

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG THEO TÌNH THẦN ĐẠI HỘI XIII CỦA ĐẢNG

LÊ ANH TUẤN* - ĐỖ THỊ THU HÀNG**

Chính quyền địa phương là một trong những chế định được quy định tại Chương IX, Hiến pháp năm 2013. Những đổi mới trong chế định này có ý nghĩa quan trọng để xây dựng bộ máy quản lý nhà nước phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước tại địa phương.

Thực trạng pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 và các chủ trương, định hướng của Đảng về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương như: Quy định các nguyên tắc phân định thẩm quyền giữa Trung ương, địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương (Điều 11); quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính theo hướng chủ yếu tập trung ở cấp tỉnh, giảm dần xuống cấp huyện đến cấp xã; nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở địa bàn nông thôn tập trung thực hiện quản lý theo lãnh thổ; ở địa bàn đô thị chú trọng thực hiện quản lý theo ngành, lĩnh vực; quy định về “đơn vị hành chính tương đương” thuộc thành phố trực thuộc Trung ương (Điều 2); về mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính (Điều 4). Tiếp đó, tại Kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XIV thông qua Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức

Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương (có hiệu lực từ ngày 1-7-2020). Luật Sửa đổi, bổ sung 38/143 điều của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, trong đó tập trung vào quy định rõ khi thực hiện phân quyền, phân cấp phải gắn phân quyền với phân cấp và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân; bảo đảm các điều kiện cụ thể về ngân sách, nguồn nhân lực và các điều kiện cần thiết khác cho các địa phương; trách nhiệm của các cơ quan khi thực hiện ủy quyền và các điều kiện bảo đảm cho việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được ủy quyền (các Điều: 11, 12, 13, 14); quy định mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo hướng linh hoạt và sửa đổi, bổ sung nhiều quy định về tổ chức bộ máy và nhiệm vụ của hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp. Luật quy định chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của

* TS, Phó Viện trưởng Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ

** ThS, Trưởng phòng Nghiên cứu tổ chức, Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ

nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

Căn cứ chủ trương, định hướng của Đảng về hoàn thiện mô hình tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm ở nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt⁽¹⁾, quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), các thành phố: Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng đã tiến hành xây dựng đề án tổ chức thí điểm mô hình chính quyền đô thị và được Quốc hội thông qua⁽²⁾. Theo đó, tại thành phố Hà Nội, chính quyền địa phương ở phường là ủy ban nhân dân (UBND) phường (không tổ chức HĐND ở phường); tại thành phố Đà Nẵng và Thành phố Hồ Chí Minh chính quyền địa phương ở quận, phường là UBND quận, phường (không tổ chức HĐND ở quận, phường). Thành phố Hà Nội và Đà Nẵng tiến hành thí điểm, riêng Thành phố Hồ Chí Minh không thực hiện thí điểm mà tiến hành triển khai luôn. Đồng thời, quy định mới chức năng, nhiệm vụ, chế độ làm việc của UBND quận, phường và các đơn vị hành chính có liên quan.

Trên cơ sở đó, pháp luật về tổ chức và hoạt động chính quyền địa phương các cấp ở đô thị, nông thôn bước đầu được đổi mới trên cơ sở phân biệt rõ ràng hơn chức năng, nhiệm vụ của chính quyền nông thôn, đô thị và hải đảo. Nguyên tắc phân quyền, phân cấp được quy định theo Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã tạo hiệu ứng tích cực đối với việc xây dựng và ban hành các luật chuyên ngành liên quan đến trách nhiệm, quyền hạn của mỗi cấp chính quyền. Tuy nhiên, những quy định pháp luật cũng như quá trình triển khai thực hiện trên thực tế về tổ chức và hoạt động chính quyền địa phương

theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) vẫn còn một số hạn chế, vướng mắc sau:

Thứ nhất, quy định liên quan đến xác định vị trí, vai trò của đơn vị hành chính chưa thống nhất.

