیمت زمین،
- هزینه‌های مسکن،
- هزینه‌های مرتبط با حمل و نقل.

۲ عوامل جمعیتی، اجتماعی و فرهنگی

- اندازه جمعیت و مشخصات آن (رشد جمعیت، الگوی مهاجرت، ساختار سنی و جنسی)،
- تحرک‌های شهری (مهاجرت، جابه‌جایی و جدایی‌گزینی)،
- عوامل طبیعی (محیطی)،
- عوارض طبیعی (کوه، رودخانه و جنگل)،
- تهدیدهای زیست‌محیطی (گسل، مناطق سیل‌گیر و دامنه کوه‌ها)،
- توپوگرافی،
- عوامل کالبدی،
- شبکه حمل و نقل و نظام دسترسی‌ها،
- نظام تقسیمات و عملکرد شهر،
- میزان خدمات و تسهیلات شهری و پراکنش فضایی آنها،
- نظام سکونت و فرم شهر،
- استعداد اراضی و نظام کاربری اراضی.

۳ عوامل سیاسی (حقوقی)

- قلمروهای سیاسی.

۴ قوانین، مقررات، برنامه‌ها و طرح‌های ادارات و سازمان‌ها

- قوانین و مقررات خاص و عام،
- موارد قانونی و مستثنیات [۱۴].

علاوه بر موارد ذکر شده در تعیین حریم شهرها باید یک سری الزام‌ها و ملاحظات مدنظر قرار گیرد. به طور مثال از نظر مامفورد، محدودیت‌های فیزیکی محض در برابر گسترش مادرشهر به سه شرط برقرار می‌شوند:

- میزان آبی که توسط مردم مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد، بدون اینکه به همسایه رقیب تجاوز شود.
- میزان زمین آماده، پیش از آنکه یک مادرشهر به دیگری بپیوندد و درهم ادغام شوند.
- هزینه‌های حمل و نقل هم از نظر زمانی و هم مالی، زیرا با افزایش فاصله از مرکز به نقطه‌ای می‌رسیم که در آنجا، کشش جاذبه‌ای مادرشهر

کم می‌شود و حمل و نقل به سایر مراکز قابل دسترسی را مطلوب‌تر می‌سازد، مشروط بر این که این مراکز مزایای اقتصادی قابل مقایسه‌ای را ارائه دهند [۱۵].

تعریف حریم در نظام مدیریتی و برنامه‌ریزی شهرسازی کشور در قانون «تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها» صورت گرفته است. ضرورت توجه به حریم شهرها از این نظر است که این اراضی به عنوان قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهرها، انتظارات زیر را برآورده می‌کنند:

- حفظ اراضی مناسب برای توسعه آتی و درازمدت شهر؛
- حفاظت از پهنه‌های زیستی و اکولوژیکی اطراف شهرها به عنوان منبع تداوم حیات منطقه؛
- حفاظت از شهر در مقابل آلاینده‌ها؛
- جلوگیری از ایجاد و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی به صورت حاشیه‌نشینی؛
- حفاظت از شهر در مقابل سوانح طبیعی؛
- استقرار کاربری‌های بزرگ مقیاس و فراشهری که امکان استقرار آنها در محدوده شهر وجود ندارد؛
- حفظ حقوق بیت‌المال و جلوگیری از تصاحب زمین‌های با کیفیت اطراف شهر؛
- پایش توسعه کالبدی روستاهای موجود در حریم شهرها [۱۶].

۴. نهادهای تعیین کننده محدوده و حریم شهر



نهادهای مرتبط با تعیین و تصویب حریم شهرها براساس قوانین به صورت ذیل هستند:

شکل ۴. نهادهای دخیل در تعیین حریم شهرها

قوانین و مقررات مرتبط با نهادهای تعیین کننده حریم شهر	نهادهای دخیل در تعیین حریم شهر
قانون شهرداری ماده ۹۹ تعیین حدود حریم و نقشه جامع شهر: شهرداری	طرح جامع و هادی شهر (وزارت راه و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران)
قانون تعاریف محدوده و حریم شهرها، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها ماده ۵ و ۶ تعیین محدوده و حریم شهر: طرح جامع یا هادی شهر	شهرداری
قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی شهر بند ۱۱ ماده ۷۱ یکی از وظایف شورای شهر: همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح هادی و جامع شهرسازی	شورای شهر
قانون نظارت بر گسترش شهر تهران ماده ۴ تهیه توسط شهرداری و تأیید وزارت کشور و راه و شهرسازی	وزارت کشور
مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون سند پهنه‌بندی حریم ماده ۳ از بند الف الزام شهرداری پایتخت به طرح هرگونه تغییر و اصلاح در محدوده ۲۵ ساله تهران پس از اخذ نظر انجمن شهر و تصویب شورای عالی شهرسازی در شورای مذکور، جهت اجرا پس از تصویب	وزارت راه و شهرسازی
مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون تعیین محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها بند ۱ مغایرت با اساس طرح جامع شهر در صورت تجاوز حریم روستاهای واقع در حریم شهرها از حدود مقرر (۲۰ درصد محدوده مصوب روستا در استان‌های شمالی و یک برابر محدوده روستا در سایر استان‌ها)، و لزوم ارائه موضوع پس از تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به شورای عالی شهرسازی و معماری ایران یا کمیته انطباق مصوبات شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها با سیاست‌های شورای عالی	شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان
تدوین دستورالعمل نحوه تعیین حریم روستاها و پهنه‌بندی آن و مراجع نظارتی، کنترل و صدور پروانه توسط کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت کشور، وزارت جهاد کشاورزی، بنیاد مسکن و معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی و ابلاغ آن از طریق وزارت کشور و بنیاد مسکن به مراجع متولی تهیه و اجرای طرح‌های هادی بند ۲	شورای عالی شهرسازی و معماری ایران
تعیین اندازه و شکل حریم روستاهای واقع در حریم شهرها توسط مراجع تصویب کننده طرح‌های هادی، علاوه بر توجه به ضوابط و مقررات طرح جامع شهر اصلی بند ۴	کارگروه متشکل از نمایندگان وزارت کشور، جهاد کشاورزی، معاونت معماری و شهرسازی وزارت راه و شهرسازی و بنیاد مسکن
تعیین و تغییر محدوده و حریم طرح هادی روستاهای واقع در حریم شهر، منوط به طی مراحل قانونی و تأیید شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بند ۵	بنیاد مسکن

مأخذ: همان.

همان گونه که در شکل ۴ نیز نشان داده شده است؛ طرح جامع شهری مهم‌ترین سند اجرایی در تعیین حریم شهر محسوب می‌شود. این طرح پس از تهیه توسط مشاوران ذی‌صلاح و بررسی در مراجع تخصصی، در فرایند قانونی تصویب قرار گرفته و مبنای اقدامات شهرداری‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی در محدوده و حریم شهر قرار می‌گیرد. در این فرایند، نقش کمیسیون‌های تخصصی، کارگروه‌های امور زیربنایی و شهرسازی و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در بررسی و انطباق پیشنهادها با ضوابط ملی و منطقه‌ای اهمیت ویژه‌ای دارد.



از منظر نهادی، مدیریت حریم میان دستگاه‌های متعددی توزیع شده است. شهرداری‌ها به‌عنوان متولی اصلی مدیریت شهری، مسئول اجرای ضوابط، کنترل ساخت‌وساز و نظارت بر فعالیت‌های واقع در حریم هستند؛ با این حال، دستگاه‌هایی نظیر وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور، سازمان جهاد کشاورزی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، سازمان حفاظت محیط‌زیست و سایر نهادهای مرتبط نیز براساس صلاحیت قانونی خود در فرایند تصمیم‌گیری و نظارت نقش دارند.

این ساختار چندلایه اگرچه امکان بهره‌گیری از ظرفیت تخصصی دستگاه‌های مختلف را فراهم می‌کند، اما در عمل می‌تواند موجب بروز چالش‌هایی نظیر تعدد مراجع تصمیم‌گیر، تداخل صلاحیت‌ها، طولانی شدن فرایندهای اداری و کاهش انسجام مدیریتی شود. به‌ویژه در مواردی که حریم شهرها با روستاها، اراضی کشاورزی، مناطق طبیعی یا محدوده عملکردی کلان‌شهرها تداخل پیدا می‌کند، نبود سازوکار هماهنگ‌کننده مؤثر می‌تواند زمینه ایجاد تعارض میان دستگاه‌های مسئول را فراهم کند.

در نتیجه نظام حقوقی موجود، از یک‌سو دارای مجموعه‌ای نسبتاً گسترده از ابزارهای قانونی برای حفاظت، کنترل و ساماندهی حریم شهرها است، اما از سوی دیگر، پراکندگی مقررات و تعدد نهادهای مداخله‌گر، ضرورت حرکت به سمت مدیریت یکپارچه حریم را آشکار می‌سازد. بنابراین، اصلاح نظام مدیریت حریم شهرها نیازمند هماهنگ‌سازی قوانین، تعیین دقیق‌تر حدود صلاحیت دستگاه‌ها، تقویت نقش نهاد متولی و ایجاد سازوکارهای نظارتی مؤثر است.

۵. نظارت بر حریم شهرها

نظارت بر حریم شهر شامل ساخت‌وساز در محدوده و حریم شهرها، صدور پروانه ساختمانی، تغییر کاربری و افراز و تفکیک در این محدوده است. طبق ماده (۹۹) قانون شهرداری نظارت بر احداث ساختمان‌ها و تأسیساتی که مطابق طرح‌ها و ضوابط مصوب در حریم شهر مجاز شناخته شده‌اند، و نیز حفاظت از حریم شهر — به استثنای شهرک‌های صنعتی که از محدوده قانونی و حریم شهرها و شمول قانون شهرداری خارج هستند — برعهده شهرداری است. هرگونه ساخت‌وساز خارج از ضوابط و مقررات در حریم شهر، تخلف محسوب شده و با متخلفان مطابق قوانین و مقررات مربوط برخورد خواهد شد. به‌صورت خلاصه قوانین مرتبط با این موضوع را می‌توان به‌صورت ذیل نشان داد.

جدول ۱۲. قوانین و مقررات مرتبط با قواعد ساخت‌وساز، تغییر کاربری، افراز و تفکیک در حریم شهرها

عنوان	ماده / تبصره	توضیحات
قانون شهرداری	ماده (۹۹)	نظارت بر ساخت‌وساز در خارج از حریم شهرها: برعهده شهرداری
		رسیدگی به تخلفات ساخت‌وساز در خارج از حریم: کمیسیون ماده (۹۹)
	ماده (۱۰۰)	نظارت بر ساخت‌وساز و صدور پروانه در محدوده و حریم شهر: برعهده شهرداری
		رسیدگی به تخلفات ساخت‌وساز در محدوده و حریم شهر: کمیسیون ماده (۱۰۰)
قانون نوسازی و عمران شهری	ماده (۱۰۱)	تفکیک یا افراز در محدوده و حریم شهر: توسط ادارات ثبت اسناد و املاک براساس نقشه تأیید شده شهرداری
	ماده (۱)	نوسازی، عمران شهری، اصلاحات، ارائه خدمات و ...: از وظایف شهرداری و براساس نقشه جامع شهر

