|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|

|  |  |
| --- | --- |
| **BỘ NỘI VỤ** Số: /BC-BNV | **CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM****Độc lập – Tự do – Hạnh phúc***Hà Nội, ngày tháng năm 2024* |

 |  |

**DỰ THẢO**

**BÁO CÁO**

**Rà soát các văn bản quy phạm pháp luật**

**có liên quan đến Luật Tổ chức chính quyền địa phương**

*(Kèm theo Tờ trình số /TTr-BNV ngày……/…./2024 của Bộ Nội vụ)*

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, trên cơ sở kết quả tổng kết thi hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019, tổng hợp ý kiến, kiến nghị của các Bộ, ngành, địa phương, người dân và doanh nghiệp, kết quả rà soát thường xuyên theo quy định,… . và quá trình rà soát các quy phạm pháp luật liên quan đến Luật Tổ chức chính quyền địa phương với các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan, Bộ Nội vụ báo cáo kết quả như sau:

**I. TỔ CHỨC THỰC HIỆN RÀ SOÁT**

**1. Mục đích, yêu cầu rà soát**

a) Mục đích

- Xác định được các chính sách, quy định tiếp tục thực hiện, quy định cần sửa đổi, bổ sung làm cơ sở xây dựng dự án Luật.

Việc rà soát các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến Luật Tổ chức chính quyền địa phương được thực hiện nhằm phát hiện các quy định pháp luật có nội dung chồng chéo, mâu thuẫn, bất cập, không phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng và yêu cầu thực tiễn để đề xuất phương án sửa đổi, bổ sung trong dự thảo Luật nhằm đảm bảo tính thống nhất, liên thông, đồng bộ và khả thi của các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành.

b) Yêu cầu

Việc rà soát các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương được thực hiện dựa trên quan điểm sau đây:

- Bám sát chủ trương, định hướng của Đảng, các nghị quyết của Quốc hội, kiên trì giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô, nâng cao năng suất, chất lượng, năng lực cạnh tranh, tính tự chủ, khả năng chống chịu, thích ứng của nền kinh tế, đáp ứng kịp thời nhu cầu trước mắt và lâu dài, gắn kết chặt chẽ với Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021 - 2025, Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm, Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2021 - 2025.

## - Rà soát, xác định rõ những nội dung, phạm vi vấn đề cần sửa đổi, bổ sung nhằm bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

## - Kế thừa và phát huy những quy định đã mang lại tác động tích cực đến kinh tế - xã hội của Luật Tổ chức chính quyền địa phương hiện hành; những nội dung cần sửa đổi, bổ sung phải có quy định rõ ràng, minh bạch.

**2. Phạm vi, nội dung, đối tượng rà soát**

## a) Phạm vi, nội dung rà soát

Bộ Nội vụ đã tổ chức rà soát các luật có nội dung liên quan với Luật Tổ chức chính quyền địa phương, cụ thể:

Các văn bản quy phạm pháp luật, gồm: Các Luật, Nghị quyết của Quốc hội; Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các Nghị định của Chính phủ có liên quan đến chính quyền địa phương hoặc có tác động, ảnh hưởng đến hoạt động của chính quyền địa phương, bao gồm 12 lĩnh vực; cụ thể:

1. Lĩnh vực Nội vụ;
2. Lĩnh vực văn hóa, thể thao và du lịch;
3. Lĩnh vực Tư pháp;
4. Lĩnh vực Tài chính;
5. Lĩnh vực giáo dục đào tạo;
6. Lĩnh vực Quốc phòng;
7. Lĩnh vực Công Thương**;**
8. Lĩnh vực Khoa học, công nghệ;
9. Lĩnh vực Giao thông vận tải;
10. Lĩnh vực Xây dựng;
11. Lĩnh vực đất đai;
12. Lĩnh vực Thông tin và truyền thông.

## II. KẾT QUẢ RÀ SOÁT

## 1. Kết quả chung

## Tổng số văn bản quy phạm pháp luật được rà soát liên quan đến nội dung dự án, dự thảo: Qua rà soát đã xác định được có 1.016 văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến tổ chức chính quyền địa phương, bao gồm: 151 Luật; 31 Nghị quyết của Quốc hội, Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; 06 pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; 828 Nghị định của Chính phủ.

## 2. Kết quả cụ thể

***2.1. Về phân cấp, phân quyền, ủy quyền:***

a) Phân cấp:

- Khoản 4 Điều 5 Luật Tổ chức Chính phủ quy định: “4. Phân cấp, phân quyền hợp lý giữa Chính phủ với chính quyền địa phương, bảo đảm quyền quản lý thống nhất của Chính phủ và phát huy tính chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương”.

- Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định:

“1. Căn cứ vào yêu cầu công tác, khả năng thực hiện và điều kiện, tình hình cụ thể của địa phương, cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương được quyền phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện một cách liên tục, thường xuyên một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của mình, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác.

2. Việc phân cấp phải bảo đảm các nguyên tắc quy định tại khoản 2 Điều 11 của Luật này và phải được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước phân cấp, trong đó xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới, trách nhiệm của cơ quan nhà nước phân cấp và cơ quan nhà nước được phân cấp.

3. Cơ quan nhà nước cấp trên khi phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới phải bảo đảm điều kiện về tài chính, nguồn nhân lực và điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp; hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp.

4. Cơ quan nhà nước được phân cấp chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước đã phân cấp về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp. Căn cứ tình hình cụ thể ở địa phương, cơ quan nhà nước ở địa phương có thể phân cấp tiếp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp nhưng phải được sự đồng ý của cơ quan nhà nước đã phân cấp”.

Theo đó:

- Chủ thể phân cấp là chính quyền Trung ương hoặc chính quyền địa phương; Chủ thể nhận phân cấp là chính quyền địa phương cấp dưới và phương thức phân cấp là văn bản quy phạm pháp luật dưới luật: Nghị định của Chính phủ, Quyết định của Ủy ban nhân dân các cấp.

- Nguyên tắc phân cấp: Căn cứ Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi, bổ sung năm 2019), Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 99/NQ-CP ngày 24/6/2020 của Chính phủ về đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực.

 Theo quy tại khoản 1 Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương được quyền phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới, tuy nhiên hiện nay không có quy định khái niệm *“cơ quan nhà nước ở địa phương”*, *“cơ quan nhà nước cấp dưới”* xác định là những nhóm cơ quan cụ thể nào, được xác định dựa trên tiêu chí nào vì vậy trong quá trình áp dụng còn chưa có cách hiểu thống nhất về đối tượng được phân cấp sẽ là chính quyền địa phương cấp dưới và cơ quan nhà nước cấp dưới hay chính quyền địa phương (bao gồm chính quyền địa phương cùng cấp với cơ quan nhà nước ở địa phương thực hiện hiện việc phân cấp) và cơ quan nhà nước cấp dưới. Vì vậy, đề nghị cần thiết nghiên cứu làm rõ
khái niệm *“cơ quan nhà nước ở địa phương”*, *“cơ quan nhà nước cấp dưới”* để đảm bảo tính rõ ràng, minh bạch, thống nhất trong quá trình triển khai thưc hiện.

