

ĐỔI MỚI MỐI QUAN HỆ GIỮA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN VỚI ỦY BAN NHÂN DÂN XÃ Ở VIỆT NAM THEO LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Lê Văn Minh¹

TÓM TẮT

Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) xã có vị trí, vai trò quan trọng trong việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị của địa phương, luôn được Đảng, Nhà nước quan tâm đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động. Trong những năm vừa qua, bên cạnh những đóng góp, thành tựu đã đạt được thì việc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương cấp xã còn nhiều hạn chế, tồn tại, trong đó có mối quan hệ giữa hai cơ quan tạo thành chính quyền địa phương cấp xã là HĐND và UBND xã. Trên cơ sở các quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi bổ sung năm 2019, nghiên cứu đã đánh giá mối quan hệ giữa HĐND với UBND xã trên thực tế, làm rõ những hạn chế, tồn tại, chỉ rõ những nguyên nhân đồng thời đưa ra một số giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa HĐND với UBND xã ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Từ khóa: Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân xã.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 sửa đổi bổ sung năm 2019 quy định, chính quyền xã bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân xã (sau đây gọi chung là HĐND và UBND). Đây là cấp chính quyền địa phương gần dân nhất, có quan hệ trực tiếp với Nhân dân là cầu nối để chuyển tải đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước đến với Nhân dân. HĐND và UBND có vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội của địa phương, là kênh quan trọng để Nhân dân trong xã thể hiện ý chí, nguyện vọng, quyền lực của mình. Mọi đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước có đi vào cuộc sống được hay không là một phần không nhỏ phụ thuộc vào hiệu quả hoạt động và sự phối hợp giữa HĐND với UBND. Từ thực tiễn hoạt động đã cho thấy, ở đâu giữa HĐND và UBND phối hợp hoạt động có hiệu lực, hiệu quả thì ở đó đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước được chấp hành nghiêm chỉnh, quyền của Nhân dân được bảo đảm.

2. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

2.1. Thực trạng mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân xã với Ủy ban nhân dân xã

Mối quan hệ giữa HĐND và UBND là mối quan hệ giữa cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương với cơ quan chấp hành của HĐND. Với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của

¹ Khoa Lý luận Chính trị - Luật, Trường Đại học Hồng Đức; Email: levanminh@hdu.edu.vn

mình, HĐND và UBND có vai trò quan trọng trong việc xây dựng và phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh, xây dựng chính quyền địa phương vững mạnh. Tuy nhiên, mục tiêu đó khó có thể đạt được nếu giữa HĐND và UBND không có sự phối hợp chặt chẽ trong quá trình thực hiện các chức năng, nhiệm vụ được giao.

HĐND và UBND luôn tồn tại song hành cùng với sự phát triển của đất nước, giữa chúng có mối quan hệ rất khăng khít không thể tách rời, không có HĐND thì UBND khó có thể hoàn thành được trọng trách của mình là quản lý tốt mọi mặt đời sống xã hội, vì HĐND là cơ quan đề ra nghị quyết để UBND thực hiện. Ngược lại, nếu không có UBND thì nghị quyết của HĐND khó có thể đi vào cuộc sống. Mối quan hệ giữa HĐND và UBND là mối quan hệ về tổ chức, thành lập và hoạt động, theo Khoản 1 Điều 8 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi bổ sung năm 2019 có quy định: “UBND do HĐND cùng cấp bầu, là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương, HĐND cùng cấp và cơ quan hành chính Nhà nước cấp trên”.

Mặc dù UBND là cơ quan chấp hành của HĐND, nhưng UBND có tính độc lập tương đối với HĐND. UBND thuộc hệ thống cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung, còn HĐND không phải là cơ quan cấp trên của UBND, không phải cơ quan lập pháp cũng không phải cơ quan tư pháp và hành pháp, được luật khẳng định là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Vì vậy, HĐND không có quyền ra lệnh hành chính đối với UBND, mặc dù UBND phải thi hành các nghị quyết của HĐND, nhưng UBND có địa vị pháp lý, thẩm quyền riêng, có tính độc lập tương đối với HĐND được Pháp luật quy định.

