

VIỆN HÀN LÂM  
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

**TRẦN THỊ MINH CHÂU**

**PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN  
CẤP XÃ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

**Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính**

**Mã số: 62.38.01.02**

**TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

**HÀ NỘI - 2017**

Công trình được hoàn thành tại:

HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM

Người hướng dẫn khoa học: **PGS.TS. Nguyễn Minh Phương**

Phản biện 1: GS.TS. PHẠM HỒNG THÁI

Phản biện 2: GS.TS. THÁI VĨNH THẮNG

Phản biện 3: PGS.TS. NGUYỄN MINH ĐOAN

Luận án được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án cấp Học viện, họp tại Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, 477 Nguyễn Trãi, Thanh Xuân, Hà Nội.

Vào hồi .... giờ ... ngày .... tháng ..... năm 201...

Có thể tìm hiểu luận án tại:

- Thư viện Quốc gia Việt Nam

- Thư viện Học viện Khoa học xã hội

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Xu thế phát triển của nhiều quốc gia trên thế giới, tiến tới một nền hành chính hiện đại, tiên tiến đều khẳng định vai trò quan trọng của chính quyền địa phương trong bộ máy nhà nước. Chính quyền cấp xã là cầu nối quan trọng giữa các chính sách, chủ trương của Đảng, Nhà nước và chính quyền cấp trên với người dân là đối tượng trực tiếp hưởng thụ, thực hiện quyền, nghĩa vụ đối với Nhà nước. Vấn đề nghiên cứu của Luận án: *“Pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã ở Việt Nam hiện nay”* xuất phát từ các lý do sau: *Một là*, quan điểm của Đảng về cải cách tổ chức, hoạt động của Chính phủ và chính quyền địa phương được thể hiện nhất quán trong các Văn kiện của Đảng qua các kỳ Đại hội. *Hai là*, điều chỉnh của pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã phù hợp với các quy định tại Hiến pháp năm 2013. *Ba là*, xuất phát từ xu thế cải cách bộ máy nhà nước của nhiều quốc gia trên thế giới và yêu cầu cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam. *Bốn là*, xuất phát từ tầm quan trọng của chính quyền cấp xã, là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng, quyền làm chủ của người dân và là cơ quan áp dụng trực tiếp các chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước tại địa phương. *Năm là*, vấn đề pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã, mặc dù được quan tâm và ở mỗi thời kỳ lịch sử của đất nước đều có điều chỉnh về tổ chức, hoạt động của chính quyền cấp xã, song hiện tại đang bộc lộ khá nhiều vấn đề vướng mắc trong các quy phạm pháp luật lẫn thực tế thực hiện.

Do vậy, vấn đề: *“Pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã ở Việt Nam hiện nay”* được nghiên cứu với mục đích là đánh giá thực trạng các quy định pháp luật về chính quyền cấp xã từ quy định của Hiến pháp năm 1946, các văn bản pháp luật về chính quyền địa phương sau khi đất nước độc lập cho đến nay, đánh giá thực trạng thực hiện pháp luật về chính quyền cấp xã và đưa ra các kiến nghị, đề xuất cụ thể có thể áp dụng được trên thực tiễn để hoàn thiện pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã ở Việt Nam.

## **2. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu của luận án**

### **2.1. Mục đích nghiên cứu**

Trên cơ sở phân tích làm sáng rõ những vấn đề lý luận của pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã; đánh giá thực trạng quy định pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã ở nước ta từ năm 1945 đến nay, chỉ ra các hạn chế, nguyên nhân, luận án đề xuất các quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã ở Việt Nam hiện nay.

### **2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu của luận án**

Xuất phát từ mục đích nghiên cứu, luận án tập trung giải quyết các nhiệm vụ sau: *Một là*, tìm hiểu tổng quan về tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài, luận án đánh giá kết quả nghiên cứu của các công trình và xác định những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu. *Hai là*, làm rõ những vấn đề lý luận pháp luật về tổ chức chính quyền xã ở Việt Nam đồng thời tham khảo kinh nghiệm của một số nước trên thế giới về tổ chức CQĐP và rút ra những bài học có thể áp dụng cho Việt Nam. *Ba là*, khảo sát, đánh giá các quy định pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã và thực tiễn tổ chức thực hiện pháp luật về chính quyền cấp xã ở nước ta hiện nay. Chỉ ra những hạn chế, và xác định ưu điểm, những vấn đề đặt ra về tổ chức chính quyền cấp xã ở Việt Nam hiện nay. *Bốn là*, đề xuất các quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật về chính quyền cấp xã ở Việt Nam hiện nay.

## **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án**

### **3.1. Đối tượng nghiên cứu**

Luận án nghiên cứu các quy định pháp luật và thực tiễn tổ chức thực hiện pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã. Theo Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, tổ chức chính quyền cấp xã gồm: HĐND cấp xã và UBND cấp xã, được tổ chức ở nông thôn, đô thị, hải đảo và có thể được tổ chức ở đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt do Quốc hội quyết định. Theo đó, đối tượng nghiên cứu cụ thể của luận án là: Quy định pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật về tổ chức HĐND cấp xã; Quy định pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật về tổ chức UBND cấp xã; Quy định pháp luật về mối quan hệ giữa HĐND cấp xã và UBND cấp xã.

### ***3.2. Phạm vi nghiên cứu***

Phạm vi về thời gian nghiên cứu: Luận án tập trung vào đánh giá điều chỉnh của pháp luật và thực trạng thực hiện pháp luật từ năm 2004 đến nay

Phạm vi về không gian nghiên cứu: Nghiên cứu pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã gồm tổ chức chính quyền xã (ở nông thôn, miền núi, hải đảo) và tổ chức chính quyền thị trấn, phường (ở đô thị) theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

Phạm vi về nội dung nghiên cứu: luận án tập trung nghiên cứu chủ yếu làm sáng rõ những vấn đề lý luận pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã, thực trạng điều chỉnh (quy định) pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã (pháp luật về tổ chức HĐND và UBND ở xã, phường, thị trấn).

## **4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

### ***4.1. Phương pháp luận***

Để giải quyết những nhiệm vụ đặt ra, luận án sử dụng phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử để nghiên cứu các vấn đề liên quan đến nội dung của đề tài. Luận án sử dụng các quan điểm của học thuyết Mác – Lê Nin và tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật, các quan điểm chỉ đạo của Đảng về xây dựng, phát triển chính quyền địa phương ở nước ta.

### ***4.2. Phương pháp nghiên cứu***

Phương pháp phân tích; Phương pháp tổng hợp; Phương pháp so sánh.

