

TIẾP TỤC ĐỔI MỚI VÀ HOÀN THIỆN MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG ĐÁP ỨNG YÊU CẦU CỦA NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

LÊ MINH THÔNG (*)
HOÀNG VĂN ĐÔNG (**)

Tóm tắt: Xây dựng nền hành chính nhà nước chuyên nghiệp, pháp quyền, hiện đại, công khai, minh bạch, phục vụ Nhân dân là một trong những nhiệm vụ rất quan trọng được Đảng, Nhà nước đặt ra. Để thực hiện tốt nhiệm vụ này cần tiếp tục đổi mới và hoàn thiện mô hình tổ chức chính quyền địa phương hiệu lực, hiệu quả để đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Từ khóa: Chính quyền địa phương; hoàn thiện mô hình; Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Abstract: Building up a professional, rule-by-law state administration with the modernity, openness, and transparency to serve the People is one of the crucial tasks set by the Party and State. To perform this task well, it is necessary to continue the innovation and improvement of the effective and efficient local government organization model to meet the requirements of building a socialist rule-by-law state in Vietnam under new circumstances.

Keywords: Local government; improve the model; Socialist rule-by-law state of Vietnam.

Ngày nhận bài: 07/4/2024

Ngày biên tập: 26/4/2024

Ngày duyệt đăng: 24/5/2024

1. Chính quyền địa phương theo quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương

Hiến pháp năm 2013 đã xác định một khung khổ hiến định mới cho việc đổi mới mạnh mẽ chính quyền địa phương (CQDP), đáp ứng yêu cầu phát triển mới của đất nước, thể chế hóa quan điểm của Đảng về đổi mới CQDP phù hợp với đặc điểm đô thị, nông thôn, hải đảo... Đồng thời, mở ra khả năng đa dạng hóa mô hình tổ chức CQDP tại các vùng nông thôn, đô thị và hải đảo, khắc phục dần những hạn chế về tổ chức và

hoạt động của CQDP, sự khác biệt về đặc điểm của nông thôn, đô thị, hải đảo. Hiến pháp năm 2013 cũng đã xác định những nguyên tắc cơ bản để phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương và của mỗi cấp CQDP; phân định rõ hơn quyền hạn, trách nhiệm và mối quan hệ giữa HĐND và UBND ở mỗi cấp chính quyền.

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 2013, Kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật Tổ chức chính quyền địa phương, thay thế cho Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003. Có thể thấy, Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) là một bước cải cách quan trọng mô hình CQDP, thể chế hóa các quan điểm, nhận thức mới của Đảng

(*) PGS.TS; nguyên Phó Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật của Quốc hội khóa XIII, Ủy viên Hội đồng Lý luận Trung ương

(**) TS; Phó Trưởng khoa Khoa Luật, Học viện Cảnh sát nhân dân



Hội nghị lần sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII đã ban hành Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 "về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới".

về CQĐP, khẳng định những thành tựu phát triển của chính quyền nhân dân ở các cấp địa phương trong quá trình đổi mới đất nước.

1.1. Về tổ chức chính quyền địa phương

Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã bước đầu xác định thể chế hóa quan điểm CQĐP được tổ chức phù hợp với các đặc điểm của nông thôn, đô thị, hải đảo. Theo đó, Luật xác định CQĐP ở nông thôn gồm CQĐP ở tỉnh, huyện, xã; CQĐP ở đô thị gồm chính quyền địa phương ở thành phố trực thuộc Trung ương, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương, phường, thị trấn. Ở tất cả các đơn vị hành chính lãnh thổ đều tổ chức cấp chính quyền gồm HĐND và UBND. Đồng thời, quy định tại đơn vị hành chính cấp huyện ở hải đảo, tổ chức cấp CQĐP gồm HĐND và UBND; trường hợp đơn vị hành chính cấp huyện tại hải đảo chia thành các đơn vị hành chính cấp xã thì tại đơn vị hành chính cấp xã cũng tổ chức cấp CQĐP gồm HĐND và UBND.

