

# VỊ TRÍ, VAI TRÒ CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TRONG HỆ THỐNG CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC

Văn Tấn Thu\*

Cải cách hành chính đặt ra yêu cầu “Xây dựng tổ chức bộ máy hành chính tinh gọn, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, phân định rõ trách nhiệm giữa các cơ quan, giữa các cấp chính quyền, giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, giữa tập thể và người đứng đầu cơ quan hành chính; hoạt động có kỷ luật, kỷ cương và nâng cao hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước”<sup>1</sup>. Hiệu lực, hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước phụ thuộc vào tính thống nhất, thông suốt của nó. Ở nước ta, tính thống nhất thông suốt của hệ thống hành chính nhà nước phụ thuộc vào việc xác định rõ vị trí của chính quyền địa phương các cấp trong hệ thống các cơ quan nhà nước. Dưới góc độ nghiên cứu khoa học, chúng tôi xin mạnh dạn trình bày và trao đổi quan điểm của mình về vị trí, vai trò, trách nhiệm của chính quyền địa phương trong hệ thống cơ quan nhà nước.

## 1. Nguyên tắc tổ chức quyền lực ở nước ta

Nghị quyết Hội nghị trung ương 5 khóa X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước chỉ rõ: “tính thống nhất và thông suốt của hệ thống hành chính nhà nước được bảo đảm trên cơ sở xác định rõ vị trí, trách nhiệm của chính quyền địa phương trong hệ thống các cơ quan nhà nước”<sup>2</sup>. Khái niệm và tính chất của chính quyền địa phương ở nước ta được xác định trong các văn bản pháp luật đầu tiên của Nhà nước như trong Sắc lệnh số 63/SL ngày 22/11/1945 của Chủ tịch Chính phủ lâm thời Việt Nam Dân chủ cộng hoà về

tổ chức chính quyền nhân dân ở địa phương<sup>3</sup>, trong Sắc lệnh số 77/SL ngày 21/12/1945 quy định chính quyền nhân dân ở các thành phố, thị xã<sup>4</sup>, trong các Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980 và 1992<sup>5</sup>, đó là chính quyền nhân dân, do nhân dân bầu ra thông qua cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng của mình là Hội đồng nhân dân (HĐND). HĐND bầu ra Ủy ban hành chính (trước đây) và Ủy ban nhân dân (UBND) ngày nay. Như vậy HĐND và UBND là các cơ quan của chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương là chính quyền đại diện cho nhân dân địa phương. Chính quyền địa phương ở nước ta được xây dựng, tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc nhà nước đơn nhất, quyền lực nhà nước là thống nhất, không có quyền lực nhà nước ở địa phương tách rời quyền lực nhà nước trung ương.

Trước hết, cần xem xét vị trí, vai trò của HĐND. HĐND suy cho cùng là thiết chế đại diện cho cộng đồng dân cư ở địa phương, quyết định các vấn đề kinh tế - xã hội của địa phương theo phân cấp của Chính phủ và điều kiện cụ thể của địa phương, giám sát hoạt động của cơ quan hành chính địa phương.

Theo Hiến pháp năm 1992: “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”<sup>6</sup>. Như vậy, theo quy định hiện hành của

<sup>3</sup> Xem: Sắc lệnh của Chủ tịch Chính phủ lâm thời số 63 ngày 22 tháng 11 năm 1945.

<sup>4</sup> Xem: Sắc lệnh của Chủ tịch Chính phủ lâm thời số 77 ngày 21 tháng 12 năm 1945.

<sup>5</sup> Xem: Hiến pháp Việt Nam (năm 1946, 1959, 1980, 1992) Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr. 21, 56, 120, 185.

<sup>6</sup> Xem Hiến pháp Việt Nam (năm 1946, 1959, 1980, 1992), Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr. 185.

\* TS. Thứ trưởng Bộ Nội vụ

<sup>1</sup> Xem: Văn kiện Hội nghị lần thứ năm BCHTW khóa X, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2007, tr. 159.

<sup>2</sup> Xem: Văn kiện dân trên, tr. 170.

pháp luật, HĐND có hai tính chất: là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương; và là cơ quan đại diện của nhân dân địa phương. Muốn xác định rõ vị trí của HĐND trong hệ thống các cơ quan nhà nước cần phải phân tích chỉ ra HĐND nằm trong hệ thống quyền lực nào.

