

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

PHẠM VĂN ĐẠT. *Đổi mới tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay*

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp

Mã số: 62381001

Đô thị là khu vực giữ vai trò đầu tàu trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Đặc điểm của đô thị khác với những đơn vị hành chính không phải đô thị, bởi vậy trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá, cần phải xây dựng một hệ thống chính quyền đô thị hiện đại. Tuy nhiên, còn rất nhiều mâu thuẫn trong quy định pháp luật hiện hành về tổ chức chính quyền đô thị hiện nay. Vì vậy, tiếp tục đổi mới tổ chức chính quyền đô thị là một vấn đề lớn và cấp bách trong đổi mới những quy định của Hiến pháp, pháp luật về tổ chức hội đồng nhân dân (HĐND), ủy ban nhân dân (UBND). Với những lý do trên, tác giả đã chọn đề tài “Đổi mới tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay” cho luận án của mình với 4 chương.

Chương 1 *tổng quan tình hình nghiên cứu* liên quan đến đề tài.

Chương 2 làm rõ *cơ sở lý luận của đổi mới tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay*.

Tác giả quan niệm, chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay là bộ máy điều hành, quản lý công việc của nhà nước ở đơn vị hành chính đô thị; là một loại chính quyền địa phương trong hệ thống bộ máy chính quyền nhà nước; gồm chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương, chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh và chính quyền thị trấn.

Thực tế, chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay được tổ chức giống như chính quyền ở nông thôn, không có đặc điểm riêng, nhưng vẫn phải thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước mang đặc điểm đô thị. Điều này đã tạo ra mâu thuẫn giữa tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị.

Tổ chức chính quyền đô thị là những quy định pháp luật của luật Hiến pháp về mô hình tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động đối với chính quyền nhà nước ở đô thị (HĐND và UBND ở đô thị) nhằm thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước đối với đô thị. Do vậy, tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay, theo quan điểm của luận án, là những quy định của pháp luật hiện hành về tổ chức và hoạt động đối với chính quyền đô thị.

Đổi mới tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay được hiểu là việc thay đổi những quy định pháp luật cũ về tổ chức và hoạt động đối với chính quyền đô thị bằng những quy định pháp luật mới (pháp luật đã được thay thế và pháp luật hiện hành) về tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị, nhằm xây dựng, hoàn chỉnh mô hình tổ chức chính quyền đô thị hiện đại, đáp ứng yêu cầu hoạt động quản lý nhà nước đối với đô thị. Từ đó làm cơ sở pháp lý để áp dụng trên thực tế đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị nhằm hoàn chỉnh hơn nữa thực tế tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay.

Tiếp theo những vấn đề lý luận chung về đổi mới chính quyền đô thị, ở cuối chương 2, tác giả khái quát về tổ chức chính quyền đô thị ở một số thành

phố trên thế giới như London, Tokyo, Bangkok,... để rút ra những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam hiện nay.

Chương 3 phân tích *quá trình phát triển và thực trạng đổi mới tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay*.

Theo tác giả luận án, Sắc lệnh số 77/SL ngày 21/12/1945 là văn bản tiêu biểu, đầu tiên quy định một cách riêng biệt và đầy đủ về tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị ở nước ta. Sau khi Sắc lệnh này hết hiệu lực, trong suốt một thời gian dài từ khi hoà bình lập lại ở miền Bắc (1954) và sau khi thống nhất đất nước (1975), tổ chức chính quyền đô thị dường như bị lãng quên, thay vào đó là một mô hình tổ chức, hoạt động như nhau đối với chính quyền địa phương ở cả đô thị và nông thôn. Chỉ hai đô thị lớn là Hà Nội và Hải Phòng là được tổ chức theo mô hình chính quyền có tính chất của chính quyền đô thị từ năm 1974. Việc phục hưng, đổi mới tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta được đánh dấu bắt đầu bằng Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 và một số văn bản sau đó.

Đổi mới tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay được thể hiện trong Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, trong Nghị quyết số 26/2008/NQ-QH12, ngày 15/11/2008 về việc thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường. Bên cạnh đó còn có các nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội triển khai thực hiện Nghị quyết này, như: Nghị quyết số 724/2009/UBTVQH12 ngày 16/1/2009 về danh sách huyện, quận, phường của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường; Nghị quyết số 725/2009/UBTVQH12 ngày 16/1/2009 về

điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của UBND huyện, quận, phường nơi không tổ chức HĐND.