1.2. Về cơ cấu tổ chức Hội đồng nhân dân

Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định các tiêu chuẩn đại biểu HĐND, quy định cụ thể số lượng đại biểu HĐND ở các loại đơn vị hành chính: cấp tỉnh, cấp huyện,

cấp xã phù hợp với đặc điểm của từng địa phương. Tăng cường vai trò của Thường trực HĐND nhằm bảo đảm hoạt động thường xuyên giữa hai kỳ họp HĐND; tăng cường vai trò, trách nhiệm và hiệu quả hoạt động của các ban của HĐND theo hướng: ở HĐND thành phố trực thuộc Trung ương thành lập thêm ban đô thị để phụ trách lĩnh vực quy hoạch đô thị, phát triển hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội, giao thông, xây dựng, môi trường, tổ chức cung cấp dịch vụ công trên địa bàn thành phố trực thuộc Trung ương; bổ sung

HĐND ở xã, phường, thị trấn thành lập 02 ban gồm Ban Pháp chế, Ban Kinh tế - Xã hội để tham mưu, giúp HĐND chuẩn bị các nội dung thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, thực hiện nhiệm vụ thẩm tra, giám sát theo quy định của pháp luật. Trưởng ban, phó trưởng ban và ủy viên của các ban của HĐND cấp xã hoạt động kiêm nhiệm; bổ sung quy định giao Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định cụ thể tiêu chuẩn, điều kiện thành lập Ban Dân tộc của HĐND ở những tỉnh, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số để bảo đảm tính thống nhất.

Quy định cụ thể các chức danh của HĐND hoạt động chuyên trách mà không quy định tỷ lệ số lượng đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. Theo đó, chủ tịch HĐND, trưởng ban của HĐND cấp tỉnh, cấp huyện có thể là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách; phó chủ tịch HĐND, phó trưởng ban của HĐND cấp tỉnh, cấp huyện là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách; ở cấp xã, phó chủ tịch HĐND là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách còn trưởng ban, phó trưởng ban và ủy viên của các ban của HĐND cấp xã hoạt động kiêm nhiệm. Quy định chỉ có HĐND cấp tỉnh và cấp huyện là thành lập tổ đại biểu HĐND

còn ở HĐND cấp xã không quy định về hình thức sinh hoạt tổ của đại biểu HĐND.

1.3. Về cơ cấu tổ chức của Ủy ban nhân dân

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019 có những điểm mới cơ bản về cơ cấu tổ chức của UBND, như xác định rõ cơ cấu tổ chức, thành phần của UBND. Theo đó, UBND cấp tỉnh, cấp huyện gồm chủ tịch, phó chủ tịch và các ủy viên là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND, ủy viên phụ trách quân sự, ủy viên phụ trách công an; UBND cấp xã gồm chủ tịch, các phó chủ tịch và ủy viên phụ trách quân sự, ủy viên phụ trách công an; quy định số lượng phó chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp theo phân loại đơn vị hành chính.

1.4. Về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019 quy định chung về nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐP, sau đó mới đến quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND, chủ tịch UBND. Theo đó, CQĐP có nhiệm vụ tổ chức việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn; quyết định những vấn đề của địa phương trong phạm vi được phân quyền, phân cấp theo quy định của Luật; thực hiện các nhiệm vụ do các cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp, ủy quyền; kiểm tra, giám sát tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp dưới trực thuộc; chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước cấp trên về kết quả thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp mình; quyết định và tổ chức thực hiện các biện pháp nhằm phát huy quyền làm chủ của nhân dân, huy động các nguồn lực xã hội xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn.

Đồng thời, Luật xác định nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐP, của HĐND và UBND ở các đơn vị hành chính theo các cấp độ khác nhau để xác định rõ công việc cho từng cấp, tránh tình trạng dồn quá nhiều việc về cấp cơ sở mà không tính đến khả năng đáp ứng của từng cấp chính quyền; quy định nhiệm vụ, quyền hạn đặc trưng, riêng có của chính quyền đô thị nhằm thể hiện sự khác biệt giữa chính quyền đô thị, nông thôn; xác định những nhiệm vụ đặc thù của CQĐP ở hải đảo để vừa bảo đảm yêu cầu về quản lý

nhà nước, tăng cường phát triển kinh tế - xã hội, vừa đáp ứng yêu cầu chủ động xử lý, giải quyết các tình huống có thể phát sinh để bảo đảm an ninh, quốc phòng, toàn vẹn lãnh thổ. Khẳng định mang tính nguyên tắc về tổ chức CQĐP ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, còn nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của CQĐP, của HĐND và UBND của đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội quy định khi thành lập các đơn vị đó.