Từ những đặc trưng, đặc điểm cơ bản của Nhà nước là Nhà nước có quyền lực công. Quyền lực công đó là quyền lực của nhân dân. Quyền lực nhà nước gồm ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Ba quyền này tồn tại trong một thể thống nhất. Tính thống nhất và tập trung quyền lực nhà nước được quy định bởi nguyên tắc “tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân”, nhân dân là chủ thể duy nhất và tối cao của quyền lực nhà nước, không một cơ quan nhà nước nào được phép độc quyền trong quan hệ quyền lực. Quyền lực nhà nước là quyền lực công, quyền lực chung của nhân dân, nhưng nhân dân ở đây phải được nhận thức, phải được hiểu dưới góc độ là nhân dân của cả nước, nhân dân của một quốc gia. Không được đồng nhất nhân dân của cả nước với nhân dân của từng địa phương. Đồng thời với đặc điểm Nhà nước ta là Nhà nước đơn nhất thì không thể phân Nhà nước thành Nhà nước trung ương và nhà nước địa phương nên không có quyền lực nhà nước của trung ương và quyền lực nhà nước của địa phương, chỉ có quyền lực nhà nước ở trung ương và quyền lực nhà nước ở địa phương. Quyền lực nhà nước là một thực thể thống nhất, không thể phân chia quyền lực nhà nước thành quyền lực nhà nước thấp nhất hay cao nhất, chỉ có cơ quan cao nhất hay thấp nhất trong bộ máy nhà nước thực thi quyền lực nhà nước. Còn bộ máy nhà nước là một hệ thống thống nhất các cơ quan từ trung ương đến địa phương, có bộ phận ở trung ương và bộ phận ở địa phương. Song quyền lực nhà nước ở trung ương gắn kết chặt chẽ với quyền lực nhà nước ở địa phương thành hệ thống, thành chỉnh thể thống nhất thông qua hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp từ trung ương đến cơ sở, bằng bản chất và cội nguồn chung đó là quyền lực của nhân dân.

Từ quan niệm “quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp”<sup>7</sup>, cơ quan lập pháp ở nước ta hiện nay là Quốc hội, cơ quan hành pháp là Chính phủ. Chính phủ thực hiện quyền hành pháp của mình qua hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương. Cơ quan tư pháp gồm hệ thống các toà án, hệ thống các viện kiểm sát nhân dân và các cơ quan hỗ trợ tư pháp khác.

Như vậy, theo nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước theo hình thức cấu trúc trong nhà nước đơn nhất và theo nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất, quyền lực nhà nước gồm ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, có thể khẳng định HĐND các cấp không phải là cơ quan quyền lực nhà nước với ý nghĩa đầy đủ gồm ba quyền. Ở địa phương chỉ có cơ quan thực thi quyền hành pháp và các cơ quan thực thi quyền tư pháp (gồm toà án nhân dân tỉnh, huyện và Viện kiểm sát nhân dân tỉnh, huyện tổ chức theo ngành dọc), nhưng các cơ quan tư pháp này không phải là các cơ quan của chính quyền địa phương, của HĐND địa phương. Ở địa phương không có cơ quan lập pháp. HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, nhưng nó là cơ quan nằm trong hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp hay nói một cách khác nó thuộc hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước. HĐND không có quyền lập pháp, không có quyền tư pháp, HĐND chỉ có quyền lập quy – quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật. Theo hiến định và luật định, HĐND các cấp chỉ có quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để thực thi các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên. Các nghị quyết, các quyết định của HĐND các cấp có hiệu lực pháp lý, hiệu lực thi hành giới hạn trong không gian, thời gian của địa phương. Mọi chủ trương, biện pháp, mọi nghị quyết, quyết định của HĐND tỉnh A không buộc phải thực hiện trong tỉnh B hay trên toàn quốc. HĐND cũng

<sup>7</sup> Xem Nghị quyết TW 8 khoá VII, Hà Nội, 1995, tr.24.

