

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

**NGUYỄN MẠNH CƯỜNG**

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐỊA GIỚI HÀNH  
CHÍNH CẤP HUYỆN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

**Ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính  
Mã số: 9380102**

**TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

**Hà Nội - 2019**

Công trình đã được hoàn thành tại:  
**HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

**Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS. Hoàng Văn Tú**

Phản biện 1: **GS.TS. Nguyễn Minh Đoan**

Phản biện 2: **GS.TS. Nguyễn Đăng Dung**

Phản biện 3: **PGS.TS. Lê Thị Hương**

Luận án được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án tiến sĩ, tổ chức tại  
Học viện Khoa học xã hội

Vào lúc phút, Ngày Tháng Năm 201

Có thể tìm hiểu luận án tại:

Thư viện Quốc gia

Thư viện Học viện Khoa học xã hội.

## **DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Nguyễn Mạnh Cường, *Một số giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về địa giới hành chính*; Tạp chí Nghề luật số 5 năm 2017, (Tr. 45-49).

2. Lê Đăng Xuyên, Nguyễn Mạnh Cường; *Hoàn thiện quản lý nhà nước về địa giới hành chính cấp huyện ở Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013*; Tạp chí Nghề luật số 5 năm 2017, (Tr. 69-74,78).

3. Nguyễn Mạnh Cường, *Quản lý nhà nước về địa giới hành chính cấp huyện ở một số nước trên thế giới*; Tạp chí Công thương số 13 – tháng 12 năm 2017 (Tr. 22-28).

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong nhiều năm qua, Nhà nước ta đã ban hành một số văn bản pháp luật quy định về việc quản lý địa giới hành chính (ĐGHCH). Tuy nhiên cho đến nay, có những văn bản quy định về tiêu chuẩn, điều kiện, trình tự, thủ tục quản lý ĐGHCH ban hành đã nhiều năm, do vậy nhiều nội dung, quy định đã không còn phù hợp, không đáp ứng yêu cầu quản lý trong thực tiễn.

Cấp huyện (huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh) là ĐVHC ở nước ta. Cấp huyện còn có cả huyện đảo. Trong nhiều năm qua, Nhà nước ta đã ban hành một số văn bản pháp luật quy định về việc quản lý địa giới hành chính.

Thực tế quản lý nhà nước về ĐGHCH cấp huyện ở nước ta trong thời gian qua cho thấy, bên cạnh những kết quả tích cực đã đạt được thì cũng đã cho thấy một số những hạn chế, bất cập.

Quản lý nhà nước về ĐGHCH cấp huyện là một khía cạnh của chủ quyền quốc gia; một nội dung, vấn đề của hoạt động quản lý nhà nước đối với dân cư, lãnh thổ. Đây là một nhu cầu mang tính tất yếu, khách quan đối với mọi quốc gia, mọi nhà nước. Đặc biệt, thông qua quản lý nhà nước về ĐGHCH cấp huyện sẽ giúp Nhà nước thực hiện hoạt động quản lý của mình một cách linh động, hiệu quả hơn trước những thay đổi về định hướng, mục tiêu phát triển hay những yêu cầu, thách thức từ thực tế như vấn đề hội nhập, đô thị hóa, biến đổi khí hậu, ô nhiễm môi trường,...

Thực tế quản lý nhà nước về ĐGHCH cấp huyện ở nước ta trong thời gian qua cho thấy, bên cạnh những kết quả tích cực đã đạt được thì cũng đã cho thấy một số những hạn chế, bất cập.

Gần đây có những ý kiến đưa ra về việc sáp nhập các tỉnh nhỏ thành tỉnh lớn. Đương nhiên việc sáp nhập các tỉnh sẽ dẫn tới việc sáp nhập các huyện trong các tỉnh đó. Thực tế cho thấy chúng ta đã sáp nhập Hà Tây vào Hà Nội. Hiện cũng chưa có tổng kết một cách toàn diện về hiệu quả của việc sáp nhập này. Sáp nhập Hà Tây vào Hà Nội, không những không kéo theo sự sáp nhập các quận, huyện Hà Nội mà chỉ thấy phát sinh thêm đơn vị hành chính cấp quận. Chẳng hạn, huyện Từ Liêm trước đây nay đã tách thành 2 quận Bắc Từ Liêm và Nam Từ Liêm. Rồi thành lập thêm các quận mới... Như vậy đơn vị hành chính cấp huyện đã tăng thêm. Việc xác định địa giới hành chính giữa các quận ở Hà Nội không hề đơn giản do đặc điểm địa bàn thành phố phức tạp.

Qua phân tích thực trạng và từ những kinh nghiệm hay mà chúng ta có thể học hỏi, đưa ra các phương hướng, giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về ĐGHCH

cấp huyện ở Việt Nam hiện nay.

Từ những lý do trên, việc nghiên cứu sinh lựa chọn đề tài luận án “*Quản lý nhà nước về địa giới hành chính cấp huyện ở Việt Nam hiện nay*” là thật sự cần thiết về cả lý luận và thực tiễn.

## **2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

### **2.1. Mục đích nghiên cứu**

Luận án nghiên cứu làm rõ những vấn đề lý luận về quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện, phân tích thực trạng quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện ở Việt Nam. Trên cơ sở đó đề xuất các phương hướng, giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện ở Việt Nam hiện nay.

### **2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu**

Để đạt được mục đích trên luận án cần giải quyết các nhiệm vụ sau đây:

*Thứ nhất*, thực hiện tổng quan tình hình nghiên cứu, cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu; khái lược, tổng hợp những nội dung/vấn đề đã được nghiên cứu, từ đó có những nhận định về tình hình nghiên cứu để khẳng định việc nghiên cứu đề tài “*Quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện ở Việt Nam hiện nay*” là cần thiết.

*Thứ hai*, xác định được những vấn đề lý luận về quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện ở Việt Nam.

*Thứ ba*, nêu lên thực trạng quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện ở Việt Nam, từ đó có những nhận xét, đánh giá (mặt được, mặt chưa được, nguyên nhân) trong quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện ở Việt Nam hiện nay.

*Thứ tư*, từ ba nhiệm vụ ở trên đưa ra phương hướng và giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện ở Việt Nam hiện nay.

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

### **3.1. Đối tượng nghiên cứu**

Đề tài tập trung nghiên cứu quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện ở Việt Nam. Cụ thể, dưới góc độ các bộ phận cấu thành pháp luật, đề tài sẽ nghiên cứu về hình thức pháp luật, nội dung pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật trong quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện. Tức là, đề tài không đi sâu nghiên cứu về bộ máy nhà nước ở chính quyền trung ương hay chính quyền cấp tỉnh; cũng không nghiên cứu các ĐVHC cấp huyện ở góc độ tự nhiên, địa lý, xã hội...

### **3.2. Phạm vi nghiên cứu**

*Về nội dung*, Đề tài nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn cơ bản trong quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện ở Việt Nam. Đồng thời, đưa ra phương hướng và giải

pháp nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện ở Việt Nam hiện nay. Luận văn không nghiên cứu ĐGHC cấp huyện của các huyện có đường biên giới quốc gia, huyện đảo vì ĐGHC của những ĐVHC cấp huyện này có những đặc thù liên quan đến chủ quyền quốc gia ở vùng đất và vùng biển.

*Về thời gian*, Đề tài nghiên cứu quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện trong thời kỳ đổi mới ở Việt Nam, trong đó tập trung nghiên cứu từ thời điểm ban hành Hiến pháp năm 2013 cho đến nay.

*Về mặt không gian*, các đối tượng, vấn đề nghiên cứu của Đề tài là một số huyện, quận ở các tỉnh và thành phố ở cả ba miền của đất nước.

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

### **4.1. Phương pháp luận**

Trước hết, luận án tiếp cận việc quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện là một hoạt động mang tính pháp lý. Do đó, từ việc xác định vấn đề nghiên cứu đến nghiên cứu, phân tích và giải quyết các vấn đề đều dựa trên nguyên lý nền tảng của khoa học pháp lý và kết quả nghiên cứu là đề xuất quan điểm, kiến nghị hoàn thiện pháp luật để quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện ở Việt Nam. Cách tiếp cận này khác với một số cách tiếp cận khác khi nghiên cứu quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện như: (i) tiếp cận ở góc độ chủ quyền lãnh thổ - thuộc lĩnh vực an ninh, quốc phòng; (ii) tiếp cận ở góc độ là một hoạt động mang tính kỹ thuật trong quản lý đất đai như xác định tọa độ, ranh giới, diện tích...

Bên cạnh đó, luận án còn sử dụng cách tiếp cận lô gíc - hệ thống để giải quyết vấn đề nghiên cứu. Cụ thể, luận án tiếp cận từ lý luận đến thực tiễn và từ thực tiễn đến lý luận, sau đó đề xuất các kiến nghị. Từng nội dung, vấn đề nghiên cứu cũng sẽ được xác định và cấu trúc hợp lý theo hệ thống và lô gíc nhất định, có thể dựa trên tiêu chí về nội dung, tính chất hoặc thời gian...

Luận án được thực hiện dựa trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin về nhà nước và pháp luật; đường lối, quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, thể hiện trong các Nghị quyết của Đảng, trong Hiến pháp và pháp luật của Nhà nước.