1.5. Về nguyên tắc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương

Theo quy định của Luật, CQĐP phải tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng pháp luật; thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ; hiện đại, minh bạch, phục vụ Nhân dân, chịu sự kiểm tra, giám sát của Nhân dân. Đồng thời, Luật còn quy định về nguyên tắc làm việc của HĐND và UBND với tư cách là các thiết chế hợp thành CQĐP. Cụ thể là, HĐND làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số; UBND hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của chủ tịch UBND.

2. Những vấn đề đặt ra trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương

Thứ nhất, số lượng, quy mô chính quyền địa phương các cấp chưa đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia, phát triển kinh tế - xã hội.

Kinh tế thị trường định hướng XHCN, Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân đang làm thay đổi căn bản mối quan hệ giữa nhà nước, thị trường và xã hội. Theo đó, trong bộ máy nhà nước các cấp, đặc biệt là bộ máy CQĐP đang phải tái cơ cấu mạnh mẽ trên các phương diện từ chức năng, nhiệm vụ đến phương thức hoạt động. Bộ máy CQĐP cần được tổ chức phù hợp với yêu cầu của nền kinh tế thị trường, để đảm bảo sự tập trung các nguồn lực phát triển, khai thác tối đa và hiệu quả nguồn lực tài nguyên đất đai, nguồn lực con người cho sự phát triển kinh tế - xã hội trên một quy mô lớn. Yêu cầu sự phát triển của kinh tế thị trường, của xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN gắn liền với sự mở rộng không gian phát triển, đảm bảo sự thống nhất và thông suốt trong không gian kinh tế, không gian pháp lý và sự trao đổi dịch chuyển nhanh chóng, thuận lợi của các nguồn lực phát triển,

đòi hỏi phải khắc phục tình trạng có quá nhiều đơn vị hành chính lãnh thổ với các nguồn lực phát triển vừa không đủ mạnh, vừa hạn hẹp, để tiến tới các đơn vị hành chính lãnh thổ có quy mô đủ lớn cho nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội. Để đạt được yêu cầu này, cần có các giải pháp sắp xếp các đơn vị hành chính lãnh thổ phù hợp ở địa phương.

Thứ hai, mối quan hệ quyền lực giữa Trung ương và địa phương vẫn chưa thật rõ.

Trên phương diện lý thuyết, nhà nước ta được cấu trúc tổ chức lãnh thổ theo các cấp Trung ương, tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương, huyện, xã. Như vậy, các đơn vị hành chính - lãnh thổ từ tỉnh xuống tới xã là những cấu trúc lệ thuộc theo nguyên tắc cấp dưới phục tùng cấp trên, địa phương phục tùng Trung ương, chủ quyền quốc gia là duy nhất mà đại diện là các thiết chế quyền lực nhà nước ở cấp Trung ương và các cấu trúc hành chính lãnh thổ địa phương chỉ thuần túy mang tính hành chính, không bao hàm ý nghĩa một cấu trúc lãnh thổ có tính chủ quyền. Với ý nghĩa này, hệ thống CQĐP là hệ thống chính quyền trực thuộc. Điều này cho thấy, trong lý luận và thực tiễn không tồn tại khái niệm “nhà nước địa phương” trong khuôn khổ quốc gia đơn nhất. Tuy nhiên, tính trực thuộc của các cấp CQĐP không mang tính tuyệt đối. Bởi lẽ, CQĐP còn được Hiến pháp, các đạo luật về tổ chức bộ máy xác định các thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ cụ thể với một mức độ và khả năng tự chủ rất lớn. Do vậy, trên thực tế tổ chức và hoạt động của các CQĐP vẫn không tránh khỏi xung đột giữa sự trực thuộc cấp trên và tính chủ động, tự chủ của bản thân địa phương.