عنوان	ماده/ تبصره	توضیحات
قانون نظارت بر گسترش شهر تهران	ماده (۱)	تشکیل جلسات توسط شورای اقتصاد به منظور تعیین خطمشی و ایجاد هماهنگی و نظارت بر توسعه شهر تهران و جلوگیری از رشد نامحدود آن با حضور وزیر آبادانی و مسکن، آب و برق، کشور و شهردار پایتخت
	ماده (۲)	صدور پروانه ساختمانی و اقدام به ساختمان در حد فاصل بین محدوده خدمات شهری فعلی و محدوده ۲۵ ساله شهر و تفکیک اراضی در حد فاصل مزبور: توسط شورای مذکور در ماده یک
قانون لغو مالکیت اراضی موات در بین محدوده ۲۵ ساله قانونی شهرداری تهران و حریم استحفاظی آن	ماده واحده	لغو مالکیت اشخاص نسبت به کلیه اراضی واقع در محدوده بیست و پنج ساله قانونی شهر تهران و حریم استحفاظی، به صورت موات معطل مانده و فاقد عمران و آبادانی
	تبصره «۱»	تشخیص اراضی مزروعی یا باغ به عنوان زمین کشاورزی توسط کمیسیون منتخب متشکل از نمایندگان وزارت کشاورزی و عمران روستایی، وزارت راه و شهرسازی و شهرداری تهران و صدور پروانه فعالیت از سوی وزارت کشاورزی و عمران روستایی
	تبصره «۲»	ترتیب عمران، استفاده و تبدیل اراضی موات موضوع این قانون به منطقه سبز، براساس برنامه شهرداری تهران با مشارکت وزارت کشاورزی و عمران روستایی
قانون حفظ و گسترش فضاهای سبز در شهرها	ماده (۱)	حفظ و گسترش فضاهای سبز و باغات و جلوگیری از قطع درختان در محدوده و حریم شهرها، از وظایف شهرداری – تشخیص باغ بودن اراضی، در صلاحیت شورای شهر
قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات	ماده (۱)	ممنوع بودن تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکها جز در موارد ضروری
	تبصره «۱»	تشخیص موارد ضروری در هر استان، در صلاحیت کمیسیون مرکب از رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی، رئیس سازمان مسکن و شهرسازی، مدیرکل حفاظت محیط زیست استان و یک نفر نماینده استاندار، به ریاست رئیس سازمان جهاد کشاورزی
	تبصره «۲»	استعلام از سازمانهای جهاد کشاورزی در موارد تفکیک، افزاز و تقسیم اراضی زراعی و باغها و تغییر کاربری آنها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکها، توسط ادارات ثبت اسناد و املاک، دفاتر اسناد رسمی و سایر هیئتها و مراجع مربوطه
قانون تعاریف محدوده و حریم شهرها، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن	ماده (۲)	هرگونه استفاده برای احداث ساختمان و تأسیسات در داخل حریم شهر تنها در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرحهای جامع و هادی
		نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات در داخل حریم شهر و حفاظت از حریم به استثنای شهرکهای صنعتی به عهده شهرداری



عنوان	ماده/ تبصره	توضیحات
مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون سند پهنه‌بندی حریم	ماده (۳) تبصره «۱»	انجام هرگونه اقدام در حریم توسط شهرداری‌ها و سایر مراجع، صرفاً در چارچوب اسناد، احکام و ضوابط سند پهنه‌بندی حریم در طرح‌های توسعه و عمران
	ماده (۵)	استقرار کاربری‌های بزرگ‌مقیاس با عملکرد شهری و فراشهری در حریم شهر، برای کاربری‌های غیرقابل استقرار در محدوده شهر، مشروط به رعایت موازین قانونی، اولویت میبانت از اراضی حریم و پیش‌بینی در سند پهنه‌بندی حریم پس از تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری
	ماده (۷)	صدور پروانه در حریم شهر، مطابق سند پهنه‌بندی حریم مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری، ضوابط و جداول مربوطه و با اخذ مجوز کارگروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی
		لزوم اخذ مصوبه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و طی مراحل قانونی لازم در موارد ایجاد مغایرت اساسی با سند پهنه‌بندی حریم، با تشخیص مغایرت اساسی توسط مراجع استانی مربوطه
مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون تعیین محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها	بند «۳»	مرجع رسیدگی به تخلفات واقع در حریم روستاهای واقع در حریم شهر با توجه به مفاد مواد (۱۰۰) و (۹۹) قانون شهرداری کمیسیون تبصره «۲» بند «۳» ماده (۹۹) قانون شهرداری
	بند «۴»	تعیین مرجع کنترل و نظارت بر اراضی واقع در حریم روستاهای واقع در حریم شهرها، به استناد ماده (۱۰۰) آیین‌نامه استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم و محدوده شهرها، توسط معاون امور عمرانی استانداری

مأخذ: همان.

با توجه به موارد مطرح شده در قوانین مرتبط با حریم شهر در این زمینه، می‌توان نهادهای مرتبط با این موضوع را شامل موارد ذیل برشمرد:

شکل ۵. نهادهای دخیل در ساخت و ساز، تغییر کاربری و افراز و تفکیک در حریم شهرها



مأخذ: همان.



بررسی قوانین و مقررات مرتبط با ساخت و ساز، تغییر کاربری، افراز و تفکیک اراضی در حریم شهرها نشان می‌دهد که مدیریت این پهنه، متأثر از مجموعه‌ای از مقررات در حوزه‌های مدیریت شهری، شهرسازی، حفاظت از اراضی کشاورزی، منابع طبیعی و تقسیمات فضایی است. این مقررات، ضمن تعیین حدود صلاحیت دستگاه‌های اجرایی و مراجع نظارتی، چارچوب حقوقی لازم برای کنترل توسعه کالبدی، جلوگیری از تخلفات ساختمانی و صیانت از اراضی ارزشمند پیرامونی شهرها فراهم کرده‌اند.

در حوزه کنترل ساخت و ساز و نظارت بر فعالیت‌های عمرانی، قانون شهرداری مهم‌ترین مبنای قانونی محسوب می‌شود. براساس مواد (۹۹) و (۱۰۰) این قانون، وظایف نظارتی و رسیدگی به تخلفات ساختمانی براساس موقعیت جغرافیایی اراضی میان مراجع مختلف تقسیم شده است. به گونه‌ای که نظارت بر ساخت و ساز در محدوده و حریم شهرها و صدور پروانه ساختمانی در صلاحیت شهرداری قرار دارد و تخلفات ساختمانی در محدوده و حریم شهرها در کمیسیون ماده (۱۰۰) مورد رسیدگی قرار می‌گیرد؛ در حالی که تخلفات خارج از حریم شهرها در صلاحیت کمیسیون ماده (۹۹) قرار دارد. همچنین، ماده (۱۰۱) قانون شهرداری، فرایند تفکیک و افراز اراضی در محدوده و حریم شهرها را به تأیید نقشه‌های مربوط توسط شهرداری و رعایت ضوابط شهرسازی مرتبط کرده است.

در کنار قانون شهرداری، قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها نقش اساسی در تبیین جایگاه حقوقی حریم شهر دارد. مطابق ماده (۲) این قانون، حریم شهر به عنوان پهنه‌ای تحت مدیریت شهری شناخته می‌شود که هر گونه استفاده از آن برای احداث ساختمان و تأسیسات باید در چارچوب ضوابط و مقررات طرح‌های جامع و هادی انجام پذیرد. همچنین، نظارت بر احداث بنا و تأسیسات در حریم شهر و حفاظت از این محدوده، به استثنای شهرک‌های صنعتی، بر عهده شهرداری قرار گرفته است. این حکم، جایگاه شهرداری را به عنوان متولی اصلی کنترل توسعه کالبدی در حریم تثبیت می‌کند.

در حوزه حفاظت از اراضی کشاورزی و کنترل تغییر کاربری، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، یکی از مهم‌ترین ابزارهای حقوقی محسوب می‌شود. این قانون با تعیین اصل ممنوعیت تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها، تغییر کاربری را صرفاً در موارد ضروری و پس از بررسی و تأیید کمیسیون ذی صلاح مجاز دانسته است. همچنین، برای فرایندهای ثبتی مانند تفکیک، افراز و تقسیم اراضی کشاورزی، اخذ استعلام از مراجع جهاد کشاورزی الزامی شده است. این مقررات نشان‌دهنده رویکرد قانونگذار در جلوگیری از تبدیل اراضی تولیدی و طبیعی به کاربری‌های غیر کشاورزی و کنترل آثار توسعه شهری بر پیرامون شهرهاست.

از سوی دیگر، قانون نوسازی و عمران شهری با تأکید بر نقش شهرداری در اجرای برنامه‌های نوسازی، اصلاحات شهری و ارائه خدمات عمومی، ارتباط میان مدیریت شهری و برنامه‌های توسعه کالبدی را تقویت کرده است. این قانون، اقدامات عمرانی شهری را در چارچوب طرح‌های جامع و برنامه‌های مصوب شهری ساماندهی می‌کند.

در خصوص شهر تهران، قوانین خاصی مانند قانون نظارت بر گسترش شهر تهران و قانون لغو مالکیت اراضی موات واقع در محدوده بیست و پنج ساله قانونی شهر تهران و حریم استحفاظی آن، نشان‌دهنده تلاش قانونگذار برای کنترل توسعه فیزیکی کلان‌شهر و جلوگیری از گسترش بی‌ضابطه آن است. این قوانین با ایجاد سازوکارهای خاص برای کنترل ساخت و ساز، تفکیک اراضی و تعیین تکلیف اراضی فاقد عمران و آبادانی، رویکرد مداخله فعال دولت و مدیریت شهری در کنترل توسعه پیرامونی را نشان می‌دهند.

در سطح مقررات تخصصی شهرسازی، مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون سند پهنه‌بندی حریم نقش مهمی در تکمیل نظام حقوقی حریم ایفا کرده است. این مصوبه با الزام شهرداری‌ها و سایر مراجع به انجام هر گونه اقدام در حریم در چارچوب اسناد، احکام و ضوابط سند پهنه‌بندی حریم، تلاش کرده است فرایند استقرار فعالیت‌ها و صدور مجوزها را براساس ظرفیت‌های محیطی و فضایی هر پهنه ساماندهی کند. همچنین، صدور پروانه در حریم شهر را منوط به رعایت ضوابط سند پهنه‌بندی و اخذ مجوزهای لازم از مراجع تخصصی دانسته و در موارد مغایرت اساسی با سند، طی فرایندهای قانونی اصلاح طرح را الزامی کرده است.

موضوع روستاهای واقع در حریم شهرها نیز یکی از مسائل پیچیده نظام مدیریت حریم است که در مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری مورد توجه قرار گرفته است. این مقررات تلاش کرده‌اند ضمن جلوگیری از تداخل صلاحیت میان مدیریت شهری و مدیریت

روستایی، مرجع کنترل، نظارت و رسیدگی به تخلفات در این مناطق را مشخص کنند. براساس این ضوابط، رسیدگی به تخلفات ساختمانی در حریم روستاهای واقع در حریم شهرها در صلاحیت کمیسیون موضوع تبصره «۲» بند «۳» ماده (۹۹) قانون شهرداری قرار گرفته و مرجع کنترل و نظارت بر اراضی این مناطق نیز مطابق مقررات مربوط تعیین می‌شود.

۶. رویکردها و ابزارهای مدیریت حریم شهرها

با توجه به اینکه تحولات مربوط به شهرها به موازات فعالیت‌های انسانی شکل می‌گیرد، شهرها با جذب و جلب انسان‌ها موجب گسترش فضاها شده و نیاز به فضاهای جدیدتری را طلب می‌کند که این امر موجب تحولات حریم شهرها می‌شود. رویکردها و همچنین نظریات مختلفی در خصوص حریم شهرها در ایران و جهان مطرح است.

■ **رویکرد مدیریت رشد شهری:** بر اعمال محدودیت بر گسترش‌های حومه‌ای از طریق تعریف خطوط محدودکننده یا احداث کمربندهای سبز تأکید دارد. در این راستا مدیریت رشد در تلاش است برنامه‌هایی را تبیین کند که توازن میان توسعه و حفاظت از اراضی را برقرار سازد. از اهم این برنامه‌ها می‌توان به پهنه‌بندی، نظام تفکیک، مقررات استفاده از زمین، توجه به ظرفیت تحمل محیط، حدود رشد شهری یا حلقه‌های شهری اشاره داشت [۱۰].

