**THỰC TRẠNG PHÂN ĐỊNH THẨM QUYỀN GIỮA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC Ở TRUNG ƯƠNG VÀ ĐỊA PHƯƠNG TẠIVIỆT NAM HIỆN NAY**

**Nguyễn Văn Phụng**

1. **Mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương trong cơ chế phân định thẩm quyền**

Khoản 2 Điều 112 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương”. Đây là một định hướng quan trọng trong việc thực hiện quyền lực có tính nền tảng, có ảnh hưởng quyết định đến tổ chức bộ máy nhà nước ta, đồng thời đòi hỏi phải phân cấp thật rõ ràng về nhiệm vụ, quyền hạn giữa trung ương, địa phương và giữa mỗi cấp chính quyền địa phương. Quy định tại khoản 3 “Trong trường hợp cần thiết, chính quyền địa phương được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó” đã khắc phục tình trạng nhiều nhiệm vụ của trung ương được giao cho địa phương thực hiện nhưng chỉ giao việc mà không kèm theo các bảo đảm, điều kiện vật chất, nhân lực để thực hiện công việc. Đây là quy định mới của Hiến pháp năm 2013 so với các bản Hiến pháp trước đó. Việc xác định nguyên tắc trong Hiến pháp đảm bảo tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm phát huy mọi tiềm năng, thế mạnh của các cấp chính quyền địa phương. Nhằm cụ thể hóaĐiều 112 Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã có những quy định cụ thể hóa sự phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương trên một số nội dung. Điều đó là cơ sở để giải quyết những hạn chế, bất cập trong phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương hiện nay, cụ thể:

06 nguyên tắc quy định việc phân định thẩm quyền

*Thứ nhất,* 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;

*Thứ hai,* 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;

*Thứ ba,* 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;

*Thứ tư,* 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;

*Thứ năm,* 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;

*Thứ sáu,* 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.

* 1. **Một số vấn đề đặt ra trong phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay**

Cùng với quá trình xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta, việc phânđịnh thẩm quyền quản lý của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương có vị trí, ý nghĩa rất quan trọng. Vấn đề này đã được xác định trong các văn kiện của Đảng và được quy định cụ thể trong Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và các văn bản pháp luật khác, thể hiện sự nhất quán trong công tác lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng và sự quản lý phù hợp, thống nhất của Nhà nước. Trong thời gian tới, nhằm góp phần phát huy hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, thúc đẩy phát triển kinh tế ­ xã hội, trên cơ sở quy định của pháp luật, cần tiếp tục quan tâm, giải quyết tốt hơn một số vấn đề trong bảo đảm sự phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương là: Thứ nhất, mặc dù Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã có hiệu lực thi hành, song việc xác định thẩm quyền còn chưa thật chi tiết, dẫn đến quá trình thực hiện còn lúng túng, thiếu thống nhất, tiến độ còn chậm. Vì vậy, cần có sự rà soát, đánh giá cụ thể về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan (bao gồm cả cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương và địa phương, cũng như các cấp chính quyền địa phương). Có như vậy, việc phân cấp mới sát với thực tiễn, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, năng lực quản lý của chính quyền địa phương; phù hợp với điều kiện, đặc điểm của nông thôn, đô thị, hải đảo, với đặc thù của các ngành, lĩnh vực. Thứ hai, trên cơ sở quy định của Hiến pháp, pháp luật, Chính phủ cần sớm ban hành các văn bản hướng dẫn, quy định cụ thể về thực hiện việc phân cấp, phân quyền, trên cơ sở bảo đảm nguyên tắc tổ chức thực hiện quyền lực của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đồng thời bảo đảm tính đặc thù của mỗi loại, mỗi cấp chính quyền địa phương, nhằm phát huy các lợi thế và khắc phục những hạn chế, khó khăn trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương. Thứ ba, nghiên cứu để sớm ban hành Luật Đơn vị hành chính ­ kinh tế đặc biệt, nghị quyết về thí điểm cơ chế đặc thù, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh. Trong đó, tập trung xây dựng một số cơ chế, chính sách đặc thù nhằm phân định thẩm quyền (phân cấp, ủy quyền) đối với chính quyền địa phương nói chung và đối với chính quyền một số thành phố trực thuộc Trung ương, đơn vị hành chính ­ kinh tế đặc biệt nói riêng, để tăng cường nguồn lực và tạo động lực phát triển mới cho các cấp chính quyền địa phương. Thứ tư, tăng cường thực hiện cơ chế ủy quyền của các chủ thể có thẩm quyền được quy định tại khoản 7, Điều 22 và khoản 6, Điều 29 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Theo đó, chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện chỉ được phép ủy quyền cho cấp phó của mình hoặc người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân cấp mình mà không được ủy quyền cho chủ tịch ủy ban nhân dân cấp dưới. Quy định này là phù hợp và sẽ góp phần đẩy mạnh việc phân cấp trong công tác quản lý nhà nước ở các cấp chính quyền địa phương; bảo đảm quy định chặt chẽ, gắn với cơ chế chịu trách nhiệm của người, cấp được ủy quyền, tránh trường hợp ủy quyền tràn lan, không có tổ chức, cá nhân chịu trách nhiệm khi xảy ra vi phạm. Đồng thời, bảo đảm sự thống nhất giữa Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và các quy định pháp luật khác có liên quan.