không có quyền tư pháp – không có quyền xét xử. Toà án nhân dân địa phương là “cơ quan xét xử của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam”<sup>8</sup>. Toà án nhân dân địa phương không phải là cơ quan xét xử của HĐND địa phương (HĐND các cấp), không do HĐND các cấp bầu ra, được tổ chức theo ngành dọc. Mỗi quan hệ giữa toà án nhân dân địa phương với HĐND tỉnh, huyện là mối quan hệ phối hợp, không phải là mối quan hệ trực thuộc, “Toà án nhân dân tối cao quản lý các toà án nhân dân địa phương về tổ chức, có sự phối hợp chặt chẽ với HĐND”. Chánh án toà án nhân dân địa phương có nhiệm vụ báo cáo công tác của toà án địa phương trước HĐND cùng cấp. HĐND các cấp không có quyền bổ nhiệm Chánh án toà án nhân dân các cấp, thẩm quyền này thuộc Chánh án toà án nhân dân tối cao. Tương tự như vậy, quan hệ giữa HĐND các cấp với Viện kiểm sát nhân dân tỉnh, huyện là quan hệ phối hợp. “Viện kiểm sát nhân dân thực hiện quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp theo quy định của hiến pháp và pháp luật”, “các Viện kiểm sát nhân dân địa phương kiểm sát việc tuân theo pháp luật, thực hành quyền công tố trong phạm vi trách nhiệm do luật định”<sup>9</sup>. Viện kiểm sát nhân dân tổ chức theo ngành dọc: “Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp dưới chịu sự lãnh đạo của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp trên; Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân địa phương chịu sự lãnh đạo thống nhất của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Viện trưởng, các Phó Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân địa phương do Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao bổ nhiệm, miễn nhiệm và cách chức”<sup>10</sup>, các Viện kiểm sát nhân dân địa phương thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp ở địa phương có nhiệm vụ báo cáo trước HĐND cùng cấp về các hoạt động

của mình. “Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân địa phương chịu trách nhiệm báo cáo trước HĐND về tình hình thi hành pháp luật ở địa phương và trả lời chất vấn của đại biểu HĐND”<sup>11</sup>.

## 2. Quyền giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân

Để xác định rõ vị trí của chính quyền địa phương (HĐND và UBND) trong hệ thống các cơ quan nhà nước cần phân biệt sự khác nhau giữa quyền giám sát của HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND và quyền giám sát của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Theo quy định của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003: “HĐND thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của Thường trực HĐND, UBND, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân cùng cấp; giám sát việc thực hiện các nghị quyết của HĐND; giám sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và của công dân ở địa phương”<sup>12</sup>. Ở đây cần phải phân biệt quyền giám sát của HĐND khác với quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước của Quốc hội, khác với quyền giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội: “giám sát việc thi hành hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; giám sát các hoạt động của Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao... giám sát và hướng dẫn hoạt động của HĐND”<sup>13</sup>. Đồng thời việc giám sát của HĐND đối với hoạt động của Thường trực HĐND, UBND, Toà án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp nhưng chỉ trong phạm vi của địa phương mình. Giám sát việc thực hiện các nghị quyết của HĐND cũng chỉ trong giới hạn phạm vi địa phương mình. Như vậy, việc giám sát hoạt động của Thường trực

<sup>8</sup> Xem: Hiến pháp Việt Nam (năm 1946, 1959, 1980, 1992) Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr. 127.

<sup>9</sup> Xem: Hiến pháp Việt Nam (năm 1946, 1959, 1980, 1992) Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995 tr. 191

<sup>10</sup> Xem: sách dẫn trên, tr. 191, 192.

<sup>11</sup> Xem: sách dẫn trên, tr. 191, 192.

<sup>12</sup> Xem: Luật Tổ chức HĐND và UBND, Nxb. Thống kê, Hà Nội, 2003 tr.6

<sup>13</sup> Xem: Hiến pháp Việt Nam (năm 1946, 1959, 1980, 1992), sách đã dẫn, tr.168.