### **4.2. Phương pháp nghiên cứu**

Trong luận án sử dụng nhiều phương pháp nghiên cứu cụ thể như: phương pháp hệ thống, phương pháp phân tích và tổng hợp, phương pháp luật học so sánh, phương pháp thống kê, phương pháp lịch sử cụ thể, đặc biệt là phương pháp phân tích quy phạm pháp luật. Để hoàn thành mục đích nghiên cứu luận án đã kết hợp giữa các

phương pháp trong từng phần của luận án, phương pháp phân tích và tổng hợp là phương pháp được sử dụng nhiều nhất trong luận án. Đối với mỗi mục thì có một số phương pháp nghiên cứu chủ đạo để làm rõ mục đích nghiên cứu. Ví dụ: phương pháp so sánh được ưu tiên sử dụng trong việc nghiên cứu khái quát kinh nghiệm ở một số nước trên thế giới cũng như ở Việt Nam tại Chương 2; phương pháp phân tích, tổng hợp được ưu tiên sử dụng trong phần đánh giá thực trạng tại Chương 3.

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

*Một là*, tập hợp và đưa ra được một cách tương đối đầy đủ và có hệ thống các khái niệm, đặc điểm, nội dung, nguyên tắc quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện ở Việt Nam. Qua nghiên cứu quản lý nhà nước về ĐGHC ở một số quốc gia trên thế giới, tác giả đem đến cho người đọc cái nhìn toàn diện hơn về những vấn đề lý luận về quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện ở Việt Nam trong mối tương quan với thế giới.

*Hai là*, nghiên cứu, đánh giá thực trạng để quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện trong thời kỳ đổi mới ở Việt Nam, trong đó tập trung nghiên cứu từ thời điểm ban hành Hiến pháp năm 2013 cho đến nay.

*Ba là*, đưa ra phương hướng, giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện ở Việt Nam, đáp ứng nhu cầu và đòi hỏi của công cuộc đổi mới và hội nhập quốc tế trong bối cảnh Việt Nam đang tham gia hội nhập với các nước phát triển.

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

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

Đề tài này sẽ góp phần hệ thống hóa, làm rõ một số vấn đề sau đây:

*Thứ nhất*, những vấn đề lý luận về quản lý về địa giới hành chính; trong đó, tập trung làm rõ hơn về khái niệm, đặc điểm, nội dung, nguyên tắc quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện ở Việt Nam.

*Thứ hai*, một số đóng góp của luận án về mặt lý luận khi nghiên cứu vấn đề này đó là chỉ ra đặc điểm pháp luật về quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện ở Việt Nam; chỉ ra tiêu chí hoàn thiện pháp luật để quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện ở Việt Nam về mặt hình thức, nội dung và tổ chức thực hiện.

*Thứ ba*, pháp luật một số nước trên thế giới để quản lý nhà nước về ĐGHC và những bài học kinh nghiệm mà Việt Nam có thể tiếp thu. Từ đó đưa ra các phương hướng, giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện ở Việt Nam.

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

Đề tài là công trình nghiên cứu một cách đầy đủ, hệ thống, toàn diện và sâu sắc thực trạng quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện ở nước ta bắt đầu từ thời kỳ đổi mới

cho đến nay. Từ đó, nhận diện, phân tích ưu điểm, nhược điểm và nguyên nhân của những hạn chế, bất cập. Luận án cũng có ý nghĩa cho việc nghiên cứu khả thi việc sáp nhập hay tách đơn vị hành chính cấp huyện gắn với quản lý nhà nước về ĐGHHC cấp huyện.

## **7. Cơ cấu của luận án**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục các công trình công bố liên quan đến luận án, danh mục tài liệu tham khảo, nội dung luận án gồm 4 chương như sau:

Chương 1: *Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến luận án.*

Chương 2: *Những vấn đề lý luận về quản lý nhà nước về địa giới hành chính cấp huyện ở Việt Nam.*

Chương 3: *Thực trạng quản lý nhà nước về địa giới hành chính cấp huyện ở Việt Nam.*

Chương 4: *Phương hướng, giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về địa giới hành chính cấp huyện ở Việt Nam.*

### **Chương 1**

#### **TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

##### **1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước**

**1.1.1. Nhóm công trình nghiên cứu về những vấn đề chung về quản lý nhà nước trong lĩnh vực phân chia đơn vị hành chính và xác định địa giới hành chính**

Ở Việt Nam, các công trình nghiên cứu về quản lý nhà nước rất phong phú và thường được tiếp cận dưới góc độ khoa học pháp lý và khoa học quản lý nhà nước. Theo đó, những vấn đề lý luận của quản lý nhà nước đã được luận giải về cơ bản. Tiêu biểu là nghiên cứu của các tác giả như Mai Hữu Khuê, Phạm Hồng Thái, Đinh Văn Mậu, Từ Điền, Tô Tử Hạ...

Tác giả Mai Hữu Khuê với cuốn sách Lý luận quản lý nhà nước đề cập một cách toàn diện những vấn đề lý luận về quản lý nhà nước, nhất là các yếu tố cấu thành của nó (chủ thể, khách thể, hình thức, phương pháp), các nguyên tắc quản lý, thủ tục và quyết định hành chính, vi phạm và trách nhiệm hành chính, thẩm quyền hành chính nhà nước, thanh tra, kiểm tra, giám sát trong quản lý nhà nước, cải cách hành chính, giải quyết khiếu nại, tố cáo... Những nội dung nghiên cứu này được bổ sung bằng công trình nghiên cứu của các tác giả Phạm Hồng Thái, Đinh Văn Mậu trong cuốn sách Luật Hành chính Việt Nam và trong các giáo trình của các cơ sở đào tạo như: Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam của Trường Đại học Luật Hà Nội, Học viện Hành chính quốc gia; Giáo trình thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo của Trường Đại học Luật Hà Nội. Ngoài ra, những vấn đề liên quan đến cải cách hành chính còn được bàn thảo



sâu sắc thông qua công trình nghiên cứu *Cải cách hành chính và cải cách kinh tế của "Từ Điền Cải cách hành chính địa phương"*, của các tác giả Tô Tử Hạ, Nguyễn Hữu Trì, Nguyễn Hữu Đức...

*Hoàn thiện, hiện đại hóa hồ sơ, bản đồ ĐGHC và xây dựng cơ sở dữ liệu về ĐGHC* của tác giả Vũ Đình Khang, Bộ Nội vụ, Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 2/2014, tr. 20 – 21.

*Cơ sở phương pháp luận của sự phân chia các đơn vị và các cấp lãnh thổ hành chính ở Việt Nam* - Đề tài cấp Bộ do PGS. TS. Nguyễn Hữu Khiển làm chủ nhiệm năm 2002; *Cơ sở khoa học của việc tổ chức hệ thống ĐVHC và phân vạch ĐGHC* - Đề tài cấp Bộ do TS. Trần Huy Sáng làm chủ nhiệm (2003) đã nghiên cứu một số tiêu chí, căn cứ và yếu tố ảnh hưởng tới việc điều chỉnh địa giới hành chính.

### **1.1.2. Các công trình về quản lý địa giới hành chính, giải quyết tranh chấp về địa giới hành chính**

Dự án “*Điều tra thực trạng, đề xuất giải pháp tổ chức quản lý việc phân vạch ĐGHC ở nước ta đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá*” do PGS.TS. Triệu Văn Cường làm Chủ nhiệm. Mục tiêu của Dự án nhằm cung cấp luận cứ khoa học cho Đảng và Nhà nước trong hoạt động quản lý, từ đó tiến tới ổn định địa giới hành chính, đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững của đất nước theo hướng “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”. Theo đó, trên cơ sở hệ thống hóa một số vấn đề lý luận về tổ chức ĐVHC và điều chỉnh ĐGHC các cấp; nghiên cứu kinh nghiệm tổ chức ĐVHC và quản lý hành chính của một số nước trên thế giới; hệ thống hóa và đánh giá thực trạng phân vạch, chia tách, sát nhập ĐGHC ở Việt Nam từ năm 1986 đến nay; điều tra xã hội học về tác động của việc chia tách, sát nhập ĐGHC đến phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương; nhóm nghiên cứu Dự án đã đề xuất một số giải pháp, khuyến nghị cụ thể nhằm tiếp tục hoàn thiện công tác quản lý địa giới ĐVHC các cấp ở nước ta hiện nay. *Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc xác lập đơn vị hành chính các cấp, đáp ứng yêu cầu ổn định và phát triển đất nước* - Đề tài độc lập cấp Nhà nước do Thứ trưởng Thường trực Bộ Nội vụ Trần Hữu Thắng làm Chủ nhiệm (2011). Đề tài này đã đề cập đến một số nội dung như: Quan điểm xác lập ĐVHC địa phương nước ta hiện nay; căn cứ phân định ĐVHC nhà nước; một số vấn đề về xác lập ĐVHC - lãnh thổ; về mô hình tổ chức và quản lý đô thị Việt Nam hiện đại và hội nhập quốc tế; quy trình, thủ tục chia, tách và thành lập ĐVHC các cấp. Tuy nhiên, mục tiêu, cách thức tiếp cận của đề tài không thiên về mục tiêu hoàn thiện pháp luật mà thiên về các yếu tố mang tính kỹ thuật nhiều hơn. Đặc biệt trong *Báo cáo nghiên cứu tiêu chuẩn, điều kiện,*

*thủ tục điều chỉnh ĐGHC cấp huyện, cấp xã ở Việt Nam* do Vụ Chính quyền địa phương thuộc Bộ Nội vụ và Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) xây dựng đã xác định được những hệ tiêu chuẩn, tiêu chí, điều kiện, thủ tục điều chỉnh ĐGHC dưới cấp tỉnh.