* 1. **Một số đề xuất nhằmnâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương trong phân định thẩm quyền**

*Thứ nhất,* Nhận thức rõ tính tất yếu khách quan của quá trình trình phi tập trung hóa với các nội dung phân cấp.

Trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền, cải cách nền hành chính nhà nước và hội nhập quốc tế, thực hiện phân cấp ngày càng đầy đủ, toàn diện hơn tiến đến tự quản địa phương là yêu cầu có tính quy luật, không thể trì hoãn được. Đó là quá trình chuyển đổi phương thức thực thi quyền lực nhà nước tập trung quan liêu sang dân chủ; là chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương các cấp nhằm mục tiêu hiệu quả. Phân cấp, phân quyền không có nghĩa là làm giảm vai trò của Trung ương mà ngược lại Trung ương làm đúng việc phải làm là xây dựng chính sách, pháp luật và giải quyết các vấn đề có tính chiến lược, đồng thời thúc đẩy tính độc lập, chịu trách nhiệm trong quá trình ra quyết định và tổ chức thực hiện của chính quyền địa phương các cấp.

Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và tự quản chính quyền địa phương gắn liền với việc thiết lập chính quyền Trung ương đủ mạnh, có hiệu lực và hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, cùng với cơ chế phát huy dân chủ, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân, các tổ chức xã hội tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước. Thực hiện phân cấp, phân quyền, tự quản địa phương phải bảo đảm: 1) Thẩm quyền quyết định của Hội đồng dân cử; 2) Trách nhiệm giải trình; 3) Sự tuân thủ các qui định của pháp luật; 4) Công khai, minh bạch, sự giám sát của người dân; 5) Trình độ, năng lực thực thi công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức; 6) Cơ chế tài phán của tòa án [1, *tr.4*]

*Thứ hai,* cần quy định cụ thể hơn nữa trách nhiệm riêng biệt giữa cơ quan hành chính và người đứng đầu cơ quan hành chính để hạn chế tình trạng chồng chéo trách nhiệm và trốn tránh trách nhiệm khi thực hiện phân cấp, phân quyền.

Tình trạng đùn đẩy trách nhiệm và trốn tránh trách nhiệm trong nội bộ cơ quan hành chính khi xảy ra mâu thuẫn và tranh chấp là rất phổ biến. Điều này xảy ra do luật thiếu quy định về việc chịu trách nhiệm đối với hậu quả của phân cấp, phân quyền. Nhiều hoạt động trong cơ chế phân cấp, phân quyền không hiệu quả và bị trì hoãn tại các cơ quan hành chính địa phương có nguyên nhân là hậu quả không có người chịu trách nhiệm giải quyết. Chính vì không có người chịu trách nhiệm giải quyết nên những vấn đề xảy ra khi thực hiện phân cấp, phân quyền phải gác lại hoặc hủy bỏ mà không tìm ra nguyên nhân hoặc phương hướng tiếp tục, cho nên rất nhiều vấn đề khi áp dụng phân cấp, phân quyền không thuận lợi và kết quả không cao.

Để khắc phục tình trạng này, pháp luật cần phải có những quy định chi tiết rõ ràng hơn về việc quy trách nhiệm khi thực hiện phân cấp, phân quyền, hạn chế tình trạng “cha chung không ai khóc” và đùn đẩy trách nhiệm giữa các công nhân viên chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Để làm được điều này, các quy phạm pháp luật về quy trách nhiệm cụ thể cho cá nhân, tập thể cơ quan hành chính nên được đưa vào trong các quyết định phân cấp, phân quyền hoặc quy định cụ thể tại các văn bản pháp luật có điều chỉnh về phân cấp, phân quyền. Điều này sẽ giúp cho cơ chế phân cấp, phân quyền được đảm bảo thực hiện và quán triệt trách nhiệm nếu xảy ra tranh chấp và hậu quả tiêu cực, giúp cơ chế này hoạt động hiệu quả hơn và được áp dụng một cách triệt để từ khâu bắt đầu đến khi kết thúc.

Muốn tăng cường phạm vi áp dụng phân cấp, phân quyền, việc đầu tiên là phải xác định những vấn đề cần phải phân cấp, phân quyền cho từng đơn vị hành chính công [15. *tr.12*], căn cứ vào tình hình thực tế, khả năng giải quyết và thực hiện nhiệm vụ của tập thể cơ quan hành chính được phân cấp, phân quyền để giao trách nhiệm phù hợp. Đồng thời, thiết lập cơ chế thanh tra, kiểm tra hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước được phân cấp, phân quyền một cách thường xuyên, theo sát nhiệm vụ thông qua các đội thanh tra, kiểm tra, các nhân viên thực hiện nhiệm vụ kiểm tra, rà soát do chính quyền thành lập. Muốn thực hiện thanh tra, kiểm tra hiệu quả thì việc thành lập đội thanh tra là hết sức quan trọng và cần thiết, nó có vai trò đôn đốc, xác minh và kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ được giao.Chính vì vậy, đối với phân cấp, phân quyền, việc thực hiện thanh tra, kiểm tra là mục tiêu hoàn thành tốt nhiệm vụ.