Mối quan hệ giữa HĐND và UBND là mối quan hệ phân công và phối hợp với nhau trong một chỉnh thể thống nhất của chính quyền cấp xã. Mỗi cơ quan có chức năng khác nhau: HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, UBND là cơ quan quản lý nhà nước, mối quan hệ này tạo ra khả năng, sức mạnh để thực hiện có hiệu quả quyền lực nhà nước. Trong mối quan hệ giữa HĐND với UBND, một điều dễ nhận thấy là vai trò của HĐND khá hạn chế. Trong các kỳ họp của HĐND, việc chuẩn bị chương trình làm việc cho Hội đồng, nội dung thảo luận cụ thể tại kỳ họp là do Thường trực HĐND chuẩn bị, sau khi thống nhất với các Ban để nêu nội dung chất vấn, làm thành văn bản gửi UBND chuẩn bị, việc UBND phải chuẩn bị trả lời chất vấn, chuẩn bị các nội dung cần trình HĐND để trình tại kỳ họp là hoàn toàn đúng theo luật và trên thực tế. Nhưng trên thực tế, các nội dung UBND chuẩn bị để trình HĐND ít khi bị HĐND phản bác, hầu như đều được HĐND đồng ý. Bởi việc họp HĐND chỉ là sự “diễn lại” nội dung mà Thường trực HĐND đã nhất trí, đồng ý với UBND. Vai trò quyết định của HĐND trên thực tế chỉ mang tính chất là đóng góp thêm cho hoàn thiện vào chủ trương, kế hoạch của UBND và để rồi thay cho UBND quyết định ban hành chủ trương, kế hoạch đó. Qua tìm hiểu thực tế, ít có trường hợp HĐND không chấp nhận hay bác bỏ phương án mà UBND trình Hội đồng. Việc xác định vai trò của UBND bên cạnh tính chất là cơ quan chấp hành của HĐND còn là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, trực thuộc hai chiều đã làm cho UBND có tính độc lập, không còn lệ thuộc vào HĐND như luật đã nêu.

Và chính đây cũng là nguyên nhân của tình trạng UBND thường phớt lờ các nghị quyết của HĐND, không tổ chức thực hiện tốt các nghị quyết của HĐND, vai trò giám sát của HĐND đối với UBND là hết sức hình thức, chiếu lệ. Với mong muốn khắc phục tình trạng này, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã thành lập ra Thường trực HĐND.

Song từ khi có cơ quan (bộ phận) này thì mối quan hệ giữa HĐND và UBND càng ngày càng xa rời hơn so với mô hình lý luận: UBND tồn tại như một cơ quan hành chính nhà nước chỉ lo thực hiện những hoạt động hành chính do cấp trên phân cấp. Còn HĐND lại muốn có bộ máy giúp việc để thực hiện các hoạt động của mình. Cách tổ chức như hiện nay gây nhiều mâu thuẫn giữa UBND với HĐND và với cả cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.

Trên thực tế, HĐND không đảm đương hết các chức năng, nhiệm vụ là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, cũng như UBND cũng là biểu hiện hai mặt: Hoặc là lấn át HĐND làm nó trở nên hình thức hoặc là núp bóng HĐND để trốn tránh trách nhiệm thi hành những mệnh lệnh hành chính của cấp trên, tình trạng này bắt nguồn từ quy định, yêu cầu mọi sự chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên đối với chính quyền xã là phải theo kênh HĐND. Tuy nhiên, khi quy định tổ chức và hoạt động của UBND, do nhiều nguyên nhân, trong đó có thể là do vai trò truyền thống của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên và cũng có thể là do HĐND với hình thức làm việc theo chế độ kỳ họp, hội nghị mỗi năm HĐND chỉ họp 2 kỳ, có thể họp bất thường, mỗi một kỳ họp thời gian chỉ kéo dài một ngày. Như vậy, một năm HĐND chỉ làm việc có hai ngày trong khi đó một nửa thời gian giành cho việc khai mạc, giới thiệu đại biểu, đọc báo cáo, thời gian giành cho việc thảo luận ít, kỳ họp thường diễn ra vội vã, hình thức, thời gian không đủ để thảo luận nghiêm túc về những vấn đề quan trọng của địa phương nên không phát huy được tinh thần dân chủ và trí tuệ tập thể, kỳ họp chưa thực sự là diễn đàn của Nhân dân, là nơi để Nhân dân thể hiện ý trí, thực hiện quyền lực của mình. Do HĐND chưa kham nổi chức năng, nhiệm vụ của cơ quan quyền lực nhà nước tại địa phương, nên đã xác định UBND, bên cạnh tính chất là cơ quan chấp hành của HĐND, còn là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, trực thuộc hai chiều, vừa chịu trách nhiệm trước HĐND vừa chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Chính tính chất thứ hai này của UBND đã làm cho nó có tính độc lập, không còn lệ thuộc vào HĐND như lý luận nêu trên và chính đây cũng là nguyên nhân của tình trạng UBND coi thường HĐND, không tổ chức thực hiện tốt các nghị quyết của HĐND. Vai trò giám sát của HĐND đối với UBND là hết sức hình thức, chiếu lệ.