## **5. Đóng góp mới về khoa học của luận án**

*Một là*, luận án phân tích làm rõ các vấn đề lý luận của pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã; Nội dung và yếu tố tác động đến pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã; Vị trí, vai trò của chính quyền cấp xã và pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã; Giới hạn, phương pháp, mức độ điều chỉnh của pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã. *Hai là*, luận án phân tích quá trình phát triển của pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã từ năm 1945 đến nay. Phân tích thực trạng thực hiện pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã. Từ đó, chỉ ra những giá trị cần kế thừa trong pháp luật về tổ

chức chính quyền cấp xã và những vấn đề đặt ra về pháp luật chính quyền cấp xã hiện nay. *Ba là*, luận án đề xuất một số quan điểm, giải pháp chung và giải pháp cụ thể về điều chỉnh của pháp luật theo hướng phân định rõ chính quyền ở nông thôn và đô thị. Theo đó, chính quyền địa phương ở nông thôn tổ chức theo hướng tự quản, chính quyền địa phương ở đô thị tổ chức theo hướng phân cấp, phân quyền triệt để.

## **6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án**

### **6.1. Ý nghĩa lý luận của luận án**

Luận án góp phần làm phong phú thêm các luận cứ khoa học về cải cách tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, trong đó có tổ chức chính quyền cấp xã ở nước ta trong thời kỳ xây dựng đất nước, đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính và hội nhập kinh tế quốc tế.

### **6.2. Ý nghĩa thực tiễn của luận án**

Kết quả nghiên cứu của luận án có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo cho các cơ quan có thẩm quyền ban hành, sửa đổi bổ sung các quy phạm pháp luật điều chỉnh về tổ chức của chính quyền cấp xã ở Việt Nam hiện nay. Luận án là tư liệu tham khảo trong các hoạt động nghiên cứu khoa học về chính quyền địa phương nói chung và chính quyền cấp xã nói riêng. Luận án có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo trong việc đào tạo cao học, nghiên cứu sinh chuyên ngành luật ở các trường đại học, học viện.

## **7. Kết cấu của luận án**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, luận án kết cấu làm 4 chương

## Chương 1

# TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA CẦN NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN

## 1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến luận án

### 1.1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước

*Thứ nhất*, nhóm các công trình nghiên cứu liên quan đến lý luận về chính quyền địa phương, tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam.

*Thứ hai*, nhóm các công trình nghiên cứu có liên quan đến thực trạng tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương, chính quyền cấp xã ở Việt Nam

*Thứ ba*, nhóm các công trình nghiên cứu đề xuất các giải pháp về tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương, chính quyền cấp xã ở Việt Nam

*Thứ tư*, nhóm các công trình nghiên cứu liên quan đến kinh nghiệm nước ngoài về chính quyền địa phương

### 1.1.2. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài

Chandler, J. A, *Explaining local government* (Lý giải về chính quyền địa phương), Nxb: Manchester University Press. Cuốn sách nghiên cứu về chính quyền địa phương của Anh từ năm 1800 đến nay. Gustafsson, Agne, *Local government in Sweden* (Chính quyền địa phương ở Thụy Điển), Nxb Swedish Institute 1983. Cuốn sách viết về chính quyền địa phương ở Thụy Điển. Soós, Gábor, *Local government institutionalization in Hungary* (Tổ chức chính quyền địa phương ở Hungary). Käär, Esa-Jukka, *Growth and structure of the local government sector in Finland* (Sự phát triển và cấu trúc của đơn vị chính quyền địa phương ở Phần Lan). Cuốn sách đã phân tích rõ cấu trúc và vai trò của chính quyền địa phương ở Phần Lan. Edward C. Page, trường đại học Hull, *Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government* (Chủ nghĩa địa phương và chế độ tập quyền trung ương ở Châu Âu: Cơ sở chính trị và pháp lý của bản thân chính quyền địa phương), Nxb Oxford, 2011. Cuốn sách có 6 chương, với nội dung chính viết về kinh nghiệm cải tạo và sáng lập chính sách ở cấp

chính quyền địa phương ở Anh, Pháp, Na Uy, Đan Mạch, Italy và Tây Ban Nha.

Fox Freyss, Giáo sư, giảng dạy ngành khoa học chính trị ở trường Đại học California, Los Angeles, Mỹ: *Human Resource Management in Local Government* (Quản lý nguồn nhân lực ở chính quyền địa phương). Cuốn sách được tái bản lần thứ 3 năm 2009 và với số lượng lên đến 08 chương.

## **1.2. Nhận xét tình hình nghiên cứu liên quan đến luận án**

### **1.2.1. Những kết quả nghiên cứu luận án có thể kế thừa, tiếp tục phát triển**

Một là, vấn đề lý luận về tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương, các công trình nghiên cứu đã đề cập khá sâu sắc, toàn diện. Hai là, vấn đề thực trạng về tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương, các công trình nghiên cứu đã có thống kê, điều tra xã hội học về các chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương các cấp qua hệ thống văn bản pháp luật. Ba là, vấn đề giải pháp cho tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương. Bốn là, các công trình nghiên cứu trong nước đối với tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ngoài có giá trị tham khảo trong quá trình nghiên cứu của luận án.

### **1.2.2. Những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu**

Một là, các công trình nghiên cứu được tiếp cận tại phần tổng quan có giá trị tham khảo, song về thời gian và tính thời sự của các công trình nghiên cứu cần được xem xét, cân nhắc để kế thừa trong luận án. Có luận án nghiên cứu trực tiếp về tổ chức, hoạt động chính quyền cấp xã ở Việt Nam hiện nay là: “*Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã ở Việt Nam hiện nay*” (2007), của Đàm Bích Hiền, song công trình này đặt trong bối cảnh chung lúc bấy giờ vẫn áp dụng theo Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003, các kiến nghị liên quan đến tổ chức, hoạt động của chính quyền cấp xã có trong luận án cách đây 10 năm, khi chưa có Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Do vậy, tác giả nhận thấy trên cơ sở tham khảo những giá trị nghiên cứu lớn của Luận án trên và có những kế thừa cơ bản, song đặt trong hoàn cảnh hiện tại khi Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 được áp dụng trên thực tế hiện nay đang vẫn

đặt ra nhiều vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp thực tiễn. Tác giả cho rằng không có sự trùng lặp về tên gọi của luận án và thời điểm nghiên cứu của luận án là trong bối cảnh mới, yêu cầu mới trong tình hình hiện nay.

*Hai là*, một số vấn đề về lý luận cần tiếp tục nghiên cứu như: Các khái niệm có liên quan đến phạm vi nghiên cứu của đề tài gồm: “chính quyền cấp xã”; “tổ chức chính quyền cấp xã”; “pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã”; các nội dung chủ yếu của pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã; giới hạn, mức độ, phương pháp điều chỉnh của pháp luật đối với tổ chức chính quyền cấp xã.

*Ba là*, về thực trạng pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã, vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu như: 1, Những vấn đề bất cập trong pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã hiện nay. 2, Vấn đề đặt ra đối với pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã.

*Bốn là*, về kinh nghiệm nước ngoài

*Năm là*, các giải pháp cụ thể hoàn thiện pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã ở Việt Nam hiện nay.