Đồng thời, theo quy định tại khoản 4 Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, trong trường hợp phân cấp thì cơ quan nhà nước ở địa phương có thể phân cấp tiếp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp nhưng phải được sự đồng ý của cơ quan nhà nước đã phân cấp. Tuy nhiên, khi thực hiện việc phân cấp tiếp thì cơ quan phân cấp tiếp có phải là cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản QPPL để quy định nội dung phân cấp nhằm đảm bảo phù hợp với quy định tại khoản 2 Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 hay không cũng chưa được quy định rõ trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Do đó, đề nghị nghiên cứu quy định rõ nội dung này để đảm bảo tính rõ ràng, thống nhất trong quá trình triển khai.

b) Phân quyền:

- Khoản 4 Điều 5 Luật tổ chức Chính phủ quy định: “4. Phân cấp, phân quyền hợp lý giữa Chính phủ với chính quyền địa phương, bảo đảm quyền quản lý thống nhất của Chính phủ và phát huy tính chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương”.

- Điều 12 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định:

“ 1. Việc phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương phải được quy định trong luật. Trong trường hợp này, luật phải quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể mà chính quyền địa phương không được phân cấp, ủy quyền cho cơ quan nhà nước cấp dưới hoặc cơ quan, tổ chức khác.

2. Chính quyền địa phương tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền.

3. Cơ quan nhà nước cấp trên trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thanh tra, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương.

4. Các luật khi quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương, của các cơ quan thuộc chính quyền địa phương phải bảo đảm các nguyên tắc quy định tại khoản 2 Điều 11 của Luật này và phù hợp với các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương quy định tại Luật này”.

 Theo quy định tại Luật này, phân quyền được hiểu là sắp xếp nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp chính quyền, giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương trong việc thực hiện quyền lực thống nhất của nhân dân. Bảo đảm quyền lực thuộc về nhân dân, nhân dân ủy quyền cho mỗi cấp chính quyền thực hiện thông qua Hiến pháp và các đạo luật, như vậy:

Chủ thể phân quyền: Nhân dân (thông qua Quốc hội).

Chủ thể nhận phân quyền: Chính quyền trung ương và chính quyền địa phương các cấp.

Phương thức phân quyền: Hiến pháp và luật.

c) Về vấn đề ủy quyền

Điều 14 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định:

“1. Trong trường hợp cần thiết, trừ trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 12 của Luật này, cơ quan hành chính nhà nước cấp trên có thể ủy quyền cho Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp, Ủy ban nhân dân có thể ủy quyền cho cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cùng cấp hoặc đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc, Chủ tịch Ủy ban nhân dân có thể ủy quyền cho Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp, người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cùng cấp, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong khoảng thời gian xác định kèm theo các điều kiện cụ thể. Việc ủy quyền phải được thể hiện bằng văn bản.

2. Việc ủy quyền quy định tại khoản 1 Điều này phải bảo đảm điều kiện về tài chính, nguồn nhân lực và các điều kiện cần thiết khác để thực hiện. Cơ quan, tổ chức, cá nhân ủy quyền có trách nhiệm hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã ủy quyền và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình đã ủy quyền.

3. Cơ quan, tổ chức được ủy quyền phải thực hiện đúng nội dung và chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình được ủy quyền. Cơ quan, tổ chức nhận ủy quyền không được ủy quyền tiếp cho cơ quan, tổ chức khác thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được cơ quan hành chính nhà nước cấp trên ủy quyền.”.

Theo quy định của Luật này, ủy quyền là việc của cơ quan hành chính cấp trên giao cho cơ quan, tổ chức, cá nhân thay mặt mình thực hiện thẩm quyền của mình một cách hợp pháp.

+ Chủ thể ủy quyền: Cơ quan hành chính nhà nước.

+ Chủ thể nhận ủy quyền: Cơ quan chuyên môn cùng cấp, đơn vị sự nghiệp trực thuộc, Chủ tịch UBND có thể ủy quyền cho Phó chủ tịch UBND cùng cấp, người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cùng cấp, Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp.

+ Hình thức ủy quyền: Bằng văn bản

+ Quyền hạn, trách nhiệm của chủ thể nhận ủy quyền: Không ủy quyền tiếp; chịu trách nhiệm trước cơ quan ủy quyền về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình được ủy quyền.

+ Thời hạn ủy quyền: Do các bên tự xác lập, thông thường áp dụng đối với những công việc có tính sự vụ, thời hạn ngắn.

Tuy nhiên, hiện nay không có quy định khái niệm “cơ quan hành chính nhà nước cấp trên” là cơ quan nào, được xác định dựa trên tiêu chí nào. Vì vậy, đề nghị nghiên cứu làm rõ khái niệm “*cơ quan hành chính nhà nước cấp trên”* để đảm bảo tính rõ ràng, thống nhất trong quá trình triển khai thưc hiện; chưa quy định trường hợp ủy quyền cho người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc UBND cùng cấp, điều này dẫn đến vướng mắc cho địa phương trong quá trình triển khai thực hiện, đặc biệt là trong các nội dung ủy quyền cho người đứng đầu Ban Quản lý dự án; Chủ tịch UBND có thể ủy quyền cho Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp, nhưng tại khoản 7 Điều 22 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND tỉnh lại chỉ quy định được ủy quyền cho Phó Chủ tịch UBND tỉnh hoặc thủ trưởng cơ quan chuyên môn cấp tỉnh mà không có Chủ tịch UBND cấp huyện.

+ Về việc ủy quyền tiếp: tại khoản 3 Điều 14 Luật Tổ chức chính quyền địa
phương năm 2015 quy định: *“Cơ quan, tổ chức được ủy quyền phải thực hiện*
*đúng nội dung và chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên*
*về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình được ủy quyền. Cơ quan, tổ chức*
*nhận ủy quyền không được ủy quyền tiếp cho cơ quan, tổ chức khác thực hiện các*
*nhiệm vụ, quyền hạn đã được cơ quan hành chính nhà nước cấp trên ủy quyền”*.
Như vậy, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 chỉ quy định
*“Cơ quan, tổ chức nhận ủy quyền không được ủy quyền tiếp cho cơ quan, tổ chức khác thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được cơ quan hành chính nhà nước cấp trên ủy quyền”*, chưa có quy định trường hợp cá nhân nhận ủy quyền (chẳng hạn như trường hợp: Phó Chủ tịch UBND hoặc người đứng đầu cơ quan chuyênmôn thuộc UBND được Chủ tịch UBND cùng cấp ủy quyền) thì có được ủyquyền tiếp cho cá nhân khác thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được người có thẩm quyền ủy quyền hay không. Do đó, đề nghị nghiên cứu quy định rõ nội dung này để đảm bảo tính rõ ràng, thống nhất trong quá trình triển khai việc ủy quyền tiếp.