Pháp luật hiện hành quy định các đơn vị hành chính ở nước ta gồm ba cấp: cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã. Như vậy, tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ không có sự phân biệt giữa đô thị và nông thôn, miền núi, miền xuôi và hải đảo. Hiến pháp năm 2013 quy định “cấp chính quyền” bao gồm hai thiết chế HĐND và UBND. Theo đó, ở đâu không coi là “cấp chính quyền” thì không nhất thiết có đủ hai thiết chế trên⁽³⁾. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đồng nhất cấp chính quyền với cấp hành chính (tại các Điều 30, Điều 44, Điều 58). Mặc dù, trong thời gian vừa qua đã có 3 thành phố là Hà Nội, Đà Nẵng và Thành phố Hồ Chí Minh tiến hành xây dựng đề án tổ chức thí điểm mô hình chính quyền đô thị. Nhưng cơ bản, chính quyền địa phương cả ba cấp (cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã) cũng có đủ hai thiết chế HĐND và UBND.

(1) Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 25-10-2017, của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII, “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”

(2) Nghị quyết số 97/2019/QH14, ngày 27-11-2019, “Về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội”; Nghị quyết số 131/2020/QH14, ngày 16-11-2020, “Tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh”; Nghị quyết số 119/2020/QH14, ngày 19-6-2020, “Về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng”

(3) Xem: Trương Đắc Linh: “Chính quyền địa phương của Hiến pháp năm 2013” và Đinh Xuân Thảo: “Chế định Chính quyền địa phương” in trong sách: *Bình luận khoa học Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013*, Nxb. Lao động - Xã hội, Hà Nội, 2014, tr. 587, 603

Thứ hai, quy định về cơ cấu, tổ chức bộ máy của chính quyền địa phương chưa tạo ra sự thay đổi rõ rệt ở mỗi cấp.

Pháp luật hiện hành chưa tạo ra những thay đổi lớn trong tổ chức chính quyền địa phương ở mỗi cấp. Cơ cấu, tổ chức chính quyền cấp dưới vẫn giống cơ cấu, tổ chức chính quyền cấp trên. Pháp luật cũng chưa xây dựng được hệ thống các tiêu chí để làm căn cứ phân định cũng như đánh giá hoạt động chính quyền địa phương. Quy định của pháp luật về mô hình tổ chức bộ máy của chính quyền địa phương chưa phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ của thời kỳ mới, chưa đáp ứng điều kiện ứng dụng những thành tựu công nghệ hiện đại của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư vào quản lý nền hành chính nhà nước. Vì vậy, tổ chức bộ máy chính quyền địa phương dù đã qua nhiều lần sắp xếp nhưng chưa thực sự tinh gọn, chưa tương ứng với nhiệm vụ, thẩm quyền được giao; chưa phân biệt rõ mô hình tổ chức bộ máy của chính quyền đô thị với chính quyền nông thôn. Pháp luật hiện hành chưa có nhiều quy định phân biệt sự khác nhau trong cơ cấu tổ chức của UBND, các cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh, cấp huyện và các chức danh cán bộ chuyên trách ở cấp xã của đơn vị hành chính đô thị với đơn vị hành chính ở nông thôn. Mặc dù có những quy định đặc thù nhưng pháp luật quy định chung cho các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh (sở, ban), cấp huyện (phòng) của chính quyền địa phương ở đô thị, nông thôn, hải đảo, giữa các vùng, miền nên đã tạo ra sự “cứng nhắc” trong tổ chức bộ máy của chính quyền địa phương; mô hình chung được áp dụng cho tất cả các đơn vị hành chính: Cơ quan đại diện (HĐND) bên cạnh cơ quan hành chính (UBND)⁽⁴⁾; cơ cấu, tổ chức các cơ quan chuyên môn của UBND cũng không có sự thay đổi lớn. Vì có sự rập khuôn tương ứng với các cơ quan bộ, ngành ở Trung ương đối

với chính quyền địa phương cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương nên hoạt động các sở, phòng, ban chuyên môn của chính quyền các cấp bị chòng chéo và không bảo đảm tính thống nhất, liên thông về quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, không gian và hạ tầng kỹ thuật đô thị.