■ **رویکرد برنامه‌ریزی و مدیریت راهبردی:** در پی ایجاد تعادل بین راهبردهای بلندمدت و میان‌بخشی و تدبیر شیوه‌های دخالت کوتاه‌مدت در نواحی پیراشهری است. این گونه از رویکردها بیشتر جنبه‌های برنامه‌ریزی استراتژیک را در خود منعکس کرده و در تلاش هستند که نواحی حومه‌ای را با نگرشی هدفمند مدیریت کرده و کنترل کنند.

■ **رویکرد محدودسازی شهری:** به دنبال مدیریت رشد پراکنده شهری است. اغلب در این زمینه به سه سیاست مشخص اشاره شده است:

■ **حریم به معنای مرزهای توسعه شهری:** مرز توسعه شهری خطی است که به عنوان حدفاصل میان محدوده شهری و منطقه روستایی پیرامون آن، رسم شده است. پهنه‌بندی نواحی داخل خط برای کاربری‌های شهری و بیرون خط برای کاربری‌های روستایی است. وجه تمایز مرزهای توسعه شهری و کمربند سبز در این است که اولی قرار نیست دائمی باشد و محدوده بر حسب نیاز گسترش می‌یابد. گاهی محدوده گسترش آینده نیز مشخص می‌شود [۱۷].

■ **حریم به معنای مرزهای خدمات شهری:** مرز خدمات شهری سیاست دیگری برای مهار توسعه شهری است که از سیاست مرزهای توسعه شهری منعطف‌تر است. به این صورت که این مرز شامل محدوده‌ای است که فراتر از آن برخی از خدمات شهری زیرساختی همچون آب، فاضلاب و برق و مشابه این‌ها عرضه نمی‌شود؛ اما زمین‌های خارج از این محدوده قابل ساخت‌وساز هستند.

■ **حریم به معنای کمربند سبز:** کمربندهای سبز محدودکننده‌ترین شکل از سیاست‌های محدودسازی رشد شهری هستند. به کمک کمربند سبز می‌توان به الگوی توسعه شهری در مقیاس منطقه‌ای و زیرمنطقه‌ای شکل داد. این طرح‌ها به حفاظت مناطق روستایی «زمین‌های کشاورزی، جنگل و دیگر مصارف» کمک می‌کنند و در راستای توسعه پایدار شهری گام مهمی تلقی می‌شوند [۱۸].

■ **کمربند سبز:** بسیاری از حکومت‌های شهری برخی اشکال سیاست برنامه‌ریزی را برای تحدید رشد شهری مورد استفاده قرار می‌دهند. در بخش‌هایی از اروپا مانند انگلیس و هلند، تحدید رشد شهری یک ایده قدیمی است که در بخش‌های متعددی از سیاستگذاری توسعه شهری آنجاریشه دوانده است. در سال‌های بین جنگ، رشد و توسعه حمل‌ونقل باعث گسترش شهر فراسوی محدوده شهری شد که پاسخ حکومت لندن تعیین و تعریف کمربند سبز به عرض ۳۰ کیلومتر پیرامون شهر بود. میزان خالص تغییر کاربری زمین از روستایی به شهری در انگلستان حدود هزار هکتار در سال است که این میزان در آلمان ۴۷ هزار هکتار و در ایالات متحده حدود ۶۰۰ هزار هکتار است که این اختلاف به دلیل اعمال سیاست کمربند سبز است [۱۹] [۲۰]. در دهه ۱۹۹۰ آثار کمربند سبز مورد ارزیابی قرار گرفت و یافته‌ها حاکی از آن بود که این سیاست در تحدید پراکنده‌رویی شهری و جلوگیری از ادغام شهری بسیار مؤثر بوده است.



■ **نواحی حومه‌ای:** توسعه حومه‌ای، نشانگر تبدیل شدن زمین در طی یک دوره چندساله از روستایی به شهری است. حومه‌ها اساساً به‌عنوان نواحی مسکونی در فاصله سفرهای آونگی روزانه به مقاصد اشتغال، خرید و سرگرمی شکل می‌گیرند. وجود سیستم حمل‌ونقل عمومی به ساکنان حومه‌ای اجازه می‌دهد تا در هاله شهری زندگی کنند و دسترسی مناسبی به محل کار در شهر مرکزی داشته باشند. با رشد حومه‌نشینی، خرده‌فروشان نیز کسب‌وکار خود را در نزدیکی مشتریان جدید مستقر می‌کنند و صنایع نیز شروع به استقرار در حومه‌ها می‌کنند، جایی که زمین هزینه‌های کمتری دارد و فرصت‌های گسترش فعالیت فراهم است. نواحی کلان‌شهری با ادامه رشد خود حلقه‌های دوم و سوم را تجربه می‌کنند و بسیاری از آنان اکنون به‌سوی نواحی فراشهری گسترش یافته‌اند. نواحی فراشهری در واقع حوزه تولید سفرهای آونگی محسوب می‌شود که به افزایش عمده‌ای در قابلیت دسترسی در نواحی کلان‌شهری منجر شده و امکان گسترش آن را فراهم نموده است [۲۰][۲۱].

■ **نواحی پیراشهری:** ویژگی اصلی این بخش‌ها افزایش هر روزه تراکم جمعیت سرشار از خانه‌های روستایی، آلونک‌نشینی کم، منابع درآمدی متعدد، عدم وجود مقررات، وجود مجادله بر سر حقوق تصرف زمین، تغییر ناهماهنگ زمین‌های کشاورزی به مسکونی، آلودگی مسائل زیست‌محیطی، بهره‌برداری شدید از منابع است. این مناطق، مناطق پیرامون شهری و نواحی اطراف و گرداگرد شهرهاست که شهرها در درون آن گسترش یافته و بر آن نفوذ دارند. نواحی پیرامون شهری را به‌راحتی می‌توان به‌عنوان حاشیه شهر و لبه نواحی شهری تعریف کرد که شهر در آن گسترش می‌یابد. تمامی توسعه‌های بیرونی زمین‌های شهری اساساً در نواحی پیرامون شهری روی می‌دهد. نواحی پیراشهری را می‌توان در ارتباط با ناحیه شهری در قالب مرز توسعه درونی آن، ناحیه روستایی و مرز بیرونی آن و نیز زمین‌های در بین تعریف کرد [۲۲][۲۳].

■ **هاله شهری:** منظور از این مفهوم ناحیه ساخته شده‌ای است که بیرون از مرزهای بلافصل محدوده شهرداری شکل گرفته است. هاله شهری یا هاله روستایی - شهری نشان از محدوده‌ای است که بین مرکز شهری یا کلان‌شهری در حال رشد و محدوده ساخته شده آن (ناحیه کاملاً شهر) با پسرکانه روستایی (ناحیه کاملاً روستایی) قرار دارد. این نواحی ترکیبی از کاربری‌های شهری، حومه‌ای و روستایی با ویژگی‌های اقتصادی - اجتماعی مربوطه است. منابع مختلف هاله روستایی - شهری را ناحیه‌ای معرفی می‌کنند که در ابعاد جمعیت شناختی، اجتماعی و کاربری زمین به سرعت در حال گذار است [۲۱][۲۵][۱۹].

■ **محدوده اعمال قدرت فرامرزی:** مفهوم محدوده اعمال قدرت فرامرزی بیشترین شباهت را با مفهوم حریم شهری در ایران دارد. در برخی کشورها همچون آمریکا قوانینی در جهت اجازه به حکومت شهری برای اعمال قدرت بر قلمروهای بلافصل پیرامون شهری وجود دارد. هرچقدر جمعیت و حوزه نفوذ شهر مرکزی بیشتر باشد گستره اعمال قدرت فرامرزی بیشتر خواهد گشت. در آمریکا املاک موجود در محدوده شهر تابع مالیات و مقررات شهرداری است و شهرداری به آنان خدمت‌رسانی می‌کند. نواحی بیرون از مرزهای شهر جزو نواحی تأسیس نیافته به لحاظ حقوقی است و در بسیاری از ایالات تابع مالیات وضع شده از سوی شهرستان است و خدمات خود را از آنجا دریافت می‌کند [۲۱].

■ **رویکرد مدیریت یکپارچه حریم:** مدیریت یکپارچه مفهومی است که در برابر چندگانگی مراجع و عناصر مداخله‌گر در حوزه مدیریت شهری شکل گرفته است و با تداعی مفهوم دیگری چون حکومت محلی در پی ساماندهی حوزه مدیریت شهری در چارچوب سیستمی مشخص و جامع و با عناصری به هم پیوسته و یکپارچه می‌باشد [۲۶]. برای حریم شهرهای بزرگ و شهرهای کوچک همجوار به این صورت که تمام ذی‌نفعان کلیدی، یعنی همان ساکنان شهرها، شهرک‌ها و روستاهای واقع در حریم با توجه به توانایی خود حق اظهار نظر و مشارکت در امر برنامه‌ریزی و مدیریت این پهنه را داشته باشند و از توانایی تمام ارگان‌ها، شهرداری‌ها، فرمانداری‌ها و ادارات ذی‌ربط برای نظارت بر برنامه‌های مصوب در خصوص حریم استفاده شود.

۷. تجارب جهانی موضوع حریم کلان‌شهرها



بررسی تجارب جهانی مرتبط با موضوع حریم کلان‌شهرها، حاکی از آن است که تجارب جهانی بسیار متأثر از تحول تاریخی، ساختار حکومتی، تشکیلات دولتی، نوع تقسیمات کشوری و ... بوده و در نتیجه یافتن نمونه‌ای که از هر لحاظ با وضع کشور ما و مرکز سیاسی آن مطابقت داشته باشد، اگر نه غیر ممکن، دست کم بسیار دشوار است. در بررسی مذکور، تنوع تجربه‌ها در سه زمینه - عنوان، مراجع تصمیم‌گیری یا مدیریت و وسعت و مرز حریم - ارائه شده است.

۷-۱. تنوع در عنوان

در بسیاری از کشورهای اروپایی و آمریکای شمالی (کانادا و ایالات متحده) به پیروی از انگلستان، عبارت «کمر بند سبز» رایج شده است، با این حال در هلند به فضای سبز و بازی که در میانه شهرهای آمستردام، روتردام، لاهه و اوترشت واقع شده است، «قلب سبز راندستاد» گفته می‌شود و در کپنهاگ دانمارک به دلیل شباهت محدوده حریم به پنج انگشت دست، عنوان بر نامه انگشت‌ها^۱ به کار رفته است. در جمهوری کره و هندوستان، کمر بند سبز را ناحیه ساخت و ساز دارای محدودیت در توسعه^۲ گفته‌اند. در پورتلند ایالات متحده به حریم، مرز گسترش شهری^۳ که در واقع همان اصطلاح «محدوده ۲۵ ساله» است که در مورد تهران هم به کار می‌رفته است [۲۷].