Về phương thức ủy quyền, khoản 1 Điều 14 Luật quy định “phải được thể hiện bằng văn bản” là rất rộng, không rõ văn bản hành chính cá biệt hay văn bản quy phạm pháp luật, dẫn đến có nhiều cách hiểu và thực hiện khác nhau. Do đó, đề nghị nghiên cứu quy định rõ nội dung này để đảm bảo tính rõ ràng, thống nhất trong quá trình triển khai thực hiện.

Hiện nay, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã có quy định về việc ủy quyền. Tuy nhiên, hiện nay tại Điều 13 Nghị định số 30/2020/NĐ-CP ngày 05/3/2020 của Chính phủ về công tác văn thư chỉ quy định về ký văn bản thừa ủy quyền: *“Trong trường hợp đặc biệt, người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thể ủy quyền cho người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc cơ cấu tổ chức của mình ký thừa ủy quyền một số văn bản mà mình phải ký. Việc giao ký thừa ủy quyền phải được thực hiện bằng văn bản, giới hạn thời gian và nội dung được ủy quyền. Người được ký thừa ủy quyền không được ủy quyền lại cho người khác ký. Văn bản ký thừa ủy quyền được thực hiện theo thể thức và đóng dấu hoặc ký số của cơ quan, tổ chức ủy quyền”*.
Bên cạnh đó, qua rà soát văn bản hướng dẫn thi hành Luật Tổ chức chính
quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) không có quy định về
việc ký văn bản ủy quyền dẫn đến còn có nhiều cách hiểu khác nhau trong quá
áp dụng. Vì vậy, đề nghị nghiên cứu hướng dẫn đối với nội dung này để đảm bảo tính rõ ràng, thống nhất trong quá trình triển khai thực hiện.

- Sửa đổi quy định của Luật theo hướng UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện quy định cụ thể nội dung gì (ví dụ: Tổ chức bộ máy), còn Bộ quản lý ngành, lĩnh vực sẽ quy định những nội dung liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện.

- Bổ sung quy định tại Luật thể hiện vai trò của Bộ quản lý ngành, lĩnh vực trong thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của Sở/phòng và có ý kiến chuyên môn (năng lực, kinh nghiệm hoạt động trong lĩnh vực) của Bộ quản lý ngành, lĩnh vực trước khi chính quyền địa phương quy định về nhân sự, bộ máy.

 - Bổ sung quy định tại Luật về định nghĩa và tiêu chí xác định các đơn vị hành chính miền núi, vùng cao để tiến hành phân loại đơn vị hành chính, tạo cơ sở cho việc quy định các cơ chế, chính sách cụ thể, rõ ràng cho địa bàn vùng dân tộc thiểu số, miền núi, vùng cao.

- Tại khoản 1 Điều 14 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015
*(đã được sửa đổi, bổ sung tại khoản 7 Điều 2 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều*
*của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm*
*2019)* quy định Chủ tịch Ủy ban nhân dân có thể ủy quyền cho Chủ tịch Ủy ban
nhân dân cấp dưới trực tiếp, nhưng tại khoản 7 Điều 22 quy định về nhiệm vụ
quyền hạn của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh lại chỉ quy định được ủy
quyền cho Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh hoặc thủ trưởng cơ quan chuyên
môn cấp tỉnh mà không có ủy quyền cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện.

- Làm rõ mối quan hệ giữa các Bộ, ngành với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, giữa các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh với Ủy ban nhân dân cấp huyện.

- Bỏ quy định “*nhưng phải được sự đồng ý của cơ quan nhà nước đã phân
cấp”* tại khoản 4 Điều 13 để đảm bảo tính chủ động của chính quyền địa phương.

- Sửa đổi khoản 7 Điều 22 nhằm bảo đảm thống nhất với khoản 1 Điều 14.

- Hướng dẫn cụ thể về hình thức, tên loại đối với văn bản ủy quyền theo quy định tại khoản 1 Điều 14 Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

d) Về nội hàm của quy định “phân cấp”, “ủy quyền”.

- Nội hàm của quy định phân cấp (Điều 13), ủy quyền (Điều 14) Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) chưa được làm rõ dẫn tới khó khăn trong quá trình thực hiện, như:

+ Quy định Hội đồng nhân dân quyết định việc ***giao*** cho Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định chủ trương đầu tư dự án (khoản 7 Điều 17 Luật Đầu tư công năm 2019).

+ Quy định: “... Khi Giám đốc sở vắng mặt, một Phó Giám đốc sở được Giám đốc sở ***ủy nhiệm*** thay Giám đốc sở điều hành các hoạt động của sở...” tại khoản 4 Điều 1 Nghị định số 107/2020/NĐ-CP ngày 14/9/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 24/2014/NĐ-CP ngày 04/4/2014 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

- Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định “cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương được quyền phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới”. Tuy nhiên, khái niệm “cơ quan nhà nước” cấp trên, cấp dưới chưa được quy định cụ thể dẫn đến có nhiều cách hiểu khác nhau.

- Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, “cơ quan hành chính nhà nước” là Chính phủ (Điều 94), UBND ở cấp chính quyền địa phương (Điều 114). Đồng thời, căn cứ Điều 3 Nghị định số 24/2014/NĐ-CP thì cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh là cơ quan nhà nước, thực hiện chức năng tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở địa phương theo quy định của pháp luật. Vì vậy, quy định tại khoản 7 Điều 2 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi khoản 1 Điều 14 Luật Tổ chức chính quyền địa phương) chưa rõ ràng, dẫn đến cách hiểu khác nhau về vị trí, chức năng của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện.

- Khoản 8 Điều 21 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định UBND tỉnh có thẩm quyền: “Phân cấp, ủy quyền cho UBND cấp dưới, cơ quan, tổ chức khác…”. Điều này dẫn đến cách hiểu, áp dụng khác nhau, không thống nhất với Điều 13, Điều 14 vì cơ quan, tổ chức khác có thể là bất kỳ cơ quan, tổ chức nào ngoài Điều 13, Điều 14.

***2.2. Sự không thống nhất trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương:***

- Khoản 1 Điều 14 Luật Tổ chức chính quyền địa phương (được sửa đổi tại khoản 7 Điều 2 Luật sửa đổi…) quy định Chủ tịch UBND tỉnh có thể ủy quyền cho Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp. Tuy nhiên, tại khoản 7 Điều 22 của luật về nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND tỉnh lại không quy định thẩm quyền ủy quyền cho Chủ tịch UBND cấp huyện.