2.2. Một số kiến nghị nhằm đổi mới mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân xã với Ủy ban nhân dân xã

Thứ nhất, trong tổ chức và hoạt động của HĐND, UBND các quy định của pháp luật cần phải quy định tính độc lập tương đối đối với các cơ quan nhà nước cấp trên, đẩy mạnh việc phân quyền cho chính quyền địa phương trong đó có chính quyền xã theo hướng chính quyền xã quyết định những vấn đề cơ bản và quan trọng của xã theo quy định của pháp luật. Việc phân quyền được thực hiện theo nguyên tắc việc gì chính quyền xã làm được thì giao cho HĐND, UBND làm, trung ương và cơ quan nhà nước cấp trên chỉ làm những gì mà địa phương làm không tốt hơn, cần phải phân rõ trách nhiệm của từng cấp chính quyền địa phương, cấp này làm thì cấp kia không làm và như vậy thì quyền của mỗi cấp chính quyền mang tính chủ động và tương đối độc lập.

HĐND, UBND cấp xã được phân cấp, phân quyền, giao nhiệm vụ thì đồng thời cũng được phân bổ ngân sách và các điều kiện về cơ sở vật chất, tiềm lực để thực hiện nhiệm vụ của mình. Đẩy mạnh việc phân quyền cho chính quyền xã nhằm giảm bớt sự can thiệp của cơ quan nhà nước cấp trên đến hoạt động của UBND và làm cho HĐND thực quyền hơn, Tuy nhiên, đi liền với việc phân quyền phải tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên đối với chính quyền cấp xã.

Thứ hai, từ thực tiễn mô hình tổ chức, hoạt động chính quyền địa phương của các nước phát triển trên thế giới trong giai đoạn hiện nay, bài học kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam là phải tăng quyền tự quyết, tự chủ cho chính quyền cấp xã, xây dựng HĐND, UBND là cơ quan tự quản ở địa phương, đây là một xu hướng của nhiều quốc gia trên thế giới. HĐND, UBND cần phải được đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động để giải quyết tốt nhu cầu đời sống ngày càng cao của người dân. Việc giao quyền tự quản, tự chủ phải gắn liền với việc tăng cường sự giám sát chặt chẽ của trung ương, của cơ quan nhà nước cấp trên đối với chính quyền cấp xã, đó là việc làm cần thiết nhằm phát huy hiệu quả đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước phục vụ Nhân dân ngày càng tốt hơn. Tăng tính độc lập, tự chủ, thực quyền cho HĐND, UBND nhưng vẫn phải bảo đảm nguyên tắc quyền lực Nhà nước là tập trung thống nhất.

Chúng ta có nhiều cấp chính quyền địa phương và nhiều cơ quan nhà nước khác nhau trong hệ thống chính quyền địa phương, nhưng chính quyền cấp xã là những cơ quan thích hợp nhất cho việc xây dựng mô hình chính quyền địa phương tự quản. Bởi cấp xã là đơn vị hành chính - vùng lãnh thổ cơ bản, mang tính tự nhiên của cộng đồng dân cư địa phương là nơi hàng ngày chính quyền tiếp xúc trực tiếp với Nhân dân, gắn bó, liên hệ mật thiết với Nhân dân, chính quyền ở ngay trong lòng dân, phạm vi những vấn đề thuộc thẩm quyền, chức năng giải quyết của chính quyền cấp xã thường trực tiếp liên quan đến sinh hoạt hàng ngày của người dân, các quy định của cơ quan nhà nước cấp trên đều dồn về chính quyền cấp xã. Vì vậy, chính quyền cấp xã là chủ thể tổ chức triển khai thực hiện là chính, đáng chú ý là tất cả những việc làm đó đều liên quan trực tiếp đến người dân trên địa bàn nên người dân có điều kiện để trực tiếp kiểm tra, giám sát hoạt động giữa HĐND với UBND.

