

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

ĐINH VĂN LIÊM

**TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH
QUYỀN THÀNH PHỐ THUỘC TỈNH 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

HÀ NỘI - 2017

Công trình được hoàn thành tại: **Học viện khoa học xã hội**

Người hướng dẫn khoa học:

Phản biện 1: GS.TS. Phạm Hồng Thái

Phản biện 2: PGS.TS. Nguyễn Minh Đoan

Phản biện 3: PGS.TS. Nguyễn Minh Phương

Luận án sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp Học viện họp tại

.....
vào hồi.....giờ.....phút,
ngày.....tháng.....năm.....

Có thể tìm hiểu luận án tại thư viện:

- Thư viện Quốc gia
- Thư viện Học viện Khoa học xã hội

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ

1. *Cần có những điều kiện đảm bảo để thực hiện hiệu quả chương IX Hiến pháp năm 2013 về Chính quyền địa phương*, Tạp chí kiểm sát – Viện kiểm sát nhân dân tối cao, 2014.

2. *Nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân thành phố Vinh – Tỉnh Nghệ An*, Đề tài khoa học cấp trường, chủ nhiệm đề tài, Đại học Vinh, Nghệ An, nghiệm thu tháng 12/ 2015.

3. *Mô hình tổ chức chính quyền đô thị một số nước trên thế giới và gợi mở cho chính quyền ở Việt Nam*, Tạp chí nghiên cứu Châu Âu, 2015

4. *Bầu cử là một trong những hình thức nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước*, Tạp chí kiểm sát, 2016.

5. *Tổ chức Chính quyền địa phương một số nước ở Châu Á*, Tạp chí nghề Luật, 2016.

6. *Một số ý kiến về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí giáo dục và xã hội, số 71 tháng 3/2017

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, trong đó có chính quyền thành phố thuộc tỉnh nhằm đáp ứng các yêu cầu dân chủ, minh bạch, phục vụ nhân dân và quản lý nhà nước có hiệu lực, hiệu quả ở địa phương, là một trong những nội dung cơ bản của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở nước ta. Sau hơn 30 năm đổi mới và hội nhập quốc tế, đô thị hóa ở nước ta đã và đang diễn ra nhanh chóng thể hiện là quá trình có tính tất yếu. Phát triển kinh tế - xã hội sẽ dẫn đến việc đô thị hóa và đô thị hóa ngược lại, phục vụ phát triển xã hội.

Theo tổng hợp của Cục Phát triển đô thị Bộ Xây dựng thì hệ thống đô thị quốc gia đang có sự chuyển biến nhanh về lượng và chất. Năm 1990 cả nước mới có khoảng 500 đô thị, đến năm 2010 là 755, và đến tháng 12 năm 2016 cả nước có 787 đô thị; trong đó, có 67 thành phố thuộc tỉnh. Hiện nay, dân số đô thị của Việt Nam chiếm khoảng 35,7% dân số cả nước và ước tính đến năm 2020 có khoảng 40% dân số Việt Nam sống trong các khu vực đô thị.

Theo pháp luật hiện hành, chính quyền địa phương gồm 3 cấp cơ bản là chính quyền cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Chính quyền thành phố thuộc tỉnh là loại hình chính quyền đô thị cấp huyện. Vị trí, vai trò của chính quyền thành phố thuộc tỉnh phụ thuộc vào việc xác định vị trí, tính chất của đơn vị hành chính thành phố thuộc tỉnh. Theo đó, thành phố thuộc tỉnh được Nhà nước xác định là trung tâm chính trị, kinh tế - xã hội hoặc là trung tâm kinh tế, văn hoá, xã hội, khoa học kỹ thuật, du lịch, dịch vụ, đầu mối giao thông của tỉnh và giao lưu trong nước, quốc tế; có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội liên huyện, liên tỉnh và vùng lãnh thổ. Tương ứng với điều đó là đòi hỏi chính quyền thành phố thuộc tỉnh phải thể hiện mình trong việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, đổi mới, hoàn thiện tổ chức bộ máy và phương thức hoạt động để thúc đẩy phát triển mọi mặt ở địa phương, khắc phục các hạn chế trong quản lý đô thị.

Thực tiễn hiện nay cho thấy, quản lý nhà nước đối với đô thị nói chung, thành phố thuộc tỉnh nói riêng bên cạnh các kết quả tích cực, thể

hiện vai trò “trung tâm” phát triển ở địa phương cũng còn có không ít các hạn chế. Hạn chế lớn nhất trong quản lý của chính quyền đô thị nói chung, chính quyền thành phố thuộc tỉnh nói riêng trước hết là quy hoạch phát triển đô thị bất cập. Do quy hoạch thiếu đồng bộ giữa diện tích dành cho giao thông và xây dựng nhà ở, công viên, khu vui chơi giải trí, cây xanh trong thành phố nên không chỉ các đô thị, thành phố lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh; mà cả các thành phố thuộc tỉnh như thành phố Vinh, Thái Nguyên, Nha Trang... đã xảy ra tình trạng ách tắc giao thông vào giờ cao điểm. Cùng với điều đó, là tình trạng các khu nhà cao tầng chung cư, trung tâm thương mại liên tục mọc lên, thu nhập bình quân đầu người tăng lên, nhưng chất lượng cuộc sống kém đi do không khí ngày càng ô nhiễm, các dòng sông, hồ nước trở thành con sông chết, việc xử lý rác thải, cấp thoát nước, cây xanh còn quá nhiều bất cập... Bên cạnh đó là tình trạng nhập cư ồ ạt vào đô thị khiến cơ sở hạ tầng kỹ thuật và cơ sở hạ tầng xã hội quá tải.

Sau một quá trình đổi mới, cải cách chính quyền địa phương, trong đó có thành phố thuộc tỉnh được Đảng xác định tại Đại hội XI: *“Tiếp tục đổi mới tổ chức hoạt động của chính quyền địa phương. Nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp, bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm trong việc quyết định và tổ chức thực hiện những chính sách trong phạm vi được phân cấp. Nghiên cứu tổ chức, thẩm quyền của chính quyền ở nông thôn, đô thị, hải đảo”*. [32] Thể chế hóa quan điểm của Đảng, Hiến pháp năm 2013 được Quốc hội thông qua ngày 28/11/2013 giành chương riêng quy định về tổ chức chính quyền địa phương, với nhiều điểm mới mở đường cho việc đổi mới mạnh mẽ hơn tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nói chung, chính quyền thành phố thuộc tỉnh nói riêng. Cụ thể hóa quy định của Hiến pháp, Quốc hội đã thông qua luật tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015.

