

**ĐỀ CƯƠNG**  
**GIỚI THIỆU NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA**  
**LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG**

Ngày 19/6/2015, tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật tổ chức chính quyền địa phương số 77/2015/QH13 (Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015). Ngày 03/7/2015, Chủ tịch nước ký Lệnh số 05/2015/L-CTN công bố Luật. Luật có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2016.

**I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH**

Sau hơn 10 năm thực hiện Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp đã không ngừng được củng cố và hoàn thiện, cơ bản thực hiện tốt nhiệm vụ, quyền hạn trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội ở địa phương. Tuy nhiên, qua thực tiễn hoạt động của HĐND và UBND các cấp và yêu cầu của tình hình, nhiệm vụ mới cho thấy Luật này đã bộc lộ những vấn đề cần được nghiên cứu sửa đổi, bổ sung như: Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của HĐND và UBND cơ bản giống nhau ở cả 3 cấp, chưa thể hiện tính gắn kết thống nhất giữa HĐND và UBND cùng cấp trong chính thể chính quyền địa phương, chưa phân biệt theo đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo; chưa phân định rõ thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương; một số nhiệm vụ theo luật định, chính quyền cấp xã không có khả năng thực thi; chưa quy định rõ các vấn đề do tập thể UBND thảo luận, quyết định và các vấn đề thuộc thẩm quyền quyết định của Chủ tịch UBND. Hiến pháp năm 2013 có nhiều điểm mới về chính quyền địa phương, như: thực hiện phân công, phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước (Điều 52); quy định đơn vị hành chính tương đương thuộc thành phố trực thuộc trung ương; quy định việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính (Điều 110); quy định về tổ chức chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính (Điều 111); quy định về phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương; về việc thực hiện nhiệm vụ được cơ quan nhà nước cấp trên giao (Điều 112).

Định hướng của Đảng yêu cầu tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, phân biệt giữa chính quyền nông thôn, đô thị, hải đảo; đẩy mạnh phân cấp giữa Trung ương và địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương. Đây là những yêu cầu cần phải được thể chế hóa trong Luật nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương các cấp.

Kết quả thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường và thí điểm Bí thư cấp ủy đồng thời là Chủ tịch UBND ở một số đơn vị hành chính thời gian qua; các Đề án mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh và thành phố Đà Nẵng; các Đề án về đặc khu kinh tế (Vân Đồn, Quảng Ninh; Vân Phong, Khánh Hòa; Phú Quốc, Kiên Giang) cũng đặt ra yêu cầu phải nghiên cứu về mô hình tổ chức chính quyền địa phương các cấp cho phù hợp.

Những vấn đề mới từ quy định của Hiến pháp năm 2013, các chủ trương, định hướng của Đảng về chính quyền địa phương cần thiết phải được cụ thể hóa trong

Luật tổ chức chính quyền địa phương. Vì vậy, việc xây dựng Luật Tổ chức chính quyền địa phương để thay thế Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 (sau đây gọi là Luật năm 2003) nhằm kế thừa những ưu điểm, khắc phục những hạn chế, vướng mắc trong 12 năm thực hiện Luật năm 2003 là cần thiết.

## **II. MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG LUẬT**

### **1. Mục tiêu**

Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương phù hợp với Hiến pháp năm 2013; bảo đảm chính quyền địa phương các cấp hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, hệ thống hành chính nhà nước thống nhất, thông suốt từ Trung ương đến cơ sở; tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, phát huy vai trò làm chủ của Nhân dân trong việc xây dựng và giám sát hoạt động của chính quyền địa phương.

### **2. Quan điểm**

Thể chế hóa các chủ trương của Đảng và cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 về tổ chức đơn vị hành chính và tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với yêu cầu xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân.

Trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa Chính phủ với chính quyền địa phương cấp tỉnh, quy định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức, chế độ làm việc và mối quan hệ công tác của HĐND và UBND ở các đơn vị hành chính bảo đảm gắn kết thống nhất giữa HĐND và UBND cùng cấp trong chính thể chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Phân định cụ thể nhiệm vụ, thẩm quyền giữa tập thể UBND và cá nhân Chủ tịch UBND theo hướng đề cao trách nhiệm người đứng đầu. Tăng cường kiểm tra, giám sát của Trung ương và cơ quan nhà nước cấp trên; tăng cường công khai, minh bạch, bảo đảm sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể chính trị - xã hội và Nhân dân trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương.