**-** Tại khoản 2 Điều 2 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức chính quyền địa phương: “Thường trực Hội đồng nhân dân là cơ quan thường trực của Hội đồng nhân dân, thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Luật này và **các quy định khác của luật có liên quan**; chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân”. Trong khi đó, Điều 104 Luật tổ chức chức chính quyền địa phương lại quy định cứng về nhiệm vụ, quyền hạn của Thường trực Hội đồng nhân dân.

Điều 104 được hiểu là Thường trực HĐND thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại “luật này”. Tuy nhiên, về “các quy định khác của luật có liên quan” là chưa rõ ràng; chưa xác định thế nào là có liên quan. Nhiệm vụ, quyền hạn của Thường trực HĐND là quy định cụ thể, nên việc quy định thực hiện các nhiệm vụ theo quy định của pháp luật khác có phù hợp hay không - đây là nội dung cần được nghiên cứu.

- Tại khoản 6 Điều 83 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định kết
quả bầu Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân cấp
huyện phải được Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phê chuẩn; kết quả
bầu Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân cấp xã phải
được Thường trực Hội đồng nhân dân cấp huyện phê chuẩn. Tại Điều 20 Nghị
định số 112/2020/NĐ-CP ngày 18/9/2020 của Chính phủ về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức quy định *cấp có thẩm quyền phê chuẩn, quyết định phê duyệt kết quả bầu cử thì có thẩm quyền xử lý kỷ luật*. Tuy nhiên, hiện nay Luật Tổ chức chính quyền địa phương không quy định Thường trực Hội đồng nhân dân các cấp có chức năng, nhiệm vụ xử lý kỷ luật. Điều này dẫn đến vướng mắc cho địa phương trong quá trình triển khai thực hiện xử lý kỷ luật đối với các chức vụ Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân.

***2.3. Sự không thống nhất trong quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương với các văn bản quy phạm pháp luật khác***

- Về thẩm quyền điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết. Tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 quy định thẩm quyền quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương và phương án sử dụng số tăng thu và tiết kiệm chi ngân sách thuộc Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh. Đồng thời, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và các Luật khác chưa có quy định cụ thể về thẩm quyền của Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trong việc quyết định các vấn đề phát sinh giữa hai kỳ họp, mà chủ yếu thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân, do đó có khó khăn cho Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trong thực hiện vấn đề này; trong thực tiễn hoạt động của Hội đồng nhân dân, có nhiều vấn đề quan trong quan trọng, phát sinh giữa hai kỳ họp liên quan tới việc thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, an ninh quốc phòng ở địa phương cần quyết định ngay.

- Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã quy định về việc phân cấp. Mặc dù còn có nội dung chưa rõ về “cơ quan nhà nước”, nhưng Điều 13 cũng đã quy định các trường hợp được phân cấp và điều kiện bảo đảm. Qua rà soát cho thấy một số văn bản quy phạm pháp luật chưa bảo đảm sự thống nhất với quy định tại Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương, chủ yếu là quy định giao Chủ tịch Ủy ban nhân dân phân cấp cho cơ quan, tổ chức thực hiện nhiệm vụ. Tuy nhiên, Chủ tịch Ủy ban nhân dân không phải là “cơ quan nhà nước” theo quy định tại khoản 1 Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương và cũng không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. (Ví dụ như: điểm b khoản 3 Điều 39 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017; Khoản 2 Điều 6 Nghị định số 151/2017/NĐ-CP ngày 26/12/2017 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật quản lý, sử dụng tài sản công…)

- Quy định UBND cấp tỉnh phân cấp, ủy quyền cho cá nhân thực hiện nhiệm vụ của UBND cấp tỉnh (Ví dụ như: Khoản 13 Điều 1 Nghị định số 107/2020/NĐ-CP ngày 14/9/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 24/2014/NĐ-CP ngày 04/4/2014 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định UBND cấp tỉnh: “Quyết định… phân cấp hoặc ủy quyền cho sở và Giám đốc sở thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo quy định của pháp luật:”.

- Theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước, tại khoản 5 Điều 30 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân các cấp: *“Quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết”*;

Tại khoản 3 Điều 52 quy định: *“Ủy ban nhân dân trình Thường trực Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương và báo cáo Hội đồng nhân dân tại kỳ họp gần nhất trong các trường hợp sau:*

*a) Dự kiến số thu không đạt dự toán được Hội đồng nhân dân quyết định phải điều chỉnh giảm một số khoản chi;*

*b) Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách của một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương theo quy định tại khoản 2 Điều này;*

*c) Khi cần điều chỉnh dự toán ngân sách của một số đơn vị dự toán hoặc địa phương cấp dưới.”*

Tại khoản 2 Điều 59 quy định: *“Ủy ban nhân dân lập phương án sử dụng số tăng thu và tiết kiệm chi ngân sách cấp mình, báo cáo Thường trực Hội đồng nhân dân quyết định và báo cáo Hội đồng nhân dân tại kỳ họp gần nhất*”.

- Theo quy định tại điểm b khoản 3 Điều 19 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân tỉnh: *“điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết”*.

Như vậy, Luật Ngân sách nhà nước có giao thẩm quyền cho Thường trực Hội đồng nhân dân điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong một số trường hợp cụ thể. Tuy nhiên, Luật Tổ chức chính quyền địa phương giao thẩm quyền điều chỉnh dự toán cho Hội đồng nhân dân (chưa quy định thẩm quyền của Thường trực Hội đồng nhân dân). Việc này, dẫn tới khó khăn trong việc thực hiện và áp dụng tại các địa phương[[1]](#footnote-1) . Để đảm bảo tính thống nhất của các văn bản quy phạm pháp luật về cùng một nội dung hướng dẫn, đề nghị nghiên cứu bổ sung quy định thẩm quyền của Thường trực Hội đồng nhân dân trong trường hợp điều chỉnh dự toán trong quá trình sửa đổi Luật Tổ chức chính quyền địa phương cho phù hợp với Luật Ngân sách nhà nước.

- Về việc xác định căn cứ pháp lý để phân cấp hoặc ủy quyền:

Trên thực tế khi áp dụng quy định về cơ chế phân cấp hoặc ủy quyền vẫn
tồn tại hai cách hiểu khác nhau:

+ Cách hiểu thứ nhất: Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015
(sửa đổi, bổ sung năm 2019) là quy định chung để thực hiện việc phân cấp hoặc
ủy quyền, còn việc phân cấp hoặc ủy quyền cụ thể thì thực hiện theo quy định
tại văn bản pháp luật chuyên ngành.

+ Cách hiểu thứ hai: Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa
đổi, bổ sung năm 2019) là cơ sở pháp lý cụ thể để các chủ thể thực hiện việc
phân cấp hoặc ủy quyền.