### **1.3. Giả thuyết và câu hỏi nghiên cứu**

#### **1.3.1. Giả thuyết nghiên cứu của luận án**

Với kết quả tổng quan tình hình nghiên cứu như trên, Luận án đặt ra giả thuyết nghiên cứu như sau:

Vấn đề pháp luật về tổ chức của CQĐP và pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã nói riêng đã được quy định từ lâu trong các văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta cho thấy tầm quan trọng của cấp chính quyền này trong hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước. Tổ chức chính quyền cấp xã phù hợp với cơ chế chính trị, xu thế phát triển kinh tế, xã hội sẽ là động lực quan trọng, đảm bảo tính thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả của bộ máy từ trung ương đến địa phương. Mặc dù đã có những cải cách, đổi mới trong tổ chức CQĐP nói chung và chính quyền cấp xã nói riêng, pháp luật cũng đã có sự điều chỉnh không ngừng qua từng thời kỳ lịch sử, song trên thực tế chưa đáp ứng được đầy đủ các yêu cầu đặt ra, đặc biệt là trong hoàn cảnh biến động của khu vực, thế giới về kinh tế, chính trị, xã hội có tác động ít nhiều đến Việt Nam. Sau khi Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực, một

loạt các Luật, văn bản quy phạm pháp luật được sửa đổi, bổ sung trong đó có Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003, đã có chuyển biến mới trong quy định về chính quyền cấp xã. Song một số bất cập trong hệ thống pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã như việc quy định về tổ chức bộ máy còn mang nặng tính “dập khuôn”. Các quy định của pháp luật về các cấp chính quyền địa phương được tổ chức gần như giống nhau, chưa phân biệt được chính quyền ở nông thôn, chính quyền ở đô thị và hải đảo. Về chức năng, nhiệm vụ phân cấp, phân quyền chưa rõ ràng; chế độ trách nhiệm của cá nhân, tổ chức chưa thể hiện rõ trong quy định của pháp luật. Pháp luật về chính quyền cấp xã hiện nay điều chỉnh còn mang tính đồng nhất và cứng nhắc, chưa phù hợp thực tiễn và chưa rõ theo quy định của Hiến pháp năm 2013 là: tổ chức cho phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo. Từ đó đặt ra yêu cầu hoàn thiện pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã ở Việt Nam hiện nay, nhằm khắc phục những bất cập trên thực tiễn

### ***1.3.2. Câu hỏi nghiên cứu của luận án***

Để đạt được mục đích nghiên cứu của luận án, các câu hỏi nghiên cứu lớn được đặt ra như sau: Những vấn đề lý luận về pháp luật tổ chức chính quyền cấp xã được giải quyết như thế nào?

Thực trạng quy định và tổ chức thực hiện pháp luật về chính quyền cấp xã có gì nổi bật và cần hoàn thiện?

Có các giải pháp nào nhằm hoàn thiện pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã ở Việt Nam hiện nay?

Có một số câu hỏi nhỏ được đặt ra để giải quyết các câu hỏi lớn của Luận án

## **Kết luận chương 1**

## **Chương 2**

### **NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CỦA PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ**

#### **2.1. Chính quyền địa phương, chính quyền cấp xã, tổ chức chính quyền cấp xã và pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã**

##### **2.1.1. Chính quyền địa phương**

*“Chính quyền địa phương là một bộ phận không tách rời của hệ thống chính trị, có cơ cấu tổ chức bộ máy phù hợp để điều hành, quản lý công việc của nhà nước tại địa phương theo quy định pháp luật. Chính quyền địa phương chịu sự kiểm tra, giám sát của Chính quyền trung ương”*

Đặc điểm của chính quyền địa phương: có bộ máy hoạt động tại địa phương gồm HĐND và UBND; chính quyền địa phương quản lý dân cư tại đơn vị hành chính lãnh thổ được xác định; chính quyền địa phương có ngân sách cho hoạt động tại địa phương; chính quyền địa phương có tính tự quản nhất định trong thực hiện quyền, nghĩa vụ tại địa phương; chính quyền địa phương chịu sự kiểm tra, giám sát của chính quyền cấp trên

##### **2.1.2. Chính quyền cấp xã**

###### **2.1.2.1. Khái niệm**

*Có thể hiểu, chính quyền cấp xã là khái niệm chỉ cấp chính quyền thuộc hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước ta, có cơ cấu tổ chức bao gồm Hội đồng nhân dân cấp xã và Ủy ban nhân dân cấp xã, thực hiện chức năng, nhiệm vụ tại cấp xã theo luật định và chịu sự kiểm tra, giám sát của chính quyền cấp trên.*

###### **2.1.2.2. Vai trò của chính quyền cấp xã**

*Một là, triển khai thực hiện và áp dụng chủ trương, đường lối của Đảng, quy định của pháp luật tới người dân địa phương. Hai là, có vai trò trong việc chăm lo đời sống, gắn kết các mối quan hệ hài hòa của người dân ở địa phương. Ba là, có vai trò quan trọng trong việc quyết định những chủ trương, biện pháp để phát triển địa phương, xây dựng và phát huy tiềm năng nhằm phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội của địa phương. Bốn là, có vai trò trong việc thực hiện các nhiệm vụ do chính quyền cấp trên giao.*

**2.1.2.3. Vị trí của chính quyền cấp xã trong chính quyền địa phương**

*Một là*, tổ chức chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính gồm có chính quyền địa phương ở nông thôn và chính quyền địa phương ở đô thị, chính quyền cấp xã là được coi là cấp chính quyền cơ sở, cấp chính quyền thấp nhất trong tổ chức chính quyền địa phương. *Hai là*, chính quyền cấp xã là “cánh tay nối dài” của chính quyền cấp trên. Do đặc điểm là cấp chính quyền thấp nhất, gần dân nhất, nên chính quyền cấp xã là cấp thực hiện đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước và quy định của pháp luật trực tiếp tới cuộc sống của người dân. *Ba là*, chính quyền cấp xã có tính độc lập tương đối đối với chính quyền địa phương.

### **2.1.3. Tổ chức chính quyền cấp xã**

Tổ chức được hiểu: là làm cho thành một chỉnh thể, có một cấu tạo, cấu trúc và những chức năng chung nhất định cho một chỉnh thể, quy định mối quan hệ giữa các bộ phận cấu thành nhằm mục đích thực hiện các hoạt động có hiệu quả cao nhất cho chỉnh thể đó.

- Chính quyền cấp xã theo nhận định ở trên có cơ cấu tổ chức bao gồm HĐND cấp xã và UBND cấp xã, vậy tổ chức chính quyền cấp xã là cách bố trí, phân định cho HĐND cấp xã và UBND cấp xã những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn nhất định, đồng thời bố trí nguồn lực, nhân lực cụ thể, quy định các mối quan hệ giữa các bộ phận cấu thành đảm bảo thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ đã đặt ra.