۷-۲. تنوع در مراجع تصمیم‌گیری و مدیریت

در تجربه جهانی، بیش‌ترین تنوع، در شیوه مدیریت حریم دیده می‌شود. در سئول، جمهوری کره، گذشته از شهرداری‌ها، در مدیریت حریم وزارت ساختمان و ترابری (معادل وزارت راه و شهرسازی کشور) این وظیفه را بر عهده دارد. حتی در انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۹۹۷، کمر بند سبز یکی از شعارهای انتخاباتی بوده است. در کشور هند مدیریت حریم (که هرگز برنامه موفق نبوده)، به عهده دولت‌های ایالتی و اغلب سازمان‌های توسعه (یا ساخت و ساز)^۴ شهرها، مانند سازمان توسعه بنگلور^۵ است. مرجع نهایی سیاستگذاری برای کمر بندهای سبز در انگلستان «وزارت اجتماعات و حکومت‌های محلی» با همکاری «وزارت محیط زیست، غذا و امور روستایی» است. منتها وزارت اجتماعات با شعار «محلی‌گرایی»^۶ مدیریت عملی کمر بندهای سبز را به حکومت‌های محلی بخش‌ها^۷ و باروها^۸ واگذار کرده است. در کمر بند سبز پاریس علاوه بر شهرداری‌های محلی^۹، مدیریت به عهده شورای منطقه‌ای (استانی) ایل - دو - فرانس با همکاری مؤسسه بسیار توانمند مطالعاتی و برنامه‌ریزی به نام مؤسسه آمایش و شهرسازی ایل - دو - فرانس یا یوریف^{۱۰} است. باید توجه داشت که شورای منطقه‌ای ایل - دو - فرانس با ۲۰۹ عضو منتخب مردم و ۱۰ هزار کارمند، تشکیلات بزرگی است. در فرانکفورت آلمان کمر بند سبز به وسیله دولت ایالتی^{۱۱} ایجاد شده و شهرداری شهر فرانکفورت اختیارات مدیریتی خود را به شرکت وابسته به شهرداری به نام شرکت کمر بند سبز فرانکفورت^{۱۲} تفویض کرده است. در شهرهای کانادا مدیریت حریم متفاوت است و در اوتاوا حریم به وسیله کمیسیون ملی پایتخت شرکت دولتی (سازمان

1. Copenhagen Finger Plan

2. Restricted Development Zone (RDZ)

3. Urban Growth Boundary (UGB)

4. Development Authority (DA)

5. Bangalore Development Authority (BDA)

6. Localism

7. Districts

8. Barrouchs

9. Commune

10. Institut D'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF)

۱۱. آلمان سیستم فدراتیو دارد و ۱۶ ایالت از جمله ایالت هسه Hesse اختیارات بسیار زیاد به‌ویژه در زمینه آمایش سرزمین و شهرسازی دارند.

12. Greenbelt Frankfurt Ltd



ملی زمین و مسکن) اداره می‌شود. این شرکت مالک سه چهارم زمین‌های حریم است و با واسطه «وزارت ترابری، زیرساخت‌ها و اجتماعات محلی» با مجلس ملی ارتباط دارد. اما در اونتاریو مرجع نهایی مدیریت حریم «وزارت امور شهری و مسکن» است و شورای کمر بند سبز برای رایزنی با وزارت مذکور ایجاد شده است. در بخش‌هایی از حریم، مانند آبشار نیاگارا، وزارت منابع طبیعی نیز فعال است. دولت اونتاریو بنیاد دوستداران کمر بند سبز را ایجاد کرده و برای فعالیت آن مبلغ ۲۵ میلیون دلار اختصاص داده است. این بنیاد سازمان مستقل غیرانتفاعی در راستای حفاظت و ارتقای حریم بوده و اتحادیه کمر بند سبز اونتاریو اتحادیه سازمان‌های مردم‌نهاد برای مراقبت از حریم تشکیل شده است. در سائوپولوی برزیل برای مدیریت کمر بند سبز آن شورای مدیریتی ویژه تأسیس شده است و مؤسسه جنگل، سیاست‌های شورا را برنامه‌های اجرایی مبدل می‌سازد. در چین در امور مربوط به کمر بند سبز پکن (بیجین)، کمیته امور شهری حزب کمونیست بالاترین نقش را دارد [۲۷].

۳-۷. تنوع در مساحت و مرز حریم

بررسی تجربه جهانی قاعده خاصی را برای تشخیص مرز کمر بند سبز به دست نمی‌دهند. حتی در داخل یک کشور تناسبی میان جمعیت و وسعت حریم‌ها دیده نمی‌شود. در جمهوری کره برای مثال وسعت حریم شهر دائجئون کره ۴۴۱ کیلومتر مربع در برابر جمعیت ۱۴۹۵ هزار نفری است. جمعیت سئول ۶/۶ برابر آن است و اگر قرار بود نسبت حریم به جمعیت رعایت شود، حریم سئول بایستی نزدیک به دو برابر مساحت کنونی باشد. در بنگلور هندوستان با جمعیت بیش از ۵ میلیون نفر، مساحت کمر بند سبز و نواحی کشاورزی آن، که در سال ۱۹۸۴ به ۸۸۶ کیلومتر مربع می‌رسید، اینک از ۴۵۵ کیلومتر مربع تجاوز نمی‌کند. در پکن چین کمر بند سبز اینک ۱۲۳۰۸ کیلومتر مربع و جمعیت آن نزدیک به ۲۰ میلیون نفر است.

قاعده خاصی هم برای تشخیص مرز کمر بند سبز وجود ندارد. در پاریس کمر بند سبز محدوده واقع در میان دو دایره متحدالمرکز به شعاع ۱۰ و ۳۰ کیلومتری دروازه‌های شهر پاریس، تعیین شده سپس با مرز تقسیمات کشوری انطباق داده شده است. در سئول که کمر بند سبز با الهام از تجربه لندن ایجاد شده، محدوده آن به تقریب نواری به پهنای متوسط ۱۰ کیلومتر به مبدأ ۱۵ کیلومتری مرکز شهر سئول است. نکته شایان توجه اینکه گاهی مجموعه شهری (متروپلی) مانند لندن داخل کمر بند سبز شهر و در مواردی مانند تهران و پاریس، بیرون محدوده حریم شهر است [۲۷].

بررسی تجارب جهانی نشان می‌دهد که به لحاظ منطقی می‌توان دو سیاست با کارکرد کاملاً متضاد در دو سوی یک طیف را درباره حریم کلان‌شهری متصور بود:

۱. سیاست ممانعت کامل از توسعه که نمونه‌های اروپایی یا آمریکایی با ایجاد یا ایجاد قلمروهای فیزیکی (هاله سبز) دنبال می‌شود و ۲. سیاست آزادی کامل برای توسعه این محدوده. الگوی کمر بند سبز، سیاستی است برای تحدید و ممانعت کامل در برابر توسعه شهری که در یک سوی این طیف قرار می‌گیرد.

البته لازم به یادآوری است که مقصود از ممانعت از توسعه در اینجا توسعه مسکونی است، زیرا برای مثال با توجه به شرایط شهری مثل لندن و نیازها و ضرورت‌ها، این محدوده می‌تواند برای برخی از انواع توسعه غیرمسکونی که برای پایداری شهر ضرورت دارد، به کار رود. نمونه الگوی دیگر مدلی ایده‌آلی است و در کمتر جایی قابل جستجو است. با این وجود شکلی از آن که به حریم به عنوان ذخیره توسعه آتی می‌نگرد. در آمریکا پیدا شدنی است که البته مدل حریم در ایران مبتنی بر این تلقی آمریکایی است تا انگلیسی.

الگوی کمر بند سبز (برای مثال کمر بند سبز لندن) در حقیقت تعریف حریم (نه صرفاً برای شهر مرکزی بلکه برای کل ناحیه کلان‌شهری) است که با هدف ارتقای کیفیت محیطی ساکنان این منطقه تعریف می‌شود.

در نمونه لندن شهرهای متعددی درون کمر بند سبز قرار گرفته‌اند. این به معنی ممانعت توسعه هم برای لندن و هم شهرهای دیگر واقع در کمر بند سبز است. از دید محیطی و کیفیت زندگی نیز کل منطقه از این کمر بند سبز سود می‌برند. عقلانیت مورد نظر مجریان کمر بند سبز لندن در بیانیه سیاستی مرتبط، به روشنی آمده است. مقابله با پراکنده رویی نامحدود در شکل توسعه افقی پیوسته به شهرک مرکزی

و جلوگیری از ادغام شهرهای کوچک هم‌جوار و نیز حفاظت از نواحی روستایی و محدوده‌های تاریخی با ارزش پیراشهری در مقابل هر گونه دست‌اندازی از جمله پایه‌های عقلایی این سیاست تعریف شده است. به‌نظر می‌رسد ادامه شرایط موجود و نگرش به حریم به‌عنوان فضای توسعه آتی در تهران شرایط بسیار ناپایدارتری را برای سکونت کلیه ساکنان منطقه در آینده‌ای نه چندان دور به بار خواهد آورد. این شرایط نتیجه تلقی از حریم به‌عنوان یک کالای قابل مبادله و منبعی برای درآمدزایی است که از سوی کلیه نهادهای درگیر در مدیریت آن دنبال می‌شود [۲۸].

۸. چالش‌ها و مشکلات حریم شهرها و روستاها

۸-۱. چالش‌ها و مسائل حریم شهرها

چالش‌های حریم شهرها در کشور را می‌توان در ابعادی اعم از: حقوقی، مدیریتی، کالبدی، اقتصادی، اجتماعی، نظارتی و زیست‌محیطی طبقه‌بندی کرد. در بعد حقوقی، فقدان قوانین منسجم و هماهنگ‌کننده و نیز ابهام در وضعیت حقوقی اراضی از مسائل بنیادین است؛ در بعد مدیریتی، نبود مدیریت یکپارچه و تفرق نهادی میان دستگاه‌های متولی، اداره حریم را با مشکل روبه‌رو کرده است؛ در بعد کالبدی و توسعه‌ای، فشار رشد شهری، تغییر کاربری اراضی و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی حریم را با تهدید مواجه ساخته؛ و در بعد زیست‌محیطی نیز آلودگی، تخریب اراضی و تضعیف کارکردهای حفاظتی حریم از مهم‌ترین پیامدها به‌شمار می‌روند. درواقع بررسی‌ها حاکی از آن است که حریم شهرها دچار چالش‌ها و مشکلاتی بوده که در ذیل به اهم آنها اشاره می‌شود:

- ابهامات و خلأها در تعاریف مربوط به حریم (انطباق یا عدم انطباق با مرز تقسیمات سیاسی/وجود روستاها در حریم شهرها)؛
 - مشخص نبودن نحوه تعیین حریم شهر در قوانین؛
 - تعدد قوانین و نهادهای مرتبط با موضوع حریم (در تعریف محدوده و حریم، تعیین حریم و نظارت و رسیدگی به تخلفات در حریم)؛
 - عدم هماهنگی و یکپارچگی نهادهای مختلف مرتبط با موضوع حریم؛
 - فقدان قانون یکپارچه مدیریت حریم شهرها به‌ویژه پایتخت و مناطق کلان‌شهری؛
 - عدم وجود هماهنگی بین برخی قوانین بخشی و موضوعی با سایر قوانین و مصوبات؛
 - عدم انطباق تقسیمات سیاسی با قلمروهای شهری-منطقه‌ای (مجموعه شهری) در کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ و تناقض با قانون تعریف حریم؛
 - تناقض و ابهامات فراوان در قوانین و مقررات طرح‌های توسعه و عمران؛
 - نگرش بخشی به دستگاه‌های متولی حریم در قانون؛
 - عدم تعریف منابع درآمدی دستگاه‌های متولی حریم شهرها؛
 - وجود قوانین موازی یا متناقض حریم و در نتیجه کاهش قدرت اجرایی قانون؛
 - عدم توجه به نقش مردم در حریم؛
 - تعارضات قانونی و برداشت‌ها و تفاسیر احتمالی در قوانین و مقررات در حل معضلات محدوده و حریم شهرها و مسائل و مشکلات حقوقی حریم و پیرامون شهرها؛
 - ناکارآمدی کمیسیون ماده (۹۹) قانون شهرداری و عدم نظارت مناسب بر ساخت‌وساز غیرمجاز و تغییر کاربری در حریم شهرها؛
 - نحوه ارتباط شهرداری‌ها با سایر دستگاه‌های دولتی با توجه به فرابخشی بودن حریم و آسیب‌شناسی مشکلات موجود در زمینه مدیریت یکپارچه حریم شهرها.
- با توجه به چالش‌ها و مشکلات مطرح شده در این زمینه، چالش‌های فوق‌الذکر پیامدهایی دارد که به شرح است:



تعدد قلمروهای مدیریتی و ناهماهنگی در قوانین حریم شهرها: رشد سریع شهرنشینی و گسترش فیزیکی بی‌ضابطه کلان‌شهرها و اراضی پیرامون آنها، موجب شده است که امر برنامه‌ریزی، مدیریت و نظارت بر حریم با چالش‌های زیادی همراه باشد. این طرح‌ها با چالش‌ها و مسائل مختلفی در تقابل است؛ موضوع حریم کلان‌شهرها و عدم انطباق و تضاد با مواد (۲) و (۶) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، از همان بدو تصویب قانون مذکور محل مسئله جدی بین مدیریت شهری کلان‌شهرها با شهرها و روستاهای پیرامونی از یک سو و سطوح دولت محلی (فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها) از سوی دیگر بوده است. اما ریشه اصلی مسئله به نظام تقسیمات کشور و نحوه سازماندهی سیاسی فضای کلان‌شهرها بازمی‌گردد [۲۹]. در شهر تهران نیز براساس آنچه گفته شد و به استناد همان ماده (۲) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، حریم شهر بایستی منطبق با مرز سیاسی باشد و نباید از مرز تقسیمات سیاسی تجاوز نماید. این موضوع سبب ایجاد وقفه در امور و تداخل وظایف و مسئولیت‌های شهرداری‌های یاد شده و بروز مشکلاتی مانند ساخت‌وساز غیرمجاز در داخل بافت روستاها و اراضی کشاورزی شده که ادامه روند فعلی، تهدید جدی برای حریم شهر محسوب می‌شود [۳۰].