Xem xét cấu trúc bộ máy nhà nước ở Trung ương cho thấy: có hai thiết chế quan trọng nằm trong mối quan hệ trực tiếp với CQĐP là Quốc hội và Chính phủ. Tương ứng với hai thiết chế này là HĐND và UBND các cấp. Giữa Chính phủ và UBND các cấp lại mang một tính chất khác với quan hệ giữa Quốc hội và HĐND các cấp. Sự tương đồng về tính chất hoạt động, nhiệm vụ thẩm quyền giữa Chính phủ và UBND các cấp thông qua chức năng thực hiện quyền hành pháp chỉ ra rằng, kể cả trên phương diện lý luận và thực tiễn pháp lý, UBND các cấp là cơ quan cấp dưới của Chính phủ theo thứ bậc trực thuộc

chặt chẽ (UBND xã, phường) là cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới của UBND huyện, quận, UBND huyện (quận) là cơ quan cấp dưới của UBND tỉnh (thành phố) và UBND tỉnh (thành phố) là cơ quan cấp dưới của Chính phủ). Mối quan hệ giữa các cơ quan này trên phương diện thứ bậc là mối quan hệ hành chính trực thuộc dựa trên chế độ quyền uy và phục tùng. Vì vậy, Chính phủ và UBND các cấp hình thành một hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước theo quan hệ dọc từ Trung ương đến địa phương.

Thứ ba, về tính chất của Hội đồng nhân dân.

Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013 luôn xác định HĐND là: “Cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân...”. Như vậy, HĐND thể hiện tính chất quyền lực và tính chất đại diện. Quy định hai tính chất như vậy phù hợp với lý thuyết về quyền nhân dân, thể hiện mong muốn mọi công việc quốc gia đều do nhân dân quyết định thông qua các đại biểu của mình. Mặc dù Hiến pháp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã quy định cụ thể về quyền hạn cho HĐND, nhưng trên thực tế cho thấy giữa thẩm quyền và khả năng thực thi của HĐND đúng với nghĩa là một cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương vẫn còn một khoảng cách khá lớn. Vì vậy, trong khoa học pháp lý, trong thực tiễn tổ chức và hoạt động HĐND các cấp, vấn đề vị trí, tính chất và vai trò của HĐND đang còn nhiều bất cập cần sớm giải quyết.

Thứ tư, về mô hình tổ chức chính quyền địa phương.

Mô hình tổ chức CQĐP hiện nay vẫn chưa thể hiện được rõ nét yêu cầu đa dạng hóa mô hình tổ chức CQĐP theo đúng tinh thần về tổ chức cấp chính quyền đã được quy định trong Hiến pháp. Theo đó, cấp CQĐP đều được tổ chức ở mọi cấp đơn vị hành chính, đô thị và hải đảo. Để khắc phục bất cập này, Quốc hội khóa XIV đã thông qua các nghị quyết liên quan đến mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội, thành phố Đà Nẵng, Thành phố Hồ Chí Minh. Theo đó, tại Hà Nội thí điểm không tổ chức cấp chính quyền tại phường; tại Đà Nẵng thí điểm không tổ chức cấp chính quyền từ phường, quận; tại Thành phố Hồ Chí Minh

tổ chức một cấp chính quyền (cấp thành phố). Đối với những thành phố thực hiện một cấp hoặc hai cấp chính quyền, mô hình tổ chức chính quyền tại đơn vị hành chính không tổ chức cấp chính quyền về thực chất vẫn chưa rõ về thẩm quyền, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức chính quyền. Chính quyền địa phương tại đơn vị hành chính lãnh thổ không tổ chức cấp chính quyền vẫn mang tên gọi là UBND, không thể hiện được đúng bản chất của một cơ quan hành chính trực thuộc chính quyền quận hoặc chính quyền thành phố; phương thức hoạt động của cơ quan hành chính về cơ bản vẫn có ít sự đổi mới.

Vấn đề đặt ra không chỉ đối với chính quyền đô thị khi xác định cấp chính quyền mà còn đặt ra đối với cả chính quyền tại cấp huyện. Khác với cấp tỉnh, về thực chất cấp huyện là một cấp trung gian, là cầu nối giữa chính quyền cấp tỉnh và chính quyền cấp xã. Do vậy, mô hình tổ chức và thẩm quyền, nhiệm vụ chức năng của chính quyền cấp huyện cần được tổ chức thích ứng với tính chất trung gian của nó. Điều này, có nghĩa là mô hình tổ chức chính quyền cấp huyện không nhất thiết phải tổ chức theo mô hình chính quyền cấp tỉnh hay chính quyền cấp xã. Sự khác nhau trong vị trí, vai trò, tính chất của các cấp chính quyền phải được thể hiện trong các mô hình tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động tương ứng. Điều này cho thấy, một đạo luật chung cho tổ chức và hoạt động của toàn bộ hệ thống CQĐP (mặc dù trong đạo luật này đã có các chế định riêng cho từng cấp chính quyền) cần được điều chỉnh cho phù hợp với tình hình hiện nay.

