

PHÂN ĐỊNH THẨM QUYỀN CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG VÀ ỦY QUYỀN CHO CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở ĐỊA PHƯƠNG

TRẦN THÁI DƯƠNG *

Tóm tắt: Bài viết phân tích, bình luận một số điểm trong nhận thức lí luận, quy định của pháp luật hiện hành về khái niệm và nguyên tắc, các hình thức phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương và uỷ quyền cho cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương; chỉ ra những điểm mới được sửa đổi, bổ sung có liên quan; nêu ý kiến nhận xét, gợi mở nhằm tiếp tục hoàn thiện pháp luật về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương và uỷ quyền cho cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

Từ khoá: Chính quyền địa phương; cơ quan; hành chính nhà nước; phân định thẩm quyền; uỷ quyền

Nhận bài: 20/8//2020

Hoàn thành biên tập: 28/01/2021

Duyệt đăng: 17/02/2021

LOCAL AUTHORITY DIVISION AND AUTHORIZATION GRANTING TO ADMINISTRATIVE AGENCIES

Abstract: The paper analyses and discusses some points in theoretical awareness as well as in current legal provisions on concept, principals and forms of local authority division and authorization granting to local public administrative agencies; the paper also figures out new points that have been included when amending laws and proposes some ideas to improve legal provisions on local authority division and authorization granting to local administrative agencies.

Keywords: Local authority; public administrative agencies, authority division, authorization

Received: Aug 20th, 2020; Editing completed: Jan 28th, 2021; Accepted for publication: Feb 17th, 2021

Tại các quốc gia có nền hành chính phát triển trên thế giới, việc phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương đã có quá trình phát triển khá lâu dài, theo xu hướng ngày càng đề cao chế độ tự quản địa phương. Ở Việt Nam, sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành và có hiệu lực thực thi, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sau đây gọi tắt là Luật năm 2015) đã có những quy định cụ thể hóa bước đầu nhưng còn chưa thật rõ ở một số điểm về nguyên tắc, hình thức phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương và uỷ quyền cho cơ quan

hành chính nhà nước ở địa phương (uỷ quyền hành chính). Sau khoảng 3 năm thực hiện, trước những đòi hỏi cấp bách về đổi mới hệ thống chính trị, kiện toàn bộ máy nhà nước, bảo đảm kiểm soát quyền lực nhà nước, cải cách hành chính, phát huy dân chủ theo định hướng của Đảng, việc hoàn thiện các quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương, uỷ quyền hành chính càng trở nên bức thiết.⁽¹⁾ Luật Sửa đổi

(1). Chính phủ, Tờ trình Dự án Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương, <http://duthaoonline.quochoi.vn/Pages/dsduthao/chitietduthao.aspx?id=1654>, truy cập 03/11/2020.

* Tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội
E-mail: tranthaiduong@hlu.edu.vn

một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương được Quốc hội khóa XIV kỳ họp thứ 8 thông qua ngày 22/11/2019, có hiệu lực từ ngày 01/7/2020 (sau đây gọi tắt là Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã ghi nhận bước phát triển mới theo tinh thần nêu trên nhưng vẫn còn một số vấn đề chưa được thể hiện một cách rõ ràng, thống nhất và đồng bộ, cần phải tiếp tục được hoàn thiện.

1. Về khái niệm và nguyên tắc phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương

1.1. Về khái niệm phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương

Tuy không được định nghĩa chính thức và các nhà khoa học cũng có những cách hiểu khác nhau⁽²⁾ nhưng qua quy định của Hiến pháp và luật hiện hành, có thể nêu khái quát: chính quyền địa phương là thiết chế nhà nước được lập ra từ địa phương để thực thi các công việc nhà nước trong phạm vi đơn vị hành chính nhất định,⁽³⁾ gồm: 1) tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương; 2) quyết định các