ساخت‌وساز غیرمجاز، تخریب اراضی کشاورزی، حاشیه‌نشینی و سکونتگاه‌های غیررسمی و افزایش مهاجرت در حریم شهرها: مدیریت شهرها در مرزهای قانونی و اداری آنها پایان نمی‌پذیرد. به همین دلیل لازم است برای اداره امور شهرها، حریمی در پیرامون آنها تحت کنترل و نظارت برنامه‌ریزان قرار گیرد. زیرا شهر همچنان که بر حریم پیرامون خود تأثیر می‌گذارد، از وقایع و تحولات آن نیز تأثیر می‌پذیرد. شهرداری‌ها به تبع چنین رابطه‌ای میان شهر و حریم، همان‌گونه که اصلی‌ترین نهاد در مواجهه با مسائل داخل شهرها محسوب می‌شوند، می‌بایست در مدیریت حریم شهرها نیز نقش اصلی را ایفا کنند. اما اکنون بخش عمده‌ای از مشکلات شهرداری‌ها نه در محدوده داخلی که ریشه در حریم شهر دارد. از جمله این مسائل و مشکلات می‌توان به رشد سکونتگاه‌های غیررسمی، ساخت‌وسازهای غیرقانونی و بی‌ضابطه، تغییر کاربری و تفکیک اراضی کشاورزی، خارج شدن زمین‌ها از بهره‌دهی کشاورزی، استقرار واحدهای صنعتی و صنفی پراکنده در حریم شهرها اشاره کرد. به همین دلیل، ساماندهی حریم شهر می‌تواند بر ساماندهی کالبدی محدوده شهر تأثیر داشته باشد. همچنین اصلاح حریم بر کیفیت زندگی ساکنان شهر مؤثر بوده و موجب حفاظت اراضی کشاورزی مرغوب می‌شود [۳۱].

تغییر کاربری اراضی در حریم شهرها: بررسی‌ها حاکی از آن است که نقش اقتصادی شهر، طرح‌های توسعه شهری، نقدینگی بالا و انباشت سرمایه در شهرها، قیمت بالای اراضی تغییر کاربری یافته، وابستگی سیاسی-اقتصادی کشور، گسترش بازار مسکن، بورس بازی زمین، توپوگرافی و مهاجرت، از عوامل مؤثر بر تغییرات کاربری اراضی شهری است. مشکلات اقتصادی مردم شامل؛ تغییر نظام معیشتی، افزایش کاذب قیمت‌ها، افزایش هزینه‌های زندگی، درآمدهای پایین و نداشتن پشتوانه مالی و به صرفه نبودن فعالیت‌های کشاورزی در زمین‌های با متراژ پایین ناشی از تفکیک اراضی و انحصار ورثه و از سویی قیمت بالای اراضی واقع در محدوده و حریم شهر نسبت به اراضی دوردست موجب تمایل مالکان به سمت خرید و فروش اراضی واقع در حاشیه شهرها و اقدام به تغییر کاربری این اراضی شده است که از این طریق سودی به مراتب بیش از فعالیت‌های کشاورزی و باغی کسب کرده‌اند [۳۲].

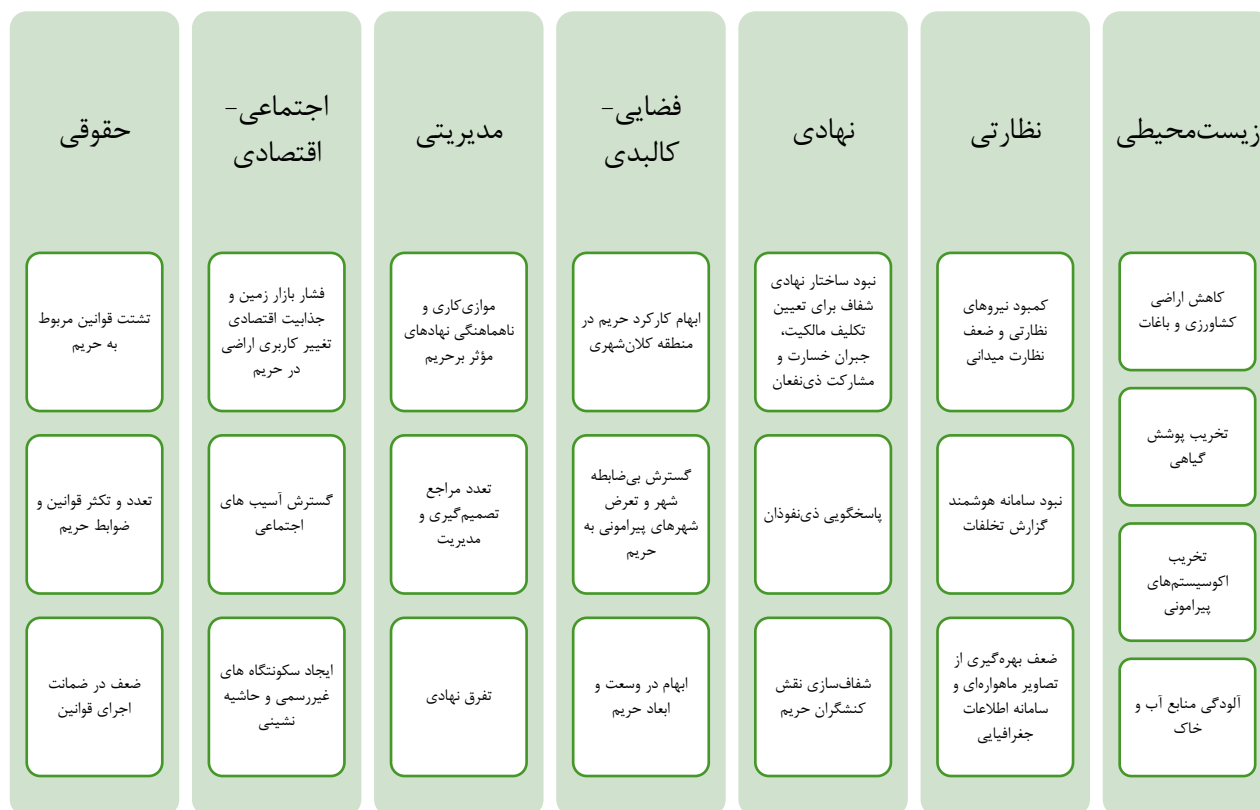
در واقع تغییر کاربری اراضی برای ساخت‌وسازهای بیشتر در حریم شهرها نمونه‌ای مهم از تأثیر گذاری انسان بر محیط زیست است که باعث پدید آمدن تغییرات ساختاری در ابعاد اجتماعی، اقتصادی و فیزیکی روستاها و شهرهای واقع در حریم می‌شود. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در سال ۱۳۷۴ با هدف جلوگیری از تغییر کاربری اراضی زراعی و تثبیت امنیت غذایی جامعه، هرگونه تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها را بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۱) قانون ممنوع اعلام کرده و برای مرتکب، علاوه بر قلع و قمع مستحذات، کیفر نقدی و در مواردی حبس نیز مقرر کرده است. اجرای این قانون در رویه قضایی همواره از جهات مختلف موضوع بحث بوده است؛ از جمله این موارد می‌توان به موضوع شمولیت یا عدم شمولیت مکانی قانون نسبت به اراضی واقع در حریم شهرها اشاره داشت. در حالی که برخی محاکم اراضی واقع در حریم شهرها را از دایره شمول این قانون خارج می‌دانند، برخی دیگر قایل به وصف جزایی تغییر کاربری اراضی حریم شهری هستند [۳۳].

تغییر کاربری بی‌رویه اراضی کشاورزی به ویژه اراضی حاصلخیز از مهم‌ترین چالش‌هایی است که اقتصاد روستاها و تحقق اهداف خود کفایی را با چالش جدی مواجه کرده است. بنابر آمار اعلامی، به طور متوسط در دوره زمانی ۱۴۰۱-۱۳۷۴ روزانه حدود ۶/۷ هکتار زمین کشاورزی به شکل غیرمجاز مورد تغییر کاربری قرار می‌گیرد که البته آمار واقعی بیش از این میزان است. از جمله عوامل حقوقی که سبب شده وضعیت تغییر کاربری اراضی کشاورزی به حد بحرانی برسد، میتوان به مواردی از جمله: ۱. تعدد و تنوع قوانین و مقررات (بیش از ۱۰۰ مورد)؛ ۲. تصویب احکام قانونی متناقض و معارض با حفظ کاربری اراضی کشاورزی، به ویژه ماده (۴) قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیرمجاز از خدمات آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز و آرای وحدت رویه شماره‌های ۷۵۹ و ۸۲۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور؛ ۳. خلأهای تقنینی در موضوع‌هایی مانند جذابیت‌زدایی از فعالیت‌های غیرمولد؛ ۴. عدم ضابطه‌مندی صحیح الحاق اراضی کشاورزی به محدوده شهرها، شهرک‌ها و روستاها و ۵. ضعف‌های قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها به‌ویژه از منظر فراهم‌سازی امکان تصمیم‌گیری سلیقه‌ای در تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری و شناسایی و مقابله با تغییر کاربری‌های غیرمجاز؛ اشاره داشت. بنابراین در حال حاضر، تصویب قانونی جامع با لحاظ تمامی جوانب اثرگذار بر حفاظت اراضی کشاورزی از ضروریات است [۳۴].

نظارت بر حریم شهرها: موضوع فضای پیرامون شهرها، به خصوص کلان‌شهرها، همواره از درجه اهمیت بالایی برخوردار بوده است. این موضوع تنها منحصر به کشور ایران نبوده و نیست. به نحوی که در هر کشوری با توجه به موقعیت و نوع مدیریت تدابیر و ضوابط خاصی را در نظر می‌گیرند. با توجه به افزایش قیمت زمین و مسکن در سال‌های اخیر، موضوع کنترل و نظارت بر ساخت‌وساز در پیرامونی کلان‌شهرها، اهمیت ویژه‌ای یافته است. در این میان نقش نهادهای مختلف در کنترل و مدیریت حریم حائز اهمیت است. با توجه به بررسی‌های صورت گرفته، تفرق مدیریتی، چه از نوع سیاسی و چه از نوع عملکردی وضعیت حریم را با نگرانی‌هایی روبه‌رو کرده است. نبود هماهنگی و تشریک مساعی در ارائه خدمات توسط نهادهای خدماتی از یک‌سو و اختلافات دستگاه‌های حاکمیتی و مدیریت شهری از سوی دیگر، سیمای متفرق و چند پاره را در حریم به وجود آورده است. در این راستا، معمولاً در مواقع اختلاف بین نهادها، قوانین و ضوابط می‌تواند راه چاره‌ای برای برون‌رفت از اختلافات و تنش‌ها باشد. به‌طوری که قوانین، فصل‌الخطاب دستگاه‌های مدیریتی بوده و باید همگی به قانون تمکین کنند. هر اندازه قوانین و مقررات بتوانند در اداره و مدیریت مطلوب حریم تأثیرگذار باشد نتیجه آن جلوگیری از اتلاف منابع مالی و انسانی، موازی‌کاری‌ها، دوباره‌کاری‌ها و رضایتمندی شهروندان و ساکنین بوده و در نتیجه چالش‌های کمتری را در حریم شاهد خواهیم بود. اگر چه قوانین تصویبی، در مواردی توانسته از برخی از مشکلات بکاهد. اما در بسیاری موارد دیگر نه تنها در کاهش چالش‌ها مؤثر نبوده، بلکه باعث بروز مشکلاتی هم در حریم شده است [۳۴].