3. Giải pháp hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương

Để tiếp tục đổi mới, hoàn thiện CQĐP theo Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị Trung ương lần thứ sáu, khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới, cần thực hiện tốt một số nội dung sau:

Một là, tiếp tục đa dạng hóa mô hình tổ chức chính quyền địa phương.

Cấp chính quyền là một khái niệm có tính xác định để thể hiện một CQĐP đầy đủ với hai cấu trúc tổ chức quan hệ mật thiết và thống

nhất với nhau nhằm thực hiện toàn diện quyền lực nhà nước và sự đại diện cho ý chí, nguyện vọng, lợi ích của Nhân dân địa phương trong một đơn vị hành chính lãnh thổ xác định. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) về cơ bản vẫn quy định tất cả các đơn vị hành chính lãnh thổ, đều tổ chức cấp chính quyền với đầy đủ cấu trúc gồm HĐND và UBND. Quy định này chưa thể chế đầy đủ tinh thần của Hiến pháp năm 2013 về đa dạng hóa mô hình tổ chức CQĐP phù hợp với các đặc điểm của nông thôn, đô thị và hải đảo.

Việc cải cách mô hình CQĐP cần xác định cụ thể cho chính quyền ở nông thôn và đô thị. Đối với CQĐP ở nông thôn, trong điều kiện hiện nay có thể vẫn duy trì chính quyền ba cấp với đầy đủ cơ cấu HĐND và UBND. Nhưng khi đất nước trở thành một nước đang phát triển có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao (đến năm 2030) và tầm nhìn đến năm 2045, khi đất nước trở thành nước phát triển, thu nhập cao như mục tiêu Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng đề ra, có thể nghiên cứu xây dựng mô hình CQĐP hai cấp chính quyền tỉnh và xã. Đối với đơn vị hành chính huyện, là một cấp hành chính trung gian, không cần thiết phải tổ chức cấp chính quyền, mà nên tổ chức cơ quan hành chính nhà nước như một cánh tay nối dài của chính quyền tỉnh.

Hai là, hoàn thiện địa vị pháp lý của mỗi cấp chính quyền địa phương để trở thành pháp nhân công quyền đầy đủ.

Theo các quy định pháp luật hiện hành, CQĐP ở nước ta vẫn chưa thật sự có được một địa vị pháp lý đầy đủ trong các mối quan hệ quyền lực giữa Trung ương và địa phương; giữa các cấp của một pháp nhân công quyền. Với cơ chế tài chính - ngân sách và chế độ công vụ, công chức, theo quy định hiện hành, ngân sách của các CQĐP là một bộ phận của ngân sách quốc gia, do Trung ương quyết định và các địa phương không được tự chủ về biên chế công chức do không có quy định về công chức địa phương. Vì vậy, không tạo được sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CQĐP trong quyết định, giải quyết các vấn đề phát triển của địa phương; hạn chế tính cạnh tranh, lành mạnh giữa các địa phương trong việc huy động các nguồn lực để phát triển kinh tế - xã hội.

Để có thể nghiên cứu, tiến tới một chế độ tự quản địa phương phù hợp với các điều kiện đặc thù ở nước ta, cần tiếp tục nghiên cứu nhận diện bản chất của HĐND trong cấu trúc tổ chức bộ máy nhà nước. Theo quy định hiện hành, HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, cơ quan đại diện đại biểu của Nhân dân địa phương. Vấn đề đặt ra hiện nay là, mặc dù quy định HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, nhưng lại chỉ quyết định các vấn đề thuần túy của địa phương, đồng thời lại có nhiệm vụ đảm bảo thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương đã không làm rõ được tính quyền lực nhà nước của một thiết chế tổ chức này. Vì vậy, cần xem xét lại tính quyền lực của HĐND để có quy định phù hợp hơn với bản chất của cơ quan đại biểu của Nhân dân, thể hiện ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân địa phương.