Cuốn “*Quy định pháp luật về bộ máy chính quyền cấp cơ sở*”, do Nxb Chính trị quốc gia biên soạn, 2003 đã hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến tổ chức, hoạt động của chính quyền cơ sở trong giai đoạn 1997- 2003.

Cuốn “*Hệ thống văn bản về tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước theo Hiến pháp năm 1992*”, của tác giả Dương Bạch Long và Nguyễn Xuân Anh, Nxb Tư pháp, 2004 cũng hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật về tổ chức, hoạt động của bộ máy Nhà nước ta theo Hiến pháp năm 1992, trong đó có chính quyền địa phương,...

Và các bài viết *Những biến đổi địa giới hành chính thủ đô Hà Nội (1961 - 2008)* của tác giả Đỗ Thị Thanh Loan, Học viện Chính trị - Hành chính khu vực 1, Tạp chí Giáo dục lý luận., Số 12/2013, tr. 44 – 49 ; Thủ đô Hà Nội tiếp tục phát triển toàn diện sau khi mở rộng địa giới hành chính- của tác giả Phạm Quang Nghị, Tạp chí Cộng sản. Số 816 (10/2010), tr. 42 -47; Hoàn thiện, hiện đại hóa hồ sơ, bản đồ ĐGHC và xây dựng cơ sở dữ liệu về ĐGHC của tác giả Vũ Đình Khang, Bộ Nội vụ, Tạp chí Tổ chức nhà nước. Số 2/2014, tr. 20 – 21.

Đánh giá chung: Nhìn chung các công trình nghiên cứu về ĐGHC và quản lý nhà nước về ĐGHC không nhiều. Chủ yếu có thể thấy nội dung này trong các đề tài nghiên cứu của Bộ Nội vụ, Bộ Tài nguyên và Môi trường. Không có công trình nào nghiên cứu riêng về quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện.

## **1.2. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài**

Các công trình nghiên cứu ở nước ngoài về ĐGHC không nhiều như về những vấn đề khác. Có thể do thực tế là, các ĐVHC cấp chính quyền địa phương phần lớn đã được xác định trong lịch sử, ít có sự thay đổi.

Tuy nhiên, có thể tìm thấy một số công trình ở Nhật Bản, Liên bang Nga, Hoa Kỳ, Đức... Trước hết phải kể đến cuốn sách của Volkov S. N. “*Xác định ĐGHC của các ĐVHC và chủ thể của Liên bang Nga*” (Волков С. Н. “*Определение границ административных районов и границ субъектов Российской Федерации*”).

Do tổ chức ĐVHC lãnh thổ ở mỗi quốc gia là một nhiệm vụ tất yếu, khách quan và vô cùng quan trọng nên có nhiều tác giả, công trình nghiên cứu ở nước ngoài về vấn đề này ở các mức độ, cách thức tiếp cận và mục tiêu, mục đích khác nhau. Có thể đánh giá khái quát tổng quan tình hình nghiên cứu ở trong nước và nước ngoài qua các công

trình lớn như đề tài nghiên cứu, luận văn, Luận án, sách, báo, tạp chí đã nghiên cứu rõ một số đặc điểm, khái niệm có liên quan như: quốc gia, hình thức Nhà nước, cấu trúc lãnh thổ, ĐVHC lãnh thổ, ĐGHC lãnh thổ, quản lý nhà nước theo lãnh thổ, đô thị, nông thôn,... Có thể kể đến một số công trình tiêu biểu như:

Cuốn “*Không gian, Lãnh thổ và Nhà nước: Nghiên cứu mới trong chính trị quốc tế*” của tác giả Ranabīra Samāddāra, Nxb Orient Blackswan, 2002 đã đưa ra những khái niệm về không gian, lãnh thổ, Nhà nước.

Cuốn “*Management of Inter and Intra States Boundary Conflicts in Nigeria: An Empirical Approach*”, tạm dịch là “*Quản lý quốc tế và quốc gia về xung đột lãnh thổ quốc gia ở Nigeria: Phương pháp tiếp cận thực nghiệm*” của tác giả Fatile, Femi, Nxb, Dorrance, năm 2011. Trong cuốn này, tác giả có đề cập đến vấn đề ranh giới lãnh thổ và điều chỉnh ranh giới lãnh thổ ở Nigeria, trong đó tập trung ở vùng Tây Nam; đồng thời đưa ra phương pháp tiếp cận và kiến nghị nhằm giải quyết các tranh chấp lãnh thổ ở quốc gia này.

Cuốn “*Nguyên lý cơ bản của lý thuyết quản lý tập trung đối với chính quyền địa phương*” của tác giả Zulkifli Gazali, Nxb Viện Khoa học Xã hội, 1970 đã làm rõ đặc điểm của cơ chế quản lý nhà nước theo lãnh thổ theo nguyên tắc quản lý tập trung (ở các nước xã hội Chủ nghĩa), trong đó, nhấn mạnh sự kiểm soát của chính quyền trung ương với chính quyền địa phương.

Cuốn “*Sự tham của nhân dân trong trong tự quản chính quyền địa phương ở các quốc gia Đông Âu: Phân tích so sánh*” của Trung tâm Nghiên cứu Chiến lược và Phát triển của Georgia (CSRDG) đã chỉ ra một bước được pháp luật nhiều quốc gia Đông Âu quy định khi điều chỉnh ĐGHC đó là trung cầu dân ý.

### **1.3. Đánh giá về các công trình nghiên cứu**

Trên cơ sở nghiên cứu các công trình liên quan đến quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện từ trước đến nay cả ở trong và ngoài nước, NCS đưa ra một vài những nhận xét và đánh giá về kết quả nghiên cứu mà các công trình đã đạt được.

#### **1.3.1. Về lý luận**

Thứ nhất, hầu hết các nghiên cứu đều xây dựng, làm rõ một số đặc điểm, khái niệm có liên quan như: quốc gia, hình thức Nhà nước, cấu trúc lãnh thổ, ĐVHC lãnh thổ, ĐGHC lãnh thổ, quản lý nhà nước theo lãnh thổ, đô thị, nông thôn; những khái niệm về không gian, lãnh thổ, Nhà nước. Một số tác giả đã đưa ra khái niệm về ĐVHC lãnh thổ và làm rõ nội hàm khái niệm về địa giới hành chính, quản lý nhà nước theo lãnh thổ, phân vạch địa giới hành chính, trong đó có chỉ ra một số tiêu chí, cơ sở nhất

định. Từ đó, các tác giả khẳng định đây là cách thức quản lý mang lại hiệu quả trong quản lý nhà nước về ĐGHC nói chung, trong đó có cấp huyện.

### **1.3.2. Về thực tiễn**

*Thứ nhất*, các công trình nghiên cứu đã cung cấp thông tin, tập hợp, hệ thống hóa và đánh giá quản lý nhà nước về địa giới hành chính, ĐVHC nói chung, trong đó có cấp huyện như về thẩm quyền, điều kiện, trình tự thủ tục, trong đó có một bước được pháp luật nhiều quốc gia Đông Âu quy định khi điều chỉnh ĐGHC đó là trưng cầu dân ý.

Các công trình nghiên cứu phản ánh số liệu, tình hình thực tiễn quá trình thay đổi về tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương ở một, một số nước hoặc một khu vực nhất định; trong đó có thực tiễn chia tách, sáp nhập, giải thể, điều chỉnh ĐVHC cấp huyện. Từ đó, đưa ra được những phân tích, nhận định đánh giá về thực trạng này.

## **Chương 2**

### **NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐỊA GIỚI HÀNH CHÍNH CẤP HUYỆN Ở VIỆT NAM**

#### **2.1. Khái niệm, vai trò của quản lý nhà nước về địa giới hành chính cấp huyện**

Địa giới hành chính theo từ điển tiếng Việt, *“là đường ranh giới phân chia các đơn vị hành chính, là cơ sở pháp lý phân định phạm vi trách nhiệm của bộ máy hành chính nhà nước trong việc quản lý dân cư, đất đai, kinh tế, chính trị, văn hóa và xã hội ở địa phương”*. ĐGHC được xác định bằng các mốc giới cụ thể thể hiện tọa độ vị trí đó. Trong 4 cấp hành chính là: cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã, ĐVHC chỉ được xác lập ở 3 cấp tỉnh - huyện - xã và ĐGHC là căn cứ phân định ranh giới về mặt địa lý, tự nhiên và được thể hiện bằng các mốc địa giới có tọa độ của vị trí các mốc đó.

Địa giới hành chính của quận tại các thành phố trực thuộc trung ương thường không có mốc giới dễ nhận biết. Còn ở các huyện, các thị xã, thành phố thuộc tỉnh các mốc giới ĐGHC cũng ít được quan tâm vì dấu hiệu nhận biết chính là các điểm cư dân, các cánh đồng, dòng sông đã tồn tại như một quy ước xác định địa giới hành chính.

Địa giới hành chính của các huyện có đường biên giới quốc gia và địa giới hành chính của các huyện đảo có những đặc thù riêng. Xác định địa giới hành chính ở các đơn vị hành chính này chính là xác lập biên giới quốc gia theo hiệp định về phân định biên giới giữa Việt Nam và các nước có chung biên giới và xác định các vùng biển thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền của nước ta. Chính vì vậy ĐGHC của các huyện có đường biên giới quốc gia và ĐGHC của các huyện đảo không được luận giải trong luận án này.