Kế thừa, phát triển và hoàn thiện quy định của Luật năm 2003 và các văn bản pháp luật khác có liên quan đã được thực tiễn kiểm nghiệm là hợp lý, đúng đắn và hiệu quả; sửa đổi những quy định mà qua thực tiễn cho thấy không còn phù hợp.

Tiếp thu có chọn lọc các kết quả từ các sáng kiến cải cách chính quyền địa phương trong những năm qua; nghiên cứu, chọn lọc kinh nghiệm quốc tế về tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với điều kiện Việt Nam.

Hoàn thiện kỹ thuật lập pháp, bảo đảm Luật Tổ chức chính quyền địa phương có tính khái quát cao, ổn định, hiệu lực lâu dài và thống nhất với các Luật quy định về tổ chức Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và các luật có liên quan.

## **III. BỐ CỤC CỦA LUẬT**

Luật gồm 08 chương và 143 điều, tăng 02 chương và 03 điều so với Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003, cụ thể như sau:

Chương I. Những quy định chung: Chương này gồm 15 điều (từ Điều 1 đến Điều 15) quy định về phạm vi điều chỉnh; đơn vị hành chính; phân loại đơn vị hành chính; tổ chức chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính; nguyên tắc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương; HĐND; tiêu chuẩn của đại biểu HĐND; UBND; cơ quan chuyên môn thuộc UBND; nhiệm kỳ của HĐND, UBND; phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương; phân quyền cho chính quyền

địa phương; phân cấp cho chính quyền địa phương; ủy quyền cho cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương; và quan hệ công tác giữa chính quyền địa phương với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương.

Chương II. Chính quyền địa phương ở nông thôn: Chương này gồm 03 mục, 21 điều, cụ thể như sau:

+ Mục 1. Nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương ở tỉnh gồm 07 điều (từ Điều 16 đến Điều 22). Mục này quy định về chính quyền địa phương ở tỉnh; nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở tỉnh; cơ cấu tổ chức của HĐND tỉnh, UBND tỉnh; nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND tỉnh, UBND tỉnh, Chủ tịch UBND tỉnh.

+ Mục 2. Nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương ở huyện gồm 07 điều (từ Điều 23 đến Điều 29). Mục này quy định về chính quyền địa phương ở huyện; nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở huyện; cơ cấu tổ chức của HĐND huyện, UBND huyện; nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND huyện, UBND huyện, Chủ tịch UBND huyện.

+ Mục 3. Nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương ở xã gồm 07 điều (từ Điều 30 đến Điều 36). Mục này quy định về chính quyền địa phương ở xã; nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở xã; cơ cấu tổ chức của HĐND xã, UBND xã; nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND xã, UBND xã, Chủ tịch UBND xã.

Chương III. Chính quyền địa phương ở đô thị: Chương này gồm 05 mục, 35 điều, cụ thể như sau:

+ Mục 1. Nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương ở thành phố trực thuộc trung ương gồm 07 điều (từ Điều 37 đến Điều 43). Mục này quy định về chính quyền địa phương ở thành phố trực thuộc trung ương; nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở thành phố trực thuộc trung ương; cơ cấu tổ chức của HĐND, UBND thành phố trực thuộc trung ương; nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND, Chủ tịch UBND thành phố trực thuộc trung ương;

+ Mục 2. Nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương ở quận gồm 07 điều (từ Điều 44 đến Điều 50). Mục này quy định về chính quyền địa phương ở quận; nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở quận; cơ cấu tổ chức của HĐND, UBND quận; nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND, Chủ tịch UBND quận;

+ Mục 3. Nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương ở thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương gồm 07 điều (từ Điều 51 đến Điều 57). Mục này quy định về chính quyền địa phương ở thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương; nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương; cơ cấu tổ chức của HĐND, UBND thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương; nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND, Chủ tịch UBND thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương;

+ Mục 4. Nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương ở phường gồm 07 điều (từ Điều 58 đến Điều 64). Mục này quy định về chính quyền

địa phương ở phường; nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở phường; cơ cấu tổ chức của HĐND, UBND phường; nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND, Chủ tịch UBND phường;

+ Mục 5. Nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương ở thị trấn gồm 07 điều (từ Điều 65 đến Điều 71). Mục này quy định về chính quyền địa phương ở thị trấn; nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở thị trấn; cơ cấu tổ chức của HĐND, UBND thị trấn; nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND, Chủ tịch UBND thị trấn.