Hiện nay, một số văn bản pháp luật chuyên ngành có quy định về việc phân
cấp, ủy quyền, chẳng hạn như: Tại khoản 3 Điều 84 Luật Đầu tư công năm 2019
quy định: *“Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được ủy quyền cho cấp phó hoặc*
*người đứng đầu cơ quan chuyên môn quyết định đầu tư đối với dự án nhóm B,*
*nhóm C thuộc cấp tỉnh quản lý, trừ dự án quy định tại điểm c khoản 1 Điều 35*
*của Luật này”*. Đồng thời, Luật Đầu tư công năm 2019 cũng không có quy định
ngoài trường hợp quy định tại khoản 3 Điều 84 Luật này thì Chủ tịch Ủy ban
nhân dân cấp tỉnh không được ủy quyền.

Như vậy, khi áp dụng Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và Luật Đầu tư công năm 2019 sẽ có sự không thống nhất như hai cách hiểu nêu trên. Vì vậy, đề nghị nghiên cứu làm rõ nguyên tắc phân cấp, ủy quyền để làm cơ sở áp dụng thống nhất giữa luật chuyên ngành vàLuật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

- Tại khoản 10 Điều 22 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015
quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh: “*10. Tổ chức
việc thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm pháp luật,
tiếp công dân theo quy định của pháp luật”.* Tại khoản 8 Điều 29 Luật Tổ chức
chính quyền địa phương năm 2015 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch
Ủy ban nhân dân huyện: “*8. Tổ chức việc thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu
nại, tố cáo, xử lý vi phạm pháp luật, tiếp công dân theo quy định của pháp luật”.*

- Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) không quy định về thẩm quyền kiểm tra của Ủy ban nhân dân/Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã. Tại khoản 4 Điều 12 Nghị định số 59/2012/NĐ-CP ngày 23/7/2012 của Chính phủ về theo dõi tình hình thi hành pháp luật (được sửa đổi bổ sung tại khoản 4 Điều 1 Nghị định số 32/2020/NĐ-CP ngày 05/3/2020 của Chính phủ) quy định: *“4. Kiểm tra việc thực hiện công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật: Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp kiểm tra việc thực hiện công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật theo các nội dung sau đây…”*. Theo đó, Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định thẩm quyền kiểm tra thuộc Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện, không quy định thẩm quyền thẩm tra của Ủy ban nhân dân/Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã; Nghị định số 59/2012/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 32/2020/NĐ-CP) quy định thẩm quyền kiểm tra công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật thuộc Ủy ban nhân dân các cấp (cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã) là chưa phù hợp với quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

- Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 ngày 25/5/2016 của UVTV Quốc hội khóa XIII về tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính (sửa đổi, bổ sung tại Nghị quyết số 27/2022/UBTVQH15) quy định về phân loại đơn vị hành chính sau sắp xếp, theo đó “đối với các đơn vị hành chính sau khi thành lập, nhập, chia mà nếu cùng loại đơn vị hành chính thì không bắt buộc phải thực hiện việc phân loại lại ĐVHC; trường hợp điều chỉnh đơn vị hành chính thì giữ nguyên phân loại đơn vị hành chính, chỉ phân loại lại đơn vị hành chính trong trường hợp có biến động về tiêu chuẩn phân loại đơn vị hành chính mà cần thiết phải phân loại.

***2.4. Về tổ chức, hoạt động Hội đồng nhân dân các cấp***

*- Về cơ cấu tổ chức HĐND các cấp:*

+ Theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, HĐND cấp xã không quy định có Tổ đại biểu, việc này đã gây khó khăn trong việc hoạt động thảo luận, xem xét các báo cáo được trình tại kỳ họp, hoạt động tiếp xúc cử tri, nắm bắt tâm tư, nguyện vọng của Nhân dân chưa được hiệu quả.

+ Đề nghị bổ sung nội dung phê chuẩn kết quả bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm
Chủ tịch HĐND, Phó chủ tịch HĐND cấp dưới.

+ Luật chưa quy định rõ mối quan hệ giữa HĐND các cấp, trách nhiệm của
Thường trực HĐND cấp trên với Thường trực HĐND cấp dưới trong công tác
phối hợp, tổ chức và hướng dẫn hoạt động. Tuy nhiên trong thực tiễn nảy sinh
nhiều vấn đề như: Việc định hướng hoạt động, phối hợp giám sát với việc thực
hiện các Nghị quyết HĐND đã ban hành, giải quyết các vấn đề vượt quá thẩm
quyền của HĐND cấp dưới rất cần sự phối hợp, định hướng của Thường trực
HĐND với Thường trực HĐND cấp dưới. Đề xuất có thể quy định trong Luật
hoặc có văn bản hướng dẫn cụ thể.

+ Đề nghị bổ sung quy định cụ thể về việc bầu Ủy viên UBND trước khi bổ nhiệm chức danh của người đứng đầu hay bổ nhiệm chức danh trước khi bầu ủy viên UBND làm cơ sở cho HĐND các cấp triển khai thực hiện thống nhất.

+ Đề nghị có hướng dẫn, quy định về Tổ đại biểu tại xã để thuận tiện trong
việc hoạt động thảo luận, xem xét các báo cáo được trình tại kỳ họp, hoạt động
tiếp xúc cử tri, nắm bắt tâm tư, nguyện vọng của Nhân dân chưa được hiệu quả.
Việc theo dõi, đánh giá hoạt động của đại biểu HĐND cần có quy định rõ để các
hoạt động được thực hiện đầy đủ hơn.

- Về nhiệm vụ, quyền hạn và hoạt động của HĐND các Ban của HĐND, tổ đại biểu, đại biểu HĐND

+ Khoản 2, Điều 80 Luật Tổ chức chính quyền địa phương: Đề nghị hướng dẫn và phân biệt rõ các trường hợp khuyết Thường trực HĐND và hướng dẫn rõ hơn việc HĐND cấp trên chỉ định người thực hiện chỉ đạo mọi hoạt động của HĐND cấp dưới trong trường hợp khuyết toàn bộ Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND cấp dưới.

+ Tại Điều 96 - Quyền chất vấn của đại biểu HĐND có quy định: “ Đại biểu Hội đồng nhân dân có quyền chất vấn Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Ủy viên Ủy ban nhân dân, Chánh án Tòa án nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp. Người bị chất vấn phải trả lời về những vấn đề mà đại biểu HĐND chất vấn...”, tuy nhiên chưa quy định về chất vấn của đại biểu HĐND đối với Thủ trưởng các cơ quan thi hành án dân sự cùng cấp.