Tuy nhiên, Luật tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 vẫn chỉ là một đạo luật khung, nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, chính quyền thành phố thuộc tỉnh cần được tiếp tục làm rõ, cần có quy định cụ thể hơn. Đối với tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh, một số vấn đề đặt ra cần xem xét như: tổ chức và hoạt động của chính quyền gần giống với tổ chức và hoạt động của các chính quyền cùng cấp, chưa thể hiện rõ sự phân định rõ

chính quyền đô thị với chính quyền nông thôn, không phản ánh đầy đủ tính chất và đáp ứng yêu cầu phát triển của một cộng đồng đô thị; do đó, không bảo đảm chức năng của một cấp chính quyền đô thị. Mô hình tổ chức các cấp chính quyền thành phố thuộc tỉnh hiện nay có tình trạng thiếu đồng bộ; chưa dựa vào các thành tố quan trọng của đô thị như hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, phúc lợi công cộng... Hệ quả là chức năng điều hòa và phối hợp của bộ máy hành chính càng yếu, hiệu lực và hiệu quả quản lý hành chính thấp, giữa khung pháp lý với yêu cầu phát triển trong quản lý đô thị, hoạt động quản lý các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội còn lỏng lẻo, việc cung cấp các dịch vụ công còn nhiều lúng túng, chất lượng thấp, chi phí cao,... Từ đó, tiếp tục đổi mới chính quyền thành phố thuộc tỉnh là vấn đề cấp thiết.

Xuất phát từ những lý do nêu trên, NCS chọn đề tài ***“Tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh ở Việt Nam hiện nay”*** làm đề tài nghiên cứu cho luận án tiến sỹ luật học.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

Trên cơ sở làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh, luận án đề xuất các giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh đáp ứng các yêu cầu quản lý nhà nước ở đô thị, góp phần xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Để đạt được mục đích trên, nhiệm vụ đặt ra cho luận án là:

- Làm rõ những vấn đề lý luận về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh ở Việt Nam.
- Phân tích và đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh ở Việt Nam, chỉ ra các ưu điểm và hạn chế của chính quyền thành phố thuộc tỉnh hiện nay.
- Trên cơ sở nhận thức lý luận và đánh giá thực tiễn kể trên, luận án đề xuất các giải pháp tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh ở Việt Nam.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Luận án tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về tổ chức và hoạt động của chính quyền ở cấp thành phố thuộc tỉnh Việt Nam.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Phạm vi không gian: luận án nghiên cứu, khảo sát thực tiễn tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh trên phạm vi cả nước .

Phạm vi thời gian: luận án nghiên cứu tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh từ khi thành lập nước Việt Nam đến nay, nhưng chủ yếu nghiên cứu tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh từ khi Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 được ban hành đến nay.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Đề tài được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận của Chủ nghĩa Mác – Lê Nin, tư tưởng Hồ Chí Minh và các quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về nhà nước và pháp luật, về tổ chức bộ máy nhà nước, về CQĐP trong xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu: phương pháp kết hợp lý luận và thực tiễn; phương pháp phân tích và tổng hợp; phương pháp luật học so sánh; phương pháp hệ thống, phương pháp tọa đàm, trao đổi với chuyên gia, phương pháp lịch sử...

5. Đóng góp mới về khoa học của Luận án

Thứ nhất, Luận án góp phần làm rõ hoàn chỉnh các khía cạnh lý luận về chính quyền thành phố thuộc tỉnh trên các mặt khái niệm, đặc điểm, phân loại chính quyền thành phố thuộc tỉnh, nội hàm tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh; thực hiện việc so sánh, đối chiếu chính quyền thành phố thuộc tỉnh với tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị các nước trên thế giới để chỉ ra các tương đồng, khác biệt, các gợi ý cho hoàn chỉnh tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh ở Việt Nam, làm rõ các yếu tố ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh ở Việt Nam.

Thứ hai, Phân tích, đánh giá toàn diện pháp luật và thực tiễn tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh Việt Nam chủ yếu trong giai đoạn hiện nay. Từ đó, tạo dựng bức tranh sát thực về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh ở Việt Nam hiện nay với những ưu điểm, hạn chế về pháp luật và thực tiễn về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh.

Thứ ba, xuất phát từ nhận thức lý luận và thực trạng chính quyền thành phố thuộc tỉnh, luận án chỉ ra sự cần thiết phải tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh phù hợp với yêu cầu, điều kiện cụ thể của Việt Nam, có tính xu hướng chung của chính quyền đô thị các nước; đồng thời đề xuất các quan điểm và giải pháp nhằm đổi mới hơn nữa tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh theo hướng năng động, sáng tạo, dân chủ và quản lý có hiệu quả. Luận án hướng đến việc đề xuất các giải pháp đưa ra có tính toàn diện, đồng bộ, khả thi cho đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam hiện nay

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của Luận án

6.1. Ý nghĩa lý luận

Luận án góp phần làm phong phú các vấn đề lý luận về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh gắn với quản lý nhà nước về đô thị và quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

Kết quả nghiên cứu của luận án là cung cấp luận cứ khoa học về đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh; là tài liệu tham khảo cho các nhà hoạch định chính sách, các nhà làm luật trong việc soạn thảo, ban hành chính sách, pháp luật về tổ chức chính quyền thành phố thuộc tỉnh trên các phương diện tổ chức và hoạt động theo các yêu cầu cải cách CQĐP nói chung hiện nay và đặc điểm của chính quyền thành phố thuộc tỉnh.

Luận án có giá trị khoa học phục vụ công tác nghiên cứu khoa học, đào tạo đại học và sau đại học các ngành luật học, hành chính học, là tài liệu giúp các nhà thực tiễn trong việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh trong cơ cấu bộ máy nhà nước nói chung.

7. Cơ cấu của Luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, Luận án gồm bốn chương, 10 tiết

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài liên quan đến đề tài

Ở các nước trên thế giới có rất nhiều tài liệu, công trình nghiên cứu về CQĐP, tự quản ở địa phương, mô hình tổ chức chính quyền thành phố trên thế giới, các công trình nghiên cứu ở nhiều góc độ khác nhau về mô hình chính quyền thành phố. Các công trình được nghiên cứu ở nhiều góc độ, khía cạnh khác nhau, các công trình nghiên cứu đã đề cập một cách trực tiếp hoặc gián tiếp đến vấn đề tổ chức và hoạt động chính quyền đô thị. Ít nhiều có đề cập chính quyền thành phố thuộc tỉnh trên thế giới. Nên có những nội dung, quan điểm trong các công trình là những tài liệu có giá trị cả về lý luận và thực tiễn để tôi chọn lọc, kế thừa, phát triển trong quá trình nghiên cứu đề tài luận án của mình.