Chương IV. Chính quyền địa phương ở hải đảo: Chương này gồm 02 điều (Điều 72 và Điều 73) quy định về chính quyền địa phương ở hải đảo và nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở hải đảo.

Chương V. Chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt: Chương này gồm 04 điều (từ Điều 74 đến Điều 77) quy định về đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt; tổ chức chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt; trình tự, thủ tục quyết định thành lập đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt và giải thể đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt.

Chương VI. Hoạt động của chính quyền địa phương: Chương này gồm 03 mục, 50 điều, cụ thể như sau:

+ Mục 1. Hoạt động của HĐND gồm 35 điều (từ Điều 78 đến Điều 112). Mục này quy định về kỳ họp của HĐND; chương trình kỳ họp của HĐND; triệu tập kỳ họp HĐND; khách mời tham dự kỳ họp HĐND; trách nhiệm của chủ tọa phiên họp HĐND; bầu các chức danh của HĐND, UBND; từ chức, miễn nhiệm, bãi nhiệm người giữ chức vụ do HĐND bầu; trình tự thông qua dự thảo nghị quyết, đề án, báo cáo tại kỳ họp HĐND; ban hành nghị quyết, đề án, báo cáo, biên bản của kỳ họp HĐND; hoạt động giám sát của HĐND; lấy phiếu tín nhiệm; bỏ phiếu tín nhiệm; xem xét báo cáo tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri ở địa phương; biểu quyết tại phiên họp toàn thể; tài liệu lưu hành tại kỳ họp HĐND; trách nhiệm tiếp xúc cử tri của đại biểu HĐND; trách nhiệm của đại biểu HĐND trong việc tiếp công dân, tiếp nhận và xử lý khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân; quyền chất vấn, quyền kiến nghị, quyền miễn trừ của đại biểu HĐND; quyền của đại biểu HĐND khi phát hiện hành vi vi phạm pháp luật, trong việc yêu cầu cung cấp thông tin; thôi làm nhiệm vụ đại biểu, tạm đình chỉ và mất quyền đại biểu HĐND; việc bãi nhiệm đại biểu HĐND; các điều kiện bảo đảm cho hoạt động của đại biểu HĐND; nhiệm vụ, quyền hạn của Thường trực HĐND, các thành viên Thường trực HĐND; phiên họp Thường trực HĐND; tiếp công dân của Thường trực HĐND; các lĩnh vực phụ trách của các Ban của HĐND; nhiệm vụ, quyền hạn, quan hệ phối hợp công tác của các Ban của HĐND; thẩm tra dự thảo nghị quyết, báo cáo, đề án của Ban của HĐND; và nhiệm vụ, quyền hạn của Tổ đại biểu HĐND cấp tỉnh, cấp huyện;

+ Mục 2. Hoạt động của UBND gồm 13 điều (từ Điều 113 đến Điều 125). Mục này quy định về phiên họp UBND; triệu tập phiên họp UBND; trách nhiệm chủ tọa phiên họp UBND; khách mời tham dự phiên họp UBND; biểu quyết tại phiên họp UBND; biểu quyết bằng hình thức gửi phiếu ghi ý kiến; biên bản phiên họp UBND; thông tin về kết quả phiên họp UBND; phạm vi, trách nhiệm giải quyết công việc của Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND, Ủy viên UBND; điều động,

cách chức Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND; và tổ chức hội nghị trao đổi, đối thoại giữa UBND cấp xã với Nhân dân;

+ Mục 3. Trụ sở, kinh phí hoạt động, bộ máy giúp việc của chính quyền địa phương gồm 02 điều (Điều 126 và Điều 127). Mục này quy định về trụ sở, kinh phí hoạt động và bộ máy giúp việc của chính quyền địa phương.