+ Tại khoản 1, Điều 101 Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 về thôi làm nhiệm vụ đại biểu, quy định: “Trong nhiệm kỳ, nếu đại biểu Hội đồng nhân dân không còn công tác tại cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp ở đơn vị hành chính mà mình đang là đại biểu và không cư trú tại đơn vị hành chính mà mình đang là đại biểu thì phải xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu. Đại biểu Hội đồng nhân có thể đề nghị thôi làm nhiệm vụ đại biểu vì lý do sức khỏe hoặc vì lý do khác..”. Nhiều trường hợp dù chuyển công tác nhưng vẫn cư trú tại địa phương, và thời gian hoạt động dành cho các hoạt động của HĐND chưa cao, không đáp ứng được nhiệm vụ, tuy nhiên lại không muốn làm đơn xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu và trong thực tế hiện nay như việc thực hiện mô hình người đứng đầu cấp ủy không phải người địa phương, luân chuyển Bí thư Đảng ủy, Chủ tịch HĐND xã, thị trấn này sang làm Bí thư Đảng ủy địa phương khác và thực hiện công tác luân chuyển cán bộ - là đại biểu HĐND từ địa phương này sang địa phương khác trong khi vẫn cư trú tại đơn vị hành chính mà mình đang là đại biểu, nếu đại biểu không viết đơn xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu thì đương nhiên vẫn thực hiện quyền đại biểu ở địa phương đó, dẫn đến khó khăn trong việc thực hiện quyền và trách nhiệm đại biểu theo quy định của Luật. Vì vậy, đề nghị hướng dẫn cụ thể quy định tại Điều 101 Luật Tổ chức chính quyền địa phương đối với các trường hợp đại biểu khi chuyển công tác ra khỏi địa phương, nhưng vẫn đang cư trú tại địa phương; tạm đình chỉ và mất quyền đại biểu HĐND.

- *Về nhiệm vụ, thẩm quyền của Thường trực HĐND*

+ Khoản 3 Điều 6 luật quy định Thường trực HĐND là cơ quan thường trực của HĐND nhưng tại Điều 104 về nhiệm vụ, quyền hạn của Thưởng trực HĐND lại không quy định về thẩm quyền “giải quyết những việc phát sinh giữa 02 kỳ họp HĐND” là chưa đúng với chức năng thường trực, gây khó khăn trong thực tiễn hoạt động; không thể hiện được vị trí, vai trò thường trực.

+ Khoản 6 Điều 83 và khoản 4 Điều 84 quy định sau khi bầu cử, miễn nhiệm, bãi nhiệm chức danh Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân ở cấp dưới phải được Thường trực HĐND cấp trên phê chuẩn. Tuy nhiên tại Điều 104 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Thường trực HĐND lại không quy định nội dung này. Hiện nay cũng chưa có văn bản quy định cụ thể bầu ủy viên UBND trước khi bổ nhiệm chức danh của người đứng đầu hay bổ nhiệm chức danh của người đứng đầu sau đó HĐND bầu vào Ủy viên UBND.

+ Luật Tổ chức chính quyền địa phương chưa quy định rõ mối quan hệ
giữa Hội đồng nhân dân các cấp, nhất là trách nhiệm của Thường trực Hội đồng
nhân dân cấp trên với Thường trực Hội đồng nhân dân cấp dưới trong công tác
phối hợp, tổ chức và hướng dẫn hoạt động. Tuy nhiên, trong thực tiễn nảy sinh
những vấn đề như: việc định hướng, hướng dẫn hoạt động, phối hợp giám sát
việc thực hiện các Nghị quyết Hội đồng nhân dân đã ban hành, giải quyết các
vấn đề vượt quá thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp dưới,… rất cần sự phối
hợp, tổ chức và hướng dẫn hoạt động Thường trực Hội đồng nhân dân cấp trên
đối với Thường trực Hội đồng nhân dân cấp dưới.

+ Tại khoản 1 Điều 106 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy
định: *“Phiên họp Thường trực HĐND là hình thức hoạt động chủ yếu của*
*Thường trực HĐND. Tại phiên họp Thường trực HĐND thảo luận và quyết định*
*những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo quy định của pháp*
*luật”* nhưng chưa quy định cụ thể về những vấn đề HĐND có thể ủy quyền cho
Thường trực HĐND quyết định giữa hai kỳ họp. Đề nghị nghiên cứu ban hành
văn bản quy định cụ thể về thẩm quyền của Thường trực HĐND cấp tỉnh liên quan đến việc xem xét, quyết định các vấn đề mang tính cấp bách cần quyết
định kịp thời; đồng thời quy định cụ thể cách thức, trình tự các bước thực hiện
nhiệm vụ được HĐND cấp tỉnh ủy quyền giải quyết giữa hai kỳ họp và trách
nhiệm của Thường trực HĐND cấp tỉnh, các Ban HĐND cấp tỉnh khi tham gia
quyết định các vấn đề phát sinh.

+ Đề nghị quy định bổ sung hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND
nội dung HĐND, Thường trực HĐND cấp trên giám sát HĐND, Thường trực
HĐND cấp dưới trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định
của luật; quy định cụ thể hơn nội dung HĐND, Thường trực HĐND giám sát
việc ban hành văn bản QPPL của các cơ quan; quy định cơ chế xử lý các văn
bản có dấu hiệu trái pháp luật của các chủ thể thông qua hoạt động giám sát.

+ Đề nghị bổ sung quy định Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban các văn bản hướng dẫn, quy định chi tiết và Quy chế hoạt động của HĐND, Thường trực HĐND, Tổ đại biểu HĐND cấp tỉnh, cấp huyện và giao thẩm quyền cho HĐND cấp tỉnh ban hành hướng dẫn đối với cấp xã; chế tài xử lý các tổ chức, cá nhân không chấp hành, thực hiện các kiến nghị, kết luận qua giám sát, chất vấn của HĐND.

+ Hiện nay, không quy định việc lấy phiếu tín nhiệm đối với Phó trưởng ban của HĐND. Tuy nhiên, trên thực tế Trưởng ban của HĐND cấp huyện thường là đại biểu hoạt động kiêm nhiệm, trong khi đó Phó trưởng ban hoạt động chuyên trách, do đó đề nghị xem xét, bổ sung quy định về việc lấy phiếu tín nhiệm đối với Phó trưởng ban của HĐND cấp huyện và cấp tỉnh để phù hợp với yêu cầu thực tiễn.

+ Tại khoản 2 Điều 80 Luật Tổ chức chính quyền địa phương: Cần hướng dẫn rõ trường hợp khuyết Thường trực Hội đồng nhân dân là khuyết Chủ tịch, các Phó Chủ tịch hay toàn bộ Thường trực. Nếu khuyết Chủ tịch, các Phó Chủ tịch thì trong các Ủy viên còn lại ai là người đứng ra triệu tập và chủ tọa kỳ họp.

+ Tại khoản 4 Điều 102 Luật Tổ chức chính quyền địa phương: Ủy ban Thường vụ Quốc hội chưa có quy định về trình tự đưa ra cử tri bãi nhiệm đại biểu Hội đồng nhân dân.