1.2. Tình hình nghiên cứu trong nước liên quan đến đề tài

Các công trình nghiên cứu liên quan tổ chức và hoạt động của CQĐP, trong đó có chính quyền thành phố thuộc tỉnh được các nhà khoa học và chuyên gia, giới luật học đặc biệt quan tâm và nghiên cứu. Vấn đề đổi mới tổ chức và hoạt động của CQĐP nước ta đã và đang được quan tâm nghiên cứu trên nhiều phương diện khác nhau thông qua các đề tài khoa học cấp nhà nước, cấp bộ, sách chuyên khảo, bài viết trên các tạp chí nghiên cứu, tham luận tại các hội thảo khoa học của các nhà lý luận, nhà quản lý là vấn đề được nhiều nhà khoa học tiếp cận, nghiên cứu ở nhiều góc độ khác nhau, cả về cơ cấu tổ chức cũng như về chức năng, nhiệm vụ cụ thể của CQĐP.

1.3. Đánh giá tình hình nghiên cứu và các vấn đề tiếp tục nghiên cứu trong luận án

1.3.1. Các kết quả nghiên cứu luận án kế thừa và phát triển

Các công trình nghiên cứu ở càng tăng, cấp khác nhau đã phân nào là sáng tỏ khái niệm về quyền lực nhà nước, tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước. Các công trình nghiên cứu cũng đã xây dựng khái niệm về CQĐP, vị trí, chức năng cơ bản của thiết chế này. Một số công trình đã đề cập khái niệm chính quyền đô thị, vị trí, tính chất, chức năng, những yếu tố tác động tổ chức và hoạt động chính quyền đô thị... Đặc biệt là các công trình nước ngoài đã đi sâu phân tích chế độ tự quản, tự trị của CQĐP, các mô hình tổ

chức và hoạt động chính quyền đô thị trên thế giới, vấn đề phân cấp, phân quyền, xây dựng chính quyền thành phố trực thuộc trung ương; các công trình khoa học mà tác giả của luận án tiếp cận đã nghiên cứu sâu sắc về tổ chức và hoạt động của CQĐP trong lịch sử, nghiên cứu CQĐP qua các thời kỳ, mối quan hệ chính quyền trung ương và CQĐP. Thực trạng tổ chức và hoạt động của CQĐP nói chung, của khu vực đô thị nói riêng trong đó có chính quyền thành phố thuộc tỉnh, phân tích những bất cập, hạn chế về bộ máy CQĐP; các công trình khoa học đã đưa ra các kiến nghị, giải pháp đổi mới tổ chức CQĐP, các mô hình tổ chức CQĐP, chính quyền đô thị nói chung. Giải pháp như xây dựng chính quyền một cấp, xây dựng chính quyền hai cấp phù hợp đặc điểm, yêu cầu quản lý nhà nước, các kiến nghị cụ thể về tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND...

1.3.2. Những vấn đề chưa được giải quyết thấu đáo, cần phải tiếp tục nghiên cứu

Luận án sẽ tiếp tục nghiên cứu làm rõ những nội dung khoa học sau:

Thứ nhất, tiếp tục hệ thống hoá và làm rõ các quan niệm liên quan đến chính quyền thành phố thuộc tỉnh, làm rõ cấu trúc của cấp chính quyền này, xác định rõ về mặt khoa học mối quan hệ giữa chính quyền thành phố thuộc tỉnh với các cấp khác, những yếu tố chi phối hiệu quả thực thi quyền lực của cấp chính quyền này cũng như những cách thức chính quyền thành phố sử dụng để quản lý điều hành tại địa phương...

Thứ hai, nghiên cứu đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh qua các giai đoạn, trọng tâm là giai đoạn từ khi có Hiến pháp năm 1992, đặc biệt là từ khi có Hiến pháp 2013 và luật tổ chức CQĐP năm 2015 về mặt thể chế và thực tiễn tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh.

Thứ ba, luận án đề xuất các giải pháp tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động nhằm nâng cao năng lực của các cơ quan của chính quyền thành phố thuộc tỉnh ở nước ta phù hợp với giai đoạn phát triển xã hội hiện nay.

1.3.3 Giả thuyết và câu hỏi nghiên cứu

Trên thực tế, chính quyền thành phố thuộc tỉnh là loại chính quyền rất ít được nghiên cứu, thậm chí không được đề ý. Với kết quả nghiên cứu hiện có và qua quá trình nhận thức chính quyền thành phố thuộc tỉnh hiện nay với các ưu điểm, thành tựu, cũng như những bất cập, hạn chế chưa đáp ứng

được các đòi hỏi của thực tế, luận án xác định các câu hỏi nghiên cứu chủ yếu đặt ra cho luận án là:

- Chính quyền thành phố thuộc tỉnh là gì, có các đặc điểm và vị trí, vai trò nào trong quản lý nhà nước ở địa phương?

- Nội hàm cơ bản tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh là gì?

- Thực trạng tổ chức và hoạt động của CQĐP hiện nay như thế nào? Đánh giá nó đáp ứng như thế nào các yêu cầu của quản lý nhà nước ở địa phương, các yêu cầu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và các điều kiện kinh tế - xã hội hiện nay?

- Có những vấn đề gì đặt ra cho việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh? Việc đổi mới tổ chức và hoạt động phải tuân theo các quan điểm có tính nguyên tắc nào? Cần có những giải pháp nào cho đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh?

CHƯƠNG 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN THÀNH PHỐ THUỘC TỈNH

2.1. Khái niệm, vai trò và phân loại chính quyền thành phố thuộc tỉnh

2.1.1. Khái niệm và đặc điểm chính quyền thành phố thuộc tỉnh

2.1.1.1. Chính quyền địa phương

CQĐP là thiết chế nhà nước tổ chức trên đơn vị hành chính – lãnh thổ, bao gồm cơ quan đại diện và cơ quan hành chính Nhà nước hoặc cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương do nhân dân địa phương lập ra nhằm thể hiện ý chí nhân dân trong thực thi pháp luật và quản lý các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội ở địa phương. CQĐP nói chung có các đặc điểm sau đây:

Thứ nhất, CQĐP là cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên đơn vị hành chính địa phương cụ thể.

Thứ hai, CQĐP về cơ cấu gồm hai loại cơ quan là cơ quan hội đồng do nhân dân địa phương bầu ra để thể hiện ý chí nhân dân.