HĐND, của UBND, tòa án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân theo cấp hành chính, còn việc giám sát thực hiện nghị quyết của HĐND bị giới hạn bởi không gian địa lý hành chính của địa phương, khác hoàn toàn với quyền giám sát tối cao của Quốc hội và giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Để xác định rõ vị trí của chính quyền địa phương (HĐND và UBND) trong hệ thống các cơ quan nhà nước cần phải xác định mối quan hệ của nó với các cơ quan nhà nước. Đối với Quốc hội, HĐND là cơ quan chấp hành và thực thi các văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền ban hành của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội, chịu sự giám sát của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Đối với các cơ quan tư pháp, HĐND là cơ quan phối hợp trong thực hiện chức năng nhiệm vụ chung của Nhà nước. Tòa án nhân dân ở địa phương chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước HĐND. Viện Kiểm sát nhân dân địa phương chịu trách nhiệm báo cáo trước HĐND về tình hình thi hành pháp luật ở địa phương và trả lời chất vấn của HĐND.

### 3. Mối quan hệ giữa Chính phủ và chính quyền địa phương

Quan hệ giữa chính quyền địa phương và Chính phủ thể hiện rõ trong các quy định của pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, của HĐND và UBND cụ thể như:

Theo Luật Tổ chức Chính phủ: “Chính phủ thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế – xã hội, quốc phòng, an ninh đối ngoại của Nhà nước; bảo đảm hiệu lực của bộ máy nhà nước từ trung ương đến cơ sở; bảo đảm việc tôn trọng và chấp hành hiến pháp, pháp luật; phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ tổ quốc; bảo đảm ổn định và nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân”<sup>14</sup>. Chính phủ lãnh đạo “công tác của UBND các cấp, xây dựng và kiện toàn hệ thống bộ máy hành chính nhà

nước từ trung ương đến cơ sở”<sup>15</sup>. “Chính phủ dự kiến phân bổ ngân sách trung ương và mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương”<sup>16</sup>. “Chính phủ quyết định việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh. Chính phủ tổ chức và chỉ đạo hệ thống bộ máy hành chính nhà nước thống nhất từ trung ương đến cơ sở; bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước thông suốt trong hệ thống hành chính nhà nước, cơ quan hành chính cấp dưới phải phục tùng sự lãnh đạo và chấp hành nghiêm chỉnh các quyết định của cơ quan hành chính cấp trên”<sup>17</sup>. Chính phủ “quy định về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND và hướng dẫn về tổ chức một số cơ quan chuyên môn để HĐND cấp tỉnh quyết định phù hợp với đặc điểm riêng của địa phương; quy định mức biên chế hành chính, sự nghiệp của UBND. Chính phủ thống nhất quản lý cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan nhà nước từ trung ương đến cơ sở; quy định và chỉ đạo thực hiện chính sách cụ thể đối với cán bộ xã, phường, thị trấn”<sup>18</sup>.

Chính phủ “hướng dẫn và kiểm tra HĐND trong việc thực hiện hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; nghị định của Chính phủ; quyết định của Thủ tướng; kiểm tra tính hợp pháp của các nghị quyết HĐND; tạo điều kiện để HĐND thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn theo luật định; giải quyết những kiến nghị của HĐND; bồi dưỡng đại biểu HĐND kiến thức về quản lý nhà nước; bảo đảm về cơ sở vật chất và tài chính để nhân dân hoạt động”<sup>19</sup>. Chính phủ “bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất trong các văn bản quy phạm pháp luật của

<sup>14</sup> Xem sách dẫn trên tr. 8.

<sup>15</sup> Xem: Luật Tổ chức Chính phủ và các văn bản hướng dẫn thi hành, Nxb. Thống kê, Hà Nội, 2004, tr. 8, 4.

<sup>17</sup> Xem: Luật Tổ chức Chính phủ và các văn bản hướng dẫn thi hành, Nxb. Thống kê, Hà Nội, 2004, tr. 8, 4.

<sup>18</sup> Xem: sách dẫn trên, tr. 19.

<sup>19</sup> Xem: sách dẫn trên, tr. 19, 20.

<sup>14</sup> Xem: Luật Tổ chức Chính phủ và các văn bản hướng dẫn thi hành. Nxb. Thống kê Hà Nội, 2004, tr. 5.

các Bộ, cơ quan ngang Bộ, HĐND và UBND các cấp”<sup>20</sup>.