Chính vì vậy, ĐGHC cần phải được xác định rõ: *Đó chính là ranh giới phân định*

giữa các đơn vị hành chính, trong đó có ĐVHC cấp huyện, đánh dấu bằng các mốc giới theo quy định của pháp luật, là cơ sở pháp lý phân định phạm vi trách nhiệm của bộ máy hành chính nhà nước các cấp trong việc quản lý dân cư, đất đai, kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội ở địa phương.

## **2.2. Chủ thể, nội dung quản lý nhà nước về địa giới hành chính cấp huyện**

### **2.2.1. Chủ thể của quản lý nhà nước về địa giới hành chính**

Chủ thể của quản lý nhà nước về địa giới hành chính là các cơ quan nhà nước từ trung ương xuống địa phương.

Trước hết, đó là Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Quốc hội có thẩm quyền thành lập đơn vị hành chính cấp tỉnh (khoản 9 Điều 70); Ủy ban thường vụ Quốc hội có thẩm quyền thành lập đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh (khoản 8 Điều 74).

Chính phủ trình Quốc hội thành lập đơn vị hành chính cấp tỉnh; trình Ủy ban thường vụ Quốc hội thành lập đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh (khoản 4 Điều 96). Thành lập đơn vị hành chính cũng có nghĩa là phải xác lập ĐGHC về mặt pháp luật.

Bộ Nội vụ, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban Nhân dân cấp huyện là những chủ thể cơ bản của quản lý nhà nước về địa giới hành chính.

Chủ thể quản lý nhà nước về ĐGHC thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước về ĐGHC về mặt quy hoạch trên bản đồ, xác lập trên thực địa và cắm mốc giới hành chính, quản lý mốc giới hành chính và giải quyết tranh chấp về ĐGHC.

Hiến pháp năm 2013 quy định việc thành lập đơn vị hành chính phải lấy ý kiến nhân dân địa phương và theo trình tự, thủ tục do luật định (khoản 2 Điều 110); Nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước. Nhà nước ta là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Việc phân định địa giới hành chính các cấp, trong đó của ĐGHC cấp huyện liên quan đến đời sống của nhân dân. Nhân dân có quyền tham gia quản lý nhà nước, nên nhân dân cũng được coi là chủ thể quản lý Nhà nước về ĐGHC cấp huyện.

### **2.2.2. Nội dung quản lý hành chính nhà nước về địa giới hành chính cấp huyện**

Quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện bao hàm các nội dung sau:

*Một là*, ban hành pháp luật xác định, điều chỉnh địa giới hành chính, địa giới hành chính cấp huyện;

*Hai là*, thực hiện pháp luật về địa giới hành chính cấp huyện;

*Ba là*, kiểm tra, giám sát, giải quyết tranh chấp địa giới hành chính cấp huyện.

Trên cơ sở Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020, Chính phủ đã ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020, trong

đó cũng xác định nhiệm vụ: “Tổng kết, đánh giá mô hình tổ chức và chất lượng hoạt động của chính quyền địa phương nhằm xác lập mô hình tổ chức phù hợp, bảo đảm phân định đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, sát thực tế, hiệu lực, hiệu quả; xây dựng mô hình chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn phù hợp”.

Tổ chức các ĐVHC - lãnh thổ là một bộ phận của tổ chức cấu trúc hành chính nhà nước, thể hiện sự phân chia quyền lực giữa nhà nước trung ương với các cộng đồng lãnh thổ địa phương và là một vấn đề hết sức quan trọng của mỗi quốc gia. Việt Nam là một nhà nước đơn nhất, có 4 cấp chính quyền, bao gồm: trung ương, cấp tỉnh (tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương), cấp huyện (huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, cấp xã (xã, phường, thị trấn).

Mỗi cấp ĐVHC đều do cơ quan nhà nước có thẩm quyền thành lập, chia tách, sáp nhập, mở rộng hoặc thu hẹp. Việc điều chỉnh ĐGHC do cấp có thẩm quyền thành lập thực hiện.

Về thẩm quyền xây dựng, trình đề án xác lập, điều chỉnh địa giới hành chính: Luật cũng giao cho Chính phủ và chính quyền địa phương trong việc xây dựng, thẩm định, trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành các văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền và quyết định việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính; phân loại đô thị; đặt tên, đổi tên đơn vị hành chính; giải quyết tranh chấp liên quan đến địa giới hành chính. Đối với cấp huyện, cấp xã, Chính phủ là chủ thể có thẩm quyền cao nhất xây dựng, trình Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định. Trong đó, Chính phủ giao cho Bộ Nội vụ giúp theo dõi, hướng dẫn và tổ chức thẩm định, hoàn chỉnh Đề án; giao cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là cấp chính quyền ở địa phương xây dựng, trình Chính phủ (Bộ Nội vụ).

Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã bỏ trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp huyện xây dựng Đề án xác lập, điều chỉnh ĐGHC là rất phù hợp với điều kiện thực tiễn. Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã chỉ còn thẩm quyền quyết nghị tán thành hoặc không tán thành với “chủ trương” của Đề án mà không phải là Đề án trên, sau khi trên 50% nhân dân có ý kiến tán thành.

Về quy trình, thủ tục, Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã quy định rõ hơn nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân các cấp trong việc đề xuất, xây dựng đề án thành lập, nhập, chia và điều chỉnh ĐGHC ở địa phương. Tuy nhiên, đây mới chỉ là những quy định mang tính chất xác định chủ thể chịu trách nhiệm và nội dung cơ bản. Các quy định hiện hành chưa làm rõ được quy trình, thủ tục xác lập, điều chỉnh ĐGHC để bảo đảm tình chặt chẽ, hiệu quả của hoạt động này. Nếu xét về tầm quan trọng, nghị

quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về xác lập, điều chỉnh ĐGHHC có hiệu lực tương tự một văn bản quy phạm pháp luật, thì quy trình, thủ tục nêu trên là quá đơn giản so với quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, từ đó dễ dẫn đến sự tùy tiện, thiếu chặt chẽ trong chuẩn bị đề án.

### *2.2..2 Nguyên tắc quản lý nhà nước về địa giới hành chính*

Các nguyên tắc quản lý nhà nước đã được quy định trong pháp luật như quy định trong hiến pháp, luật, văn bản dưới luật. Những nguyên tắc được quy định trong hiến pháp được xem là nguyên tắc cơ bản nhất.

Hệ thống các nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước bao gồm:

Nguyên tắc Đảng lãnh đạo trong quản lý hành chính nhà nước; (ii) Nguyên tắc nhân dân tham gia vào quản lý hành chính nhà nước; (iii) Nguyên tắc tập trung dân chủ; (iv) Nguyên tắc bình đẳng giữa các dân tộc; (v) Nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa.

*Thứ hai*, nhóm những nguyên tắc tổ chức kỹ thuật: (i) Nguyên tắc quản lý theo ngành kết hợp với quản lý theo lãnh thổ; (ii) Nguyên tắc quản lý theo ngành kết hợp với quản lý theo chức năng; (iii) Phân định chức năng quản lý nhà nước về kinh tế với quản lý sản xuất kinh doanh.

### **2.3. Những yếu tố ảnh hưởng đến quản lý nhà nước về địa giới hành chính cấp huyện**

Trong số những yếu tố ảnh hưởng tới quản lý nhà nước về địa giới hành chính có thể kể đến các yếu tố sau:

- *Yếu tố lịch sử văn hóa, điều kiện tự nhiên*
- *Yếu tố pháp luật*
- *Yếu tố kinh tế - xã hội*

### **2.4. Kinh nghiệm quản lý nhà nước về địa giới hành chính ở một số quốc gia trên thế giới**

#### ***2.4.1. Tại Liên bang Nga***

Liên bang Nga là Nhà nước liên bang, trong đó có các chủ thể liên bang: các nước cộng hòa tự trị, các khu tự trị, các tỉnh và khu biên cương (đơn vị cấp tỉnh vùng biên giới).

Nhà nước Liên bang xác định ranh giới giữa các ĐVHC của các chủ thể trong Liên bang. Các chủ thể trong Liên bang các định ĐGHHC của các ĐVHC trong địa phương và quy định về cắm mốc địa giới hành chính. Tuy nhiên mốc ĐGHHC được Nhà nước Liên bang quy định thống nhất: các biển báo chỉ ra ranh giới sử dụng trên mặt đất. Mốc giới thường làm bằng gỗ, cao 1,5 m, với đường kính ít nhất là 15 cm. Ở đầu cột

tạo ra một hình cắt bỏ trên đó ghi quốc huy Liên bang Nga.

### **2.4.2. Nhật Bản**

Phân cấp ĐVHC tại Nhật: "Đô - đạo - phủ - huyện" ( To dō fu ken) là cấp hành chính địa phương thứ nhất trong hai cấp hành chính địa phương chính thức hiện nay ở Nhật Bản. Cấp hành chính này có tổng cộng 47 đô - đạo - phủ - huyện, trong đó có 1 đô (Tokyo), 1 đạo (Hokkaido), 2 phủ (Kyoto và Osaka), 43 huyện. Các tỉnh được chia thành các hạt, bao gồm các thành phố (市 thị), thị trấn (町 đình) và làng (村 thôn); riêng ở Tokyo còn có 23 khu đặc biệt (特別区 đặc biệt khu).