Thứ ba, tùy theo quan niệm về quyền lực nhà nước, tổ chức bộ máy chính quyền nhà nước mà có các mô hình, nguyên tắc tổ chức CQDP khác nhau.

2.1.1.2. Khái niệm và đặc điểm của chính quyền thành phố thuộc tỉnh.

Chính quyền thành phố thuộc tỉnh, là thiết chế nhà nước địa phương, một bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước thống nhất do nhân dân địa phương lập ra nhằm bảo đảm việc thực thi Hiến pháp và pháp luật, tổ chức quản lý các mặt của đời sống xã hội ở thành phố thuộc tỉnh.

Thứ nhất, chính quyền thành phố thuộc tỉnh là một cấp trong tổ chức của CQDP gắn với đặc thù của các khu vực đô thị phù hợp với các tiêu chí nhất định.

Thứ hai, chức năng, nhiệm vụ của chính quyền thành phố thuộc tỉnh chủ yếu là quản lý đô thị theo nguyên tắc phân quyền, phân cấp

Thứ ba, hoạt động của chính quyền thành phố đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất, liên thông nội tại giữa chính quyền thành phố thuộc tỉnh với chính quyền cấp trên (tỉnh) và chính quyền cấp dưới (phường, xã).

Thứ tư, cơ quan của chính quyền thành phố thuộc tỉnh thường được đặt tại nơi có vị trí đặc biệt để thực hiện vai trò là trung tâm hành chính, chính trị, kinh tế, văn hóa của tỉnh.

2.1.2. Vai trò và phân loại chính quyền thành phố thuộc tỉnh

2.1.2.1. Vai trò của chính quyền thành phố thuộc tỉnh

Chính quyền thành phố thuộc tỉnh có vị trí đặc biệt, thể hiện vai trò hết sức quan trọng trong hoạt động chung của bộ máy nhà nước. Chính quyền thành phố thuộc tỉnh là đơn vị trung gian, là cầu nối - sợi dây liên lạc giữa chính quyền cấp tỉnh với chính quyền cấp xã. Hầu hết thành phố thuộc tỉnh ở nước ta hiện nay là trung tâm tổng hợp hoặc trung tâm chuyên ngành của tỉnh, một số thành phố lớn. Thành phố thuộc tỉnh là những nơi tập trung dân cư với số lượng lớn, mật độ dân cư cao. Thành phố thuộc tỉnh còn có tính đồng bộ và thống nhất tương đối cao.

2.1.2.2. Phân loại chính quyền thành phố thuộc tỉnh

- Theo đơn vị hành chính: phân thành 03 loại: loại I, loại II và loại III
- Phân loại theo tính chất của đô thị: đô thị thông thường và đô thị đặc thù
- Phân loại theo số lượng thành phố thuộc tỉnh mỗi tỉnh

- Phân loại theo tiêu chí là thủ phủ hay không phải là thủ phủ của tỉnh

2.2. Nội hàm tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh.

2.2.1. Các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh.

Các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh bao gồm các nguyên tắc chung cho cả bộ máy nhà nước và các nguyên tắc đặc thù căn cứ vào tính chất, đặc điểm chung và cụ thể. Các nguyên tắc chung, cơ bản của bộ máy nhà nước nước ta áp dụng cho tổ chức và hoạt động của CQĐP nói chung, chính quyền thành phố thuộc tỉnh nói riêng là:

1. Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng pháp luật; thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ.

2. Hiện đại, minh bạch, phục vụ Nhân dân, chịu sự giám sát của Nhân dân.

3. HĐND làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số.

4. UBND hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND.

Trong các nguyên tắc trên đây thì hai nguyên tắc đầu là nguyên tắc chung của cả bộ máy nhà nước, nguyên tắc thứ ba là nguyên tắc chung của Quốc hội và HĐND các cấp, nguyên tắc thứ tư là nguyên tắc đặc thù của UBND. Tất cả nguyên tắc trên đây đều là cần thiết. Tuy nhiên, sẽ là hợp lý hơn, đầy đủ hơn nếu bổ sung thêm nguyên tắc: Phát huy tính chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của CQĐP. Vì nếu thiếu nguyên tắc này thì sẽ không có sự thống nhất và có sự mâu thuẫn với nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Chính phủ; không phát huy tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CQĐP.

2.2.2. Tổ chức của chính quyền thành phố thuộc tỉnh

Phù hợp với chức năng nói trên, tổ chức của chính quyền thành phố thuộc tỉnh thể hiện ở các mặt tổng quát sau:

- Thành lập các cơ quan cấu thành bộ máy chính quyền thành phố thuộc tỉnh với các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn nhất định trong thể thống nhất thực hiện chức năng chung;

- Sắp xếp, xác định các chức danh, số lượng, tiêu chuẩn cán bộ, công chức vào các cơ quan trong bộ máy chính quyền thành phố thuộc tỉnh;

- Xác lập mối quan hệ giữa các cơ quan, bộ phận cơ quan bên trong của chính quyền thành phố thuộc tỉnh;

- Thiết lập mối quan hệ của chính quyền thành phố thuộc tỉnh với chính quyền cấp trên, với các cơ quan, tổ chức khác trong hệ thống chính trị.

Ngoài ra, chính quyền thành phố thuộc tỉnh là bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước là cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương do cộng đồng dân cư địa phương lập ra, với vị trí, vai trò và chức năng của mình, nó bảo đảm việc thể hiện và thực hiện ý của cư dân địa phương trong lợi ích và sự thống nhất chung của bộ máy nhà nước.

2.2.3. Hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh

Hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh gồm hoạt động của HĐND và hoạt động của UBND. Mỗi loại cơ quan này có các hình thức, phương thức, quy chế hoạt động khác nhau tương ứng với vị trí, vai trò, tính chất, đặc điểm của mình.

HĐND là cơ quan đại diện nhân dân và là cơ quan làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số. Đây là nguyên tắc làm việc được thực hiện chung đối với các cơ quan đại diện ở cả cấp trung ương và cấp địa phương giống như hoạt động của hội đồng địa phương ở các quốc gia. Các quyết nghị của HĐND về nguyên tắc là quyết định của cộng đồng dân cư địa phương. Với nguyên tắc này, các vấn đề quan trọng của địa phương được quyết định bởi đa số dân cư địa phương thông qua người đại diện của họ tham gia HĐND.

UBND là hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND. Theo đó, UBND Việt Nam không áp dụng chế độ thủ trưởng với người đứng đầu địa phương là cá nhân như cơ quan hành chính nhà nước nhiều nước. Nó là sự kết hợp giữa chế độ tập thể làm việc với chế độ thủ trưởng.