Thứ ba, các quy định về chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của chính quyền địa phương còn bất cập.

Nhiều quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND các cấp trên các lĩnh vực “na ná giống nhau, trùng lặp nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính quyền địa phương trong các lĩnh vực kinh tế; văn hóa; khoa học; quốc phòng, an ninh trật tự, an toàn xã hội; trong lĩnh vực thi hành pháp luật; trong lĩnh vực xây dựng chính quyền địa phương”⁽⁵⁾. Hội đồng nhân dân là cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân ở địa phương, nhưng với những quy định về nhiệm vụ và thẩm quyền tương tự nhau ở các cấp không bảo đảm cho thiết chế thực sự là cơ quan đại diện trong quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương.

Thứ tư, quy định liên quan đến phân định thẩm quyền, phân quyền, ủy quyền đối với chính quyền địa phương chưa rõ ràng.

Hiến pháp năm 2013 là cơ sở pháp lý để phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương; giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau để tăng cường tính chịu trách nhiệm của các cấp

(4) Xem: Nguyễn Hoàng Anh: “Một số vấn đề về thực tiễn triển khai chế định chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 2013”, Kỷ yếu Hội thảo khoa học “Đánh giá 5 năm thi hành Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013”, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 2018, tr. 143

(5) Nguyễn Thị Hạnh: *Hoàn thiện pháp luật về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, 2017, tr. 87

chính quyền... Tuy nhiên, về cơ bản, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) vẫn chưa thể hiện tinh thần của Hiến pháp năm 2013. Như vậy, một số đạo luật được ban hành để cụ thể hóa nội dung về chính quyền địa phương trong Hiến pháp năm 2013 vẫn chưa chú trọng đến yêu cầu cũng như nguyên tắc bảo đảm tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương. Bên cạnh đó, pháp luật về chính quyền địa phương chưa phân định rõ những tính đặc thù của chính quyền đô thị với chính quyền nông thôn. Do vậy, quá trình thực hiện sự phân cấp cho các cấp chính quyền địa phương vẫn còn mang tính chất “bao cấp”, một chiều, trên xuống dưới. Việc phân cấp chưa chú ý đến năng lực thực tế của mỗi cấp chính quyền, mỗi địa phương. Trên thực tiễn, việc phân cấp giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương chỉ nặng về chuyển giao công việc (nhiệm vụ) từ cấp trên xuống chứ chưa tương xứng với thẩm quyền và nguồn lực cần thiết (tổ chức, nhân sự, tài chính). Do vậy, việc phân cấp chưa cụ thể và triệt để. Trong quá trình phân cấp, chính quyền trung ương còn quyết định những vụ việc cụ thể, những chính sách tầm vi mô. Việc phân cấp còn mang tính đồng loạt và chưa rõ ràng, chưa xác định những nhiệm vụ và thẩm quyền cụ thể của mỗi cấp chính quyền địa phương.

Thứ năm, vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu ủy ban nhân dân chưa được đề cao đúng mức.

Trong Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) có quy định về việc ủy ban nhân dân hoạt động theo chế độ tập thể; trách nhiệm của ủy ban nhân dân kết hợp với trách nhiệm của chủ tịch ủy ban nhân dân. Tuy nhiên, điều này có thể hiểu là pháp luật mới chỉ đề cao trách nhiệm cá nhân người đứng đầu UBND,

trong khi trách nhiệm phải gắn liền với quyền hạn; quyền hạn càng nhiều thì trách nhiệm càng lớn và ngược lại. Có thể nói, cả trong quy định của pháp luật cũng như trong thực tế, hoạt động, quyền hạn, trách nhiệm của chủ tịch UBND chưa đủ rõ, đủ cụ thể và còn nhiều hạn chế, chưa phù hợp với hoạt động quản lý, điều hành.