Chương VII. Thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính: Chương này gồm 02 mục, 12 điều, cụ thể như sau:

+ Mục 1. Nguyên tắc, trình tự, thủ tục thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính gồm 06 điều (từ Điều 128 đến Điều 133). Mục này quy định về nguyên tắc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính; thẩm quyền quyết định thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính, đặt tên, đổi tên đơn vị hành chính) giải quyết tranh chấp liên quan đến địa giới đơn vị hành chính; xây dựng đề án thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính; lấy ý kiến Nhân dân địa phương về việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính; HĐND thông qua đề nghị thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính và thẩm tra đề án thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính;

+ Mục 2. Tổ chức chính quyền địa phương trong trường hợp thay đổi địa giới đơn vị hành chính và các trường hợp đặc biệt khác gồm 06 điều (từ Điều 134 đến Điều 139). Mục này quy định về tổ chức chính quyền địa phương khi nhập các đơn vị hành chính cùng cấp, 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; hoạt động của đại biểu HĐND khi điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính hoặc di chuyển tập thể dân cư và khi không còn đủ hai phần ba tổng số đại biểu HĐND; giải tán HĐND.

Chương VIII. Điều khoản thi hành: Chương này gồm 04 điều (từ Điều 140 đến Điều 143) quy định về sửa đổi, bổ sung Điều 4 của Luật quy hoạch đô thị; hiệu lực thi hành; điều khoản chuyển tiếp; quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành.

## **IV. NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN VÀ NHỮNG ĐIỂM MỚI CỦA LUẬT**

### **1. Phạm vi điều chỉnh**

Luật điều chỉnh các vấn đề về đơn vị hành chính và tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính. So với Luật năm 2003. Luật đã bổ sung quy định về đơn vị hành chính và thành lập giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính.

### **2. Về “đơn vị hành chính tương đương” thuộc thành phố trực thuộc trung ương**

Để cụ thể hóa khoản 1 Điều 110 Hiến pháp năm 2013, Luật xác định “đơn vị hành chính tương đương” thuộc thành phố trực thuộc trung ương là “thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương”.

### **3. Về mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính**

- Theo quy định của Luật, tất cả các đơn vị hành chính đều tổ chức HĐND và UBND (cấp chính quyền địa phương), đồng thời chấm dứt việc thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 của

Quốc hội, Nghị quyết số 724/2009/UBTVQH12 của Ủy ban thường vụ Quốc hội kể từ ngày Luật có hiệu lực pháp luật (01/01/2016). Ủy ban nhân dân huyện, quận, phường nơi không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường tiếp tục giữ nguyên cơ cấu tổ chức và thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân số 11/2003/QH11, Nghị quyết số 26/2008/QH12 của Quốc hội và Nghị quyết số 725/2009/UBTVQH12 của Ủy ban thường vụ Quốc hội cho đến khi bầu ra chính quyền địa phương ở huyện, quận, phường theo quy định của Luật.

- Đơn vị hành chính cấp huyện ở hải đảo, tổ chức chính quyền địa phương gồm HĐND và UBND. Trường hợp đơn vị hành chính cấp huyện tại hải đảo chia thành các đơn vị hành chính cấp xã thì tại đơn vị hành chính cấp xã cũng tổ chức cấp chính quyền địa phương gồm HĐND và UBND.

- Đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt gồm có HĐND và UBND. Cơ cấu tổ chức, cách thức hoạt động của HĐND, UBND tại đơn vị hành chính kinh tế - đặc biệt thực hiện theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương. Số lượng đại biểu HĐND, số lượng thành viên UBND và nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND, UBND của đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt do Quốc hội quy định khi thành lập đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt đó.