Người Nhật sử dụng địa hình tự nhiên để phân định ranh giới giữa các đơn vị hành chính, chẳng hạn như núi, sông, hồ, kênh rạch... Cũng có các trường hợp ranh giới chạy qua các thành phố, làng mạc và cánh đồng, nếu không có biển hiệu thì không thể nhận ra được.

Trong trường hợp phân địa giới giữa ba tỉnh hoặc huyện cũng có mốc giới đặc biệt, được gọi là sankenkyo hay là sanzakai. Địa điểm này là nơi giao nhau của ba tỉnh, người ta sẽ sử dụng một mốc nào đó để phân định, ví dụ biển báo, một quả đồi hoặc là hồ nước. Mốc giới giữa 3 tỉnh có thể đặt giữa cánh đồng: bên phải là tỉnh Tochigi, bên trái là Saitama và ở giữa (phía trên) là Gunma.

Người ta sử dụng nhánh chia ba của con sông này để phân định ranh giới giữa ba tỉnh Wakayama, Mie và Nara. Toàn bộ Nước Nhật có 48 điểm như thế này, có ghi tọa độ rõ ràng.

### **2.4.3. Hợp chủng quốc Hoa Kỳ**

Ở Hoa Kỳ, dưới các Hạt có các thành phố (hay quận lỵ) (tiếng Anh là: City) hoặc có tên gọi khác như là Khu vực (hoặc thành phố trực thuộc hạt) (borough) [trong đó có thị trưởng và hội đồng (Mayor and Council); tòa án (Municipal Court) cùng một số cơ quan công quyền về phòng cháy, chữa cháy, thuế, cảnh sát...: Các thành phố trong Hạt được tách khỏi lãnh địa và hệ thống các cơ quan quản lý thành phố chủ yếu được xây dựng theo 3 mô hình: Mô hình Thị trưởng - hội đồng; mô hình hội đồng - nhà quản lý; mô hình ủy ban.

Ngoài chính quyền quốc gia (chính quyền liên bang), chính quyền địa phương được chia thành các cấp như tiểu bang, dưới tiểu bang có hạt, dưới hạt có thành phố. Những nơi nào không đủ số dân theo quy định thì không thành lập chính quyền thành phố mà thành lập chính quyền thị xã, chính quyền thị trấn hay chính quyền xã. Thành phố, thị xã và thị trấn hay xã được gọi là ba loại chính quyền đặc trách trực thuộc hạt.



Ngoài ra, quốc gia này còn tổ chức chính quyền không đặc trách trực thuộc hạt như đặc khu trường học, các đặc khu chức năng chuyên biệt như đặc khu cứu hỏa, đặc khu cung cấp nước. Các cấp chính quyền không đặc trách có thể trực thuộc thành phố hay hạt tùy thuộc vào quy định của mỗi bang. Có nghĩa là, tùy vào hiến pháp của mỗi bang mà thị xã, thị trấn hay xã trực thuộc hạt hay thành phố. Ngoài ra, trực thuộc chính quyền trung ương còn có các đặc khu dành cho người Mỹ bản địa, đặc khu Washington DC.

#### **2.4.4. Cộng hòa Liên bang Đức**

Ở Đức, có hai loại ĐVHC cấp 2 là huyện, quận (gọi chung là Kreise) [82] là một cấp hành chính nhưng không phải là cấp trên của cấp cơ sở (cấp xã), đây là một cấp đại diện của địa phương, là “hiệp hội của các xã”, “đại diện khu vực”, “đại diện luật pháp công”, là đơn vị tự quản hành chính riêng, có nhiệm vụ bổ sung, hỗ trợ công việc quản lý hành chính cho các xã với tính cách là một “hiệp hội”. Một số bang ở Đức không có cấp này hoặc được gọi là quận nhưng là cấp thấp nhất.

Sau khi tái thống nhất đất nước, nước Đức hiện nay được tổ chức thành 16 bang với tổng cộng 14.561 ĐVHC địa phương có vị trí chính trị độc lập, trong đó có 8.513 địa phương tại phần lãnh thổ các bang cũ (Tây Đức cũ) và 6.048 địa phương tại các bang mới (Đông Đức cũ). Sau khi tiến hành cải tổ ĐGHC địa phương tại các bang, chỉ có các đô thị từ 200.000 dân trở lên mới được gọi là thành phố lớn. Như vậy chỉ có hơn 40 địa phương ở Đức được xếp vào cấp này và được phân bổ tương đối đồng đều ở khắp nước Đức. Hiện có khoảng 24,4% dân số sinh sống tại các thành phố lớn trên 200.000 dân. Khoảng 42,4% dân số sinh sống tại các địa phương có dưới 200.000 dân. Như vậy, hiện nay ở Đức, các làng xã và đô thị nhỏ chiếm đại đa số.

Thay đổi địa giới các ĐVHC tự nguyện có thể là các địa phương sáp nhập lại hoặc các địa phương cùng nhau liên kết. Hình thức đơn giản nhất để tạo ra các địa phương giàu mạnh là phải tiến hành cải cách địa phương dưới hình thức sáp nhập. Có thể sáp nhập nhiều địa phương thành một địa phương mới hoặc sáp nhập những địa phương nhỏ vào một địa phương mới, nhất là tại các thành phố ngoại ô. Trong những năm 60-70, hình thức cải cách này diễn ra khắp lãnh thổ Tây Đức cũ. Nhờ đó mà số lượng các địa phương đã giảm đi đáng kể, từ 24.282 (năm 1968) xuống chỉ còn 8.513 ĐVHC (năm 2006).

### **Chương 3**

## **THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC**

### **VỀ ĐỊA GIỚI HÀNH CHÍNH CẤP HUYỆN Ở VIỆT NAM**

#### **3.1. Thực trạng pháp luật về quản lý nhà nước về địa giới hành chính cấp huyện**

Năm 1995 được coi là mốc thời gian đánh dấu cả nước đã lập được bộ hồ sơ, bản đồ ĐGHC của 53 ĐVHC cấp tỉnh, 568 ĐVHC cấp huyện và 10.182 ĐVHC cấp xã.

Đây là lần đầu tiên trong lịch sử nước ta có một bộ hồ sơ, bản đồ ĐGHC được xây dựng theo một quy trình kỹ thuật thống nhất trong toàn quốc có giá trị pháp lý phục vụ cho nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, giữ gìn an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội.

Thời gian qua, các Bộ, ngành có liên quan đã trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành và ban hành theo thẩm quyền các văn bản quy phạm pháp luật về ĐGHC và hồ sơ, bản đồ ĐGHC các cấp, gồm:

- a) Nghị định số 119/CP ngày 16 tháng 9 năm 1994 của Chính phủ về việc ban hành quy định quản lý, sử dụng hồ sơ, bản đồ địa giới và mốc ĐGHC các cấp;
- b) Nghị định số 12/2002/NĐ-CP ngày 22 tháng 01 năm 2002 của Chính phủ về hoạt động đo đạc và bản đồ;
- c) Quyết định số 83/2000/QĐ-TTg ngày 12 tháng 7 năm 2000 của Thủ tướng Chính phủ về sử dụng Hệ quy chiếu và Hệ tọa độ Quốc gia Việt Nam;
- d) Thông tư số 28/TCCP-ĐP ngày 17 tháng 3 năm 1995 của Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) về hướng dẫn thực hiện Nghị định số 119/CP ngày 16 tháng 9 năm 1994 của Chính phủ về việc ban hành quy định quản lý, sử dụng hồ sơ, bản đồ địa giới và mốc ĐGHC các cấp;
- đ) Thông tư liên tịch số 06/2006/TTLT-BTNMT-BNV-BNG-BQP ngày 13 tháng 6 năm 2006 của liên Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao và Bộ Quốc phòng về việc hướng dẫn, quản lý công tác đo đạc bản đồ ĐGHC và biên giới Quốc gia.
- e) Quyết định số 12/2008/QĐ-BTNMT ngày 18 tháng 12 năm 2008 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc ban hành Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về phân định ĐGHC và lập hồ sơ ĐGHC các cấp.

Hiện nay, số lượng đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã không đạt tiêu chuẩn về diện tích tự nhiên, quy mô dân số theo quy định tại Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13

của Ủy ban Thường vụ Quốc hội là rất lớn.

Có 588/713 đơn vị hành chính cấp huyện (chiếm 82,47%) chưa đạt tiêu chuẩn về diện tích, dân số; trong đó có 259 đơn vị (chiếm 36,33%) chưa đạt 50% của 1 trong 2 tiêu chuẩn diện tích hoặc dân số, có 18 đơn vị (chiếm 2,52%) đồng thời chưa đạt 50% của cả 2 tiêu chuẩn diện tích và dân số.

Có 9.434/11.162 đơn vị hành chính cấp xã (chiếm 84,51%) chưa đạt tiêu chuẩn về diện tích, dân số; trong đó 6.191 đơn vị (chiếm 55,46%) chưa đạt 50% của 1 trong 2 tiêu chuẩn diện tích hoặc dân số, có 637 đơn vị (chiếm 5,71%) đồng thời chưa đạt 50% của cả 2 tiêu chuẩn diện tích và dân số.