Thứ sáu, cơ chế kiểm soát quyền lực trung ương - địa phương chưa được quy định tương thích với ý tưởng phân quyền.

Mặc dù Hiến pháp đã quy định về khả năng phân quyền, phân cấp và uỷ quyền, nhưng theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương ngay cả khi thực hiện các công việc đã được phân quyền, chính quyền địa phương vẫn phải chịu sự kiểm tra, giám sát của “cơ quan nhà nước cấp trên”; đây là điều chưa phù hợp với nguyên tắc phân quyền hành chính được thực hành phổ biến trên thế giới, mâu thuẫn ngay với quy định trong Luật: Chính quyền địa phương tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền.

Định hướng hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương đến năm 2030

Việc hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương đòi hỏi cần được tiếp tục nghiên cứu toàn diện để hướng tới xây dựng chính quyền địa phương theo tinh thần Đại hội XIII của Đảng, đáp ứng yêu cầu phát triển chung của đất nước trong giai đoạn mới, cần bám sát các định hướng: Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương phải bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật; bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo tập trung thống nhất của Chính phủ, đồng thời thực hiện phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, hợp lý giữa Chính phủ, Thủ

tướng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ và chính quyền cấp tỉnh; giữa các cấp chính quyền địa phương. Xác định rõ thẩm quyền của chính quyền địa phương được chủ động thực hiện các biện pháp nhằm khai thác tối đa các nguồn lực, đáp ứng tốt hơn nhu cầu ngày càng cao, đa dạng của người dân. Kiến tạo môi trường thuận lợi để chính quyền địa phương có thể chủ động, tích cực thực hiện các biện pháp phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội nhằm nâng cao đời sống của nhân dân. Xác định rõ mối quan hệ giữa Trung ương với địa phương. Trước hết phải xác định rõ vị trí, tính chất của chính quyền địa phương trong mối quan hệ với chính quyền trung ương, khẳng định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc quyết định và tổ chức thực hiện những chính sách, pháp luật trong phạm vi được phân cấp, phân quyền theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng. Cần quán triệt đúng nguyên tắc: *việc gì, ở cấp nào có điều kiện và khả năng thực hiện tốt nhất thì phân giao đầy đủ quyền hạn và bảo đảm những điều kiện cần thiết cho cấp đó giải quyết. Cơ quan được phân giao thẩm quyền phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về các quyết định của mình. Các cơ quan chính quyền cấp trên tăng cường kiểm tra, giám sát nhưng không can thiệp, làm thay cấp dưới.* Xác định rõ vị trí, tính chất của từng loại đơn vị hành chính. Đây là vấn đề rất quan trọng, có ý nghĩa quyết định trong việc tổ chức hợp lý chính quyền địa phương. Thực tế trong thời gian vừa qua, số lượng các đơn vị hành chính ở nước ta đã tăng thêm quá nhiều, đặc biệt là ở cấp huyện, cấp xã. Điều này dẫn đến bộ máy hành chính trở nên ngày càng công kềnh, chi phí tốn kém. Do vậy, pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương phải quy định rõ ràng và chặt chẽ các tiêu chí, điều kiện, quy trình, thủ tục hồ sơ... và

trách nhiệm, thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức xây dựng đề án, thẩm định, quyết định, thành lập mới, giải thể, sáp nhập, chia tách, điều chỉnh đơn vị hành chính các cấp. Cần hướng đến sự ổn định lâu dài của hệ thống đơn vị hành chính, hết sức hạn chế việc điều chỉnh đơn vị hành chính.

Xác định cơ cấu tổ chức bộ máy của chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Điều này có nghĩa là, cần phải xây dựng một hệ thống chính quyền địa phương với các mô hình cấu trúc đa dạng, phù hợp với đặc điểm của từng loại đơn vị hành chính. Xác định rõ cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát của Trung ương và cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương.

Giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo tinh thần Đại hội XIII của Đảng

Đại hội XIII của Đảng chỉ rõ định hướng xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trong đó nhấn mạnh: “Đẩy mạnh và hoàn thiện cơ chế phân cấp, phân quyền, ủy quyền, bảo đảm quản lý thống nhất, hiệu lực, hiệu quả hoạt động; đồng thời phát huy tính chủ động, sáng tạo, đề cao tinh thần trách nhiệm của từng cấp, từng ngành gắn với cơ chế kiểm soát quyền lực”⁽⁶⁾. Vì vậy, cần hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương như sau:

Một là, hoàn thiện pháp luật về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương.

(6) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, t. I, tr. 287

Theo đó, xác định rõ 4 vấn đề:

- Thực hiện phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương theo quy định khoản 2, Điều 112, Hiến pháp năm 2013: *“Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương”*. Có thể nói, đây là một nguyên tắc hiến định quan trọng trong việc phân công quyền lực nhà nước giữa Trung ương và địa phương cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau. Nguyên tắc này là cơ sở hiến định để Luật Tổ chức chính quyền địa phương và các luật chuyên ngành thể chế hóa mối quan hệ về nhiệm vụ, quyền hạn giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương phù hợp với từng thời kỳ và từng loại công việc. Bởi chỉ trên cơ sở phân định rõ thẩm quyền của mỗi cấp chính quyền thì việc xác định trách nhiệm, tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền mới có hiệu quả.

- Chính quyền địa phương thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan cấp trên giao kèm theo điều kiện bảo đảm thực hiện ở địa phương (kinh phí, con người). Cùng với việc phân quyền theo nguyên tắc nói trên, Hiến pháp năm 2013 còn quy định về ủy quyền. Khoản 3, Điều 112 quy định: *“Trong trường hợp cần thiết, chính quyền địa phương được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó”*. Quy định này chỉ ra rằng, chính quyền địa phương còn là chủ thể được ủy quyền của chính quyền trung ương trong việc thực thi một số công vụ nhất định. Tuy nhiên, đối với các công vụ do cơ quan nhà nước cấp trên giao thì chính quyền địa phương sẽ được cơ quan nhà nước cấp trên bảo đảm các điều kiện để thực hiện.

- Bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính từ Trung ương đến địa phương, đồng thời phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn theo quy định của pháp luật. Mỗi địa phương có những thế mạnh riêng, với phạm vi thẩm quyền của mình, chính quyền địa phương cần phát huy, đẩy mạnh phát triển kinh tế - xã hội. Việc bảo đảm tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương phải được xem là nguyên tắc căn bản trong phân cấp, phân quyền. Khi đã tăng tính chịu trách nhiệm, chính quyền địa phương phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về những thẩm quyền được giao, tránh việc đùn đẩy trách nhiệm hoặc trông chờ, ỷ lại vào Trung ương.

- Xây dựng chính quyền địa phương hướng tới chính quyền tự quản. Một số thẩm quyền, trách nhiệm của chính quyền địa phương tự quản: Nhóm những vấn đề ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống của người dân địa phương và việc giải quyết những vấn đề đó được người dân hoặc các cơ quan của chính quyền tự quản địa phương thực hiện trực tiếp, tự chủ và độc lập phù hợp với Hiến pháp và luật; thẩm quyền giải quyết các vấn đề được các cơ quan nhà nước chuyển giao theo quy định của pháp luật. Đây là những thẩm quyền không thuộc vấn đề của địa phương nhưng có gắn bó mật thiết với nhân dân địa phương và việc chuyển giao cho tự quản địa phương vừa giúp cho công việc được thực hiện nhanh, hiệu quả, đáp ứng nhu cầu của cư dân địa phương, vừa giảm sự chồng chéo của Nhà nước. Những quyền hạn liên quan đến thực hiện các ủy quyền của chính quyền trung ương.

Hai là, cần xác định rõ vị trí, tính chất và vai trò của từng loại đơn vị hành chính.