#### **4. Về phân định thẩm quyền giữa trung ương, địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương**

Đây là điểm mới của Luật năm 2015 nhằm cụ thể hóa Điều 112 Hiến pháp năm 2013. Theo đó, để tạo cơ sở pháp lý cho việc phân quyền, phân cấp, ủy quyền cho chính quyền địa phương, Luật năm 2015 quy định các nguyên tắc phân định thẩm quyền, các trường hợp phân quyền, phân cấp, ủy quyền. Cụ thể như sau:

##### *4.1. Các nguyên tắc về phân định thẩm quyền*

Luật quy định 06 nguyên tắc phân định thẩm quyền như sau:

- Bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất về thể chế, chính sách, chiến lược và quy hoạch đối với các ngành, lĩnh vực; bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia;

- Phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn theo quy định của pháp luật;

- Kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ, phân định rõ nhiệm vụ quản lý nhà nước giữa chính quyền địa phương các cấp đối với các hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn lãnh thổ;

- Việc phân định thẩm quyền phải phù hợp điều kiện, đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và đặc thù của các ngành, lĩnh vực;

- Những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cùng cấp trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của chính quyền cấp trên, trừ trường hợp luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ có quy định khác;

- Chính quyền địa phương được bảo đảm nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân quyền, phân cấp và chịu trách nhiệm trong phạm vi được phân quyền, phân cấp

##### *4.2. Về định hướng phân quyền, phân cấp, ủy quyền*

- Về phân quyền: Luật quy định việc phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương phải được quy định trong các luật. Chính quyền địa phương tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền. 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. 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 về phân định thẩm quyền và phù hợp với các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương quy định tại Luật tổ chức chính quyền địa phương.

- Về phân cấp: Luật quy định căn cứ vào yêu cầu công tác, khả năng thực hiện và điều kiện, tình hình cụ thể khác 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. Việc phân cấp phải bảo đảm các nguyên tắc về phân định thẩm quyền và phải được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước thực hiện 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.

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 các nguồn 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.

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.

- Về ủy quyền: Luật quy định trong trường hợp cần thiết, cơ quan hành chính nhà nước cấp trên có thể ủy quyền bằng văn bản cho UBND cấp dưới hoặc cơ quan, tổ chức khác 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.

Cơ quan hành chính nhà nước cấp trên khi ủy quyền cho Ủy ban nhân dân cấp dưới hoặc cơ quan, tổ chức khác phải bảo đảm các nguồn lực và điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình ủy quyền; 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.

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.

## **5. Về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương và của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân**

Luật năm 2015 có những điểm mới cơ bản sau đây:

- Quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính theo hướng chủ yếu tập trung ở cấp tỉnh, giảm dần xuống cấp huyện đến cấp xã để tránh tình trạng dồn việc về cấp cơ sở mà không tính đến khả năng đáp ứng của từng cấp chính quyền; nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở địa bàn nông thôn tập trung thực hiện quản lý theo lãnh thổ; ở địa bàn đô thị chú trọng thực hiện quản lý theo ngành, lĩnh vực.

- Quy định chung về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương phải thực hiện như tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn; quyết định những vấn đề của địa phương trong phạm vi được phân quyền, phân cấp; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan hành chính nhà nước cấp trên ủy quyền...

- Quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND trên các lĩnh vực nhằm thể hiện rõ sự gắn kết chặt chẽ, thống nhất giữa hai thiết chế HĐND và UBND hợp thành chính quyền địa phương:

+ Với tính chất là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, HĐND quyết định các vấn đề của địa phương như quyết định ngân sách; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm các chức danh trong cơ cấu của chính quyền địa phương; quyết định các biện pháp bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật, các biện pháp bảo đảm việc thực hiện các nhiệm vụ về kinh tế, tài nguyên, môi trường, giáo dục, đào tạo, khoa học, công nghệ, văn hóa, thông tin, thể thao, y tế, lao động, chính sách xã hội, dân tộc, tôn giáo, quốc phòng, an ninh, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội; giám sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật và việc thực hiện các nghị quyết của HĐND trên địa bàn.

+ Với tính chất là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, UBND có nhiệm vụ xây dựng, trình HĐND quyết định những nội dung thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và tổ chức thực hiện các nghị quyết này sau khi được HĐND thông qua. UBND còn có nhiệm vụ quản lý nhà nước về các lĩnh vực trên địa bàn trong phạm vi được phân quyền, phân cấp, ủy quyền.