شکل ۶. ابعاد و اهم چالش‌های مدیریت و نظارت بر حریم شهرها



مأخذ: همان.

۲-۸. چالش‌های سکونتگاه‌های روستایی حریم کلان‌شهرها

حریم روستاها، عرصه فضایی بین شهرها و روستاها هستند. این عرصه‌ها در روند توسعه‌شان با مسائل، تنگناها و چالش‌های متفاوتی روبه‌رو هستند که کمتر از منظر برنامه‌ریزان مورد توجه قرار گرفته‌اند.

مطالعات انجام شده در روستاهای واقع در پیرامون و حریم کلان‌شهرهای ایران که در فرایند خزش و خوردگی شهری امکان و شرایط پیوستن به بافت شهری را دارا هستند، نشان می‌دهد که کارکردهای اجتماعی-اقتصادی این روستاها به شدت در حال دگرگونی است [۳۵]. همچنین، روستاهای واقع در پیرامون شهرها به دلیل مجاورت و وابستگی فضایی با شهر، دارای نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدهای متعددی هستند که در دیگر روستاها کمتر دیده می‌شود. بهره‌مندی از شبکه ارتباطی مناسب، استفاده از زیرساخت‌ها و خدمات شهری را به‌ویژه در زمینه‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی، برای این گونه روستاها امکان‌پذیر می‌کند. دسترسی به فرصت‌های شغلی عمدتاً در بخش خدمات از جمله زمینه‌هایی است که سبب تأمین کار و درآمد در این روستاها شده است. این الگو از تعامل بستر ساز تغییر کارکرد تولیدی این گروه از روستاها، به کارکرد خوابگاهی شده است [۳۶]. این ویژگی سبب شد تا آنها با افزایش نرخ رشد جمعیت روبه‌رو شوند. طبق آمار سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن انجام گرفته، رشد جمعیت روستاهای واقع در پیرامون کلان‌شهرها از متوسط رشد جمعیت سایر نقاط روستایی کشور به مراتب بالاتر است. به عبارت دیگر، این روستاها با پدیده مهاجرپذیری روبه‌رو شده‌اند که پدیده‌ای نوظهور و مختص به نیم‌قرن اخیر است [۳۷]. در طرح‌های هادی روستایی به‌عنوان طرح توسعه روستاها در خصوص روستاهای واقع شده در حریم شهرها ضوابط و مقررات، بدون در نظر گرفتن زمینه‌ها و شرایط خاص هر روستا تدوین می‌شود. غیرواقعی بودن این ضوابط سبب شده تا قابلیت اجرایی طرح در عمل به حداقل

ممکن برسد. این وضعیت، روستاییان را وادار می‌کند تا برای حفظ حقوق مکتسبه خود تقاضای تغییر ضوابط به‌ویژه در زمینه کاربری‌ها را بدهند. همچنین روند طولانی رسیدگی به تخلفات ساخت‌وسازها به دلیل ارجاع تخلفات به کمیسیون ماده (۹۹)، زمان بر بودن فرایند صدور پروانه ساخت‌وساز و ضعف ساخت‌وسازهای غیرقانونی در بافت و حریم روستا از دیگر موضوعات مبتلا به در این محدوده‌هاست. همکاری و زمینه‌سازی نهادهای دولتی با متخلفان در ایجاد ساخت‌وساز غیرقانونی، تغییر غیرقانونی کاربری اراضی کشاورزی با رانت و دور زدن قانون توسط سرمایه‌داران شهری، برخورد اغماض گونه سازمان‌های مسئول با زمین‌خواری، کاهش قبض تخلفات زمین‌خواری و ساخت‌وساز غیرمجاز در بین جامعه، عواملی هستند که نشان می‌دهند نظام دیوان‌سالاری موجود در چارچوب سند توسعه موجود از ظرفیت‌های لازم برای مدیریت تغییرات و تحولات برخوردار نیست [۳۸].

بنابراین با در نظر گرفتن حفظ معیشت روستاهای واقع در این محدوده‌ها، موضوع‌هایی اعم از تغییر کاربری اراضی و مدیریت یکپارچه، عدم وجود نهاد نظارت‌کننده بر تحقق‌پذیری الزامات طرح‌های توسعه روستاهای حریم و سایر چالش‌های احصا شده، لازم است سیاست‌های موجود در این موضوع مورد بازنگری جامع و فراگیر قرار گیرد.

۹. پتانسیل‌های موجود در حریم شهرها در زمان وقوع بحران

تجارب حاصل از جنگ‌های اخیر و همچنین رخداد بحران‌های طبیعی، از جمله زلزله، سیل و سایر مخاطرات، نشان می‌دهد که در شرایط بحرانی، شهروندان، به‌ویژه ساکنان کلان‌شهرها، معمولاً بدون برنامه‌ریزی قبلی و عمدتاً با استفاده از وسایل نقلیه شخصی اقدام به ترک شهر می‌کنند. این جابه‌جایی‌های شتاب‌زده، که غالباً بدون تعیین مقصد، مسیر یا محل اسکان انجام می‌شود، موجب افزایش حجم ترافیک، سردرگمی عمومی، آشفتگی در مدیریت جمعیت و اختلال در عملکرد نیروهای امدادی، خدماتی و انتظامی می‌شود.

در چنین شرایطی، ایجاد مراکز اسکان اضطراری و موقت در مبادی ورودی و خروجی کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ، به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اساسی مدیریت بحران، راهکاری مؤثر برای ساماندهی جمعیت در ساعات و روزهای نخست پس از وقوع بحران به شمار می‌رود. این مراکز با فراهم کردن فضایی امن برای استقرار موقت، ضمن کاهش مهاجرت‌های بی‌هدف و کنترل بار ترافیکی، امکان ارائه خدمات اولیه، ارزیابی وضعیت آسیب‌دیدگان، ساماندهی عملیات امدادرسانی و برنامه‌ریزی برای اسکان بعدی را فراهم می‌کنند. از این رو، توسعه و پیش‌بینی چنین فضاهایی می‌تواند نقش بسزایی در افزایش تاب‌آوری شهری، حفظ نظم عمومی و ارتقای اثربخشی مدیریت بحران ایفا کند.

حریم کلان‌شهرها ظرفیت بالایی برای مدیریت اسکان در شرایط جنگی دارد که در زیر به اهم آنها اشاره می‌شود:

وسعت و تراکم کمتر: حریم کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ تراکم جمعیتی پایین‌تر از مرکز شهر، امکان ایجاد زیرساخت‌های جدید و اسکان موقت را فراهم می‌کند.

فاصله از اهداف راهبردی: مناطق حریم، به‌ویژه شهرهای اقماری، از مراکز حساس نظامی و سیاسی تهران فاصله دارند و احتمال آسیب‌پذیری آنها کمتر است.

ظرفیت توسعه شهرهای جدید: شهرهای اقماری مانند پرنده، پردیس و اندیشه می‌توانند به‌عنوان مراکز اسکان دائم یا موقت توسعه یابند. با این حال، چالش‌هایی مانند نبود مدیریت یکپارچه، کمبود منابع مالی و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی این امکان را محدود ساخته است.

اضطراری جمعیت: ساماندهی و مدیریت اسکان موقت جمعیت در حریم و مبادی ورودی و خروجی شهر تهران در شرایط جنگی، یکی از مهم‌ترین جنبه‌های مدیریت خطرپذیری و مدیریت بحران بوده و مبنای تصمیمات هوشمند، قبل از وقوع جنگ و مدیریت حین و بعد از بحران محسوب می‌شود.

پراکندگی تأسیسات حیاتی: توزیع پناهگاه‌ها، انبارها و مراکز درمانی در نقاط مختلف حریم برای کاهش آسیب‌پذیری حائز اهمیت است.

استتار و حفاظت: در حریم تهران می‌توان با پیش‌بینی زیرساخت‌های ضروری و استفاده از مصالح استتارکننده و ایجاد موانع فیزیکی (مانند



دیوارهای بتنی) تمهیدات مناسبی برای محافظت در برابر حملات احتمالی ایجاد کرد.

تاب‌آوری زیرساختی: رویکرد طراحی سازه‌ها و تأسیسات با استانداردهای مقاوم در برابر انفجار و زلزله از الزام‌های مدیریت خطرپذیری در حریم تهران است [۳۹].

براین اساس، در زمان وقوع بحران می‌توان با بهره‌گیری از راهکارهایی نظیر احداث شهرک‌های کانکسی و ماژولار، ایجاد اردوگاه‌های سازمان‌یافته و از پیش طراحی شده و همچنین تأمین زیرساخت‌های موردنیاز این مراکز، شرایط لازم برای اسکان اضطراری و موقت آسیب‌دیدگان را فراهم کرد. این راهکارها ضمن پاسخ‌گویی به نیازهای اولیه جمعیت، زمینه مدیریت مؤثرتر بحران، کاهش آشفته‌گی و تسهیل ارائه خدمات امدادی و پشتیبانی را فراهم می‌آورند.

۱۰. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

توسعه فیزیکی پایدار شهری از الزام‌های اساسی برنامه‌ریزی و مدیریت شهرهای در حال گسترش است. شناسایی محورهای مناسب توسعه و تعیین حریم‌های ایمن و پایدار، نقش مهمی در هدایت منطقی توسعه کالبدی شهرها دارد. با این حال، محدودیت‌های ناشی از تقسیمات سیاسی و اداری، به‌ویژه در کلان‌شهرها، می‌تواند موجب بروز تعارضات فضایی و مدیریتی و اختلال در روند توسعه یکپارچه شهری شود. از سوی دیگر، ضرورت بهره‌گیری بهینه از ظرفیت‌های مناطق پیرامونی و اصلاح تقسیمات کشوری، گاه با الزام‌های مربوط به حفظ حریم و توسعه آتی شهرها در تعارض قرار می‌گیرد. براساس ماده (۲) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، حریم شهر نباید از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز کند؛ موضوعی که در برخی موارد می‌تواند توسعه فیزیکی شهر را محدود سازد. بنابراین، ایجاد هماهنگی میان نظام تقسیمات کشوری، تعیین حریم شهر و سیاست‌های توسعه شهری، برای تحقق توسعه‌ای متوازن، یکپارچه و پایدار ضروری است.

درواقع پس از یک دوره آشفته‌گی، انحطاط، گسترش بی‌برنامه و به وجود آمدن تنگناها و موانع فیزیکی در توسعه شهرها و زوال ارزش‌های شهری، ضرورت حریم و ملاحظات کارکردی آن، بار دیگر برنامه‌ریزان و مدیران شهری را به‌سوی تحدید مجدد شهرها کشاند، چراکه تراکم و ازدحام شهری به حدی افزایش می‌یابد که هزینه‌های آن در ممانعت از فعالیت‌های اقتصادی ناحیه مادر شهر عمل می‌کند. این هزینه‌ها حتی اگر از نظر انسانی تحمل‌پذیر باشند، با آن دسته از معیارهای عقلانی-اقتصادی که در شکل دادن به افسانه مادر شهر، نقش مؤثری ایفا کرده‌اند، در تضاد قرار می‌گیرد. محدودیت‌های فیزیکی شهرهای بزرگ را مجبور به ایجاد و اعمال محدودیت‌های جدیدی در مرزهای پیرامون خود نموده است [۳۷].