Như vậy, đã có sự ra đời, tồn tại, thụt lùi rồi lại phục hưng tổ chức chính quyền đô thị. Điều này thể hiện chính quyền đô thị ở nước ta phát triển theo đường xoắn ốc.

So với Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND các cấp một cách rõ ràng, cụ thể, chi tiết hơn, phân cấp cụ thể trong từng nội dung của các nhiệm vụ, quyền hạn mà HĐND và UBND cấp tỉnh, huyện, xã phải thực hiện trong việc quản lý nhà nước. Bên cạnh đó còn quy định thêm, riêng biệt về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND thành phố trực thuộc Trung ương, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, phường trong hoạt động quản lý nhà nước ở những đơn vị hành chính đặc thù - đô thị.

Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 và các nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, quyết định của Thủ tướng Chính phủ đã dẫn tới thay đổi mô hình tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền địa phương nói chung và chính quyền đô thị nói riêng. Tuy nhiên, việc đổi mới này mới chỉ tập trung vào đổi mới chính quyền thành phố, thị xã mà chưa đẩy mạnh đổi mới chính quyền thị trấn. Bởi vậy, việc đổi mới chính quyền đô thị chưa triệt để vì chính quyền đô thị ở thị trấn vẫn giữ nguyên theo Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003.

Bên cạnh đó, chính quyền đô thị tuy đã được đổi mới nhưng hiệu quả quản lý

nhà nước ở các đô thị hiện nay còn chưa cao, vẫn còn nhiều tồn tại, hạn chế trong quản lý nhà nước đối với kinh tế; nhà ở, đất đai; quy hoạch, xây dựng, kiến trúc; cơ sở hạ tầng kỹ thuật và cơ sở hạ tầng xã hội; văn hoá-xã hội; an ninh-trật tự...

Trên cơ sở thực trạng trên, ở chương 4, tác giả đưa ra những *quan điểm, mục tiêu, phương hướng và giải pháp đổi mới tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay*.

Về quan điểm, việc đổi mới chính quyền đô thị phải phù hợp với đặc điểm quản lý đô thị, phân biệt với chính quyền không phải đô thị. Chính quyền đô thị gồm HĐND và cơ quan thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính. Để xây dựng chính quyền đô thị thì cần thực hiện thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị. Bên cạnh đó, phải tiến hành đồng thời với đổi mới tổ chức chính quyền địa phương và gắn liền với quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền.

Về mục tiêu, đổi mới chính quyền đô thị nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước của chính quyền đô thị, nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công, đáp ứng tốt hơn nhu cầu ngày càng cao, đa dạng của người dân. Đổi mới tổ chức chính quyền đô thị còn nhằm góp phần quan trọng vào quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền, bảo vệ con người; bảo đảm công bằng xã hội, phục vụ nhân dân ngày càng tốt hơn, có hiệu quả và có trách nhiệm hơn.

Về phương hướng, xây dựng chính quyền đô thị hiện đại theo mô hình chính quyền một cấp, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước tập trung thống nhất,

hiệu lực mạnh, dân chủ, bao gồm: một cơ quan quyền lực nhà nước là HĐND; một cơ quan quản lý nhà nước ở đô thị là Thị trưởng do nhân dân trực tiếp bầu ra.

Xuất phát từ những quan điểm, mục tiêu và phương hướng đã đề ra, các giải pháp cụ thể được tác giả đề xuất để trực tiếp hoặc hỗ trợ gián tiếp cho đổi mới tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay bao gồm:

- Đổi mới nhận thức về chính quyền đô thị.
- Phát huy dân chủ, tập hợp trí tuệ của nhân dân và các nhà khoa học.
- Sửa đổi, bổ sung, thay thế những quy định của Hiến pháp, luật.
- Nâng cao chất lượng hoạt động cung ứng dịch vụ công.
- Phát triển kinh tế.
- Chống tham nhũng, lãng phí.
- Chủ động, tích cực hội nhập quốc tế một cách toàn diện, sâu sắc.
- Đổi mới quy định pháp luật để nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức.
- Áp dụng khoa học kỹ thuật vào đổi mới.
- Đổi mới văn hoá đô thị.
- Đổi mới tổ chức và hoạt động trong hệ thống chính trị tại đô thị.
- Có lộ trình, bước đi cụ thể, thích hợp.

Hội thảo được bảo vệ thành công tại Hội đồng chấm luận án cấp học viện, họp tại Học viện Khoa học xã hội, Viện Khoa học xã hội Việt Nam (nay là Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam), tháng 12/2012 □

HOÀI PHÚC
giới thiệu