+ Với tính chất là người đứng đầu UBND, Chủ tịch UBND có nhiệm vụ lãnh đạo và điều hành công việc của UBND, lãnh đạo, chỉ đạo việc thực hiện các nhiệm vụ thi hành Hiến pháp, pháp luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, của HĐND và UBND, lãnh đạo và chịu trách nhiệm về hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước trên địa bàn, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính ở địa phương.

- Quy định nhiệm vụ, quyền hạn đặc trưng của chính quyền đô thị nhằm thể hiện sự khác biệt với chính quyền nông thôn:

+ Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở thành phố, thị xã ngoài việc quyết định các vấn đề của địa phương như đối với địa bàn nông thôn, còn tập trung quyết định các vấn đề quy hoạch phát triển đô thị, xây dựng kết cấu hạ tầng đô thị, quản lý và tổ chức đời sống dân cư đô thị...

+ Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương quận và phường đã được điều chỉnh cho phù hợp với yêu cầu quản lý thống nhất, liên thông trong khu vực nội thành, nội thị tại các đô thị. Ngoài việc thực hiện chức năng đại diện và giám



sát theo quy định chung, tập trung thực hiện 02 nhóm nhiệm vụ liên quan đến việc quyết định các vấn đề ở địa phương, gồm: (1) Thông qua ngân sách quận, phường theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước và (2) Bầu nhân sự của HĐND, UBND cùng cấp.

## **6. Về cơ cấu tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân**

Kế thừa các nội dung hợp lý của Luật năm 2003, Luật bổ sung những điểm mới nhằm quy định chi tiết hơn về tổ chức và hoạt động của HĐND, kỳ họp HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND và đại biểu HĐND (về giám sát của HĐND do Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND quy định cụ thể). Theo đó, cơ cấu tổ chức và hoạt động của HĐND có những nội dung mới sau:

- Thứ nhất, quy định tiêu chuẩn, số lượng đại biểu HĐND các cấp (chuyển từ Luật Bầu cử đại biểu HĐND hiện nay sang quy định tại Luật này), trong đó có việc tăng thêm số lượng đại biểu HĐND ở thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh từ 95 lên 105 đại biểu.

- Thứ hai, tăng cường vai trò của Thường trực HĐND, bảo đảm hoạt động thường xuyên giữa 2 kỳ họp HĐND; quy định rõ Thường trực HĐND họp thường kỳ mỗi tháng 1 lần.

- Thứ ba, thay chức danh Ủy viên Thường trực HĐND cấp tỉnh, cấp huyện bằng chức danh Phó Chủ tịch HĐND; mở rộng thành viên Thường trực HĐND cấp tỉnh, cấp huyện gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên là Trưởng Ban của HĐND; Thường trực HĐND cấp xã vẫn gồm Chủ tịch và Phó Chủ tịch HĐND.

- Thứ tư, ở HĐND thành phố trực thuộc trung ương thành lập thêm Ban đô thị; ở HĐND cấp xã thành lập thêm 2 ban là Ban Pháp chế và Ban Kinh tế - Xã hội. Thành viên các Ban HĐND cấp xã hoạt động kiêm nhiệm.

- Thứ năm, quy định đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. Theo đó, Chủ tịch HĐND, Trưởng ban của HĐND cấp tỉnh, cấp huyện có thể là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách; Phó Chủ tịch HĐND, Phó Trưởng ban của HĐND cấp tỉnh, cấp huyện là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách; ở cấp xã, quy định Phó Chủ tịch HĐND cấp xã là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách; Trưởng ban, Phó Trưởng ban và Ủy viên của các Ban của HĐND xã hoạt động kiêm nhiệm.

- Thứ sáu, quy định khi có từ 10% trở lên trong tổng số cử tri trên địa bàn cấp xã yêu cầu, Thường trực HĐND cấp xã có trách nhiệm xem xét tổ chức kỳ họp HĐND để bàn về nội dung kiến nghị của cử tri.

- Thứ bảy, HĐND cấp tỉnh, cấp huyện thành lập Tổ đại biểu HĐND; HĐND cấp xã không thành lập Tổ đại biểu HĐND.

## **7. Về cơ cấu tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân**

Kế thừa các nội dung hợp lý của Luật năm 2003, Luật bổ sung những điểm mới nhằm quy định chi tiết hơn về số lượng, cơ cấu thành viên UBND, nguyên tắc hoạt động của UBND; phiên họp UBND; phạm vi, trách nhiệm giải quyết công việc của các thành viên UBND; mối quan hệ phối hợp công tác của UBND; các cơ quan chuyên môn thuộc UBND. Theo đó, cơ cấu tổ chức và hoạt động của UBND có những nội dung mới sau:

- Thứ nhất, quy định thành viên UBND cấp tỉnh, cấp huyện gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND, Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an để bảo đảm nguyên tắc làm việc

tập thể của UBND bao quát đầy đủ các lĩnh vực chuyên môn, tạo điều kiện thực hiện việc giám sát của HĐND và lấy phiếu tín nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND và cơ quan quân sự, công an ở địa phương; quy định thành viên UBND cấp xã gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an.

- Thứ hai, quy định số lượng Phó Chủ tịch UBND các cấp theo phân loại đơn vị hành chính, cụ thể như sau:

+ Đối với cấp tỉnh: Thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh có không quá 05 Phó Chủ tịch UBND; các thành phố trực thuộc trung ương còn lại và các tỉnh loại I có không quá 04 Phó Chủ tịch UBND; tỉnh loại II và loại III có không quá 03 Phó Chủ tịch UBND.

+ Đối với cấp huyện: Loại I có không quá 03 Phó Chủ tịch UBND; loại II và loại III có không quá 02 Phó Chủ tịch UBND.

+ Đối với cấp xã: Loại I có không quá 02 Phó Chủ tịch UBND; Loại II và loại III có 01 Phó Chủ tịch UBND.

- Thứ ba, quy định kết quả bầu Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND do người đứng đầu cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp phê chuẩn, trường hợp không phê chuẩn thì phải trả lời bằng văn bản, nêu rõ lý do và yêu cầu HĐND tổ chức bầu lại chức danh không được phê chuẩn. Riêng đối với chức danh ủy viên UBND không thực hiện việc phê chuẩn kết quả bầu cử như Luật năm 2003. Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Ủy viên UBND thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình ngay sau khi được HĐND bầu.

- Thứ tư, phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của tập thể UBND và Chủ tịch UBND theo hướng đề cao trách nhiệm của Chủ tịch UBND trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình và trong việc điều động, cách chức, đình chỉ chức vụ đối với Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp, chỉ định quyền Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp trong trường hợp khuyết Chủ tịch UBND giữa hai kỳ họp HĐND.

- Thứ năm, quy định UBND cấp xã mỗi năm có trách nhiệm tổ chức ít nhất một lần hội nghị trao đổi, đối thoại với Nhân dân về tình hình hoạt động của UBND và những vấn đề liên quan đến quyền, nghĩa vụ của công dân ở địa phương.

### **8. Các điều kiện bảo đảm cho hoạt động của chính quyền địa phương**

Đây là nội dung mới của Luật năm 2015, theo đó quy định 3 nội dung sau:

- Thứ nhất, quy định trụ sở, kinh phí hoạt động của chính quyền địa phương.

- Thứ hai, quy định bộ máy giúp việc của chính quyền địa phương gồm có Văn phòng HĐND cấp tỉnh, Văn phòng UBND cấp tỉnh, Văn phòng HĐND và Ủy ban nhân dân cấp huyện là cơ quan tham mưu, giúp việc, phục vụ hoạt động của HĐND và UBND.

- Thứ ba, giao Chính phủ quy định cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức và biên chế Văn phòng HĐND cấp tỉnh, Văn phòng UBND cấp tỉnh, Văn phòng HĐND và Ủy ban nhân dân cấp huyện và việc tổ chức công tác tham mưu, phục vụ hoạt động của HĐND, UBND cấp xã.