Đây là một vấn đề rất quan trọng, có ý nghĩa quyết định trong việc tổ chức hợp lý

các cấp chính quyền địa phương. Thực tế đã cho thấy, do không xác định rõ vị trí, tính chất của các loại đơn vị hành chính nên dẫn đến tình trạng khi thì ồ ạt sáp nhập tỉnh (năm 1980 cả nước có 36 tỉnh, 3 thành phố trực thuộc Trung ương và một Đặc khu Vũng Tàu - Côn Đảo), nhưng sau đó lại lần lượt chia, tách tỉnh. Một vấn đề nữa cũng cần được nhìn nhận là trong giai đoạn vừa qua, số lượng đơn vị hành chính ở nước ta đã tăng thêm quá nhiều, đặc biệt là ở cấp huyện và xã. Điều này dẫn đến bộ máy hành chính trở nên ngày càng cồng kềnh, chi phí tốn kém trong khi hiệu quả quản lý cũng như lợi ích mang lại cho người dân không tương xứng. Do đó, bên cạnh việc xác định rõ vị trí, tính chất và vai trò của từng loại đơn vị hành chính, phân cấp, điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền ở từng loại đơn vị hành chính, từng cấp chính quyền thì cần có kế hoạch sắp xếp, cơ cấu lại về mặt quy mô của các đơn vị hành chính theo hướng giảm bớt về số lượng đơn vị, mở rộng quy mô về diện tích, dân số của từng đơn vị, đặc biệt là đối với các đơn vị hành chính cấp cơ sở. Vì vậy, cần thực hiện tổng kết việc thực hiện một số nghị quyết của Bộ Chính trị, Quốc hội, Chính phủ⁽⁷⁾ và các văn bản pháp luật có liên quan về đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính các cấp. Từ đó làm cơ sở xây dựng và thực hiện kế hoạch, lộ trình sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn tiếp theo để thực hiện mục tiêu đến năm 2030 các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã trên cả nước được sắp xếp cơ bản, phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta, phù hợp với quy hoạch tổng thể đơn vị hành chính. Đặc biệt, cần nghiên cứu xây dựng đề án thí điểm sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh ở những nơi có đủ điều kiện.

Ba là, đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương.

Mô hình tổ chức chính quyền địa phương cần phải tiếp tục đổi mới cho phù hợp với đặc điểm dân cư, phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ và đặc thù quản lý hành chính nhà nước giữa nông thôn và thành phố mà Đảng ta đã đề ra nhiều năm nay. Ở nước ta, quận thuộc thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố, thị xã thuộc tỉnh là những đơn vị hành chính có tổ chức dân cư, phân chia đơn vị hành chính và tính chất quản lý nhà nước hoàn toàn khác với cấp huyện thuộc tỉnh ở tính chất trung gian thể hiện rõ nét hơn so với cấp huyện. Chính vì thế, không nên rập khuôn tổ chức chính quyền ba cấp hành chính ở đô thị giống như ở nông thôn. Vì vậy, cần tiếp tục thực hiện Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), trong đó có quy định về đơn vị hành chính đô thị quận, phường (Điều 44 và Điều 58 của Luật được sửa đổi, bổ sung là: Chính quyền địa phương ở quận, phường là cấp chính quyền địa phương, trừ trường hợp cụ thể Quốc hội quy định không phải là cấp chính quyền địa phương. Cấp chính quyền địa phương ở quận, phường gồm có HĐND, UBND quận, phường). Sớm thực hiện và tổng kết thí điểm mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội và Đà Nẵng. Nếu đủ cơ sở thực hiện, điều kiện, tiêu chuẩn theo quy

(7) Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13, ngày 25-5-2016, của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, “Về tiêu chuẩn đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính”; Nghị quyết số 37-NQ/TW, ngày 24-12-2018, của Bộ Chính trị, “Về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện và cấp xã giai đoạn 2019 - 2021”; Nghị quyết số 653/2019/UBTVQH14, của Ủy ban Thường vụ Quốc hội “Về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã trong giai đoạn 2019 - 2021”; Nghị quyết số 32/NQ-CP, ngày 14-5-2019, của Chính phủ, về “Kế hoạch thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã trong giai đoạn 2019 - 2021”

định của pháp luật và trên cơ sở yêu cầu của địa phương thì trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định và nhân rộng.