2.3. Các mối quan hệ của chính quyền thành phố thuộc tỉnh ở địa phương:

- Quan hệ của chính quyền thành phố thuộc tỉnh với cấp ủy Đảng ở thành phố thuộc tỉnh

- Quan hệ của chính quyền thành phố thuộc tỉnh với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên

- Quan hệ của chính quyền thành phố thuộc tỉnh với chính quyền cấp trên trực tiếp
- Quan hệ của chính quyền thành phố thuộc tỉnh với chính quyền cấp dưới
- Quan hệ của chính quyền thành phố thuộc tỉnh với chính quyền cùng cấp

2.4. Các yếu tố ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh

2.4.1. Đặc trưng của quản lý đô thị và đặc điểm của thành phố thuộc tỉnh.

Thứ nhất, lãnh thổ thành phố thuộc tỉnh là một thể thống nhất, liên hoàn, không thể chia cắt thành bộ phận riêng rẽ.

Thứ hai, dân cư thành phố thuộc tỉnh là một khối thống nhất về các nhu cầu và lợi ích về vật chất, văn hoá, giáo dục, y tế, xã hội... được đáp ứng trên quy mô toàn đô thị, không phụ thuộc vào từng địa bàn cư trú, người dân có thể sống ở địa bàn này, nhưng đi làm ở địa bàn khác.

Thứ ba, thành phố thuộc tỉnh thường là trung tâm chính trị - hành chính, trung tâm kinh tế, trung tâm văn hoá, thể thao, giáo dục, khoa học của một tỉnh hay của một vùng; nơi tập trung chủ yếu các cơ sở kinh tế, hạ tầng vật chất quan trọng như trung tâm tài chính, thương mại, dịch vụ, hệ thống giao thông, liên lạc, điện nước, công trình xây dựng, khu vui chơi, giải trí...

2.4.2. Xu hướng đổi mới trong bản thân nền hành chính công từ hành chính truyền thống sang hành chính phát triển trong quá trình cải cách hành chính.

Trong cải cách hành chính hay là sự chuyển đổi nền hành chính thành công hay không của cải cách phụ thuộc vào kết quả phân quyền, phân cấp quản lý.

Phân quyền, phân cấp quản lý giữa trung ương - địa phương, giữa các cấp CQĐP của nước ta còn nhiều vấn đề cần giải quyết, trong đó nổi lên là sự phân cấp chưa rõ, chưa cụ thể, chưa mạnh. Trung ương, cấp trên còn ôm đồm, làm thay nhiều việc của chính quyền cấp dưới. Việc đổi mới phân cấp theo hướng tăng thẩm quyền, trách nhiệm cho CQĐP, chính quyền đô thị sẽ ảnh hưởng đến mô hình tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền

thành phố thuộc tỉnh. Tuy nhiên, cải cách hành chính, chuyển đổi nền hành chính nhà nước nhất định đòi hỏi phải tiến hành phân quyền, phân cấp quản lý mạnh.

Bên cạnh đó, việc tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh còn chịu ảnh hưởng của của các yếu tố khác của nền hành chính phát triển trong quá trình chuyển đổi nền hành chính truyền thống.

2.4.3. Sự chuyển đổi cơ chế vận hành nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, toàn cầu hoá.

Việc đổi mới cơ chế vận hành nền kinh tế đòi hỏi phải đổi mới mô hình và cơ chế quản lý kinh tế - xã hội và do đó cần thiết khách quan phải tiến hành cải cách bộ máy nhà nước. Trong thời gian qua, cơ chế vận hành nền kinh tế đã chuyển đổi khá mạnh mẽ, nhưng cơ chế quản lý nhà nước còn chuyển biến khá chậm chạp và ngày càng tụt hậu. Mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của chính quyền địa phương, trong đó có chính quyền thành phố thuộc tỉnh chưa có sự điều chỉnh một cách cơ bản cho phù hợp với yêu cầu quản lý mới. Quá trình thay đổi vừa qua mới chỉ dừng lại ở một số điều chỉnh về chức năng, nhiệm vụ hoặc chỉ thay đổi tổ chức của số cơ quan chuyên môn, giúp việc.

Các thành phố ở nước ta là những nơi tập trung đông đúc, phong phú, đa dạng các thành phần kinh tế, các loại hình doanh nghiệp và là nơi nền kinh tế thị trường diễn ra sôi động nhất. Chính vì vậy, những đô thị này cũng là nơi chịu ảnh hưởng trực tiếp nhiều nhất tác động của nền kinh tế thị trường với cả 2 chiều tích cực và tiêu cực.

2.4.4. Đặc điểm về đời sống xã hội, văn hóa, văn minh đô thị.

Thành phố thuộc tỉnh là một thể thống nhất, liên hoàn, không thể chia cắt thành bộ phận riêng lẻ. Hệ thống cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội là một chỉnh thể liên quan, gắn bó trực tiếp với nhau trên phạm vi toàn đô thị, không thể chia cắt theo từng địa bàn. Các công trình kinh tế, xã hội, văn hóa chỉ có thể xây dựng theo quy hoạch chung của đô thị nhằm đáp ứng thuận lợi nhất nhu cầu phát triển kinh tế và đời sống của dân cư toàn đô thị, việc phân chia địa giới hành chính các đô thị ít có ý nghĩa đối với đời sống xã hội, cũng như công tác quản lý. Dân cư thành phố thuộc tỉnh là tổ chức toàn

diện, không phân thành các khối riêng lẻ, các nhu cầu về lợi ích vật chất, văn hóa, giáo dục, y tế, xã hội...

Mặt khác, dân cư trong thành phố được hội tụ nhiều vùng, miền khác nhau, có cuộc sống khá độc lập với nhau, với lối sống hợp cư, luôn biến động, hầu như không có sự liên kết về tập quán, truyền thống, có trình độ dân trí cao hơn nông thôn, tôn trọng những chuẩn mực pháp lý hơn là những quy tắc có tính cộng đồng.

Tóm lại: Chương 2 tác giả luận án nghiên cứu những vấn đề lý luận về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh như: khái niệm, đặc điểm, phân loại chính quyền thành phố thuộc tỉnh; vị trí, vai trò của chính quyền thành phố thuộc tỉnh; nội hàm tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh; các mối quan hệ của chính quyền thành phố thuộc tỉnh; các yếu tố ảnh hưởng tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh.