### **2.1.4. Pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã**

#### **2.1.4.1. Khái niệm**

Pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã là: “các quy phạm pháp luật mang tính bắt buộc chung, do nhà nước ban hành có nội dung điều chỉnh về các vấn đề:

- Địa vị pháp lý của chính quyền cấp xã
- Cách thức thành lập chính quyền cấp xã
- Tổ chức bộ máy và nhiệm vụ, quyền hạn chính quyền cấp xã;
- Nhân lực của chính quyền cấp xã
- Phương thức hoạt động của chính quyền cấp xã
- Các mối quan hệ của chính quyền cấp xã gồm: Mối quan hệ giữa HĐND cấp xã và UBND cấp xã; giữa Chính quyền cấp xã với các tổ chức

chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; giữa Chính quyền cấp xã với chính quyền cấp trên”

#### *2.1.4.2. Vai trò của pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã*

- Pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã là phương tiện để thể chế hóa đường lối, chủ trương chính sách của Đảng về tầm quan trọng của chính quyền địa phương trong hệ thống chính trị.

- Pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã là cơ sở pháp lý để chính quyền cấp xã hoạt động có hiệu quả

- Pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã có vai trò trong việc thiết lập, đảm bảo công bằng về quyền, nghĩa vụ của người dân, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

### **2.2. Nội dung, giới hạn, phương pháp, mức độ điều chỉnh của pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã**

#### **2.2.1. Nội dung điều chỉnh của pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã**

- Quy định pháp luật về địa vị pháp lý; Quy định pháp luật về cách thức thành lập chính quyền cấp xã (gồm HĐND cấp xã và UBND cấp xã)

- Quy định pháp luật về tổ chức bộ máy và nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp xã

- Quy định pháp luật về nhân lực của chính quyền cấp xã

- Quy định pháp luật về phương thức hoạt động của chính quyền cấp xã

- Quy định pháp luật về mối quan hệ của chính quyền cấp xã

#### **2.2.2. Giới hạn điều chỉnh của pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã**

Một là, giới hạn điều chỉnh pháp luật ở hệ thống các quan hệ trong chính quyền cấp xã mà về mặt khách quan đòi hỏi phải có sự điều chỉnh pháp luật.

Hai là, giới hạn điều chỉnh pháp luật ở các hoạt động sáng tạo của Nhà nước trong việc hình thành các quan hệ pháp luật mới chưa có trong tổ chức, hoạt động của chính quyền cấp xã

#### **2.2.3. Phương pháp điều chỉnh của pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã**

*Một là, sử dụng phương pháp mệnh lệnh; Hai là, phương pháp lựa chọn quy phạm; Ba là, phương pháp đảm bảo thực hiện của nhà nước ; Bốn là, sử dụng phương pháp thỏa thuận; Năm là, sử dụng phương pháp đồng thuận.* Phương pháp điều chỉnh của pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã có thể có sự khác biệt và kết hợp nhiều phương pháp khác nhau một cách linh hoạt để đảm bảo tính hiệu quả của pháp luật khi áp dụng thực tiễn.

#### **2.2.4. Mức độ điều chỉnh của pháp luật đối với tổ chức chính quyền cấp xã**

*Một là, các quy định điều chỉnh mang tính nguyên tắc, mức độ điều chỉnh của pháp luật dừng lại ở các quy định mang tính chất chung, khái quát cho mọi trường hợp. Hai là, các quy định điều chỉnh mang tính chất nhiệm vụ, quyền hạn, mức độ điều chỉnh của pháp luật thường đi sâu, quy định gần, sát, trực tiếp, bắt buộc các đối tượng được quy định phải tuân thủ thực hiện. Ba là, các quy định về kiểm tra, giám sát trong hoạt động của chính quyền cấp xã, mức độ điều chỉnh của pháp luật cần được quy định rõ, cụ thể về vai trò, vị trí của người được kiểm tra, giám sát, quy trình kiểm tra, giám sát, cách thức khắc phục lỗi sau khi kiểm tra, giám sát... Bốn là, các quy định về mối quan hệ.*

#### **2.3. Các yếu tố tác động đến pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã**

*Thứ nhất, định hướng, chủ trương, chính sách của Đảng về tầm quan trọng của chính quyền cấp xã. Thứ hai, vai trò của cơ quan lập pháp và cơ quan trình các dự án luật về vấn đề chính quyền cấp xã. Thứ ba, yếu tố kế thừa. Thứ tư, yếu tố về thực tiễn thực hiện pháp luật. Thứ năm, yếu tố xu thế phát triển về luật pháp của các quốc gia trên thế giới. Thứ sáu, yếu tố về phát triển kinh tế quốc gia. Thứ bảy, yếu tố về trình độ của các nhà làm luật. Thứ tám, yếu tố về sự tham gia xây dựng văn bản quy phạm pháp luật về chính quyền cấp xã.*

#### **2.4. Một số kinh nghiệm tổ chức chính quyền tự quản địa phương của một số nước trên thế giới.**

##### **2.4.1. Tổ chức chính quyền tự quản trong nhà nước liên bang**

Tổ chức chính quyền tự quản ở Cộng hòa liên bang Đức

Tổ chức chính quyền tự quản ở Liên bang Nga

Tổ chức chính quyền tự quản ở Hợp chủng quốc Hoa Kỳ

#### **2.4.2. Tổ chức chính quyền tự quản trong nhà nước đơn nhất**

Tổ chức chính quyền tự quản ở Pháp

Tổ chức chính quyền tự quản ở Hàn Quốc

#### **2.4.3. Giá trị tham khảo cho Việt Nam**

Qua nghiên cứu về tổ chức chính quyền tự quản địa phương của một số nước trên thế giới, có thể nhận thấy lịch sử về tự quản chính quyền, đặc biệt là chính quyền ở địa phương đã tồn tại từ lâu và xu thế các quốc gia vẫn duy trì, phát triển mạnh mẽ hơn nữa trong tương lai. Mỗi một quốc gia có cách thức để thực hiện tự quản CQĐP khác nhau, song đều có điểm chung là tạo cho CQĐP tính tự quản tối đa và tự chủ về một số vấn đề cơ bản của địa phương. Các giá trị tham khảo: *Một là*, tự quản địa phương ở các quốc gia là xu thế tất yếu trong thời đại hội nhập và phát triển hiện nay; *Hai là*, chính quyền tự quản được quyền quyết định các vấn đề thuộc thẩm quyền, song vẫn chịu cơ chế giám sát, kiểm tra từ chính quyền cấp trên, theo luật, theo cơ chế tòa án giải quyết hoặc giám sát từ người dân. *Ba là*, cơ chế hoạt động của chính quyền tự quản thông thường thực hiện theo hình thức tự chủ với cơ cấu tổ chức theo phương thức bầu cử, bỏ phiếu, hoạt động theo nhiệm kỳ và hết nhiệm kỳ tiến hành bầu lại.

### **Kết luận chương 2**

## **Chương 3**

### **THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT**

#### **VỀ TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ Ở VIỆT NAM**

##### **3.1. Quá trình hình thành và phát triển pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã trước năm 2004**

Pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã trong giai đoạn này được phân kỳ thành hai giai đoạn: Từ năm 1945 – năm 1980 và từ năm 1980 – năm 2003. Các văn bản được nghiên cứu là: Hiến pháp, các sắc lệnh; các luật về chính quyền địa phương.