HĐND theo Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, “là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí và 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. HĐND quyết định các chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, không ngừng cải thiện đời sống, vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với cả nước”<sup>21</sup>. “UBND do HĐND bầu, là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND cùng cấp và cơ quan nhà nước cấp trên”<sup>22</sup>. “UBND cấp dưới chịu sự chỉ đạo của UBND cấp trên, UBND cấp tỉnh chịu sự chỉ đạo của Chính phủ”<sup>23</sup>. “HĐND và UBND thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, ngăn ngừa và chống các biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng, lãng phí, vô trách nhiệm và các biểu hiện tiêu cực khác của cán bộ, công chức và trong bộ máy chính quyền địa phương”<sup>24</sup>.

Quan hệ của các Bộ, ngành với chính quyền địa phương: Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ có nhiệm vụ, quyền hạn: “Tổ chức bộ máy quản lý ngành, lĩnh vực theo quy định của Chính phủ; trình Chính phủ quyết định phân cấp nhiệm vụ quản lý nhà nước cho UBND địa phương về nội dung quản lý ngành, lĩnh vực”<sup>25</sup>; căn cứ vào các văn

bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước cấp trên, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ra thông tư và hướng dẫn kiểm tra việc thi hành các văn bản đó đối với tất cả các địa phương và cơ sở. Các thông tư về quản lý nhà nước thuộc ngành và lĩnh vực do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành có hiệu lực thi hành trong phạm vi cả nước”<sup>26</sup>. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ có quyền “kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ đình chỉ việc thi hành các nghị quyết của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với các văn bản pháp luật của Nhà nước hoặc của Bộ, cơ quan ngang Bộ phụ trách”<sup>27</sup>. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ chịu trách nhiệm về quyết định đình chỉ đó; nếu UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương không nhất trí với quyết định đình chỉ thi hành thì vẫn phải chấp hành nhưng có quyền kiến nghị với Thủ tướng”<sup>28</sup>.

HĐND với hai tính chất, là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân địa phương, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên. UBND là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND cùng cấp và cơ quan nhà nước cấp trên. UBND là cơ quan song trùng trực thuộc, vừa trực thuộc Chính phủ vừa trực thuộc HĐND cùng cấp. Tính song trùng trực thuộc ảnh hưởng đến tính thống nhất, thông suốt của bộ máy hành chính nhà nước.

Qua xem xét các quy định của Hiến pháp cũng như các quy định trong Luật Tổ chức Chính phủ, của Luật Tổ chức HĐND và UBND về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của Chính phủ, của các Bộ, ngành, của HĐND và UBND các cấp chúng ta thấy Chính phủ, các Bộ, ngành, HĐND và UBND các cấp là các cơ quan có nhiệm vụ, thẩm quyền giống nhau về tính chất đó là các cơ quan thực thi pháp luật, thực thi quyền hành

<sup>20</sup> Xem: sách dẫn trên, tr. 19, 20.

<sup>21</sup> Xem: Luật Tổ chức HĐND, UBND, Nxb. Thống kê, Hà Nội, 2004, tr. 5, 6.

<sup>22</sup> Xem: sách dẫn trên, tr. 6, 7.

<sup>23</sup> Xem: sách dẫn trên, tr. 6, 7.

<sup>24</sup> Xem: Luật Tổ chức HĐND, UBND, Nxb. Thống kê, Hà Nội, 2004, tr. 9.

<sup>25</sup> Xem: Luật Tổ chức Chính phủ và các văn bản hướng dẫn thi hành, Nxb. Thống kê Hà Nội, 2004 tr. 26.

<sup>26</sup> Xem: sách dẫn trên, tr. 27, 28, 29.

<sup>27</sup> Xem: sách dẫn trên, tr. 27, 28, 29.

<sup>28</sup> Xem: sách dẫn trên, tr. 27, 28, 29.

pháp, các cơ quan này cấu thành hệ thống các cơ quan hành chính thống nhất từ trung ương đến cơ sở. Đứng đầu là Chính phủ (bao gồm các Bộ, ngành) – cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, tiếp theo là HĐND và UBND các cấp tỉnh, huyện, xã. HĐND và UBND các cấp là các cơ quan đại diện cho chính quyền địa phương các cấp. Như vậy, chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay có ba cấp, cả ba cấp này đều nằm trong hệ thống cơ quan hành chính, các cơ quan thực thi pháp luật, thực thi quyền hành pháp. HĐND quyết định các chủ trương, biện pháp quan trọng để phát triển tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế-xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, không ngừng cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với cả nước. Song việc quyết định các chủ trương, biện pháp để phát triển tiềm năng của địa phương, phát triển địa phương về kinh tế xã hội, củng cố quốc phòng an ninh, cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương đều phải dựa trên chủ trương, biện pháp, chế độ, chính sách của Nhà nước (Chính phủ), trên cơ sở chiến lược hay kế hoạch phát triển kinh tế xã hội chung định kỳ hàng năm, 5 năm hoặc nhiều năm của đất nước do Chính phủ trình Quốc hội ra nghị quyết phê chuẩn. Cụ thể như HĐND xã chỉ có thể quyết định biện pháp thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm trên cơ sở kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội hàng năm của huyện đã được HĐND huyện phê duyệt. Đến lượt mình, HĐND huyện chỉ có thể quyết định về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm của huyện trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội hàng năm của tỉnh. Đồng thời HĐND tỉnh cũng chỉ có thể quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội của tỉnh trên cơ sở kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội của Nhà nước hàng năm do Chính phủ trình Quốc hội phê chuẩn.

Như trên đã phân tích, ở nước ta quyền hành pháp thuộc Chính phủ, Bộ và các chính quyền địa phương (gồm HĐND và UBND

các cấp). Quyền hành pháp bao gồm quyền lập quy (ban hành văn bản quy phạm pháp luật, chính sách hướng dẫn thực hiện luật) và quyền chỉ đạo điều hành và hành chính. Hoạt động tổ chức điều hành hành chính gồm bảo đảm đời sống nhà nước và đời sống xã hội trên cơ sở luật, nhằm thực hiện luật. Quyền hành pháp được giao cho hệ thống hành pháp bao gồm Chính phủ, Bộ (ở trung ương) và chính quyền địa phương (HĐND và UBND). Quan hệ giữa Chính phủ và HĐND, UBND được phân biệt. Chính phủ là cấp trên có quyền chỉ đạo, điều hành đối với UBND và các cơ quan chuyên môn thuộc nó. Phương pháp quan hệ đó tạo ra hệ thống hành chính nhà nước xuyên suốt từ trung ương đến cơ sở bao gồm Chính phủ, Bộ và UBND, cơ quan chuyên môn của UBND các cấp. Chính phủ có quyền hướng dẫn, kiểm tra để thực hiện quyền lập quy trên cơ sở luật và văn bản của cấp quản lý lãnh thổ cao hơn và của HĐND trên lãnh thổ hành chính cùng cấp. Thẩm quyền giữa HĐND và UBND cũng được phân biệt: HĐND chủ yếu thực hiện lập quy, trừ một vài trường hợp cụ thể được quyết định có tính chất hành chính đối với các vấn đề quan trọng ở địa phương. UBND chủ yếu thực hiện quyền hành chính điều hành bằng quyết định cá biệt và hành vi tổ chức thực hiện các quyết định cá biệt của cơ quan hành chính cấp trên, của HĐND và UBND cùng cấp. Đồng thời UBND cũng có quyền lập quy trên cơ sở cụ thể hoá quyết định lập quy của cấp trên và quyết định lập quy của HĐND cùng cấp hoặc tự quyết định lập quy khi cần thiết.

#### **4. Một số kiến nghị về việc tổ chức lại chính quyền địa phương**

Như vậy, qua xem xét cả về mặt lý luận, thực tiễn cũng như các quy định pháp luật về nhiệm vụ, thẩm quyền của chính quyền địa phương (HĐND và UBND) cũng như mối quan hệ giữa chính quyền địa phương với các cơ quan khác trong hệ thống các cơ quan nhà nước có thể khẳng định, chính quyền địa phương nằm trong hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp. Trong hệ thống chính

*(Xem tiếp trang 48)*