Thứ ba, hiện nay HĐND không có bộ máy giúp việc riêng, hoạt động của HĐND chủ yếu dựa vào Thường trực HĐND gồm 2 thành viên, trong đó chỉ có Phó chủ tịch HĐND là chuyên trách và hai Ban của HĐND, tất cả thành viên các Ban đều kiêm nhiệm với một cơ cấu như vậy, nên HĐND rất khó để thực hiện tốt các nhiệm vụ, quyền hạn của mình nếu không thông qua UBND. Trong mối quan hệ giữa HĐND với UBND cần bảo đảm sự gắn kết giữa hai cơ quan này, không nên để UBND vừa là cơ quan chấp hành của HĐND đồng thời chịu sự chỉ đạo, trực thuộc cơ quan nhà nước cấp trên về hoạt động như hiện nay. Việc quy định như vậy, cùng với các nhiệm vụ, quyền hạn mà luật quy định cho UBND thì trên thực tế trọng tâm hoạt động của chính quyền cấp xã nằm trong hoạt động của UBND, đã làm cho UBND có tính độc lập, không còn phụ thuộc vào HĐND như Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi bổ sung năm 2019 đã quy định, trong quá trình hoạt động UBND phần lớn tập trung thực hiện những hoạt động do cấp trên phân cấp và ít quan tâm đến sự chỉ đạo, thực hiện nghị quyết của HĐND. Vì vậy, hoạt động của UBND làm cho vị trí, vai trò của HĐND trở nên mờ nhạt và không tránh khỏi căn bệnh hình thức của tình trạng “quyền lực mà không quyền lực”. Chức năng quản lý hành chính nhà nước tại xã cần giao cho HĐND và UBND cùng nhau thực hiện, không quy định riêng cho mình UBND như hiện nay và hoạt động trên trên tinh thần tự quản.

3. KẾT LUẬN

Như vậy, việc đổi mới mối quan hệ giữa HĐND và UBND cấp xã sẽ góp phần đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động cho chính quyền địa phương cấp xã, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội của địa phương, phù hợp với tinh thần đổi mới

tổ chức nâng cao hiệu quả hoạt động, tinh gọn bộ máy nhà nước, đặc biệt là chính quyền địa phương các cấp đã được Nghị quyết Đại hội Đảng các cấp đề cập. Đặc biệt là Nghị quyết số 18/NQ-TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả đã chỉ rõ: “Từng bước sắp xếp, kiện toàn, tổ chức lại đơn vị hành chính cấp xã chưa đủ tiêu chuẩn theo quy định của pháp luật; khuyến khích sáp nhập, tăng quy mô các đơn vị hành chính các cấp ở những nơi có đủ điều kiện để nâng cao năng lực quản lý, điều hành và tăng cường các nguồn lực của địa phương,... Rà soát, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các quy định của Đảng, Nhà nước về tổ chức bộ máy của các cấp, các ngành, các địa phương, bảo đảm đồng bộ, thống nhất. Mạnh dạn thí điểm một số mô hình mới về thu gọn tổ chức bộ máy và kiêm nhiệm chức danh để tinh gọn đầu mối, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động” [1].

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Bộ Chính trị (2017), *Nghị quyết số 18/NQ-TW ngày 25/10/2017 về 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*, Hà Nội.
- [2] Bộ Chính trị (2018), *Nghị quyết số 37/NQ-TW ngày 24/12/2018 về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện và cấp xã*, Hà Nội.
- [3] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb. Chính trị Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
- [4] Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), *Hiến pháp nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.
- [5] Quốc Hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi bổ sung năm 2019*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.

INNOVATING THE RELATIONSHIP BETWEEN PEOPLE'S COUNCIL AND COMMUNE PEOPLE'S COMMITTEE IN VIETNAM UNDER THE LAW ON ORGANIZATION OF LOCAL GOVERNMENT

Le Van Minh

ABSTRACT

The People's Council and People's Committee at the commune level hold important positions and roles in carrying out the local political tasks. They have consistently received attention from the Party and the State, which have focused on renewing their organization and improving operational efficiency in recent years. Despite their contributions and achievements, the organization and activities of the commune-level local government still have many limitations and issues, including the relationship between the two bodies that form the commune-level local government, namely the

People's Council and the People's Committee at the commune level. Based on the provisions of the 2015 Law on the Organization of Local Governments, amended and supplemented in 2019, this article evaluates the actual relationship between the People's Council and the People's Committee at the commune level, clarifies the limitations and issues, identifies the causes, and proposes some solutions to improve the legal provisions regarding the relationship between the People's Council and People's Committee at the commune level in Vietnam in the current period.

Keywords: *People's Council, Commune People's Committee.*

* Ngày nộp bài: 28/5/2024; Ngày gửi phản biện: 28/5/2024; Ngày duyệt đăng: 13/6/2024