Bốn là, quy định rõ mối quan hệ giữa HĐND và UBND để thể hiện sự gắn kết, thống nhất giữa các cơ quan này.

Đối với HĐND: Xác định những việc của HĐND phải và chỉ do HĐND quyết định, đồng thời tạo cơ chế để đại biểu HĐND, các ban của HĐND tham gia trực tiếp vào quá trình thực hiện các thẩm quyền của HĐND.

Đối với UBND: Đổi mới, sắp xếp, tinh gọn, hiệu quả; hoàn thiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, huyện cho phù hợp thống nhất, đồng bộ để ổn định cơ cấu tổ chức bộ máy; đồng thời, xử lý tốt quan hệ giữa quản lý ngành, lãnh thổ và mối quan hệ giữa UBND - cơ quan chuyên môn và bộ, ngành. Xác định cụ thể quyền hạn, trách nhiệm của tập thể UBND và của chủ tịch UBND theo hướng đề cao hơn vai trò, trách nhiệm cá nhân người đứng đầu UBND, trên cơ sở bảo đảm nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của UBND các cấp. Tăng thẩm quyền cho thủ trưởng cơ quan chuyên môn.

Năm là, thực hiện việc kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương⁽⁸⁾.

Trước hết, cần phải khẳng định rằng kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương gồm cả HĐND và UBND thuộc thẩm quyền của chính quyền trung ương. Bằng giám sát tối cao của Quốc hội, thanh tra, kiểm tra, kiểm soát của Chính phủ và các bộ trong việc thi hành Hiến pháp và pháp luật, bảo đảm cho pháp luật được các cấp chính quyền địa phương tuân thủ một cách nghiêm chỉnh.

Thứ hai, giám sát của HĐND cùng cấp đối với UBND và với chính quyền cấp dưới không nên quan niệm như giám sát tối cao

của Quốc hội đối với Chính phủ. Chính quyền địa phương gồm hai thiết chế là HĐND và UBND có mối quan hệ mật thiết không tách rời nhau. Vì thế, giám sát của HĐND đối với UBND cùng cấp mang tính chất giám sát nội bộ, chủ yếu là giám sát việc thực hiện nghị quyết của mình đã đề ra nhằm bảo đảm cho chính quyền cấp mình hoạt động có hiệu lực và hiệu quả.

Thứ ba, giám sát đối với chính quyền trung gian (quận, thành phố, thị xã thuộc tỉnh hoặc phường thuộc thành phố). Chính quyền ở các đơn vị hành chính này là một bộ phận của chính quyền cấp trên nên, một mặt, chịu sự kiểm soát quyền lực nhà nước của chính quyền trung ương; mặt khác, chịu sự giám sát của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và sự kiểm tra, thanh tra, kiểm soát của ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Thứ tư, kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương còn được thực hiện bởi vai trò giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp và các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc. Đồng thời, kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương còn thực hiện bởi cá nhân công dân bằng việc thực hiện các quyền khiếu nại, tố cáo.

Thứ năm, kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương còn được thực hiện bằng các phương tiện thông tin đại chúng và bằng các hoạt động xét xử các quyết định hành chính, hành vi hành chính mà cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện tại tòa án. □

(8) Xem: Trần Ngọc Đường: “Xây dựng chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 2013, *Tạp chí Cộng sản* điện tử, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/chinh-tri-xay-dung-dang/-/2018/821640/xay-dung-chinh-quyen-dia-phuong-theo-hien-phap-nam-2013.aspx>, ngày 10-3-2021