Dữ liệu số hóa bản đồ ĐGHC các cấp được lập theo Chỉ thị 364-CT đã được Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) số hóa và đưa vào quản lý trên hệ thống máy tính ở hệ tọa độ HN-72 chưa được chuyển sang hệ tọa độ VN-2000, riêng phần xây dựng cơ sở dữ liệu ĐGHC tại thời điểm đó chưa được thực hiện theo quy định quy chuẩn thông tin địa lý cơ sở quốc gia do Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành.

### **3.2. Thực trạng quản lý nhà nước về địa giới hành chính cấp huyện ở nước ta**

Việc quản lý ĐGHC hiện nay đã đi vào nền nếp, hiện đại hóa. Thực hiện Hiến pháp năm 1992 về phân chia các ĐVHC của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam để xác định rõ phạm vi quản lý theo địa bàn lãnh thổ giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; giữa các huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và giữa các xã, phường, thị trấn trên đất liền và trên biển. Đảm bảo khép kín đường ĐGHC các cấp và thống nhất với đường biên giới quốc gia. Ngày 02/5/2012 Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 513/QĐ-TTg Về việc phê duyệt Dự án "*Hoàn thiện, hiện đại hóa hồ sơ, bản đồ ĐGHC và xây dựng cơ sở dữ liệu về địa giới hành chính*" nhằm mục đích xây dựng Bộ hồ sơ, bản đồ ĐGHC và cơ sở dữ liệu về ĐGHC các cấp đảm bảo tính khoa học, đầy đủ, chính xác pháp lý và thống nhất làm cơ sở pháp lý trong công tác quản lý nhà nước về ĐGHC và xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trong cả nước, vùng lãnh thổ, từng địa phương.

Việc giải quyết các khu vực tranh chấp đất đai liên quan đến ĐGHC do liên ngành Trung ương và các địa phương có liên quan nghiên cứu, khảo sát thực tế và xây dựng phương án trình cấp có thẩm quyền giải quyết.

Sử dụng các phần mềm chuyên dụng để xây dựng cơ sở dữ liệu thông tin về ĐGHC (các thông tin địa lý GIS); xây dựng phần mềm quản lý và sử dụng các thông tin về ĐGHC đáp ứng đầy đủ nhu cầu quản lý nhà nước ở dạng mở, dễ cập nhật, dễ bổ sung các thông tin cần thiết và dễ khai thác sử dụng.

Trong việc quản lý nhà nước về địa giới hành chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính có trách nhiệm bố trí kế hoạch ngân sách hàng năm để đảm bảo tiến độ thực hiện Dự án; Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn, kiểm tra việc sử dụng và quyết toán kinh phí của Dự án theo đúng quy định của Luật ngân sách nhà nước.

Chính quyền địa phương, cụ thể là Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có trách nhiệm xây dựng kế hoạch và dự toán chi tiết kinh phí đảm bảo nhiệm vụ triển khai thực hiện Dự án ở địa phương theo tiến độ kế hoạch hàng năm.

Ủy ban Nhân dân tỉnh tổ chức thực hiện việc đúc mốc, chôn mốc, đo tọa độ mốc, vẽ sơ đồ vị trí mốc ĐGHC và lập hồ sơ, bản đồ ĐGHC các cấp ở địa phương.

Sau khi chôn mốc, Ủy ban Nhân dân tỉnh tổ chức hội nghị ký kết pháp lý bộ hồ sơ, bản đồ ĐGHC các cấp đối với các ĐVHC thuộc địa phương và các ĐVHC giáp ranh.

Bộ Nội vụ thành lập Ban quản lý Dự án giúp Lãnh đạo Bộ và Ban Chỉ đạo triển khai thực hiện Dự án của Bộ Nội vụ thực hiện các nhiệm vụ quản lý. Để thực hiện Dự án, Bộ Nội vụ đã tổ chức các lớp tập huấn: Đối với các Bộ, cơ quan Trung ương: đại diện lãnh đạo, chuyên viên đơn vị chuyên môn có liên quan trực tiếp đến hoạt động quản lý ĐGHC và đo đạc, bản đồ (mỗi Bộ, cơ quan Trung ương mời 02 công chức); Đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương: đại diện lãnh đạo, chuyên viên Sở Nội vụ, Sở Tài nguyên và Môi trường (mỗi đơn vị mời 02 công chức); Đối với các huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh: đại diện lãnh đạo, chuyên viên Phòng Nội vụ, Phòng Tài nguyên và Môi trường (mỗi đơn vị mời 02 công chức); Đối với các xã, phường, thị trấn, gồm: Chủ tịch Ủy ban nhân dân, công chức địa chính và Trưởng thôn hoặc Tổ trưởng Tổ dân phố.

Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương triển khai việc xác định rõ ĐGHC dưới cấp tỉnh. Các địa phương xây dựng kế hoạch về quản lý ĐGHC cấp huyện theo các bước được quy định thống nhất trong Quyết định 513/QĐ-TTg ngày 02/5/2012 của Thủ Tướng Chính phủ và Dự án của Bộ Nội vụ.

Ủy ban Nhân dân tỉnh thành lập Ban Chỉ đạo triển khai thực hiện Dự án hoàn thiện, hiện đại hóa hồ sơ, bản đồ ĐGHC và xây dựng cơ sở dữ liệu về ĐGHC tỉnh. Ủy ban Nhân dân tỉnh giao cho Sở Nội vụ tham mưu Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh quyết định thành lập Ban Chỉ đạo triển khai thực hiện Dự án của tỉnh; chủ trì phối hợp với Sở Tài nguyên và Môi trường tổ chức hội nghị tập huấn hướng dẫn triển khai thực hiện Dự án; Chủ trì phối hợp với các Sở, ban, ngành liên quan xây dựng Thiết kế kỹ thuật - Dự toán cụ thể cho các hạng mục công việc của Dự án báo cáo Ủy ban nhân dân tỉnh trình

Bộ Nội vụ và Bộ Tài nguyên và Môi trường thẩm định, phê duyệt; Chủ trì phối hợp với các Sở, ban, ngành liên quan kiểm tra, thống nhất giữa đường ranh giới, mốc địa giới trên thực địa và tổ chức hội nghị hiệp thương, thỏa thuận phương án xác định ĐGHC giữa các huyện; Chủ trì tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh chỉ đạo, đôn đốc, kiểm tra việc triển khai thực hiện hoàn thiện, hiện đại hóa hồ sơ, bản đồ ĐGHC trên địa bàn toàn tỉnh theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Nội vụ và Bộ Tài nguyên và Môi trường. Ủy ban nhân dân các huyện, thị xã thành lập Tổ chuyên viên giúp việc cấp huyện để thực hiện công tác kiểm tra và nghiệm thu hồ sơ ĐGHC của cấp huyện và cấp xã.

Quản lý Nhà nước đối với ĐGHC các quận, thị xã và thành phố thuộc tỉnh cho thấy việc tổ chức thực hiện Quyết định số 513/QĐ-TTg ngày 02/5/2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Dự án “Hoàn thiện, hiện đại hóa hồ sơ, bản đồ ĐGHC và xây dựng cơ sở dữ liệu về địa giới hành chính” và Quyết định số 785/QĐ-BNV ngày 31/8/2012 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về việc ban hành Kế hoạch triển khai thực hiện Dự án “Hoàn thiện, hiện đại hóa hồ sơ, bản đồ ĐGHC và xây dựng cơ sở dữ liệu về địa giới hành chính”

### **3.3. Quản lý trên thực địa các mốc giới xác định địa giới hành chính cấp huyện**

Chính phủ quy định việc nghiêm cấm việc di dời, phá hủy mốc, làm biến dạng mốc, lợi dụng cột mốc để làm điểm tựa, sử dụng vào mục đích cá nhân hoặc gây vật cản làm che chắn mốc giới.

UBND cấp huyện chịu trách nhiệm quản lý các mốc giới quy hoạch nằm trong phạm vi ĐGHC do mình quản lý.

UBND cấp xã có trách nhiệm bảo vệ mốc giới ngoài thực địa, tổ chức tuyên truyền, vận động nhân dân tham gia bảo vệ, quản lý mốc giới tại địa phương. Trường hợp mốc giới bị xê dịch, hư hỏng phải kịp thời báo cáo bằng văn bản về UBND cấp huyện. UBND cấp huyện tổng hợp các trường hợp thuộc thẩm quyền phê duyệt của UBND thành phố báo cáo bằng văn bản về Sở Tài nguyên và Môi trường để có kế hoạch khôi phục lại.

Hàng năm, cơ quan quản lý quy hoạch đô thị, đất đai các cấp có trách nhiệm tổ chức kiểm tra việc quản lý mốc giới, hồ sơ cắm mốc giới đã giao địa phương quản lý theo quy định.

### **3.4. Thực trạng giải quyết tranh chấp về địa giới hành chính cấp huyện**

#### **3.4.1. Thẩm quyền giải quyết tranh chấp về địa giới hành chính**

Theo quy định tại khoản 4 Điều 29 Luật Đất đai 2013 quy định về giải quyết tranh chấp ĐGHC, tranh chấp ĐGHC giữa các ĐVHC do UBND của các ĐVHC đó

cùng phối hợp giải quyết. Trường hợp không đạt được sự nhất trí về phân định ĐGHC hoặc việc giải quyết làm thay đổi ĐGHC thì thẩm quyền giải quyết được quy định như sau:

- Trường hợp tranh chấp liên quan đến địa giới của ĐVHC tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì Chính phủ trình QH quyết định;
- Trường hợp tranh chấp liên quan đến địa giới của ĐVHC huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; xã, phường, thị trấn thì Chính phủ trình ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) quyết định.
- Bộ TN&MT, cơ quan quản lý đất đai của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có trách nhiệm cung cấp tài liệu cần thiết và phối hợp với cơ quan nhà nước có thẩm quyền để giải quyết tranh chấp ĐGHC.