### **3.1.1. Pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã từ năm 1945 – năm 1980**

Giai đoạn lịch sử này, có các văn bản được nghiên cứu là: Hiến pháp năm 1946; Hiến pháp năm 1959 và các Sắc lệnh: số 63/SL; Sắc lệnh số 254; Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 1958; Luật tổ chức HĐND và UBHC các cấp năm 1962.

### **3.1.2. Pháp luật về chính quyền cấp xã từ năm 1980 – năm 2003**

Giai đoạn lịch sử này, các văn bản được nghiên cứu là: Hiến pháp năm 1980; Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001; Luật năm 1983; Luật năm 1989; Luật năm 1994.

### **3.2. Pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã hiện nay**

Pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã hiện nay được nghiên cứu bởi các văn bản: Luật tổ chức HĐND và UBND 2003 (viết gọn là Luật năm 2003); Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Do Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 chưa có cơ sở để đánh giá về hiệu quả triển khai trên thực tế, do vậy chúng tôi lựa chọn phương án nghiên cứu về những kết quả của pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã ở cả Luật cũ.

### **3.3. Đánh giá chung về xu hướng vận động của pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã**

#### **3.3.1. Ưu điểm**

Hình thức văn bản quy định đối với tổ chức chính quyền cấp xã; Quy định pháp luật về địa vị pháp lý, cách thức thành lập chính quyền cấp xã; Quy định của pháp luật về chức năng, nhiệm vụ của chính quyền cấp xã; Quy định pháp luật về nhân lực; Quy định của pháp luật về tổ chức bộ máy, phương thức hoạt động của chính quyền cấp xã

#### **3.3.2. Nhược điểm**

*Một là*, địa vị pháp lý của chính quyền cấp xã chưa được quy định thống nhất trong văn bản quy phạm pháp luật qua các thời kỳ. *Hai là*, có thời kỳ lịch sử, chức năng, nhiệm vụ của chính quyền cấp xã không tách thành quy định riêng mà quy định cùng với chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương. *Ba là*, vấn đề thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền cấp xã. *Bốn là*, vấn đề phân cấp, phân quyền đối

với chính quyền cấp xã. *Năm là*, vấn đề tổ chức chính quyền cấp xã phù hợp với nông thôn, đô thị, hải đảo.

### **3.4. Thực trạng tổ chức thực hiện pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã**

#### **3.4.1. Các văn bản triển khai thực hiện pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã**

Trên cơ sở các quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương ra đời trên cơ sở làm rõ hơn những các quy định của Hiến pháp về chính quyền cấp xã.

#### **3.4.2. Kết quả tổ chức thực hiện pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã**

Pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã hiện nay được thực hiện theo các quy định tại Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Song đến 01/01/2016 Luật tổ chức chính quyền địa phương mới có hiệu lực và việc đánh giá thực trạng tổ chức thực hiện pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương theo Luật này chưa có cơ sở để tổng kết, đánh giá.

##### **3.4.2.1. Tổ chức thực hiện pháp luật về tổ chức HĐND cấp xã**

a) Về tổ chức của HĐND cấp xã gồm: Tổ chức đại biểu HĐND cấp xã; Tổ chức thường trực HĐND cấp xã và tổ chức các ban của HĐND cấp xã

Tổ chức đại biểu HĐND cấp xã; Tổ chức thường trực HĐND cấp xã; Tổ chức các ban của HĐND cấp xã:

b) Về tổ chức các kỳ họp của HĐND cấp xã:

c) Về quyết định những vấn đề quan trọng ở cấp xã:

d) Về hoạt động giám sát của HĐND cấp xã:

đ) Về tiếp xúc cử tri, tiếp công dân và đơn đốc xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo:

##### **3.4.2.2. Tổ chức thực hiện pháp luật về tổ chức Ủy ban nhân dân cấp xã**

a) Về thành viên, cơ cấu Ủy ban nhân dân;

b) Về các chức danh chuyên môn của Ủy ban nhân dân

c) Về công tác chỉ đạo điều hành và tổ chức thực hiện nhiệm vụ của UBND cấp xã trên các lĩnh vực như: Kinh tế, Văn hóa – Xã hội, Tài nguyên – Môi trường, Thông tin truyền thông, văn hóa thể thao du lịch; Bảo đảm quốc phòng an ninh, trật tự xã hội; Dân chủ cơ sở; Địa giới hành chính.

d) Về công tác chỉ đạo điều hành

### **3.4.3. *Đánh giá thực hiện pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã***

Với nhiệm vụ là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, HĐND cấp xã đã thể hiện vai trò quan trọng trong việc định hướng, đưa ra những quyết sách giúp người dân địa phương có chuyển biến cuộc sống.

Với nhiệm vụ là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, UBND cấp xã đã phát huy vai trò và tuân thủ các quy định của pháp luật trong việc thực hiện các văn bản chỉ đạo, điều hành.

### **3.5. Những vấn đề đặt ra đối với pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã**

Một số vấn đề đặt ra như sau: *Một là*, tầm quan trọng của chính quyền cấp xã chưa được đặt xứng tầm. *Hai là*, theo quy định pháp luật hiện hành, chính quyền cấp xã được ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh các vấn đề thuộc thẩm quyền quản lý của chính quyền. *Ba là*, việc “phân cấp” “phân quyền” trong quản lý nhà nước. *Bốn là*, tính tự quản ở chính quyền xã thực sự là vấn đề cần thiết và phù hợp. *Năm là*, nâng cao vai trò hoạt động của HĐND và UBND trong việc thực hiện các nhiệm vụ thuộc địa bàn quản lý với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước và cơ quan quản lý hành chính nhà nước ở địa phương. *Sáu là*, pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã hiện nay không đồng bộ trong các quy định. *Bảy là*, đổi mới trong quy định pháp luật về chính quyền địa phương ở nông thôn, chính quyền địa phương ở đô thị, phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương

## **Kết luận chương 3**

## Chương 4

### NHU CẦU, QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ Ở VIỆT NAM

#### 4.1. Nhu cầu hoàn thiện pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã ở Việt Nam

##### ***4.1.1. Kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế với việc hoàn thiện pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã ở Việt Nam***

- Kinh tế thị trường phát triển đồng thời với việc nhà nước thừa nhận hình thức tư hữu, khởi điểm cho quá trình phát triển trong tư tưởng xây dựng pháp luật, bảo vệ các quyền, nghĩa vụ của con người bằng pháp luật và xem pháp luật là công cụ hữu hiệu quan trọng trong việc điều tiết các vấn đề về kinh tế, xã hội

- Kinh tế thị trường phát triển, hội nhập kinh tế quốc tế đồng thời với việc nhà nước thừa nhận sự cạnh tranh và lợi nhuận tối đa trong phát triển, sản xuất, kinh doanh. Điều này dẫn tới sự điều chỉnh của pháp luật cho phù hợp trong các quan hệ kinh tế, trong đó có quan hệ giữa tổ chức bộ máy nhà nước và các cơ sở sản xuất, doanh nghiệp, tư nhân, thậm chí người dân

- Pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã ít nhiều có ảnh hưởng trong xu thế phát triển kinh tế của đất nước khi thời kỳ hội nhập đang trên đà thuận lợi và phù hợp

##### ***4.1.2. Hoàn thiện pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã đáp ứng yêu cầu xây dựng hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.***

Khi nhà nước thực hiện nhiệm vụ quản lý của mình với quá nhiều công việc, sẽ khiến xảy ra tình trạng quá tải dẫn đến xã hội, các mối quan hệ pháp luật trở nên lộn xộn, không điều chỉnh được trật tự, nhà nước cần tính đến việc giao một số nhiệm vụ cho các tổ chức, cá nhân cụ thể để thực hiện một cách hiệu quả hơn và đổi lại, nhà nước đóng giữ vai trò là đầu mối quản lý chặt chẽ, giám sát và có cơ chế xử phạt nghiêm minh. Để duy trì trật tự xã hội lâu dài, bền vững và có sự phát triển mạnh mẽ về kinh tế, thì pháp luật là công cụ được coi hữu hiệu, đặc lực nhất trong việc điều chỉnh các mối quan hệ xã hội được tồn tại, đan xen và phức tạp.

### ***4.1.3. Cải cách hành chính nhà nước trong đó có nhiệm vụ hoàn thiện pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã***

CCHC đã thúc đẩy các cơ quan quyền lực nhà nước xây dựng, hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật về tổ chức nhà nước, chính quyền địa phương, đặc biệt là chính quyền cấp xã

### ***4.1.4. Phân cấp, phân quyền từ trung ương cho địa phương thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế, xã hội, ổn định trật tự, chính trị phù hợp Hiến pháp 2013***

Mục đích của việc trao quyền, phân cấp, phân quyền của chính quyền cấp trên cho chính quyền cấp dưới, cụ thể là chính quyền cấp xã là để phát huy tính chủ động, sáng tạo trong thực hiện các nhiệm vụ được giao, nhằm phát triển kinh tế, xã hội ở địa phương tiến kịp với các địa phương và đô thị khác trong cả nước. Theo đó, chính quyền cấp xã được phép thực hiện một số nhiệm vụ độc lập mà chính quyền cấp trên trao và tự mình quản lý, chịu trách nhiệm trực tiếp trước pháp luật, trước chính quyền cấp trên về các hoạt động của mình

### ***4.1.5. Xu hướng phân quyền và chính quyền tự quản ở xã***

Xu thế phát triển khi tiến tới một nền hành chính hiện đại, tiên tiến đều khẳng định vai trò quan trọng của chính quyền địa phương và xác định tính tự quản chính quyền ở địa phương với tính chất là nhà nước trả lại đúng nghĩa những nhiệm vụ, công việc, quyền lực cho chính quyền địa phương.

Hoạt động của chính quyền địa phương được xem là hình thức dân chủ trực tiếp của nhà nước đối với người dân ở địa phương. Với xu hướng phát triển hướng tới một xã hội công bằng, dân chủ ở mức độ cao, tự quản ở cấp chính quyền thấp nhất ở mỗi quốc gia đang là xu hướng được chấp nhận, phổ quát

## **4.2. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã ở Việt Nam**

### ***4.2.1. Đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng, sự quản lý thống nhất của nhà nước***

Qua các thời kỳ phát triển của đất nước, vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam luôn được chứng minh là ngọn đuốc soi sáng và lãnh

đạo, chỉ đạo các phong trào cách mạng trong thời chiến và lãnh đạo sự phát triển ổn định kinh tế, chính trị, an ninh xã hội, đưa đất nước phát triển tiến gần hơn với thế giới

Pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã được ban hành, thực hiện không thể rời xa sự nhất quán trong tổng thể hài hòa trong hệ thống pháp luật quy định về tổ chức chính quyền các cấp từ trung ương đến địa phương, không thể xa rời sự chỉ đạo, lãnh đạo của Đảng trong việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

#### ***4.2.2. Đảm bảo tính thống nhất trong các văn bản quy phạm pháp luật quy định về chính quyền địa phương và tổ chức chính quyền cấp xã.***

Yêu cầu thống nhất trong văn bản quy phạm pháp luật, xuất phát từ thực tiễn của các văn bản quy phạm pháp luật hiện nay ở nước ta là nhiều về số lượng, đa dạng về chủng loại, nhiều lĩnh vực điều chỉnh khác nhau liên quan đến kinh tế - xã hội – an ninh – quốc phòng và tổ chức bộ máy nhà nước và cần “Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật” (Khoản 1, Điều 5, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015).

#### ***4.2.3. Tổ chức chính quyền cấp xã phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo***

Theo luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 các quy định về cơ cấu tổ chức, chức năng nhiệm vụ của chính quyền phường, thị trấn cần được quy định theo hướng các nhiệm vụ đặc trưng riêng có của chính quyền đô thị. Các chức năng, nhiệm vụ của chính quyền xã ở nông thôn cần được ấn định để có sự khác biệt với nhiệm vụ của chính quyền ở đô thị dựa trên điều kiện về kinh tế, xã hội, văn hóa và đặc điểm về địa lý, dân cư.

#### ***4.2.4. Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, từng bước thực hiện chính quyền tự quản ở xã***

Phân cấp cho chính quyền địa phương căn cứ vào khả năng thực hiện, tình hình cụ thể của địa phương.

Tự quản ở chính quyền xã (chính quyền ở nông thôn) thực sự là vấn đề cần thiết và phù hợp với xu thế phát triển nhà nước theo hướng “giảm tải” gánh nặng quản lý nhà nước cho các cơ quan cấp trên, trả về cho chính

quyền địa phương những nhiệm vụ, quyền hạn đúng nghĩa và tự quản chính quyền đồng nghĩa với việc tăng thêm thẩm quyền tự quyết cho HĐND.

#### ***4.2.5. Tăng cường tính dân chủ và sự tham gia của người dân vào hoạt động của chính quyền cấp xã***

Tiếng nói của người dân ở các cấp địa phương có tác động, ảnh hưởng lớn đến hoạt động, tổ chức của các cấp chính quyền, trong đó có chính quyền cấp xã. Bởi người dân là đối tượng trực tiếp hưởng thụ các chính sách pháp luật, đưa các quy định của pháp luật vào cuộc sống. Do vậy, những phản hồi về tính tích cực trong quy định pháp luật cũng như những vướng mắc, khó khăn khi thực hiện là kênh tham khảo quan trọng để chính quyền cấp xã kịp thời giải đáp, tháo gỡ. Ngoài ra, tiếng nói và sự phản ứng của người dân khi tham gia phản biện xã hội là điều tác động lớn đến chính quyền cấp xã

### **4.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã ở Việt Nam**

#### ***4.3.1. Nhóm giải pháp chung***

##### ***4.3.1.1. Quy định rõ, thống nhất về chức năng, nhiệm vụ của chính quyền cấp xã***

Các chức năng, nhiệm vụ của chính quyền cấp xã được dẫn chiếu tại Luật tổ chức chính quyền địa phương. Song đối với các Luật hiện hành liên quan đến các lĩnh vực: đất đai, hộ tịch, quân sự...có quy định thêm nhiệm vụ cho chính quyền cấp xã đã tạo nên sức ép khá lớn trong thực thi nhiệm vụ. Trong nhiều trường hợp các luật, văn bản quy phạm quy định một cách chung chung mà không có hướng dẫn cụ thể về quy trình, thủ tục, hồ sơ, các bước để tiến hành thực hiện.