+ Tại khoản 3, Điều 16, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 quy định: “*Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ phối hợp với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ban hành nghị quyết liên tịch quy định chi tiết việc tổ chức tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND”*. Nhưng đến nay Trung ương vẫn chưa ban hành Nghị quyết này. Do đó, HĐND các cấp không có cơ sở xây dựng quy chế phối hợp hoặc bổ sung, sửa đổi những quy chế đã ban hành cho phù hợp với quy định pháp luật hiện hành.

+ Quy định về chế độ phụ cấp kiêm nhiệm đối với Trưởng Ban, Phó Trưởng Ban Hội đồng nhân dân cấp xã.

+ Hướng dẫn việc người đứng đầu các cơ quan chuyên môn không trúng cử thành viên UBND cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã.

+ Quy định về phân Tổ đại biểu HĐND cấp xã để triển khai thực hiện nhiệm vụ được thuận lợi hơn; việc ủy quyền của HĐND cho Thường trực HĐND để giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của HĐND giữa hai kỳ họp.

*- Về nhiệm vụ, quyền hạn chính quyền địa phương*

+ Cần thể chế kịp thời quy định của Đảng. Theo đó, thẩm quyền giao biên chế công chức và quyết định số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập của HĐND tỉnh thuộc thẩm quyền của tỉnh ủy theo Quy định số 70-QĐ/TW ngày 18/2/2022 của Bộ Chính trị về quản lý biên chế của hệ thống chính trị. Thẩm quyền của người đứng đầu trong việc tạm đình chỉ công tác đối với cán bộ cấp dưới trong trường hợp cần thiết hoặc khi có dấu hiệu vi phạm nghiêm trọng quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước theo Quy định số 148-QĐ/TW ngày 23/5/2024 của Bộ Chính trị (khóa XIII).

 + Một số nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã chưa được quy định rõ. Việc sử dụng thuật ngữ “biện pháp” mang tính chất định tính, khó xác định, nhiều cách hiểu khác nhau dẫn đến không thống nhất, tùy tiện trong quá trình thực hiện. Ngoài ra, vẫn còn một số nhiệm vụ cả cấp tỉnh, cấp huyện hoặc cả cấp huyện, cấp xã cùng thực hiện nhưng chưa rõ thẩm quyền và trách nhiệm của từng cấp, như: Quyết định biện pháp thực hiện nhiệm vụ về quốc phòng, an ninh; biện pháp bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, đấu tranh, phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác, phòng, chống quan liêu, tham nhũng trong phạm vi được phân quyền; biện pháp bảo vệ tài sản của cơ quan, tổ chức, bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân trên địa bàn.

+ Đề nghị có quy định về cơ chế đảm bảo thi hành các kết luận, kiến nghị
giám sát trong hoạt động giám sát của HĐND, Thường trực HĐND, các Ban và
đại biểu HĐND; có chế tài quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị liên
quan trong việc thực hiện các kết luận, kiến nghị giám sát.

+ Đề nghị quy định liên quan đến tổ chức và hoạt động của HĐND các
cấp, theo hướng tăng tỷ lệ đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách để bổ sung
nhân lực cho các Ban HĐND, đảm bảo hoạt động của HĐND ngày càng chuyên
nghiệp, hiệu quả hơn. Quy định hoặc hướng dẫn cụ thể về việc cơ cấu Trưởng
các Ban của HĐND cấp tỉnh, cấp huyện hoạt động chuyên trách và tham gia cấp
ủy cùng cấp để nâng cao vị thế trong hoạt động thẩm tra, giám sát, góp phần
nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Thường trực HĐND, các Ban của
HĐND.

+ Trên cơ sở tổng kết, rút kinh nghiệm của các tỉnh, thành phố đã sắp xếp
ĐVHC cấp huyện, cấp xã của giai đoạn trước, tiếp tục hoàn thiện thể chế về
thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới và sắp xếp ĐVHC theo hướng
sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật về tiêu chuẩn của ĐVHC, đặc biệt ở
những ĐVHC có yếu tố đặc thù.

+ Đề nghị chuyển điểm a khoản 3 Điều 131 Luật Tổ chức chính quyền địa
phương vào khoản 4 Điều 131 trong trường hợp thành lập, giải thể, nhập, chia,
điều chỉnh địa giới ĐVHC cấp huyện; vào khoản 5 Điều 131 trong trường hợp
thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính cấp xã.

+ Đề nghị sửa đổi khoản 2 Điều 130 Luật Tổ chức chính quyền địa
phương theo hướng UBND cấp tỉnh xây dựng đề án thành lập, giải thể, nhập,
chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC cấp huyện, UBND cấp huyện xây dựng đề án
thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính cấp xã.

+ Đề nghị quy định, hướng dẫn cụ thể nội dung tại Điều 125 Luật Tổ chức
chính quyền địa phương về tổ chức hội nghị trao đổi, đối thoại giữa UBND cấp
xã với nhân dân.

+ Việc giám sát kết quả thực hiện nghị quyết, kết luận, kiến nghị giám sát
của HĐND, Thường trực HĐND, Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và đại
biểu HĐND là rất cần thiết, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của
HĐND. Tuy nhiên, tại Điều 26 Nghị quyết 594/NQ-UBTVQH15 ngày
12/9/2022 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội hướng dẫn hoạt động giám sát của
HĐND, Thường trực HĐND, Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và đại biểu
HĐND quy định cụ thể mốc thời gian rà soát *“chậm nhất là ngày 30 tháng 3 và*
*ngày 30 tháng 8 hằng năm”* chưa phù hợp với thực tế hoạt động của HĐND; đề
nghị quy định Thường trực HĐND tổ chức giám sát trong năm và báo cáo
HĐND tại kỳ họp cuối năm.

+ Để đảm bảo sự chặt chẽ khi bầu Ủy viên Ủy ban nhân dân các cấp, đề nghị Chính phủ bổ sung thêm **khoản 3** vào sau khoản 2 Điều 11 Nghị định số 08/2016/NĐ-CP ngày 25/01/2016 của Chính phủ quy định số lượng Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân và quy trình, thủ tục bầu, từ chức, miễn nhiệm, bãi nhiệm, điều động, cách chức thành viên Ủy ban nhân dân.