CHƯƠNG 3

THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN THÀNH PHỐ THUỘC TỈNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Sự hình thành và phát triển của chính quyền thành phố thuộc tỉnh

Phân tích theo chiều các mốc lịch sử về chính quyền hành chính Việt Nam trước năm 1945 cho đến ngày nay. Trong đó dựa vào các văn bản quy phạm pháp luật cụ thể để nghiên cứu như các bản Hiến pháp; Luật tổ chức HĐND và UBND; điển hình và trọng tâm là Luật Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015.

3.2. Pháp luật hiện hành về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh

3.2.1. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân

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, do Nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên. Theo quy định tại Luật tổ chức CQĐP năm 2015, cơ quan của HĐND bao gồm (Thường trực HĐND và Ban của HĐND)

Theo luật tổ chức CQĐP năm 2015 thì hình thức hoạt động của HĐND thành phố thuộc tỉnh được xem xét hai khía cạnh: theo chủ thể và theo nội dung hoạt động.

Thứ nhất, hoạt động của HĐND xét theo chủ thể gồm: hoạt động của tập thể HĐND (kỳ họp HĐND); hoạt động của thường trực HĐND; hoạt động của các ban HĐND và hoạt động của đại biểu HĐND. Là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, hoạt động theo nguyên tắc tập thể và quyết định theo đa số (là cơ quan quyết nghị) nên hình thức hoạt động quan trọng nhất của HĐND là kỳ họp HĐND.

Thứ hai, xét theo nội dung: là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương nên nội dung hoạt động của HĐND chủ yếu là: ban hành Nghị quyết để quyết định các vấn đề quan trọng về kinh tế - xã hội của địa phương; bầu Chủ tịch, Phó chủ tịch UBND, phê chuẩn các thành viên UBND thành phố; giám sát hoạt động của UBND thành phố và các cơ quan nhà nước khác đóng trên địa bàn thành phố nhằm bảo đảm việc thực hiện thống nhất Hiến pháp và pháp luật.

3.2.2. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân

Theo quy định tại điều 55, Luật tổ chức CQĐP năm 2015, UBND thành phố thuộc tỉnh gồm (Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên). Đối với UBND thành phố thuộc tỉnh loại I có không quá ba Phó Chủ tịch và UBND thành phố thuộc tỉnh loại II và loại III có không quá hai Phó Chủ tịch. Ủy viên là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố thuộc tỉnh (ủy viên phụ trách quân sự và ủy viên phụ trách công an).

Các cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố thuộc tỉnh gồm: Phòng Nội vụ; Phòng Tư pháp; Phòng Tài chính; Kế hoạch; Phòng Tài nguyên và Môi trường; Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội; Văn hóa và Thông tin; Phòng Giáo dục và Đào tạo; Phòng Y tế; Thanh tra; Văn phòng HĐND và UBND. Ngoài ra, có nơi có thêm Phòng Kinh tế và Phòng Quản lý đô thị:

Hoạt động UBND thành phố thuộc tỉnh nói riêng được bảo đảm bằng hiệu quả hoạt động của tập thể UBND, chủ tịch UBND, các thành viên khác của UBND và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND. Do đó UBND thành phố thuộc tỉnh hoạt động chủ yếu thông qua bốn hình thức: hoạt động của tập thể UBND, hoạt động của Chủ tịch UBND thành phố, hoạt động của

phó chủ tịch UBND thành phố và hoạt động của các ủy viên UBND thành phố. Ngoài ra đóng vai trò tham mưu giúp việc cho UBND là hoạt động của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố.

3.2.3. Đánh giá chung pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh.

3.2.3.1. So sánh pháp luật chính quyền thành phố thuộc tỉnh nước ta với chính quyền thành phố một số nước.

So sánh tổ chức chính quyền thành phố ở quốc gia như Trung quốc, Đức, Hà Lan... Nhìn chung Chính quyền thành phố thuộc tỉnh nước ta đơn giản hơn cả về tổ chức và chế độ hoạt động.

3.2.3.2. Ưu điểm của pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh

Thứ nhất, pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh đã từng bước hoàn thiện, phù hợp yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Thứ hai, pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh đã cơ bản đáp ứng yêu cầu đổi mới của CQĐP nói chung và chính quyền thành phố thuộc tỉnh nói riêng.

Thứ ba, pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh bước đầu đã có sự phân biệt tổ chức chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn.

Thứ tư, các quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh đã kế thừa và phát triển các yếu tố hợp lý, tích cực trong tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh trước đó.

Thứ năm, về kỹ thuật lập pháp, pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh đã có những bước phát triển về kỹ thuật lập pháp. Các câu từ trong văn bản pháp luật cụ thể, rõ nghĩa và dễ áp dụng.

3.2.3.3. Bất cập, hạn chế trong quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh.

Thứ nhất, cách thức tổ chức chính quyền ở nông thôn và đô thị đều theo các đơn vị hành chính lãnh thổ là chưa thật hợp lý.

Thứ hai, cách thức tổ chức của HĐND các cấp theo Luật tổ chức CQĐP năm 2015 hầu như vẫn không có sự khác biệt giữa thành thị và nông thôn, giữa các khu vực địa lý khác nhau đó là điều bất hợp lý.

Thứ ba, Phân định chức trách tập thể và cá nhân, giữa cá nhân với cá nhân trong UBND thành phố.

Thứ tư, luật tổ chức CQĐP năm 2015 đã một bước cụ thể hóa nguyên tắc phân định thẩm quyền cho các cơ quan CQĐP, vấn đề phân quyền, phân cấp cũng như ủy quyền cho CQĐP cũng được xác định. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng để xác định thẩm quyền cho các cơ quan CQĐP.

Thứ năm, Luật tổ chức CQĐP và các văn bản hướng dẫn thi hành còn có mâu thuẫn trong quy định chưa được giải quyết

3.3. Thực tiễn tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh

3.3.1. Tổ chức và hoạt động của HĐND thành phố thuộc tỉnh

3.3.1.1. Tổ chức của HĐND thành phố thuộc tỉnh:

Trong thời gian qua, HĐND thành phố thuộc tỉnh đã từng bước được kiện toàn về tổ chức, đổi mới phương thức hoạt động, không ngừng phát huy vai trò là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, góp phần quan trọng vào việc thực hiện có hiệu quả các chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước, đẩy mạnh phát triển kinh tế- xã hội, phấn đấu vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

3.3.1.2. Hoạt động của HĐND thành phố thuộc tỉnh:

Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn HĐND thành phố thuộc tỉnh trong cả nước đã phát huy vai trò và hiệu quả của mình, đạt được những thành tựu quan trọng.