Kiến nghị sửa đổi Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 về việc cho phép những trường hợp nào văn bản quy phạm pháp luật được quy định thêm nhiệm vụ cho HĐND và UBND.

##### ***4.3.1.2. Đổi mới tổ chức chính quyền theo hướng tự quản ở nông thôn, tổ chức chính quyền theo hướng phân cấp, phân quyền ở đô thị nhằm phân định rõ tổ chức chính quyền nông thôn và đô thị phù hợp Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương***

Đối chiếu theo quy định như hiện nay về cơ cấu tổ chức của HĐND và UBND cấp xã có tính dập khuôn như cơ cấu tổ chức của HĐND và UBND cấp huyện, cấp tỉnh mà không tính đến yếu tố đặc thù, chưa phân biệt rõ tổ chức chính quyền ở nông thôn, đô thị theo tinh thần Hiến pháp năm 2013.

*- Kiến nghị về thể chế pháp luật tổ chức chính quyền theo hướng đảm bảo tính tự quản xã ở nông thôn như sau*

Trong tương lai nên đưa khái niệm “chính quyền tự quản” vào Luật tổ chức chính quyền địa phương để dễ dàng triển khai và thực hiện. Trong các văn bản luật, cần hướng dẫn cụ thể về các lĩnh vực thuộc chức năng, nhiệm vụ của chính quyền xã, trên cơ sở tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm vấn về tự quản ở chính quyền xã như sau:

Đối với HĐND xã, tính tự quản thể hiện trong việc quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát triển địa phương, xây dựng và phát huy tiềm năng của xã nhằm đưa địa phương tiến kịp với cả nước về các mặt kinh tế - văn hóa – xã hội, củng cố an ninh quốc phòng và nâng cao đời sống tinh thần của người dân. Tuy nhiên, thẩm quyền và tự quản chính quyền được giới hạn trong phạm vi là đơn vị hành chính – lãnh thổ. Các nhiệm vụ được cộng đồng dân cư trao cho chính quyền xã để thực hiện phục vụ nhu cầu thiết yếu của người dân.

Đối với UBND xã, tính tự quản thể hiện quản lý ở địa phương trên các mặt, lĩnh vực như : Hoạt động quản lý đất đai; nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi, tiểu thủ công nghiệp; Về các công trình thủy lợi; Về xây dựng, giao thông vận tải; Về lĩnh vực giáo dục, y tế, xã hội văn hóa và thể dục, thể thao; Về lĩnh vực quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội và thi hành pháp luật..

*- Kiến nghị về thể chế pháp luật tổ chức chính quyền theo hướng đảm bảo tính phân cấp, phân quyền ở phường, thị trấn (chính quyền địa phương ở đô thị) như sau:*

Chính quyền địa phương ở đô thị cần được tăng cường phân cấp, phân quyền để thực hiện các nhiệm vụ ở phường, thị trấn. Quy định rõ tại Luật tổ chức chính quyền địa phương về các trường hợp phường, thị trấn từ chối việc phân cấp, phân quyền từ chính quyền cấp trên do vượt quá khả

năng thực hiện nhiệm vụ hoặc không đảm bảo điều kiện thực hiện. Quy định rõ về chế tài khi chính quyền phường, thị trấn thực hiện không đúng pháp luật, không hiệu quả đối với các vấn đề được phân cấp, phân quyền. Quy định rõ về cơ chế phối hợp thực hiện nhiệm vụ khi tiến hành phân cấp, phân quyền.

*- Kiến nghị về cách thức thành lập chính quyền cấp xã như sau:*

*+ Đối với tổ chức chính quyền phường, thị trấn ở đô thị*

Vẫn duy trì theo pháp luật hiện hành về việc cách thức bầu đại biểu HĐND là do nhân dân ở phường, thị trấn trực tiếp bầu ra và UBND được HĐND cùng cấp bầu

*+ Đối với tổ chức chính quyền xã ở nông thôn*

Về tổ chức HĐND vẫn duy trì cách thức thành lập HĐND là do nhân dân ở xã trực tiếp bầu ra. Bởi người dân sinh hoạt, gắn bó trong một cộng đồng dân cư tương đối hẹp là xã nên có hiểu biết, nhận xét, sự uy tín, trách nhiệm của đại biểu HĐND trên địa bàn. Do vậy, họ có quyền lựa chọn ra người đại diện cho chính mình khi tiến hành bầu đại biểu HĐND cấp xã. Về tổ chức của UBND cần có đổi mới trong quy định của pháp luật về cách thức người dân bầu ra người đứng đầu là chủ tịch UBND xã.

*- Kiến nghị về cơ cấu tổ chức cho chính quyền cấp xã:*

Việc quy định “cứng” về cơ cấu tổ chức của chính quyền cấp xã cho tất cả các trường hợp mà không tính đến đặc điểm về vị trí địa lý của các xã miền núi, vùng cao, vùng biên giới và các xã có điều kiện thuận lợi, được thiên nhiên ưu đãi về khí hậu, đất đai; chưa tính đến điều kiện kinh tế, xã hội khác nhau giữa xã và phường, thị trấn dẫn đến khó khăn trong hoạt động của chính quyền cấp xã. Việc quy định “sàn” như luật thực định hiện nay cần cân nhắc lại và sửa đổi, bổ sung Luật TCCQĐP năm 2015 theo hướng nông thôn, đô thị có sự khác biệt.

*4.3.1.3. Đổi mới trong phương thức hoạt động của chính quyền cấp xã*

*Một là, nâng cao chất lượng các phiên hội nghị của HĐND; thực quyền trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của HĐND.*

Việc nâng cao chất lượng các phiên hội nghị của HĐND là yêu cầu không thể thiếu bởi nguyên tắc là HĐND làm việc theo chế độ hội nghị, quyết định theo đa số. Chất lượng phiên hội nghị được đánh giá ở việc thảo luận và thống nhất các vấn đề còn có ý kiến khác nhau, nghe kiến nghị của cử tri và tiến tới quyết định chính xác những vấn đề có lợi cho người dân địa phương và đúng quy định pháp luật.

*Hai là, nâng cao khả năng giám sát của HĐND*

Tăng cường chức năng giám sát của HĐND cấp xã là nâng cao chất lượng hoạt động của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, nâng cao tính hiệu quả trong việc giải quyết những kiến nghị và thúc đẩy giải quyết những vấn đề còn vướng mắc của người dân.