#### ***3.4.2 Thực tiễn giải quyết tranh chấp về địa giới hành chính cấp huyện***

Tổng kết 5 năm triển khai thực hiện Chỉ thị số 364-CT (1991-1995) đã ghi nhận 53/53 ĐVHC tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; 568/568 ĐVHC huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và 10.182/10.182 ĐVHC xã, phường, thị trấn trong cả nước đã giải quyết được 5.479 khu vực tranh chấp đất đai liên quan đến ĐGHC các cấp, trong đó có 406 khu vực tranh chấp cấp tỉnh; 5.073 khu vực tranh chấp cấp huyện, cấp xã. Đồng thời, đã xây dựng được bộ hồ sơ, bản đồ ĐGHC các cấp làm cơ sở pháp lý trong công tác quản lý Nhà nước về địa giới hành chính. Tuy nhiên, kết thúc thực hiện Chỉ thị 364-CT, cả nước còn tồn tại 26 khu vực tranh chấp đất đai liên quan đến ĐGHC giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Bộ Nội vụ đã chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành và địa phương liên quan tiến hành giải quyết tranh chấp đất đai liên quan đến ĐGHC của các tỉnh. Kết quả đến thời điểm hiện nay đã giải quyết dứt điểm được 11 khu vực, gồm: Giữa tỉnh Bình Thuận với tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu: 01 khu vực; giữa tỉnh Quảng Bình với tỉnh Hà Tĩnh: 02 Khu vực; giữa tỉnh Hòa Bình với thành phố Hà Nội: 08 khu vực. Đã trình Chính phủ phương án giải quyết giữa tỉnh Quảng Trị với tỉnh Thừa Thiên Huế tại 02 khu vực; tham mưu để Chính phủ trình Quốc hội giữa tỉnh Gia Lai với tỉnh Kon Tum trên toàn tuyến.

Hiện tại có 13 khu vực phải tập trung giải quyết trong thời gian tới là: Giữa tỉnh Kiên Giang với tỉnh Bạc Liêu tại khu vực cạnh Đền; giữa tỉnh Quảng Ninh với thành phố Hải Phòng tại 02 khu vực là bãi nhà Mạc và khu vực Bắc, Đông đảo Cát Bà; giữa tỉnh Hải Dương với thành phố Hải Phòng tại khu vực Nông trường Quý Cao; giữa tỉnh Hòa Bình với tỉnh Ninh Bình tại 04 khu vực là khu vực Máng Éch, khu vực chính quả đồi Lim, khu vực đá Hàn và khu vực đền Cát Đùn; giữa tỉnh Hòa Bình với tỉnh Thanh

Hóa tại khu vực Vạn Mai; giữa tỉnh Vĩnh Phúc với thành phố Hà Nội tại khu vực dãy núi chân Chim; giữa tỉnh Khánh Hòa với tỉnh Đắk Lắk tại khu vực Hoà Ninh - Ea Trang; giữa tỉnh Đồng Nai với thành phố Hồ Chí Minh tại khu vực Gò Gia; giữa tỉnh Thừa Thiên Huế với thành phố Đà Nẵng tại khu vực đèo Hải Vân.

Ngoài ra, trong những năm gần đây Bộ Nội vụ đã chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành và địa phương liên quan giải quyết được một số tuyến tranh chấp ĐGHC cấp huyện phát sinh do có sự không thống nhất giữa hồ sơ, bản đồ với thực trạng quản lý giữa các địa phương như tỉnh Hòa Bình với tỉnh Phú Thọ, tỉnh Bắc Kạn với tỉnh Thái Nguyên, tỉnh Vĩnh Phúc với tỉnh Thái Nguyên, tỉnh Nghệ An với tỉnh Hà Tĩnh.

Về thẩm quyền giải quyết tranh chấp: Trong trường hợp này, khu rừng đang bị tranh chấp không hoàn toàn thuộc địa giới của thôn X mà xâm canh sang xã bên cạnh, nên theo Luật Đất đai 2003 13/2003/QH11 quy định, tranh chấp đất đai liên quan đến địa giới giữa các ĐVHC do UBND của các đơn vị đó cùng phối hợp giải quyết; trường hợp không đạt được sự nhất trí hoặc việc giải quyết làm thay đổi ĐGHC thì thẩm quyền giải quyết được quy định như sau: 1) Trường hợp tranh chấp liên quan đến ĐGHC của ĐVHC tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì do Quốc hội quyết định; 2) Trường hợp tranh chấp liên quan đến địa giới của ĐVHC huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, xã, phường, thị trấn thì do Chính phủ quyết định.

### **3.5. Đánh giá thực trạng quản lý nhà nước về địa giới hành chính cấp huyện**

#### **3.5.1. Kết quả đạt được**

a) Ưu điểm trong xây dựng, hoàn thiện pháp luật về ĐGHC cấp huyện

Xét trong cả quá trình, pháp luật về ĐGHC các cấp nói chung và cấp huyện nói riêng luôn nhận được sự quan tâm của Đảng, Nhà nước; ngày càng hoàn thiện cả về hình thức và nội dung.

Đặc biệt, từ sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành thì nội dung, hình thức pháp luật về ĐGHC cấp huyện có sự thay đổi cơ bản. Với việc thay đổi về thẩm quyền từ Chính phủ sang UBTVQH thì đã kéo theo sự thay đổi cơ bản về quy trình, thủ tục. Đồng thời, nội dung quy định về nguyên tắc, tiêu chuẩn, tiêu chí về phân loại ĐVHC cũng như việc thành lập, giải thể, sáp nhập, chia tách, điều chỉnh ĐGHC cấp huyện đã được hoàn thiện hơn, cụ thể hơn, thể hiện tập trung hơn trong văn bản QPPL có giá trị pháp lý cao. Nhiều quy định đã được nâng cấp từ văn bản pháp quy lên thành luật và nghị quyết của UBTVQH.

Việc xây dựng, hình thức, nội dung Đề án của các địa phương; công tác đề nghị, thẩm định từ phía Chính phủ, cũng như quá trình thẩm tra của uỷ ban và UBTVQH xem xét, cho ý kiến, thảo luận và quyết định thành lập, giải thể, sáp nhập, chia tách,

điều chỉnh ĐGHC cấp huyện được thực hiện thống nhất.

### **3.5.2. Một số hạn chế, bất cập và nguyên nhân**

- *Hạn chế, bất cập*

Mặc dù, pháp luật hiện hành về ĐGHC cấp huyện đã được hoàn thiện hơn so với các giai đoạn trước, tuy nhiên nhìn chung, vẫn còn một số hạn chế, bất cập như:

*Một là*, còn chưa tập trung và giá trị pháp lý chưa thật cao.

*Hai là*, việc ban hành văn bản hướng dẫn, quy định chi tiết còn chậm, dẫn đến thiếu động bộ, chậm đi vào cuộc sống.

*Ba là*, vẫn còn những quy định chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ.

*Bốn là*, chưa theo kịp một số chủ trương mới, lớn và đặc biệt quan trọng của Đảng về đổi mới bộ máy nhà nước nước, nhất là về tinh giảm bộ máy, biên chế nên chưa thể hiện chính sách chung mang tính xu thế là khuyến khích nhập, hạn chế chia tách.

*Năm là*, mới quy định chung cho việc thực hiện thẩm quyền thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới dưới cấp tỉnh mà chưa cho thấy sự khác biệt khi UBND thực hiện các hành vi khác nhau trong thẩm quyền đó như thành lập, giải thể, nhập, chia hay điều chỉnh địa giới.

*Sáu là*, chưa bảo đảm tính đầy đủ, cụ thể và chi tiết.

## **Chương 4**

### **PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐỊA GIỚI HÀNH CHÍNH CẤP HUYỆN Ở VIỆT NAM**

#### **4.1. Phương hướng nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về địa giới hành chính cấp huyện**

*Một là*, về lâu dài, đề nghị nghiên cứu sửa đổi Hiến pháp và quy định hiện hành để tăng thẩm quyền cho phía hành pháp và chính quyền địa phương trong quyết định thành lập, giải thể, sáp nhập, chia tách ĐVHC và điều chỉnh ĐGHC đối với ĐVHC cấp huyện.

*Hai là*, trước mắt, phải bảo đảm phù hợp với quan điểm, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam và tư tưởng của Hiến pháp năm 2013 về chính quyền địa phương

Cần nghiên cứu để đơn giản đầu mối có thẩm quyền xây dựng Đề án thành lập, giải thể, sáp nhập, chia tách, điều chỉnh địa giới hành chính.

Luật tổ chức chính quyền địa phương đã đơn giản đầu mối so với trước đây nhưng vẫn còn nhiều tầng nấc. Việc tiếp tục giảm thiểu đầu mối là cần thiết và phù hợp với một số lý do sau:

*Một là*, hệ thống chính trị nước ta có sự thống nhất cao, do đó các cấp chính quyền từ tỉnh đến huyện đến xã đều có sự thống nhất cao về những chủ trương, chính



sách chung, đặc biệt là những chủ trương, chính sách từ cấp trên đề ra. Do đó, việc tổ chức ra nghị quyết ở cả 3 cấp xã - huyện - tỉnh khi xây dựng Đề án thành lập, chia tách, sáp nhập, giải thể, điều chỉnh ĐGHC dưới cấp tỉnh là không cần thiết.