مدیریت حریم در شهرها از ابعاد گوناگون قابل بررسی است:

■ تعیین و تثبیت محدوده حریم

نخستین مرحله مدیریت حریم، تعیین دقیق و قانونی مرز آن است. تعیین دقیق مرز حریم از تداخل محدوده شهر با روستاها، شهرک‌ها و سایر تقسیمات جلوگیری می‌کند. بررسی قوانین و مقررات کشور نشان داد که موضوع تعریف محدوده و حریم شهرها و نحوه تعیین آنها مورد توجه قانونگذار بوده و در قوانین متعددی به آن اشاره شده است.

■ پهنه‌بندی و تعیین کاربری اراضی حریم

یکی از مهم‌ترین ابزارهای مدیریت حریم، پهنه‌بندی این نواحی است. براساس دستورالعمل شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، حریم می‌تواند شامل پهنه‌های حفاظت، کشاورزی، مراتع، طبیعی و سطوح آبی باشد. برای هر پهنه نیز باید ضوابط مشخصی درباره نوع فعالیت‌های مجاز، مشروط یا ممنوع تعیین شود.

■ کنترل و نظارت بر ساخت و ساز

کنترل ساخت و سازهای جدید، تفکیک اراضی، تغییرات کاربری و احداث تأسیسات از وظایف اساسی مدیریت حریم است. ساخت و ساز در حریم تنها در چارچوب ضوابط طرح‌های توسعه امکان‌پذیر است و ساخت و ساز غیرمجاز، تخلف محسوب می‌شود.

■ جلوگیری از گسترش پراکنده و بی‌ضابطه شهر

مدیریت حریم باید از گسترش افقی و پراکنده شهر جلوگیری کند. بررسی‌های صورت‌پذیرفته در این زمینه نشان می‌دهد که ابزارهایی مانند مرز رشد شهری می‌توانند به هدایت توسعه به سمت الگوی فشرده‌تر، حفاظت از فضاهای باز و کاهش تصرف اراضی پیرامونی کمک کنند.

■ حفاظت از اراضی کشاورزی، باغات و منابع طبیعی

حفاظت از اراضی زراعی، باغی، جنگلی، مراتع، منابع آب و سایر عرصه‌های طبیعی یکی از محورهای اساسی مدیریت حریم است. دستورالعمل پهنه‌بندی حریم نیز صراحتاً بر جلوگیری از تخریب این عرصه‌ها و ممانعت از دخل و تصرف غیرقانونی تأکید دارد.

■ حفاظت زیست‌محیطی و مدیریت منابع طبیعی

مدیریت حریم فقط به کنترل ساخت و ساز محدود نیست؛ بلکه باید ظرفیت‌های اکولوژیک منطقه، آبخوان‌ها، رودخانه‌ها، مسیل‌ها، تالاب‌ها، مناطق حفاظت‌شده و سایر عناصر طبیعی را نیز در نظر بگیرد.

■ مدیریت روستاها و سکونتگاه‌های پیرامونی

در بسیاری از شهرها، روستاها در داخل یا مجاورت حریم قرار گرفته‌اند. مدیریت حریم باید رابطه میان شهر، روستا و سکونتگاه‌های پیرامونی را مشخص کند و از ایجاد تعارض میان شهرداری، دهیاری و سایر دستگاه‌های مسئول جلوگیری کند. قوانین ایران برای روستاهای واقع در حریم شهر نیز ترتیبات خاصی پیش‌بینی کرده‌اند.

■ هماهنگی بین دستگاه‌ها و مدیریت یکپارچه

از آنجا که در حریم موضوع‌هایی مانند کشاورزی، منابع طبیعی، محیط‌زیست، راه‌ها، آب، انرژی، روستاها و ساخت و ساز مطرح است، مدیریت آن نیازمند هماهنگی میان شهرداری، وزارت راه و شهرسازی، استانداری، فرمانداری، جهاد کشاورزی، منابع طبیعی، سازمان محیط‌زیست، بنیاد مسکن و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط است. در جدول ذیل نهادهای متولی در هر کدام از پهنه‌های جغرافیایی مشخص شده است.

جدول ۱۳. نهادهای متولی پهنه‌های مختلف جغرافیایی

نام پهنه	مرجع مسئول	طرح ملاک عمل	مرجع تعیین کاربری	مرجع بررسی تخلفات	مراجع مدور پروانه
محدوده شهر	شهرداری	طرح تفصیلی / جامع شهر	کمیسیون ماده (۵)	کمیسیون ماده (۱۰۰)	شهرداری
حریم شهر	شهرداری	طرح جامع	شورای عالی شهرسازی و معماری ایران	کمیسیون ماده (۱۰۰)	شهرداری
روستا	دهیار	طرح هادی روستا	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی	کمیسیون ماده (۹۹)	دهیاری
خارج از حریم	کارگروه امور زیربنایی	طرح‌های ناحیه‌ای / موضعی- موضعی	کارگروه امور زیربنایی	کمیسیون ماده (۹۹)	در اختیار استاندار

مأخذ: همان.



یکی از اصلی‌ترین قوانینی که امکان بهره‌برداری از اراضی و تغییر کاربری‌ها در حریم را می‌دهد قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها می‌باشد. کارگروه تبصره «۱» ماده (۱) ذیل این قانون به تغییر کاربری اراضی در حریم رسیدگی می‌کند. رویکرد اصلی قانونگذار در قانون فوق‌الذکر، تثبیت اصل حفاظت از اراضی کشاورزی و محدود کردن تغییر کاربری به موارد استثنایی و ضروری است. براین اساس، هرگونه اقدام مادی یا حقوقی که بدون رعایت فرایندهای قانونی موجب تغییر وضعیت اراضی زراعی و باغی شود، علاوه بر ایجاد مسئولیت کیفری و مالی برای مرتکب، می‌تواند به قلع و قمع مستحذات، ابطال مجوزهای صادرشده و اعاده زمین به وضعیت سابق منجر شود.

با وجود پیش‌بینی سازوکارهای قانونی متعدد، اجرای مؤثر این قانون نیازمند هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی، کاهش تعارض مقررات، تقویت نظام نظارتی، شفاف‌سازی فرایند صدور مجوزها و بهره‌گیری از سامانه‌های هوشمندپایش اراضی است تا ضمن حمایت از توسعه قانونی فعالیت‌های اقتصادی و عمرانی، از تخریب سرمایه‌های طبیعی و اراضی ارزشمند کشاورزی جلوگیری شود. همان‌گونه که بیان شد آیین‌نامه اجرایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، چارچوب مشخصی برای حفاظت از اراضی کشاورزی و کنترل تغییر کاربری آنها تعیین کرده است. براساس این مقررات، تنها طرح‌ها و فعالیت‌های خدمات عمومی مندرج در جدول پیوست آیین‌نامه، که در آخرین اصلاحات به ۳۳ فعالیت رسیده‌اند، امکان استقرار در اراضی مشمول قانون را دارند و اجرای آنها منوط به طی مراحل و اخذ مجوزهای قانونی است.

مهم‌ترین شرایط اجرای این طرح‌ها شامل اخذ موافقت اصولی یا جواز تأسیس، احراز ضرورت تغییر کاربری توسط کمیسیون، تعیین کاربری ازسوی مراجع برنامه‌ریزی ذی‌صلاح و دریافت پروانه یا مجوز ساخت است. همچنین دستگاه صادرکننده مجوز موظف است بر اجرای طرح در مراحل احداث و بهره‌برداری نظارت کند و در صورت تغییر غیرمجاز یا تخلف، موضوع را به جهاد کشاورزی اعلام نماید.

ازسوی دیگر، تغییر کاربری مفهومی گسترده دارد و هر اقدامی که موجب توقف یا جلوگیری از استمرار فعالیت کشاورزی شود، از جمله احداث بنا یا برداشت شن و ماسه، می‌تواند مشمول مقررات تغییر کاربری قرار گیرد. همچنین تفکیک، افراز و تقسیم اراضی نیز در چارچوب تعاریف و محدودیت‌های مقرر در آیین‌نامه بررسی می‌شود.

نکته مهم دیگر آن است که افزایش محدوده ناشی از طرح‌های توسعه و عمران مصوب و طرح‌های هادی روستایی، مشمول عوارض تغییر کاربری نیست؛ اما در صورت تغییر طرح خدمات عمومی به کاربری دیگر، درخواست جدید باید مجدداً در کمیسیون مطرح و حسب مورد عوارض قانونی پرداخت شود. همچنین واحدهای اقامتی مربوط به برخی فعالیت‌های مشخص شده در جدول پیوست، جزء لاینفک طرح بوده و تفکیک، فروش یا انتقال مستقل آنها ممنوع است.

بنابراین، می‌توان گفت هدف اصلی آیین‌نامه، ایجاد تعادل میان ضرورت اجرای طرح‌های عمومی و توسعه‌ای از یک‌سو و صیانت از اراضی زراعی و باغ‌ها ازسوی دیگر است؛ به گونه‌ای که تغییر کاربری تنها در موارد پیش‌بینی شده، پس از احراز ضرورت و با رعایت سلسله‌مراتب قانونی و نظارت دستگاه‌های ذی‌ربط امکان‌پذیر باشد.

۱۱. پیشنهاد راهکارهای تقنینی، اجرایی یا نظارتی

با توجه به بررسی‌های انجام‌شده، چالش‌های موجود در مدیریت حریم شهرها عمدتاً ناشی از ناهماهنگی میان ساختار حقوقی، نظام مدیریت فضایی، تعدد مراجع تصمیم‌گیر و ضعف سازوکارهای نظارتی است. از این رو، رفع مشکلات موجود نیازمند مجموعه‌ای هماهنگ از اصلاحات تقنینی، نهادی، اجرایی و نظارتی است که اهم آنها به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:

با توجه به مطالعات و بررسی‌های انجام‌شده اهم اقدام‌های تقنینی، نظارتی و اجرایی ذیل در حریم شهرها می‌تواند در راستای برطرف شدن چالش‌ها و مشکلات احصا شده راهگشا باشد:

■ تسریع در تعیین تکلیف پیش‌نویس اصلاح و الحاق یک تبصره به ماده (۲) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب سال ۱۳۸۴ توسط وزارت کشور و استثنا کردن حریم کلان‌شهرهای کشور از محدود بودن به مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش؛

■ تدوین قانون جامع با هدف مدیریت یکپارچه بر اراضی شهری و غیر شهری؛

■ در نظر گرفتن تمهیدات قانونی برای تمرکززدایی از مجموعه شهری تهران و البرز با توجه به تأکیدات سیاست‌های کلی نظام و اسناد فرادست؛

■ پیگیری لایحه جامع تقسیمات کشوری از وزارت کشور جهت اصلاح و افزودن تعریف سطوح جدید تقسیماتی همچون مجموعه شهری، کلان‌شهر و ... و تعیین سازوکار روابط، تعاملات و هماهنگی افقی سطوح تقسیماتی با یکدیگر؛

■ بازنگری در ضوابط و مقررات مربوط به تغییر کاربری و جلوگیری از تغییر کاربری اراضی زراعی و کشاورزی؛

■ بررسی یکپارچه قوانین، مصوبات و برنامه‌های مرتبط با موضوع حریم و تدوین رویه‌های اقدام و مداخله مشخص در موضوع حریم؛

■ تدوین و اجرای برنامه‌های ملی افزایش جاذبه‌های زیستی و ایجاد اشتغال در روستاها و شهرهای کوچک و متوسط در کشور؛

■ تعیین تکلیف املاک و اراضی واقع در حریم و محدوده شهرها (اجرای طرح کاداستر) با هدف جلوگیری از رشد و گسترش حریم شهرها؛

■ سازگار کردن الگوها و قواعد موجود طراحی و برنامه‌ریزی شهری و مقررات و استانداردهای شهرسازی و ساختمانی با واقعیات محیط و استطاعت اقشار کم‌درآمد و با امکان ارتقای تدریجی آنها؛

■ الزام شهرداری‌ها به اجرای قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها با ظرفیت‌سازی در شهرداری‌ها برای کنترل ساخت‌وسازهای غیرمجاز در محدوده و حریم شهرها؛

■ ایجاد سیستم نظارتی کارآمد و قانونی برای کنترل، نظارت و مدیریت ساخت‌وسازهای حریم شهرها؛

■ پشتیبانی دستگاه‌های قضایی در برخورد با متصرفین و زمین‌خواران به عنوان یکی از عوامل تشدید گسترش ساخت‌وسازهای غیرمجاز؛

■ بهره‌گیری از فناوری اطلاعات مکانی و سامانه اطلاعات جغرافیایی متمرکز برای پایش لحظه‌ای و تجزیه و تحلیل تغییرات کاربری اراضی و استفاده از تصاویر ماهواره‌ای و پهباد برای نظارت مستمر بر اجرای ضوابط و شناسایی تخلفات؛

■ بازنگری و هماهنگی مقررات از طریق تشکیل پنجره واحد صدور مجوز، یکپارچه‌سازی فرایندها با هدف حذف تعارض قوانین و دستگاه‌ها، بازنگری چارچوب‌های قانونی حریم به صورت عدالت‌محور و تعریف دقیق نقش هر نهاد در مدیریت آن.