3.3.2. Tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân thành phố thuộc tỉnh

3.3.2.1. Tổ chức của Ủy ban nhân dân thành phố thuộc tỉnh:

UBND thành phố thuộc tỉnh gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên. UBND thành phố thuộc tỉnh loại I có không quá ba Phó Chủ tịch; loại II và loại III có không quá hai Phó Chủ tịch. Ủy viên UBND thành phố thuộc tỉnh là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố thuộc tỉnh (Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an)

3.3.2.2. Hoạt động của Ủy ban nhân dân thành phố thuộc tỉnh:

Thông qua việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ; về việc thực hiện chức năng chấp hành và chỉ đạo, điều hành của UBND thành phố thuộc tỉnh và hiệu quả tại một số địa phương được khảo sát.

3.3.3. Đánh giá chung thực tiễn tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh

3.3.3.1. Đánh giá tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân thành phố thuộc tỉnh

a) Thành tựu trong tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân thành phố thuộc tỉnh

- Hoạt động của HĐND thành phố thuộc tỉnh trong cả nước từng bước được cải tiến, đổi mới, đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng, vị thế, vai trò của HĐND ngày càng được khẳng định trong hệ thống chính trị.

- Chất lượng của đại biểu HĐND thành phố thuộc tỉnh được thể hiện đặc biệt rõ qua việc thực hiện chức năng giám sát của HĐND.

- Nhìn chung tổ chức HĐND thành phố thuộc tỉnh được bố trí tương đối hợp lý, đã phát huy được vai trò của cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan đại diện ở địa phương.

b) Hạn chế, bất cập trong tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân thành phố thuộc tỉnh.

- Về tổ chức bộ máy.

- Về thực hiện chức năng nhiệm vụ và quyết nghị các vấn đề quan trọng địa phương

- Về hoạt động giám sát và tiếp xúc cử tri

- Mối quan hệ giữa HĐND với UBND, Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam cùng cấp và các cơ quan, tổ chức hữu quan

3.3.3.2. Đánh giá tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân thành phố thuộc tỉnh

a) Thành tựu trong tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân thành phố thuộc tỉnh

- Về cơ cấu tổ chức:

+ Mô hình tổ chức chính quyền thành phố thuộc tỉnh đã thể hiện được là chính quyền của nhân dân, do dân vì nhân dân

+ UBND thành phố thuộc tỉnh là cơ quan chấp hành của HĐND thành phố thuộc tỉnh, vai trò là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương..

+ Tổ chức của UBND thành phố có các cơ quan chuyên môn giúp việc. Công tác tổ chức và bố trí cán bộ đối với những chức danh của lãnh đạo Đảng, chính quyền đảm bảo năng lực thực hiện nhiệm vụ và hoạt động chuyên trách.

- Về hoạt động:

+ Hoạt động của các cơ quan chuyên môn và tập thể UBND đã thực hiện đúng các quy định của pháp luật.

+ Tinh thần đoàn kết, đồng thuận được giữ vững và phát huy hợp lý đã góp phần giúp năng lực lãnh đạo và tổ chức thực hiện được nâng cao, các nguồn lực phát huy hợp lý đã góp phần quan trọng để triển khai hoàn thành nhiệm vụ, thúc đẩy kinh tế thành phố tăng trưởng ở mức cao và ổn định.

b) Bất cập, hạn chế trong tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân thành phố thuộc tỉnh

- Về tổ chức:

+ Mô hình tổ chức CQĐP của nước ta được tổ chức bằng cách HĐND thành lập ra UBND, UBND là cơ quan chấp hành của HĐND. Tuy nhiên trên thực tế, cả HĐND và UBND đều phụ thuộc rất lớn vào quy định, chỉ đạo và điều hành của cơ quan hành chính cấp trên dẫn đến hiện tượng xin ý kiến chỉ đạo và UBND không còn nguyên nghĩa là cơ quan chấp hành của HĐND.

+ Chính quyền thành phố thuộc tỉnh được cơ cấu và hoạt động theo chế độ tập thể UBND, những vấn đề quan trọng phải do tập thể quyết định theo đa số trong các phiên họp sẽ đảm bảo phát huy được trí tuệ tập thể. Tuy nhiên, cơ chế tập thể ủy ban hiện nay đang bộc lộ nhiều hạn chế, trách nhiệm tập thể UBND, quyền hạn và trách nhiệm của Chủ tịch UBND, của các thành viên UBND không thật sự rõ ràng, một mặt nó chưa phát huy được đầy đủ vai trò, trách nhiệm cá nhân.

- Về hoạt động:

+ Hoạt động chính quyền thành phố thuộc tỉnh thiếu tính chủ động sáng tạo trong quản lý.

+ Hoạt động của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND chưa cao, còn có tình trạng đùn đẩy trách nhiệm cho cấp trên.

+ Hiệu quả của phiên họp tập thể UBND thành phố thuộc tỉnh chưa cao, chủ yếu mang tính thông báo các công việc chung, các quyết định được

đưa ra ở phiên họp trong một số trường hợp chưa phải là ý kiến chung của tập thể.

+ Vai trò của Văn phòng HĐND và UBND như hiện nay chưa đảm bảo được chức năng đầu mối của cơ quan tham mưu tổng hợp.

+ Vấn đề phân cấp, ủy quyền cho UBND thành phố thuộc tỉnh còn vướng mắc, hạn chế nhất định.

Tóm lại: Chương 3 luận án là kết quả nghiên cứu phân tích đánh giá thực trạng pháp luật hiện hành và thực tiễn tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh ở Việt Nam hiện nay, luận án chỉ ra những thành tựu, hạn chế, bất cập và nguyên nhân tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh. Từ những sự phân tích trên chúng ta thấy sự cấp thiết cần đổi mới tổ chức và hoạt động chính quyền thành phố thuộc tỉnh trong giai đoạn hiện nay.