## III. ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ

## Luật Tổ chức chính quyền địa phương được xây dựng trên cơ sở sửa đổi toàn diện Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, đồng thờiLuật đã cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 và các chủ trương, định hướng của Đảng về chính quyền địa phương. Luật đã xác định các đơn vị hành chính gồm có tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương; xã, phường, thị trấn và đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt; quy định cấp chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính gồm có HĐND và UBND. Chính quyền địa phương ở nông thôn gồm chính quyền địa phương ở tỉnh, huyện, xã;chính quyền địa phương ở đô thị gồm chính quyền địa phương ở thành phố trực thuộc trung ương, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, phường, thị trấn; về việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính. Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định khi có trên 50% tổng số cử tri trên địa bàn đồng ý với đề án thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính thì cơ quan xây dựng đề án mới được hoàn thiện đề án, trình HĐND các cấp thông qua chủ trương. Luật còn bổ sung quy định về thẩm quyền đặt tên, đổi tên đơn vị hành chính và giải quyết tranh chấp đất đai liên quan đến địa giới hành chính giữa các đơn vị hành chính.... Nhìn chung quan hệ giữa Luật Tổ chức chính quyền địa phương và pháp luật có liên quan tương đối ổn định. Quá trình tổ chức thực hiện Luật, để phù hợp với tình hình thực tế, giải quyết một số vướng mắc, bất cập, năm 2019, Quốc hội đã sửa đổi một số quy định.

## Tuy nhiên, đến nay, gần 10 năm triển khai thực hiện, Luật đã bộ lộ một số vấn đề, trong đó có những nội dung liên quan đến tổ chức, hoạt động, thẩm quyền của chính quyền địa phương các cấp, một số nội dung cần được quy định cụ thể đểpháp luật chuyên ngành áp dụng làm căn cứ ban hành các quy định, tạo sự thống nhất trong hệ thống pháp luật. Qua rà soát, Bộ Nội vụ đề nghị sửa đổi, bổ sung các điều, khoản của Luật nhằm đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ và khả thi của các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, cụ thể:

## 1. Bổ sung khái niệm tại Điều 3

2. Sửa đổi, bổ sung Điều 13 để khắc phục những vướng mắc, bắt cập về sự chưa thống nhất về phân cấp với pháp luật chuyên ngành.

3. Sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 14, khoản 1 Điều 22 để khắc phục những vướng mắc, bất cập về ủy quyền.

4. Sửa đổi, bổ sung điểm đ khoản 2, điểm b khoản 3 Điều 19 cho thống nhất với quy định của Đảng và Luật Ngân sách nhà nước.

5. Bổ sung Điều 32, Điều 60, Điều 67 quy định cơ cấu tổ chức của HĐND cấp xã được thành lập các Tổ đại biểu HĐND xã nhằm tạo thuận lợi cho tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã, đặc biệt đối với các xã có địa bàn rộng, địa hình cách trở.

6. Bổ sung khoản 2 Điều 80 để phân biệt rõ trường hợp khuyết Thường trực HĐND và việc HĐND cấp trên chỉ định người thực hiện chỉ đạo mọi hoạt động của HĐND cấp dưới trong trường hợp khuyết toàn bộ Chủ tịch, Phó chủ tịch HĐND cấp dưới.

7. Bổ sung Điều 96 về chất vấn của đại biểu HDND đối với Thủ trưởng ngành dọc Trung ương trên địa bàn (cơ quan thi hành án dân sự, thuế, hải quan, kho bạc, quản lý thị trưởng, bảo hiểm xã hội).

8. Sửa đổi, bổ sung Điều 104 để thống nhất với khoản 3 Điều 6, khoản 6 Điều 83, khoản 4 Điều 84. Nếu xác định Thường trực HĐND có thể thực hiện các nhiệm vụ khác theo quy định của luật khác thì cần sửa Điều 104 và khoản 2 Điều 2 Luật TC CQĐP (sửa đổi) là: “thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của luật”

9. Đề nghị bổ sung Điều 134, 135 quy định về tổ chức chính quyền địa phương khi chia một đơn vị hành chính thành nhiều đơn vị hành chính cùng cấp, khi thành lập mới một đơn vị hành chính trên cơ sở điều chỉnh một phần địa giới của các đơn vị hành chính khác nội dung “Số lượng PCT HĐND, UBND cấp huyện, cấp xã nhiệm kỳ đầu tiên của đơn vị hành chính hình thành sau sắp xếp, thành lập, điều chỉnh địa giới hành chính”.

10. Đề nghị bổ sung quy định cụ thể hơn tại Điều 124 và các quy định có liên quan về quy trình bầu cử, miễn nhiệm, bãi nhiệm, điều động, luân chuyển Trường trực HĐND và Ủy viên UBND các cấp để các địa phương thực hiện bảo đảm thống nhất và thuận lợi. Vì các trường hợp điều động, cách chức Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND theo quy định tại Điều 124 Luật và Điều 15 Nghị định số 08/2016/NĐ-CP không phải thực hiện thủ tục miễn nhiệm tại HĐND cùng cấp, tuy nhiên, trên thực tế trường hợp luân chuyển cán bộ hoặc cấp ủy quyết định điều động thì vẫn phải thực hiện quy trình, thủ tục miễn nhiệm tại HĐND, dẫn đến không thống nhất trong quá trình tổ chức thực hiện.

Bổ sung nội dung quy định về thẩm quyền của người đứng đầu trong việc tạm đình chỉ công tác đối với cán bộ cấp dưới trong trường hợp cần thiết hoặc khi có dấu hiệu vi phạm nghiêm trọng quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước theo Quy định số 148-QĐ/TW ngày 23/5/2024 của Bộ Chính trị (khóa XIII).

11. Đề nghị bổ sung quy định về cơ quan có thẩm quyền quy định, hướng dẫn UBND cấp xã thực hiện các quy trình, cách thức, hình thức, nội dung, bước tiến hành, quy mô tổ chức hội nghị trao đổi, đối thoại giữa UBND cấp xã với nhân dân tại Điều 125 Luật TCCQĐP cho đồng bộ với quy định tại khoản 2 Điều 32 Luật thực hiện dân chủ ở cơ sở.

12. Khoản 1 Điều 131 quy định: “Đề án thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính phải được lấy ý kiến của Nhân dân là cử tri ở đơn vị hành chính cấp xã chịu ảnh hưởng trực tiếp của việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính”.

Tuy nhiên, việc triển khai thực hiện còn vướng mắc do chưa có quy định cụ thể trong trường hợp điều chỉnh một phần địa giới hành chính của của đơn vị hành chính cấp huyện này sang đơn vị hành chính cấp huyện khác thì cần phải lấy ý kiến cử tri tại tất cả các đơn vị hành chính cấp xã trên địa bàn hai huyện hay chỉ cần lấy ý kiến cử tri tại các đơn vị hành chính cấp xã được sáp nhập, chia tách khỏi huyện.

 13. Đề nghị xem xét, bổ sung các quy định nội dung liên quan đến việc tổ chức và hoạt động của mô hình chính quyền đô thị tại Luật mới để thực hiện thống nhất trong cả nước.

## Trên đây là Báo cáo kết quả rà soát nội dung liên quan Luật Tổ chức chính quyền địa phương với các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan./.

|  |  |
| --- | --- |
|  | **BỘ NỘI VỤ** |

1. Cử tri một số tỉnh Bắc Ninh, Sơn La cũng đã có kiến nghị về vướng mắc, khó khăn này. [↑](#footnote-ref-1)