منابع و مآخذ



- [۱] توفیق، فیروز و نصیری، هایده. (۱۳۸۷). طرح کالبدی منطقه البرز جنوبی، انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، چاپ اول، تهران.
- [۲] کامیار، غلامرضا (۱۳۸۷). حقوق شهری و شهرسازی، تهران، انتشارات مجد.
- [۳] خندان، مینا و سبحانی، نوبخت. (۱۴۰۰). تحلیلی بر وضعیت حریم و چالش‌های آن در نواحی پیراشهری تهران. توسعه فضاهای پیراشهری، ۱۳(۱)، ۹۷-۱۱۲.
- [۴] برک‌پور، ناصر و اسدی، ایرج. (۱۳۸۵). بررسی قانون تعاریف محدوده و حریم شهر روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها - مصوب سال ۱۳۸۴ مجلس شورای اسلامی و تاثیر آن بر سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرهای ایران، مدیریت شهری، شماره ۱۸.
- [۵] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۲). بررسی نظام قانونی نظارت بر ساخت‌وساز در محدوده و حریم شهرها، شماره مسلسل ۶۸۶۰.
- [۶] عزیزی، محمدمهدی. سلطانی، سمانه. (۱۴۰۵). تبیین معیارها و شاخص‌های مدیریت یکپارچه حریم کلان‌شهرها: مطالعه موردی: حریم منطقه ۱۳ تهران. فصلنامه مطالعات شهری،
[doi: 10.22034/urbs.2026.145706.5274](https://doi.org/10.22034/urbs.2026.145706.5274)
- [۷] حاجی، مهسا. (۱۳۹۰). بررسی و ارزیابی سیاست ایجاد کمربند سبز شهری در ایران، نمونه موردی: تهران، رساله کارشناسی ارشد شهرسازی (برنامه‌ریزی شهری)، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر.
- [۸] شرکت مهندسی طرح و کاوش (۱۳۹۵). طرح برنامه راهبردی مدیریت و برنامه‌ریزی حریم پایتخت (گزارش مدیریتی)، ۱۳۹۵، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- [۹] جان‌پرور، محسن. صالح‌آبادی، ریحانه. صالح‌آبادی، مژگان. (۱۳۹۴). مفهوم‌سازی و شناخت مرزها، حریم‌ها و محدوده‌ها در شهرها، مجله جغرافیای سیاسی، سال اول، شماره اول.
- [۱۰] میلادی، مهدی. فرهادی، لاله. (۱۳۹۳). رویکردهای کنترل رشد افقی شهرها، نمونه موردی: تهران، نشر مدیریت فناوری اطلاعات و مرکز اسناد، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- [۱۱] توفیق، فیروز. (۱۳۹۱). در حاشیه طرح راهبردی حریم پایتخت (تهران)، نشریه پژوهشی - آموزشی شهرنگار، سال دوازدهم، شماره ۵۶ و ۵۷.
- [۱۲] شیخی، محمد. شبستر، محسن. (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه حریم کلان‌شهر تهران، برنامه‌ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای، سال سوم، شماره ۴، ۱-۳۴.
- [13] Friedmann, John. (2016). The future of periurban research. Cities, 53, 163-165.
- [۱۴] مؤسسه پژوهشی توسعه محیط و سکونتگاه‌ها (۱۳۸۹). شاخص‌های محدوده شهر برای دستیابی به معیارهای منطقی، مؤسسه تحقیقات و توسعه وزارت راه و شهرسازی.
- [15] Mumford, L; (2002) The City in History: Its Origins, Its Transformations, and its Prospects; Rasa Publication, Tehran
- [۱۶] افشارنیا، اعظم. میرزاده، سیدحسین. (۱۳۹۵). راهکارهای تعیین اندازه و سطح بهینه حریم شهرها در طرح جامع شهرهای کمتر از ۵۰ هزار نفر، مطالعات شهری، شماره ۲۰.
- [۱۷] رهنما، محمدرحیم. خاکپور، براتعلی. عباس‌زاده، غلامرضا. (۱۳۹۴). بررسی تأثیر قانون تعاریف محدوده و حریم بر ساختار کالبدی - فضایی آینده شهرها نمونه موردی: شهر مشهد، فصلنامه مدیریت شهری، دوره ۱۴، شماره ۴۰.

[۱۸] داداشپور، هاشم. جوادی، محمد. رفیعیان، مجتبی. (۱۳۹۳). بررسی نحوه ایجاد کمربند سبز و تأثیر آن در هدایت و کنترل رشد شهری حریم تهران، معماری و شهرسازی آرمان شهر، شماره ۱۳.

[19] Caves, R. (2005). Encyclopedia of the city, Routledge.

[20] Pitzl, G. (2004). Encyclopedia of Human Geography, Greenwood Publication.

[۲۱] برک‌پور، ناصر. اسدی، ایرج. بصیرت، میثم. (۱۳۹۰). گونه‌شناسی حریم و تجربیات جهانی برنامه‌ریزی و مدیریت آن، شهرنگار، شماره ۵۶-۵۷.

[22] Marshall, F., Waldman, L., MacGregor, H., Mehta, L. and Randhawa, P. (2009). On the edge of Sustainability- Perspectives on peri-urban Dynamics Steps working, paper 35, Brighton: STEPS centre.

[23] Buxton, M., Alvarez, A., Andrew Butt, Stephen Ferrell and Danny O'Neill. (2008). Planning Sustainable Futures for Melbourne peri-urban Region RMIT University Melbourne.

[24] Davila, J., Budds, J., & Minaya, A. (1999). A review of policies and strategies affecting the peri-urban interface, Strategic environmental planning and management for the peri-urban interface research project, development planning unit university college London.

[25] Avram, S. (2009). The position of rural-urban fringe in the framework of human settlement system, forum geographic, vol.8, no. 8.

[۲۶] قائد رحمتی، صفر. (۱۳۹۵). بررسی مشکلات مدیریت سیاسی در حریم شهر تهران، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، سال سی و یکم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۵، شماره پیاپی ۱۲۲.

[۲۷] اسدی، ایرج. (۱۳۹۸). ارزیابی تجدیدسازمان حکمروایی پیشنهادی برای مدیریت یکپارچه مناطق کلان‌شهری ایران. نشریه هنرهای زیبا - معماری و شهرسازی، ۲۴(۱)، ۷.

[۲۸] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲). اظهار نظر کارشناسی درباره طرح الحاق یک تبصره به ماده (۲) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، دفتر مطالعات سیاسی، شماره مسلسل: ۱۸۸۸۹.

[۲۹] لطفی، حسن. (۱۳۸۷). چالش‌ها و استراتژی‌های اسلامشهر، شوراها، شماره ۵.

[۳۰] اذانی، مهری. مؤمنی، مهدی. سلطانی، آناهیتا. (۱۳۹۰)، ساماندهی و اصلاح حریم شهر اصفهان (نمونه موردی: منطقه رهنان)، برنامه‌ریزی فضایی، دوره ۱، شماره ۲، ۴۱-۶۶.

[۳۱] ولی‌زاده، الهام و پژمان ضیایی، ناجی. (۱۴۰۳). بررسی شاخص‌ها، عوامل و چالش‌های تغییر کاربری اراضی واقع در محدوده‌ها و حرائم طرح‌های توسعه شهری ایران. جغرافیا و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ۴(۴)، ۷۳-۹۰.

[doi: 10.22034/jgeoq.2024.388818.4175](https://doi.org/10.22034/jgeoq.2024.388818.4175)

[۳۲] کاظمی، سیدمهدی. (۱۴۰۳). اراضی واقع در حریم شهر و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها؛ بررسی آرای دادگاه‌ها در پرونده باستی هیلز. دو فصلنامه نقد و تحلیل آرای قضایی، ۳(۵)، ۱۷۹-۲۰۳.

doi: 10.22034/jgeoq.2024.388818.4175

[۳۳] ورمزیاری، حجت. بابایی، محسن. (۱۴۰۳). تدوین پیش‌نویس «قانون جامع حفاظت از اراضی کشاورزی»؛ مبتنی بر آسیب‌شناسی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و ارزیابی تجارب جهانی، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۹۹۹۷.

[۳۴] رضایی دهقان‌زاده، کامبیز. (۱۳۹۴). پایان‌نامه‌ارشد بررسی قوانین حریم شهرها و آثار آن در حریم کلان‌شهر تهران، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران.

[۳۵] سجاسی قیداری، حمدالله. صدرالسادات، آیدا. (۱۳۹۴). شناسایی عوامل مؤثر بر تغییرات کاربری اراضی روستاهای پیراشهری کلان‌شهر مشهد.



- پژوهش‌های روستایی، ۴(۴).
- [۳۶] پورطاهری، مهدی. رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا. مهدی‌پور روشن، لیلا. انزایی، الهه. (۱۳۹۳). ارزیابی الگوی روابط ارگانیک و غیرارگانیک روستایی شهری در روستاهای پیراشهری. پژوهش و برنامه‌ریزی روستایی، ۳(۸).
- [۳۷] رضوانی، محمدرضا. (۱۳۸۱). تحلیل الگوهای روابط و مناسبات شهر و روستا در نواحی روستایی اطراف تهران. پژوهش‌های جغرافیایی، ۴۳.
- [۳۸] امانی، معصومه. عزیزپور، فرهاد. طهماسبی، اصغر. (۱۴۰۴). چالش‌ها و مسائل برنامه‌ریزی توسعه سکونتگاه‌های روستایی حریم کلان‌شهر تهران مبتنی بر نگرش کارشناسان و مدیران محلی، پژوهش‌های روستایی، دوره ۱۶، شماره ۲.
- [۳۹] احسانی، مهران. (۱۴۰۴). راهکارهای مدیریت شهری در حریم تهران برای اسکان جمعیت در وقوع جنگ. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- [۴۰] گزارش تحولات حریم تهران و حریم پایتخت، دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۴۰۴/۹/۴.

عنوان: چالش‌ها و موانع مدیریت حریم در شهرها و ارائه راهکارهای تقنینی، اجرایی و نظارتی



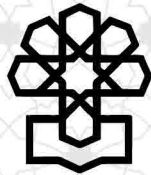
DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21908>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11975.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

چالش‌هایی نظیر تعدد قوانین موجود، تکثر نهادهای متولی در حوزه حریم، ابهام در نحوه تعیین محدوده‌ها، تداخل مرز روستاها با حریم شهرهای پیرامون کلان‌شهرها و عدم نظارت کافی بر ساخت‌وسازهای غیرمجاز، مدیریت یکپارچه حریم شهرها را امری ضروری کرده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir