

Số: 191/TTr-BNV

Hà Nội, ngày 09 tháng 01 năm 2025

TỜ TRÌNH

Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi)
(Tài liệu phục vụ thẩm định của Bộ Tư pháp)

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Nghị quyết số 240/NQ-CP ngày 17/12/2024 của Chính phủ (Nghị quyết phiên họp chuyên đề về xây dựng pháp luật tháng 11/2024), Bộ Nội vụ trình Chính phủ về dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi), như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG LUẬT

1. Cơ sở chính trị, pháp lý

a) Chương IX Hiến pháp năm 2013 (từ Điều 110 đến Điều 116) quy định về chính quyền địa phương đã thể hiện mối quan hệ chặt chẽ về mặt tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND). Nội dung và tinh thần của Hiến pháp năm 2013 về chính quyền địa phương là căn cứ pháp lý quan trọng cho việc ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và tiếp tục được nghiên cứu để cụ thể hoá đầy đủ trong quá trình xây dựng dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi).

b) Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả đặt ra yêu cầu “*Rà soát, bổ sung, hoàn thiện Luật Tổ chức chính quyền địa phương, quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của chính quyền cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã; quy định rõ cơ chế phân cấp, uỷ quyền và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khi được phân cấp, uỷ quyền giữa các cấp chính quyền địa phương*”. Trên cơ sở đó, Quốc hội đã ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019 thể chế hoá một bước các yêu cầu tại Nghị quyết số 18-NQ/TW¹. Tuy nhiên, do phạm vi sửa đổi của Luật năm 2019 chưa toàn diện nên một số chủ trương đã được khẳng định tại Nghị quyết số 18-NQ/TW chưa được

¹ Theo đó, đã bổ sung thẩm quyền của Quốc hội quy định các trường hợp không phải là cấp chính quyền địa phương làm cơ sở cho Quốc hội ban hành các Nghị quyết về tổ chức chính quyền đô thị tại một số thành phố trực thuộc Trung ương; sửa đổi, bổ sung các nguyên tắc phân định thẩm quyền, phân cấp, phân quyền, uỷ quyền; sửa đổi, bổ sung các quy định về tiêu chuẩn, số lượng đại biểu HĐND và tổ chức bên trong của HĐND,...

ngiên cứu, thể chế hoá đầy đủ, cần tiếp tục rà soát đề cụ thể hoá². Tại Kết luận số 50-KL/TW ngày 28/2/2023 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW đã yêu cầu “*Kịp thời sơ kết, tổng kết nghị quyết, chủ trương của Đảng về tổ chức bộ máy của các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị, nhất là mô hình tổ chức của các cơ quan nhà nước và chính quyền địa phương, các mô hình thí điểm về chính quyền đô thị*”. Nghị quyết số 99/NQ-CP ngày 10/7/2023 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Kết luận số 50-KL/TW ngày 28/02/2023 của Bộ Chính trị giao Bộ Nội vụ chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành, địa phương liên quan, tập trung thực hiện việc *rà soát, đề xuất sửa đổi, bổ sung về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, ủy quyền về quản lý nhà nước gắn với cá thể hóa trách nhiệm của người đứng đầu; chính quyền đô thị... tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương*.

c) Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị Trung ương 6 khoá XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới đề ra nhiệm vụ “*tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ, chính quyền địa phương theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*”; “*Hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với các địa bàn đô thị, nông thôn, miền núi, hải đảo, đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt; giảm cấp chính quyền phù hợp ở một số địa phương; xây dựng mô hình quản trị chính quyền địa phương phù hợp với từng địa bàn, gắn với yêu cầu phát triển các vùng, khu kinh tế*”; “*tăng cường kiểm soát quyền lực bên trong mỗi cơ quan và giữa các cơ quan nhà nước, giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương và giữa các cơ quan trong cùng một cấp chính quyền*”.

d) Nghị quyết số 240/NQ-CP ngày 17/12/2024 của Chính phủ (Nghị quyết phiên họp chuyên đề về xây dựng pháp luật tháng 11/2024) giao Bộ Nội vụ hoàn thiện hồ sơ Đề nghị xây dựng Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi), gửi Bộ Tư pháp tổng hợp, trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội bổ sung dự án Luật này vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025 của Quốc hội.

2. Cơ sở thực tiễn

Sau gần 10 năm thi hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, 04 năm thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019, 03 năm sơ kết thi hành các Nghị quyết của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và thành phố Đà Nẵng cho thấy nhìn chung tổ chức và hoạt động của chính

² Như: “*tiếp tục sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện thể chế xây dựng chính quyền địa phương theo hướng phân định rõ hơn tổ chức bộ máy chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt*”; “*xây dựng mô hình quản trị chính quyền địa phương phù hợp với từng địa bàn, gắn với yêu cầu phát triển các vùng, khu kinh tế; xây dựng cơ chế, thể chế, chính sách đặc thù thúc đẩy phát triển vùng, liên kết vùng đủ mạnh, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh của đất nước; tăng cường kiểm soát quyền lực bên trong mỗi cơ quan và giữa các cơ quan nhà nước, giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương và giữa các cơ quan trong cùng một cấp chính quyền*”.

quyền địa phương các cấp đã dần đi vào ổn định, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, cơ bản đáp ứng được các yêu cầu quản lý, phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Bên cạnh đó, quá trình tổ chức thi hành các luật, nghị quyết nêu trên đã bộc lộ một số hạn chế, bất cập cần được nghiên cứu sửa đổi, bổ sung cho phù hợp, cụ thể như sau:

Một là, mặc dù Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã quy định những vấn đề cơ bản về phân định thẩm quyền, phân cấp, phân cấp, ủy quyền, tuy nhiên quá trình thực hiện cho thấy một số nội dung quy định tại Luật còn bất cập, chưa có sự liên thông, thống nhất giữa quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương với các luật chuyên ngành, ảnh hưởng đến việc thực hiện chủ trương đẩy mạnh phân quyền, phân cấp từ Trung ương đến địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương. Các quy định tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương chưa tạo thành các nguyên tắc để pháp luật chuyên ngành điều chỉnh cách thức quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương, dẫn đến tình trạng tại các luật chuyên ngành chỉ quy định chính quyền địa phương các cấp đều thực hiện cùng 01 nhiệm vụ hoặc chỉ giao nhiệm vụ cho HĐND, UBND cấp tỉnh hoặc giao trực tiếp cho cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, gây khó khăn trong việc thực hiện nguyên tắc phân quyền, phân cấp, ủy quyền và việc sắp xếp, bố trí tổ chức bộ máy, biên chế trong các cơ quan của chính quyền địa phương.

Hai là, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp cơ bản giống nhau, chưa phân biệt rõ theo từng cấp (tỉnh, huyện, xã) và 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. Có những nhiệm vụ cả 02 cấp hoặc 03 cấp cùng thực hiện nhưng chưa rõ thẩm quyền và trách nhiệm của từng cấp dẫn đến lúng túng trong việc ban hành các quy định về quản lý nhà nước tại địa phương.

Ba là, mô hình tổ chức chính quyền địa phương chưa được thiết kế phù hợp với địa bàn đô thị dẫn đến Quốc hội phải ban hành các Nghị quyết riêng biệt để quy định tổ chức chính quyền đô thị của 03 thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng (tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XV tiếp tục xem xét, ban hành Nghị quyết về tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hải Phòng). Theo đó, đa số các đơn vị hành chính (ĐVHC) trên cả nước đều tổ chức cấp chính quyền địa phương gồm HĐND và UBND; tổ chức bộ máy của chính quyền địa phương các cấp còn chồng chéo, nhiều tầng nấc, chưa bảo đảm mục tiêu tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả theo chỉ đạo của Đảng, Quốc hội, Chính phủ. Đối với các thành phố trực thuộc Trung ương tổ chức chính quyền đô thị, quá trình tổ chức thực hiện bước đầu đã mang lại những kết quả tích cực; bộ máy tổ chức chính quyền đô thị tinh gọn, giảm đầu mối, cấp trung gian, tiết kiệm ngân sách nhà nước, bảo đảm sự chỉ đạo điều hành của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên và cấp dưới được thông suốt, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, gần dân, sát dân, phục vụ Nhân dân tốt hơn. Mặc dù vậy,

mô hình chính quyền đô thị vẫn tồn tại một số vướng mắc, bất cập như: việc thực hiện nguyên tắc, chế độ trách nhiệm trong thực thi công vụ của Chủ tịch UBND (người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương) còn chưa rõ nét; mức độ tự chủ về ngân sách và biên chế còn hạn chế, tác động đến hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền đô thị,...

Bốn là, tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp (nhất là cấp tỉnh) còn chưa tương xứng với vị trí, vai trò và yêu cầu, nhiệm vụ ngày càng cao của cơ quan đại diện, cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, quyết định các vấn đề của địa phương, thực hiện giám sát và xu thế đẩy mạnh phân quyền từ Trung ương cho địa phương. Phần lớn đại biểu HĐND hoạt động kiêm nhiệm, một số giữ cương vị lãnh đạo trong các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương... nên đại biểu chưa có nhiều thời gian cho hoạt động của HĐND. Trong thực hiện quyền giám sát, nhiều đại biểu kiêm nhiệm vừa là chủ thể thực hiện giám sát, vừa là đối tượng chịu sự giám sát nên chưa thể hiện đầy đủ trách nhiệm của mình, còn né tránh, ngại va chạm trong chất vấn tại các kỳ họp, các cuộc giám sát nên chất lượng, hiệu quả giám sát có phần hạn chế.

Năm là, tổ chức và hoạt động của UBND các cấp còn chưa tinh gọn, hoạt động của UBND (nơi có tổ chức HĐND) vẫn còn nặng về sự điều hành của tập thể UBND mà chưa phát huy được thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính (Chủ tịch UBND) dẫn đến nhiều công việc hàng ngày của UBND cũng phải đưa ra tập thể UBND bàn hoặc biểu quyết, làm ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả, tính kịp thời của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương; các quy định giao thẩm quyền điều hành hoạt động của UBND khi khuyết chức danh Chủ tịch UBND còn bất cập dẫn đến trong thời gian qua nhiều nơi hoạt động của UBND bị ngừng trệ hoặc thực hiện việc điều hành hoạt động của UBND không đúng quy định của pháp luật hiện hành.

Từ những cơ sở chính trị, pháp lý và thực tiễn nêu trên, việc xây dựng dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) để sửa đổi toàn diện nhằm thay thế Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) là cần thiết.

II. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Nội vụ đã chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan thực hiện các công việc sau:

1. Lập đề nghị xây dựng dự án Luật theo quy định của pháp luật.
2. Tổng kết thi hành pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương.
3. Đăng tải hồ sơ dự án Luật trên Cổng Thông tin điện tử Chính phủ và Cổng Thông tin điện tử Bộ Nội vụ để lấy ý kiến Nhân dân.

4. Lấy ý kiến các ban, bộ, ngành Trung ương; HĐND, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương về hồ sơ dự án Luật. Tổ chức các cuộc họp, hội nghị, hội thảo để lấy ý kiến các chuyên gia, nhà khoa học đối với hồ sơ dự án Luật.

5. Căn cứ ý kiến góp ý của các bộ, ngành, địa phương, Bộ Nội vụ tiếp thu, chỉnh lý và hoàn thiện hồ sơ xây dựng dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi).

III. QUAN ĐIỂM, MỤC TIÊU BAN HÀNH LUẬT

1. Quan điểm

a) Bảo đảm thống nhất, đồng bộ với chủ trương thực hiện “cuộc cách mạng” về tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở nhằm tạo động lực đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình của dân tộc.

b) Thể chế hoá đầy đủ các quan điểm chỉ đạo của Đảng, quy định của Hiến pháp năm 2013 nhằm tiếp tục đổi mới, sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương; đẩy mạnh phân quyền theo hướng “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm”, góp phần xây dựng nền hành chính nhà nước thống nhất, thông suốt, chuyên nghiệp và hiện đại.

c) Bảo đảm vừa kế thừa những quy định còn phù hợp, vừa đổi mới căn bản nhằm hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với địa bàn đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính kinh tế - đặc biệt, thiết thực nâng cao hiệu quả quản trị, chuyển đổi số của chính quyền địa phương.

d) Quán triệt chủ trương của Trung ương, Quốc hội về việc “Luật chỉ quy định những vấn đề khung, những vấn đề có tính nguyên tắc, đúng thẩm quyền của Quốc hội” nhằm bảo đảm tính ổn định của hệ thống pháp luật.

đ) Khắc phục các hạn chế, bất cập, vướng mắc từ thực tiễn thi hành Luật trong thời gian qua.

2. Mục tiêu

Sửa đổi căn bản, toàn diện và hợp lý các quy định về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương để cụ thể hoá đầy đủ quy định của Hiến pháp năm 2013 và thể chế hoá các chủ trương, định hướng trong các Văn kiện, Nghị quyết của Đảng, nhằm tiếp tục đổi mới chính quyền địa phương theo hướng đẩy mạnh phân quyền giữa cơ quan nhà nước ở Trung ương với địa phương, tổ chức bộ máy tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, bảo đảm sự thống nhất, thông suốt của nền hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở.

IV. PHẠM VI, ĐỐI TƯỢNG TÁC ĐỘNG VÀ BỐ CỤC CỦA DỰ ÁN LUẬT

1. Phạm vi điều chỉnh

Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) sửa đổi toàn diện các quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương hiện hành, quy định về

đơn vị hành chính và tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính.

2. Đối tượng tác động

Đối tượng tác động của Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) là toàn bộ cơ quan nhà nước từ Trung ương (Quốc hội, Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ) và chính quyền địa phương, các cơ quan, tổ chức, đơn vị trực thuộc của chính quyền địa phương các cấp.

3. Bộ cục

Dự thảo Luật gồm 08 chương, 70 điều (giảm 73 điều so với Luật hiện hành), cụ thể như sau:

- Chương I: Những quy định chung, gồm 8 điều (từ Điều 1 đến Điều 8).
- Chương II: Tổ chức ĐVHC, gồm 8 điều (từ Điều 9 đến Điều 16).
- Chương III: Phân định thẩm quyền giữa chính quyền địa phương các cấp, gồm 5 điều (từ Điều 17 đến Điều 21).
- Chương IV: Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương, gồm 16 điều (từ Điều 22 đến Điều 37).
- Chương V: Tổ chức và hoạt động của HĐND, gồm 14 điều (từ Điều 38 đến Điều 51).
- Chương VI: Tổ chức và hoạt động của UBND, gồm 10 điều (từ Điều 52 đến Điều 61).
- Chương VII: Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương trong một số trường hợp đặc biệt, gồm 6 điều (từ Điều 62 đến Điều 67).
- Chương VIII: Hiệu lực thi hành, gồm 3 điều (từ Điều 68 đến Điều 70).

V. NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN VÀ ĐIỂM MỚI CỦA DỰ ÁN LUẬT

Trên cơ sở kế thừa các quy định còn phù hợp của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và cụ thể hoá 05 chính sách tại Đề nghị xây dựng dự án Luật đã được Chính phủ thông qua, dự thảo Luật có những điểm mới chủ yếu sau đây:

1. Về phân định thẩm quyền, phân quyền, phân cấp, ủy quyền giữa chính quyền địa phương các cấp

a) Dự thảo Luật đã quy định một chương riêng về phân định thẩm quyền giữa chính quyền địa phương các cấp (Chương III).

b) Về nguyên tắc phân định thẩm quyền: Bổ sung các nguyên tắc nhằm phân định nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp chính quyền địa phương³. Theo đó, (1) Chính quyền địa phương cấp tỉnh ban hành cơ chế, chính sách, chiến lược và quy hoạch đối với các ngành, lĩnh vực trên địa bàn; bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia từ trung ương đến địa phương; (2) Chính quyền địa phương cấp huyện, cấp xã được ban hành các chính sách để phát triển kinh tế - xã hội và an sinh xã hội trên địa bàn bảo đảm phù hợp với các quy định của cơ quan nhà nước cấp trên và tổ chức thi hành pháp luật trên địa bàn; (3) Chính quyền địa phương các cấp tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc quyết định các vấn đề của địa phương đã được luật quy định; (4) Cơ quan nhà nước ở Trung ương tạo điều kiện và thực hiện việc giám sát, kiểm tra quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương theo quy định.

c) Về phân quyền: Kế thừa quy định của Luật hiện hành “việc phân quyền cho chính quyền địa phương các cấp phải được quy định trong luật”, đồng thời quy định rõ điều kiện của việc phân quyền như: (1) Cơ quan nhà nước cấp trên trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm giám sát, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền cho chính quyền địa phương các cấp; (2) Chính quyền địa phương tự chủ, tự chịu trách nhiệm về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền.

d) Về phân cấp, uỷ quyền: Nhằm khắc phục các hạn chế, bất cập của Luật hiện hành, dự thảo Luật đã quy định cụ thể chủ thể phân cấp, uỷ quyền, chủ thể nhận phân cấp, uỷ quyền; điều kiện thực hiện phân cấp, uỷ quyền và trách nhiệm của các cơ quan trong thực hiện nhiệm vụ phân cấp, uỷ quyền. Theo đó, (1) Mở rộng chủ thể được phân cấp, uỷ quyền và chủ thể nhận phân cấp, uỷ quyền nhằm tạo sự chủ động cho chính quyền địa phương trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao⁴; (2) Quy định chặt chẽ các điều kiện thực hiện phân cấp, uỷ quyền; các trường hợp không phân cấp, uỷ quyền và trách nhiệm của cơ quan phân cấp, uỷ quyền phải bảo đảm các điều kiện để cơ quan nhận phân cấp, uỷ quyền thực hiện nhiệm vụ nhằm hạn chế việc phân cấp, uỷ quyền không phù hợp với khả năng, điều kiện thực hiện; (3) Trách nhiệm của các cơ quan, cá nhân trong thực hiện nhiệm vụ phân cấp, uỷ quyền (cơ quan, cá nhân nhận phân cấp, uỷ quyền chịu trách nhiệm đối với việc thực hiện nhiệm vụ được phân cấp, trừ trường hợp việc phân cấp không bảo đảm các điều kiện theo quy định thì cơ quan đã phân cấp phải chịu trách nhiệm; cơ quan, cá nhân uỷ quyền cùng chịu trách nhiệm đối với việc thực hiện nhiệm vụ mà mình uỷ quyền).

³ Việc phân định thẩm quyền giữa cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương được quy định tại Luật Tổ chức Chính phủ.

⁴ So với Luật hiện hành, dự thảo Luật đã mở rộng chủ thể phân cấp, uỷ quyền cho HĐND, Chủ tịch UBND các cấp; mở rộng chủ thể nhận phân cấp cho Chủ tịch UBND, cơ quan chuyên môn, tổ chức hành chính thuộc UBND và người đứng đầu cơ quan chuyên môn; mở rộng chủ thể nhận uỷ quyền cho Thường trực HĐND, công chức cấp xã.

2. Về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp

Cụ thể hoá chính sách 2 tại Đề nghị xây dựng Luật và trên cơ sở nguyên tắc “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm”, “rõ việc, rõ người, rõ trách nhiệm”, dự thảo Luật quy định theo hướng:

a) **Quy định những nhiệm vụ, quyền hạn chung** của chính quyền địa phương, HĐND và UBND các cấp được cụ thể hoá trên cơ sở quy định tại các Điều 112, 113 và 114 của Hiến pháp năm 2013. Việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn chung của chính quyền địa phương, HĐND và UBND các cấp cũng nhằm tránh lặp lại quy định này trong quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương, HĐND và UBND ở mỗi ĐVHC.

b) Ngoài các nhiệm vụ, quyền hạn chung, căn cứ vào đặc điểm đô thị, nông thôn, hải đảo của mỗi ĐVHC, dự thảo Luật **quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn riêng** của chính quyền địa phương, HĐND và UBND mỗi ĐVHC nhằm: (1) Phân định nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính quyền địa phương; (2) Phân định nhiệm vụ, quyền hạn giữa HĐND và UBND ở mỗi ĐVHC; (3) Phân định nhiệm vụ, quyền hạn của UBND và Chủ tịch UBND các cấp.

Việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất chặt chẽ với việc thiết kế mô hình tổ chức chính quyền địa phương và nguyên tắc phân định thẩm quyền quy định tại Chương III dự thảo Luật.

3. Về mô hình tổ chức chính quyền địa phương

Quán triệt quan điểm chỉ đạo của Lãnh đạo Đảng, Quốc hội, Chính phủ và Ban Chỉ đạo Trung ương về tổng kết Nghị quyết số 18-NQ/TW về việc tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, theo đó sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; kiên quyết xóa bỏ các tổ chức trung gian, đồng thời nhằm phát huy những kết quả tích cực đã đạt được của việc tổ chức chính quyền đô thị tại các thành phố trong thời gian qua, dự thảo Luật quy định mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo hướng:

a) Đối với chính quyền đô thị

- Tại thành phố trực thuộc trung ương, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, thị xã, thị trấn tổ chức cấp chính quyền địa phương đầy đủ gồm có HĐND và UBND;

- Tại quận, thành phố thuộc tỉnh; phường thuộc quận; phường, xã thuộc thành phố thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương không tổ chức HĐND mà chỉ tổ chức UBND (UBND tại nơi không tổ chức HĐND là cơ quan hành chính trực thuộc UBND cấp trên, hoạt động theo cơ chế thủ trưởng hành chính. Chủ tịch, các Phó Chủ tịch UBND do Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp bổ nhiệm.

b) Đối với chính quyền nông thôn: Tại tỉnh, huyện, xã, thị trấn (trừ xã thuộc thành phố thuộc tỉnh và xã thuộc thành phố thuộc thành phố trực thuộc

trung ương) tổ chức cấp chính quyền địa phương đầy đủ gồm có HĐND và UBND.

c) Đối với ĐVHC ở hải đảo: các huyện đảo không tổ chức ĐVHC cấp xã trực thuộc trừ trường hợp đối với các huyện đảo có quy mô lớn, có yếu tố đặc thù về quốc phòng an ninh thì việc tổ chức ĐVHC cấp xã thuộc huyện đảo do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định.

d) Đối với đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt: tổ chức chính quyền địa phương do Quốc hội quy định khi thành lập đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt đó.

4. Về cơ cấu tổ chức và hoạt động của HĐND, UBND các cấp

Nhằm bảo đảm tinh gọn tổ chức bộ máy, nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND, UBND; tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, dự thảo Luật quy định theo hướng:

a) Đối với HĐND: (1) Quy định nguyên tắc xác định số lượng đại biểu HĐND trên cơ sở quy mô dân số, đặc điểm vùng miền và điều kiện kinh tế - xã hội của từng địa bàn; (2) Giao Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định số lượng đại biểu HĐND, khung số lượng đại biểu chuyên trách của HĐND, khung số lượng các Ban của HĐND các cấp; (3) Căn cứ khung số lượng theo quy định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, HĐND quyết định thành lập các Ban và quyết định số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách của HĐND bảo đảm phù hợp với thực tiễn của địa phương.

b) Đối với UBND: phân biệt cơ cấu tổ chức, chế độ làm việc và hoạt động của UBND tại nơi có tổ chức HĐND và UBND tại nơi không tổ chức HĐND, cụ thể:

- UBND tại nơi có tổ chức HĐND: (1) Cơ cấu tổ chức có các chức danh Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và một số Ủy viên UBND⁵; (2) Chính phủ quy định khung số lượng Phó Chủ tịch, Ủy viên UBND; khung số lượng cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện và giao thẩm quyền cho HĐND các cấp quyết định số lượng Phó Chủ tịch UBND; số lượng, cơ cấu thành viên UBND; số lượng, tên gọi cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện; (3) UBND hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm cá nhân của Chủ tịch UBND và từng thành viên Ủy ban nhân dân; (4) Quy định rõ các nhiệm vụ của UBND phải thảo luận và quyết nghị tập thể; các nhiệm vụ, quyền hạn của UBND được uỷ quyền cho Chủ tịch UBND thực hiện; (5) Quy định theo hướng mở rộng thẩm quyền riêng của Chủ tịch UBND.

- UBND tại nơi không tổ chức HĐND: (1) Cơ cấu tổ chức của UBND gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch UBND (không có chức danh Ủy viên UBND); (2) UBND làm việc theo chế độ thủ trưởng; (3) Chủ tịch UBND thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của UBND theo quy định của pháp luật.

⁵ Không quy định Ủy viên UBND là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND như Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

c) Bổ sung quy định trong thời gian khuyết Chủ tịch UBND và chưa giao quyền Chủ tịch UBND, UBND thảo luận tập thể, báo cáo cơ quan có thẩm quyền quản lý cán bộ của địa phương phân công một Phó Chủ tịch UBND phụ trách, điều hành hoạt động của UBND nhằm bảo đảm sự thông suốt của cơ quan hành chính, khắc phục vướng mắc liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn trong trường hợp khuyết Chủ tịch UBND trong thời gian qua ở một số địa phương.

5. Về tổ chức đơn vị hành chính, thành lập, giải thể, nhập chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC

Kế thừa các quy định về tổ chức ĐVHC và thành lập, giải thể, nhập chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC tại Luật hiện hành, đồng thời cụ thể hoá nội dung chính sách 5 tại Đề nghị xây dựng Luật, dự thảo Luật quy định theo hướng:

a) Sửa đổi quy định tại Điều 2 dự thảo Luật theo hướng liệt kê các ĐVHC theo quy định tại Điều 110 Hiến pháp năm 2023, gồm ĐVHC cấp tỉnh (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) và ĐVHC dưới cấp tỉnh (huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, xã, phường, thị trấn).

b) Đổi tên chương và thứ tự của Chương II Tổ chức đơn vị hành chính⁶ để bảo đảm phù hợp với Hiến pháp năm 2013 (Điều 110 của Hiến pháp năm 2013 quy định về tổ chức ĐVHC trước Điều 111 về tổ chức chính quyền địa phương tại các ĐVHC).

c) Bổ sung điều kiện “Việc thành lập, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội từng thời kỳ; định hướng quy hoạch có liên quan, chương trình phát triển đô thị đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt”.

d) Quy định cụ thể về lấy ý kiến Nhân dân và trình tự, thủ tục thành lập, giải thể, nhập chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC để thể chế hoá khoản 2 Điều 110 Hiến pháp năm 2013, đồng thời bảo đảm mục tiêu đơn giản hoá quy trình, thủ tục trong việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC, tạo thuận lợi cho việc tiếp tục sắp xếp ĐVHC các cấp trong thời gian tới.

VI. VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN CHÍNH PHỦ

Bộ Nội vụ xin ý kiến Chính phủ về 02 vấn đề trọng tâm sau đây:

1. Về mô hình tổ chức chính quyền địa phương

Thực hiện Hiến pháp năm 2013 và thể chế hoá quan điểm chỉ đạo của Đảng tại Nghị quyết số 18-NQ/TW, Nghị quyết số 27-NQ/TW về việc “*tiếp tục hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với các địa bàn đô thị, nông thôn, miền núi, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; giảm cấp chính quyền; xây dựng mô hình quản trị chính quyền địa phương phù hợp với*

⁶ Luật năm 2015 (sửa đổi năm 2019) quy định các nội dung này tại Chương VIII Thành lập, nhập, chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC.

từng địa bàn”, dự thảo Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) đã quy định cụ thể về mô hình tổ chức chính quyền địa phương tại các đơn vị hành chính đô thị, nông thôn, hải đảo và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, phù hợp với đặc thù của từng địa bàn.

Riêng đối với mô hình chính quyền đô thị là vấn đề quan trọng, nhận được sự quan tâm của các cơ quan trong hệ thống chính trị. Nhằm thực hiện quan điểm chỉ đạo của Đảng tại Nghị quyết số 06-NQ/TW của Bộ Chính trị⁷, trong đó xác định *đô thị hoá là một động lực quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội nhanh và bền vững, đề ra mục tiêu đẩy nhanh tốc độ và nâng cao chất lượng đô thị hoá (tỷ lệ đô thị hoá đến năm 2025 đạt tối thiểu 45%, đến năm 2030 đạt trên 50%)*, Bộ Nội vụ đề xuất và xin ý kiến Chính phủ về mô hình chính quyền đô thị như sau:

(1) *Mở rộng việc áp dụng mô hình chính quyền đô thị như của Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hải Phòng để áp dụng chung cho các thành phố trực thuộc trung ương khác (trừ thành phố Hà Nội thực hiện theo quy định của Luật Thủ đô); theo đó tại quận, phường thuộc quận, đơn vị hành chính cấp xã của thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương không tổ chức HĐND mà chỉ tổ chức UBND là cơ quan hành chính tại địa phương (chính quyền 01 cấp);*

(2) *Mở rộng việc áp dụng mô hình chính quyền đô thị đối với các thành phố thuộc tỉnh, theo đó tại thành phố thuộc tỉnh và đơn vị hành chính cấp xã trực thuộc không tổ chức HĐND mà chỉ tổ chức UBND là cơ quan hành chính tại địa phương.*

Đối với thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương⁸ (là đô thị có quy mô lớn, có tính độc lập và tự chủ cao, có chức năng đặc thù so với các quận) và thị xã thuộc tỉnh, thị xã thuộc thành phố trực thuộc trung ương⁹ (là mô hình đang trong tiến trình đô thị hoá, còn đan xen nhiều yếu tố giữa nông thôn và đô thị) vẫn tổ chức cấp chính quyền địa phương đầy đủ gồm có HĐND và UBND để bảo đảm phù hợp với đặc thù của các đô thị này.

Việc đề xuất mô hình tổ chức chính quyền địa phương như đề xuất tại dự thảo Luật bảo đảm thực hiện được chủ trương của trung ương về giảm cấp chính quyền địa phương, phân biệt rõ hơn về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy và phương thức hoạt động phù hợp với đặc điểm đô thị, nông thôn; nâng cao hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, tinh gọn tổ chức bộ máy và tinh giảm biên chế; đẩy mạnh tiến trình đô thị hóa của các địa phương, nhất là tại các địa bàn đang có tốc độ phát triển nhanh như các thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương

⁷ Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 24/01/2022 của Bộ Chính trị về quy hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển bền vững đô thị Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045

⁸ Hiện nay, có thành phố Thủ Đức thuộc Thành phố Hồ Chí Minh và thành phố Thủy Nguyên thuộc thành phố Hải Phòng; trong tương lai có thể có thêm các thành phố thuộc thành phố Hà Nội (thực hiện theo Luật Thủ đô).

⁹ Hiện nay, có 02 thị xã Hương Trà và thị xã Hương Thủy thuộc thành phố Huế. Riêng thị xã Sơn Tây thuộc thành phố Hà Nội đang áp dụng Luật Thủ đô, không áp dụng Luật Tổ chức chính quyền địa phương

2. Về xử lý vướng mắc giữa Luật Tổ chức chính quyền địa phương với các luật chuyên ngành khi quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương

Để triển khai có hiệu quả, đồng bộ các chủ trương của Đảng về đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị và đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, tạo sự chủ động cho chính quyền địa phương theo tinh thần “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm” qua đó nâng cao hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) đã quy định các nguyên tắc về phân định thẩm quyền, phân quyền, phân cấp, ủy quyền.

Tuy nhiên, tại các luật chuyên ngành hiện nay có nhiều quy định chưa bảo đảm tính thống nhất với nguyên tắc phân định thẩm quyền, phân cấp, phân quyền quy định trong dự thảo Luật này. Qua rà soát sơ bộ có *142 luật quy định nhiệm vụ, thẩm quyền của các cấp chính quyền* (HĐND và UBND cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã), trong đó có những việc quy định cho cả 03 cấp hoặc 02 cấp cùng thực hiện hoặc có sự chồng chéo về nhiệm vụ, thẩm quyền giữa các cấp chính quyền địa phương (*Phụ lục rà soát pháp luật kèm theo hồ sơ dự án Luật*).

Để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật và kịp thời xử lý vướng mắc liên quan đến quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và cơ quan nhà nước ở địa phương trong các luật chuyên ngành, *đặc biệt thực hiện ngay được việc phân cấp, phân quyền đang quy định tại các luật chuyên ngành* (khi chưa sửa được các luật chuyên ngành), Bộ Nội vụ đề xuất

(1) *Tại Điều 21 dự thảo Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) quy định giao Chính phủ căn cứ yêu cầu, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực trong từng giai đoạn, quyết định điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương đang quy định tại các luật chuyên ngành chưa phù hợp với nguyên tắc phân định thẩm quyền, phân quyền, phân cấp và nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương quy định tại Luật này¹⁰.*

(2) *Tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) bổ sung quy định cụ thể về nguyên tắc phân cấp theo hướng cơ quan phân cấp chịu trách nhiệm bảo đảm điều kiện về tài chính, nguồn nhân lực và các điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ phân cấp; cơ quan được phân cấp chịu trách nhiệm hoàn toàn việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp nếu cơ quan phân*

¹⁰ Khoản 3, khoản 4 Điều 21 dự thảo Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) quy định: “3. Trường hợp luật khác có liên quan quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp nhưng khác với quy định tại các Điều 17, 18, 19, 20 và các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương quy định tại Luật này thì phải điều chỉnh thống nhất với quy định của Luật này. 4. Căn cứ yêu cầu, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực trong từng giai đoạn, Chính phủ quyết định điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương trong các ngành, lĩnh vực cụ thể theo quy định tại khoản 3 Điều này”.

cấp đã bảo đảm các điều kiện thực hiện. Để kịp thời xử lý vướng mắc, bảo đảm yêu cầu hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, các cơ quan chủ động phân cấp trong tổ chức thực hiện dựa trên nguyên tắc mới về phân cấp được quy định tại Luật Tổ chức Chính phủ (sửa đổi) và Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi).

Trên đây là Tờ trình Chính phủ về dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi), Bộ Nội vụ kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- TTgCP, các PTTgCP (để b/c);
- Bộ Tư pháp;
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ trưởng Phạm Thị Thanh Trà (để b/c);
- Thứ trưởng Trương Hải Long;
- Lưu: VT, CQĐP (2b).

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**



Trương Hải Long