### **9. Thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính**

Đây là nội dung mới của Luật năm 2015 để thực hiện Điều 110 Hiến pháp năm 2013, theo đó quy định 4 nội dung sau:

- Thứ nhất, quy định các nguyên tắc, điều kiện thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính và giao Chính phủ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định cụ thể tiêu chuẩn thành lập, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính.
- Thứ hai, quy định thẩm quyền quyết định thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính, đặt tên, đổi tên đơn vị hành chính, giải quyết tranh chấp liên quan đến địa giới đơn vị hành chính.
- Thứ ba, quy định việc lấy ý kiến Nhân dân địa phương là toàn bộ cử tri ở địa bàn chịu ảnh hưởng trực tiếp về việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính. Nếu có trên 50% tổng số cử tri trên địa bàn tán thành thì cơ quan xây dựng đề án mới trình cấp có thẩm quyền xem xét.
- Thứ tư, sửa đổi, bổ sung các quy định cụ thể về tổ chức chính quyền địa phương trong trường hợp thay đổi địa giới đơn vị hành chính và các trường hợp đặc biệt khác để khắc phục những bất cập trong quá trình thực hiện Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003.

### **10. Về hiệu lực và triển khai thi hành Luật**

Luật năm 2015 quy định các nội dung sau đây:

- Thứ nhất, sửa đổi, bổ sung Điều 4 của Luật quy hoạch đô thị năm 2009 theo hướng bỏ nội dung quy định về cấp quản lý hành chính đô thị trong Luật quy hoạch đô thị (khoản 2 và một phần khoản 3 Điều 4) và giao Chính phủ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định cụ thể việc phân loại đô thị phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội.
- Thứ hai, quy định Luật tổ chức chính quyền địa phương có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2016; quy định Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 hết hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2016. Đồng thời quy định rõ kể từ ngày Luật tổ chức chính quyền địa phương có hiệu lực thi hành cho đến khi bầu ra HĐND nhiệm kỳ 2016 - 2021, HĐND và UBND tại các đơn vị hành chính tiếp tục giữ nguyên cơ cấu tổ chức và thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003.
- Thứ ba, quy định chấm dứt việc thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 của Quốc hội, Nghị quyết số 724/2009/UBTVQH12 của Ủy ban thường vụ Quốc hội kể từ ngày 01/01/2016. UBND huyện, quận, phường nơi không tổ chức HĐND huyện, quận, phường tiếp tục giữ nguyên cơ cấu tổ chức và thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003, Nghị quyết số 26/2008/QH12 của Quốc hội và Nghị quyết số 725/2009/UBTVQH12 của Ủy ban thường vụ Quốc hội cho đến khi bầu ra chính quyền địa phương ở huyện, quận, phường theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương.

### **V. TỔ CHỨC THỰC HIỆN**

Để Luật tổ chức chính quyền địa phương nhanh chóng đi vào cuộc sống, sớm phát huy hiệu quả, chuẩn bị cho cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2016 – 2021, cần thực hiện một số hoạt động như sau:

#### **1. Xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành luật (đối với các điều, khoản được giao)**

Để đảm bảo thi hành Luật từ ngày 01/01/2016, theo dự kiến cần xây dựng các văn bản sau và dự kiến được trình trong tháng 11 và 12/2015:

- Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định chi tiết một số điều của Luật Tổ chức chính quyền địa phương;
- Nghị định của Chính phủ quy định số lượng cụ thể Phó Chủ tịch UBND các cấp;
- Nghị định của Chính phủ quy định cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức, biên chế của Văn phòng Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và việc tổ chức công tác tham mưu, giúp việc, phục vụ hoạt động của HĐND, UBND cấp xã...
- Nghị định của Chính phủ quy định về kinh phí xây dựng Đề án thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính, hướng dẫn thi hành Khoản 3 Điều 130 của Luật.

## **2. Tuyên truyền, phổ biến Luật tổ chức chính quyền địa phương**

Các Bộ, ngành, địa phương liên quan cần tổ chức quán triệt thực hiện và tuyên truyền, phổ biến Luật tổ chức chính quyền địa phương đến toàn bộ các cán bộ, công chức, viên chức, người lao động trong cơ quan, tổ chức, đơn vị và người dân thuộc phạm vi quản lý của bộ, ngành, địa phương mình.