*Hai là*, hầu hết chủ trương, chính sách và đề xuất khởi điểm đều xuất phát từ cấp ủy, chính quyền cấp tỉnh về ĐGHC trong tỉnh. Mặc dù quy định của pháp luật đều giao cho cấp huyện xây dựng đề xuất thành lập, chia tách, sáp nhập, giải thể, điều chỉnh địa giới hành chính, gửi Sở Nội vụ thẩm định, trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cho ý kiến, phê duyệt. Song thực tế, hầu hết đây là những ý tưởng chính sách từ lãnh đạo cấp tỉnh.

*Ba là*, trình độ cán bộ, công chức ở chính quyền địa phương nói chung, đặc biệt là ở cấp huyện, cấp xã còn rất hạn chế.

Phải bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, cụ thể và chi tiết để tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho triển khai thực hiện:

*Một là*, việc hoàn thiện pháp luật về ĐGHC các cấp chính quyền địa phương phải xuất phát trên quan điểm toàn diện bảo đảm tính hợp lý, vững chắc cho chính quyền địa phương các cấp thực hiện hiệu quả công tác thành lập, chia tách, sáp nhập, giải thể, điều chỉnh địa giới hành chính. *Hai là*, tổ chức và hoạt động về ĐGHC nói chung phụ thuộc vào nhiều lĩnh vực pháp luật về đất đai, tài nguyên, kế hoạch, xây dựng, tài chính... *Ba là*, phải xuất phát từ thực tiễn, bảo đảm sự ổn định của ĐVHC và xây dựng chính quyền địa phương hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước và kiến tạo phát triển kinh tế - xã hội và quyền con người, quyền công dân. *Bốn là*, phải dựa trên và nhằm thực thi toàn diện Luật tổ chức chính quyền địa phương. *Năm là*, tập trung hoàn thiện về quy trình, thủ tục trong thành lập, chia tách, sáp nhập, giải thể, điều chỉnh ĐGHC cấp huyện. *Sáu là*, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện động bộ hệ tiêu chuẩn định lượng và định tính thành lập, chia tách, sáp nhập, giải thể, điều chỉnh địa giới hành chính. *Bảy là*, cần làm rõ điều kiện, tiêu chuẩn, quy trình, thủ tục của từng loại hoạt động và mối liên hệ giữa chúng.

## **4.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về địa giới hành chính cấp huyện**

### **4.2.1. Xây dựng, ban hành những văn bản pháp luật liên quan đến địa giới hành chính cấp huyện**

Để thành lập, giải thể, sáp nhập, phân chia ĐVHC và điều chỉnh ĐGHC đối với ĐVHC cấp huyện thì UBND và các cá nhân, tổ chức hữu quan phải căn cứ trên nhiều quy định của pháp luật có liên quan, nhất là về mô hình tổ chức chính quyền địa phương, về phân loại đơn vị hành chính, về quy hoạch kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội...

### **4.2.2. Cần có những quy định pháp luật cụ thể về địa giới hành chính cấp huyện**

*Thứ nhất*, về thẩm quyền quyết định, đề nghị cần quy định chính xác hơn để rõ nội dung thẩm quyền; đồng thời, nghiên cứu có sự phân định lại thẩm quyền để bảo đảm tính hợp lý, khả thi

*Một là*, cần chuẩn hoá các khái niệm, thuật ngữ để bảo đảm tính khoa học, chính xác, thống nhất và hiểu đúng nội dung thẩm quyền của UBND.

*Hai là*, đề nghị bổ sung một số quy định để làm rõ hơn nội dung thẩm quyền và có sự phân biệt giữa từng quyết định cấu thành thẩm quyền này của UBND (pháp luật hiện hành chưa có quy định).

Điều này là đặc biệt quan trọng, cụ thể đề nghị ban hành một Pháp lệnh hoặc Nghị quyết mới của UBND hoặc sửa đổi Luật tổ chức chính quyền địa phương để bổ sung nội dung quan trọng.

#### ***4.2.3. Hạn chế việc chia tách, điều chỉnh đơn vị hành chính theo nguyên tắc bảo đảm sự ổn định của hệ thống đơn vị hành chính***

Hạn chế việc chia tách, điều chỉnh ĐGHC đã có và chỉ điều chỉnh trong trường hợp bất khả kháng, không còn cách nào khác để thay thế; khắc phục và đi đến chấm dứt tình trạng cứ mỗi khi có sự gia tăng dân số, tăng trưởng kinh tế, thậm chí cả khi có sự bất đồng, mất đoàn kết trong đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý địa phương hay chỉ vì một số lý do khác là tìm đến giải pháp chia tách đơn vị hành chính.

#### ***4.2.4. Khẩn trương rà soát tổng thể địa giới hành chính các cấp, trong đó có cấp huyện***

*Một là*, rà soát tổng thể ĐGHC các cấp nói chung và cấp huyện nói riêng, đặc biệt là các đô thị để xác định mức độ hợp lý trong việc thành lập, giải thể, sáp nhập, chia tách, điều chỉnh ĐGHC thời gian qua, nhằm mục tiêu đánh giá lại những kết quả và hạn chế trong việc thành lập, giải thể, sáp nhập, chia tách, điều chỉnh ĐGHC cấp huyện.

*Hai là*, xây dựng Quy hoạch tổng thể ĐGHC các cấp ở tầm quốc gia gắn với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, làm cơ sở để ban hành quy định về kiểm soát việc thành lập, chia tách, sáp nhập, giải thể, điều chỉnh ĐGHC trong toàn quốc, để các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có cơ sở pháp lý triển khai bài bản.

#### ***4.2.5. Hiện đại hoá, xây dựng cơ sở dữ liệu về đơn vị hành chính và địa giới hành chính***

Đẩy nhanh tiến độ hoàn thiện Dự án “Hoàn thiện, hiện đại hóa hồ sơ, bản đồ ĐGHC và xây dựng cơ sở dữ liệu về địa giới hành chính” và ban hành văn bản pháp luật về quản lý, sử dụng, cập nhật cơ sở dữ liệu về ĐGHC làm cơ sở cho các hoạt động thành lập, sáp nhập, giải thể, chia tách, điều chỉnh ĐGHC trong tương lai theo hướng

khoa học, hệ thống.

#### **4.2.6. Đề cao, phát huy tối đa, thực chất vai trò làm chủ của nhân dân**

Bên cạnh đó, cá nhân người viết kiến nghị một vài những giải pháp để giải quyết những tồn đọng về ĐGHC cũng như các phương án bảo tồn cho những di tích, di sản nằm trong vùng có tranh chấp:

Như vậy, việc hoàn thiện pháp luật về thành lập, chia tách, sáp nhập, giải thể, điều chỉnh ĐGHC cấp huyện phải hướng đến việc tăng cường trách nhiệm của cơ quan soạn thảo; xác định rõ tính nhân dân trong tổ chức triển khai các quy định liên quan.

### **KẾT LUẬN**

Quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện là nhu cầu, đồng thời là yêu cầu quan trọng của mỗi một quốc gia để tạo khuôn khổ pháp lý cho công tác quản lý nhà nước theo lãnh thổ và đổi mới tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương nhằm phát huy tối đa lợi thế, năng lực về mọi mặt của đơn vị hành chính, từ đó góp phần bảo đảm quốc phòng, an ninh, trật tự xã hội và phát triển kinh tế - xã hội. Chính vì vậy, ở Việt Nam cũng như các nước trên thế giới rất coi trọng đến việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về vấn đề này và coi đây là nhiệm vụ thường xuyên cần phải nghiên cứu.

Để thiết lập lại kỷ cương trong vấn đề này, Hiến pháp năm 2013 đã có những tư tưởng mới về tổ chức quyền lực nhà nước, về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương; đồng thời, giao thẩm quyền quyết định thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh ĐGHC đơn vị cấp huyện cho UBND tỉnh thay vì giao cho Chính phủ như Hiến pháp năm 1992. Để có thể đưa những tư tưởng, quy định mới của Hiến pháp năm 2013 vào cuộc sống, tất yếu cần phải được thể chế hoá, cụ thể hoá thành các QPPL dưới hiến pháp. Có thể thấy, Hiến pháp năm 2013 đã thay đổi căn bản về mặt thẩm quyền – là hệ quả của nhận thức, tư duy mới về vấn đề này xét trong mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp. Sự thay đổi về thẩm quyền quyết định sẽ kéo theo hầu hết những vấn đề liên quan đến pháp luật điều chỉnh vấn đề này.

Nhận thức sự cần thiết, tính cấp thiết và quan trọng của vấn đề, luận án đã nghiên cứu làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn, từ đó đề xuất giải pháp, kiến nghị hoàn thiện quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện trong thời gian tới.

Kết quả nghiên cứu về mặt lý luận đã làm rõ những khái niệm, đặc điểm về những vấn đề có liên quan; xác định vai trò, nội dung, hình thức quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện cũng như xây dựng hệ tiêu chí để quản lý nhà nước về ĐGHC cấp huyện. Đây là cơ sở nền tảng mang tính lý thuyết để xác định vấn đề nghiên cứu, để tìm hiểu, đánh giá thực tiễn và đề xuất quan điểm, giải pháp hoàn thiện.