*Ba là, nâng cao chất lượng cuộc họp, thảo luận của UBND, kết hợp với nâng cao vai trò, trách nhiệm của Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn*

Để thực hiện nhiệm vụ và trình HĐND các quyết định các nội dung thuộc thẩm quyền, UBND xã, phường, thị trấn cần có nghiên cứu, cân nhắc, rà soát kỹ các nội dung, nhiệm vụ trước khi trình. Vấn đề này thường được thông qua và rà soát tại các cuộc họp, thảo luận cho ý kiến về các vấn đề dự thảo của UBND trình HĐND.

*1.3.1.4. Xây dựng và phát triển nguồn lực cho chính quyền cấp xã.*

*Một là, về vấn đề nguồn nhân lực cho chính quyền cấp xã:*

Đảm bảo các điều kiện làm nhiệm vụ và chế độ đãi ngộ cho cán bộ, công chức cấp xã bởi đây là đội ngũ quan trọng để thực hiện nhiệm vụ của chính quyền, nhằm thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng, pháp luật của nhà nước.

*Hai là, về vấn đề tài chính cho chính quyền cấp xã:*

Ngân sách cho chính quyền địa phương, đặc biệt là chính quyền cấp xã thường được phân cấp theo hàng năm. Với xu thế phân cấp, phân quyền, trao quyền từ trung ương xuống địa phương, ngân sách dành cho địa phương, đặc biệt là ngân sách cho chính quyền cấp xã cần được điều chỉnh và chú trọng. Ngoài ra, cần tạo điều kiện cho chính quyền cấp xã sử dụng các nguồn thu khác ngoài ngân sách từ trung ương phân bổ.

*1.3.1.5. Về tham gia, giám sát của cộng đồng, người dân đối với chính quyền cấp xã*

Cách thức tham gia của cộng đồng, người dân vào các hoạt động của chính quyền cấp xã có thể thông qua việc đóng góp ý kiến bằng nhiều phương pháp như: đóng góp ý kiến trực tiếp tới cấp chính quyền hoặc thông qua phương tiện thông tin đại chúng; trong các cuộc họp, Hội nghị

*1.3.1.6. Quy định về giải quyết trách nhiệm của chính quyền cấp trên đối với chính quyền cấp xã*

Có thể có một số chế tài có thể được quy định trong văn bản quy phạm về phân cấp, phân quyền đối với chính quyền cấp xã ở đô thị.

**4.3.2. Nhóm giải pháp cụ thể đối với pháp luật về tổ chức chính quyền cấp xã**

*4.3.2.1. Sửa đổi, bổ sung quy định về chính quyền cấp xã tại Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015*

- Quy định rõ về phân cấp, phân quyền cho chính quyền cấp xã
- Cơ cấu lại tổ chức của các Ban của HĐND cấp xã phù hợp với chính quyền địa phương ở nông thôn và đô thị.

- Sửa đổi, bổ sung các quy định tại Khoản 3 Điều 78 Luật Tổ chức chính quyền địa phương

*4.3.2.2. Sửa đổi, bổ sung, quy định mới các nội dung cụ thể về tổ chức chính quyền cấp xã tại các văn bản quy phạm pháp luật*

- Đối với Nghị quyết số 753/2005/NQ-UBTVQH của Ủy ban thường vụ Quốc Hội ban hành ngày 04/2/2015 ban hành kèm theo Quy chế hoạt động của HĐND.

- Đối với Nghị định số 48/2016/NĐ-CP của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức và biên chế của văn phòng HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương

- Đối với Luật TCCQP năm 2015.

## **Kết luận chương 4**

## **KẾT LUẬN**

## **DANH MỤC CÔNG TRÌNH CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ**

### **I. Các bài báo đã công bố**

1. Trần Thị Minh Châu (2007), “Kinh nghiệm thi tuyển công chức của một số nước trên thế giới”, *Tạp chí Tổ chức Nhà nước*, 5/2007, tr.38 - 41.
2. Trần Thị Minh Châu (2008), “Nâng cao chất lượng công tác thanh niên trong các cơ quan hành chính nhà nước”, *Tạp chí Tổ chức Nhà nước*, 9/2008, tr.24 - 26.
3. Trần Thị Minh Châu (2009), “Chế độ tự quản địa phương của một số nước trên thế giới”, *Tạp chí Tổ chức Nhà nước*, 4/2009, tr.42 - 45.
4. Trần Thị Minh Châu (2009), “Tổ chức chính quyền địa phương ở Hàn Quốc”, *Tạp chí Tổ chức Nhà nước*, 12/2009, tr.40 – 43.
5. Trần Thị Minh Châu (2013), “Quản trị địa phương tốt trong doanh nghiệp vừa và nhỏ để phát triển kinh tế”, *Hội thảo Quốc tế về Tăng cường quản trị địa phương để phát triển Kinh tế tại các Đô thị Việt Nam – Dự án được đồng tài trợ bởi Liên minh Châu Âu*
6. Trần Thị Minh Châu (2014), “Quản trị địa phương trong phát triển các doanh nghiệp nhỏ và vừa”, *Tạp chí Lý luận chính trị*, tr 33 -38.
7. Trần Thị Minh Châu (2015) “Về tự quản chính quyền cấp xã ở nước ta hiện nay”, *Tạp chí quản lý nhà nước*, 12/2016, tr 17-21.
8. Trần Thị Minh Châu (2017), “Một số vấn đề của pháp luật về chính quyền cấp xã”. *Tạp chí quản lý nhà nước*, 2/2017, tr 27-30.

### **II. Sách**

1. Trần Thị Minh Châu (Đồng tác giả PGS.TS. Nguyễn Minh Phương) (2015), “Cẩm nang nghiệp vụ dành cho lãnh đạo và công chức chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã”, *Sách được xuất bản bởi NXB Chính trị Quốc Gia*

### **III. Đề tài cấp Bộ**

1. Trần Thị Minh Châu (2016), “Cơ sở khoa học áp dụng mô hình tự quản ở chính quyền xã”. *Chủ nhiệm đề tài cấp Bộ, Bộ Nội vụ. Nghiệm thu tháng 8/2016.*

#### **IV. Tham gia thực hiện Đề án, Đề tài cấp Bộ**

1. Tham gia đề tài cấp Bộ: “Đổi mới phương pháp đánh giá công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước” (2011), Chủ nhiệm: TS. Hà Quang Ngọc
2. Thư ký đề tài cấp Bộ: “Cơ sở khoa học đẩy mạnh xã hội hóa các hoạt động giáo dục, y tế ở nước ta hiện nay ” (2011), Chủ nhiệm: TS. Nguyễn Minh Phương.
3. Tham gia đề án: “Nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính từ trung ương đến địa phương (2012), Chủ trì: Văn phòng Bộ Nội vụ”.
4. Tham gia Dự án: “Điều tra khảo sát đánh giá phân tích nhu cầu và năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức ngành Nội vụ, đề ra những giải pháp chiến lược để cung cấp nhân sự và đào tạo chuyên môn, nghiệp vụ nhằm nâng cao trình độ năng lực của công chức ngành Nội vụ” (2016), Chủ trì: Đại học Nội vụ Hà Nội