Ba là, tăng cường phân quyền, phân cấp, đảm bảo quyền chủ động, sáng tạo của các cấp chính quyền địa phương.

Để làm rõ tính tự quản của CQĐP cần tiếp tục nghiên cứu đổi mới mối quan hệ giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương. Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã xác định những nguyên tắc cơ bản trong việc phân định thẩm quyền của CQĐP, phân quyền, phân cấp và ủy quyền cho CQĐP. Đây là những định hướng quan trọng cho việc xử lý mối quan hệ giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương. Tuy nhiên, các quy định mới được thể hiện dưới dạng các nguyên tắc cơ bản mà chưa thật cụ thể cả về định tính và định lượng.

Để phân định cụ thể mối quan hệ giữa CQĐP cần xác định rõ ràng, minh bạch ba nhóm công việc liên quan đến thẩm quyền của từng cấp chính quyền, như sau: 1) Nhóm các nhiệm vụ, công việc chỉ thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan nhà nước Trung ương. Đây là nhóm những công việc đảm bảo sức mạnh của nhà nước như quốc phòng, an ninh quốc gia, ngoại giao. Nhóm công việc này do những cơ quan Trung ương thực hiện với các phương tiện, nguồn lực nhà nước ở cấp trung ương; 2) Nhóm các công việc, nhiệm vụ mang tính địa phương thuộc thẩm quyền và trách nhiệm của các cấp CQĐP, được thực

hiện bằng các nguồn lực địa phương thông qua các phương thức tự chủ, tự quản; 3) Nhóm các công việc, nhiệm vụ thuộc trách nhiệm của cả các cơ quan Trung ương và trách nhiệm của các cấp CQĐP, được thực hiện thông qua cơ chế phân công, phối hợp giữa Trung ương và địa phương. Các loại nhiệm vụ, trách nhiệm này liên quan nhiều đến vấn đề quản lý ngành và lãnh thổ. Sự kết hợp hiệu quả giữa quản lý ngành và lãnh thổ là điều mấu chốt để triển khai tốt các nhóm nhiệm vụ, trách nhiệm này.

Bốn là, xây dựng, hoàn thiện các khung pháp luật cho mỗi cấp chính quyền địa phương.

Qua triển khai thực hiện pháp luật về tổ chức CQĐP cho thấy, Luật Tổ chức chính quyền địa phương hiện hành về cơ bản chưa đáp ứng yêu cầu cải cách mô hình CQĐP phù hợp với từng chính quyền, đáp ứng các đặc điểm của đô thị, nông thôn, hải đảo. Do vậy, cần cải cách căn bản pháp luật về tổ chức CQĐP, theo hướng xây dựng và ban hành một số đạo luật cho từng mô hình CQĐP thay vì một đạo luật duy nhất như hiện nay. Theo đó, cần nghiên cứu sửa đổi để Luật Tổ chức chính quyền địa phương thành một đạo luật khung để xác định cơ sở cơ bản của CQĐP. Đối tượng phạm vi điều chỉnh của đạo luật khung này có thể bao gồm: xác lập các nguyên tắc tổ chức nhà nước theo lãnh thổ; xác lập các nguyên tắc cơ bản trong mối quan hệ Trung ương và địa phương; xác định các cơ sở về quyền tự chủ của các cấp CQĐP; những nội dung cơ bản về phân quyền, phân cấp, ủy quyền cho CQĐP các cấp; các mối quan hệ của các cấp CQĐP; nguyên tắc, thủ tục, giải quyết tranh chấp, giữa cơ quan Trung ương và CQĐP, giữa địa phương và các cấp chính quyền.

Nội dung của đạo luật khung về các cơ sở cơ bản của CQĐP sẽ tạo lập một khung pháp luật để xây dựng và ban hành các đạo luật cụ thể quy định tổ chức, hoạt động của từng mô hình tổ chức CQĐP. Trên cơ sở đạo luật khung về chính quyền địa phương, trong giai đoạn tiếp theo có thể xây dựng các đạo luật chính quyền đô thị; luật chính quyền nông thôn, luật chính quyền hải đảo... quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của mỗi mô hình CQĐP, phù hợp với đặc điểm của từng địa bàn nông thôn, đô thị, hải đảo./