CHƯƠNG 4

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN THÀNH PHỐ THUỘC TỈNH Ở VIỆT NAM

4.1. Sự cần thiết đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh hiện nay

Việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh xuất phát từ các yêu cầu sau:

Thứ nhất, yêu cầu của quá trình xây dựng Nhà nước Pháp quyền Xã hội chủ nghĩa

Thứ hai, đòi hỏi của quá trình phát triển đất nước và quá trình hội nhập quốc tế

Thứ ba, đòi hỏi của quản lý ở đô thị

Thứ tư, khắc phục những tồn tại, hạn chế trong tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh

4.2. Quan điểm đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh

Các quan điểm tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh được xác định trong luận án là:

1. Đảm bảo sự lãnh đạo của cấp Ủy Đảng và quyền làm chủ của nhân dân địa phương
2. Phù hợp với yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền và xu hướng hội nhập quốc tế và toàn cầu hóa
3. Đảm bảo hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động của chính quyền địa phương.
4. Tăng cường tính tự chủ, tự quản, năng động, sáng tạo của chính quyền địa phương.
5. Tôn trọng và bảo đảm thực hiện các quyền con người, quyền công dân
6. Bảo đảm tính đồng bộ trong đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh

4.3. Giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh

4.3.1. Nhóm giải pháp chung

1. Đổi mới phương pháp lãnh đạo của cấp ủy Đảng.
2. Tổ chức chính quyền thành phố thuộc tỉnh đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước đối với chính quyền đô thị.
3. Thực hiện có hiệu quả chức năng quản lý nhà nước trên địa bàn và chức năng tổ chức cung ứng dịch vụ công của chính quyền thành phố thuộc tỉnh
4. Đổi mới phân quyền, phân cấp, tản quyền quản lý giữa các cấp chính quyền thành phố thuộc tỉnh.
5. Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh

4.3.2. Các giải pháp cụ thể về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh

1. *Giải pháp đối với Hội đồng nhân dân thành phố thuộc tỉnh:*
 - Xây dựng một mô hình tổ chức HĐND thành phố thuộc tỉnh năng động, phù hợp đặc thù của đô thị theo tinh thần Hiến pháp năm 2013.
 - Nâng cao vai trò, trách nhiệm của Thường trực Hội đồng nhân dân và các Ban của Hội đồng nhân dân thành phố thuộc tỉnh;

- Nâng cao năng lực, kỹ năng hoạt động cho đại biểu Hội đồng nhân dân, Tổ đại biểu HĐND thành phố thuộc tỉnh;

- Tăng cường tính dân chủ trong bầu cử Hội đồng nhân dân;

- Đổi mới, nâng cao chất lượng kỳ họp Hội đồng nhân dân, nâng cao hiệu quả trong việc thực hiện chức năng quyết định và giám sát của Hội đồng nhân dân thành phố thuộc tỉnh;

- Hoàn thiện bộ máy giúp việc – Văn phòng Hội đồng nhân dân thành phố thuộc tỉnh.

2. Giải pháp đối với Ủy ban nhân dân thành phố thuộc tỉnh:

- Đổi mới phương thức hoạt động của bộ máy hành chính ở thành phố thuộc tỉnh;

- Đổi mới tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân;

- Xây dựng mô hình Khu phố tự quản ở địa bàn phường;

- Lập chức danh Thị trưởng thành phố thuộc tỉnh;

- Tăng cường năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức làm việc tại chính quyền thành phố thuộc tỉnh

3. Đổi mới mối quan hệ công tác ở Chính quyền thành phố thuộc tỉnh.

Mối quan hệ giữa CQĐP cấp trên đối với CQĐP cấp dưới được thực hiện theo nguyên tắc kết hợp tốt nhất sự lãnh đạo tập trung theo ngành với quyền quản lý tổng thể của địa phương.

Để công tác quản lý của bộ máy chính quyền thành phố thuộc tỉnh có hiệu lực, hiệu quả, các mối quan hệ chỉ đạo, điều hành, chấp hành, hướng dẫn, phối hợp... phải có sự thay đổi về hình thức, phạm vi, tính chất và đặc biệt phải tăng cường tính hiệu lực của các mối quan hệ trong mô hình chính quyền đô thị. Chính quyền thành phố phải xử lý tốt các mối quan hệ giữa UBND thành phố thuộc tỉnh với UBND phường, xã; giữa cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố thuộc tỉnh.

4.3.3. Đề xuất cụ thể về tổ chức bộ máy và phương thức hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh

1. Cấp chính quyền thành phố thuộc tỉnh

Cấp chính quyền thành phố thuộc tỉnh được tổ chức gồm: HĐND và Thị trưởng.

2. Cấp chính quyền phường, xã trực thuộc thành phố thuộc tỉnh

Cấp chính quyền phường, xã trực thuộc thành phố thuộc tỉnh tổ chức theo hướng:

+ *Tổ chức chính quyền phường:* Không tổ chức HĐND ở phường. Tổ chức bộ máy ở phường chỉ có cơ quan hành chính phường. Cơ quan hành chính phường thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn theo cơ chế uỷ nhiệm của Thị trưởng thành phố thuộc tỉnh. Đứng đầu là Phường trưởng.

+ *Tổ chức chính quyền xã:* Mặc dù là đơn vị hành chính nằm trong thành phố thuộc tỉnh, nhưng mọi hoạt động ở đây vẫn đang mang tính nông thôn, là đơn vị hành chính cơ sở. Do đó mô hình chính quyền ở đây vẫn hoàn chỉnh.

Tóm lại: Trên cơ sở lý luận và thực tiễn đã phân tích ở các chương trước của luận án, Chương 4 luận án tác giả chỉ ra sự cần thiết, yêu cầu đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh; quan điểm, nội dung đổi mới; các giải pháp đổi mới về mô hình tổ chức, nhân sự và đổi mới hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh nhằm hoàn thiện về tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh.

KẾT LUẬN

Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nói chung, chính quyền thành phố thuộc tỉnh nói riêng là một yêu cầu tất yếu khách quan phù hợp với đường lối đổi mới của Đảng và Hiến pháp năm 2013. Quá trình đổi mới về tổ chức và hoạt động của Chính quyền thành phố thuộc tỉnh mang tính thường xuyên, liên tục dưới sự lãnh đạo của Đảng.

Kết quả nghiên cứu đạt được của Luận án được thể hiện nội dung cơ bản sau:

1. Luận án xây dựng các khái niệm, đặc điểm của chính quyền thành phố thuộc tỉnh; vị trí, vai trò của chính quyền thành phố thuộc tỉnh; nội hàm tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh; phân tích mối quan hệ cơ bản của chính quyền thành phố thuộc tỉnh với các cơ quan nhà nước; luận án đã phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh; một số mô hình chính quyền đô thị một số nước trên thế giới từ đó rút ra những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

2. Luận án đã phân tích, đánh giá thực trạng quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh, phân tích thực tiễn tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh trong cả nước, đánh giá ưu điểm, hạn chế, bất cập và bài học kinh nghiệm, phân tích nguyên nhân của hạn chế, bất cập. Từ đó, luận án đã chỉ ra sự cần thiết, yêu cầu đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh; quan điểm, nội dung đổi mới; các giải pháp đổi mới về mô hình tổ chức, nhân sự và đổi mới hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh nhằm hoàn thiện về tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền và quản lý nhà nước ở đô thị.