vấn đề của địa phương do luật định.⁽⁴⁾ Ở Việt Nam hiện nay, có thể nói đây là điểm mấu chốt để đi đến nhận thức về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương trong mối tương quan giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương. Rõ ràng, chính quyền địa phương có thẩm quyền chung trên tất cả các mặt quản lý nhà nước ở đơn vị hành chính tương ứng. Tuy nhiên, khác với thẩm quyền của chính quyền trung ương, thẩm quyền (nhiệm vụ, quyền hạn) của chính quyền địa phương phải được xác định bằng cách phân định theo những nguyên tắc, hình thức nhất định, thể hiện mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương mà có ý kiến gọi đây chỉ là dạng thức “chia sẻ” quyền hạn của trung ương hoặc của cấp trên cho địa phương, cấp dưới.⁽⁵⁾ Trong mối quan hệ giữa trung ương với địa phương, thẩm quyền của chính quyền địa phương không chỉ bị giới hạn trong phạm vi từng đơn vị hành chính lãnh thổ mà còn bị giới hạn bởi thẩm quyền của chính quyền trung ương và thẩm quyền của chính quyền cấp trên. Nói cách khác, trong quá trình quản trị quốc gia, quản trị địa phương, các cơ quan nhà nước ở trung ương và chính quyền cấp trên sẽ phải phân định thẩm quyền, xác định nhiệm vụ, quyền hạn cho chính quyền địa phương các cấp với phạm vi nhất định, dựa trên các nguyên tắc

(2). Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp, *Từ điển Luật học*, Nxb. Từ điển bách khoa - Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2006, tr. 138; Trương Đắc Linh, “Bàn về khái niệm CQĐP và tên gọi của Luật tổ chức HĐND và UBND hiện hành”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 2/2001, tr. 17 - 21; Mai Văn Thắng, *Tàn mạn về thuật ngữ chính quyền địa phương*, <http://maivanthangsl.blogspot.com/2015/08/tan-man-ve-thuat-ngu-chinh-quyen-ia.html>, truy cập 04/11/2020; Nguyễn Văn Cương (chủ biên), *Về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2015, tr. 25 - 30.

(3). Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2019, tr. 588.

(4). Khoản 1 Điều 112 Hiến pháp năm 2013.

(5). Trương Thị Hồng Hà (chủ biên), *Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay* (sách chuyên khảo); Nxb. Chính trị quốc gia-Sự thật, Hà Nội, 2017, tr. 265; Nguyễn Hoàng Anh, “Phân cấp, phân quyền và thực tiễn triển khai theo Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Khoa học, Đại học Quốc gia Hà Nội: Luật học*, số 4/2018, tr. 42.

và hình thức theo quy định của luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương ban hành. Như vậy, cho dù là bộ máy các cơ quan nhà nước do người dân ở địa phương lập nên để quyết định và giải quyết vấn đề của địa phương trên cơ sở luật định, thực hiện công việc của nhà nước ở địa phương nhưng thẩm quyền chính quyền địa phương có được không phải mang tính “tự nhiên”,⁽⁶⁾ do nhân dân trao cho như thẩm quyền của chính quyền trung ương mà phải do các cơ quan nhà nước ở trung ương và cấp trên “giao” cho.⁽⁷⁾ Điều đó thể hiện sự cần thiết khách quan, tính tất yếu và điểm đặc thù của việc phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương trong mối tương quan giữa trung ương với địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay.

Tuy được quy định tại Điều 11 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 nhưng cũng không có định nghĩa chính thức và đến nay hầu như chưa có công trình nghiên cứu nào đưa ra định nghĩa về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương các cấp.⁽⁸⁾ Qua những quy định của pháp luật hiện hành có thể hiểu phân định

thẩm quyền của chính quyền địa phương là “việc xác định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp trên cơ sở phân công, quy định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương theo các hình thức phân quyền và phân cấp”.

Trong tổ chức quyền lực nhà nước, quản trị quốc gia và quản trị địa phương là thống nhất nhưng không chỉ và không thể được tập trung thực hiện ở một nơi là trung ương hay cấp trên mà còn được thực hiện theo các hình thức phân quyền, phân cấp từ trên xuống một cách hợp lý, khoa học. Điều này bảo đảm hiệu quả việc thực hiện quyền lực nhà nước mà nhân dân trao cho, phát huy vai trò chủ động, sáng tạo, tiềm năng của địa phương, giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa lợi ích của cộng đồng quốc gia, dân tộc với lợi ích của cộng đồng dân cư ở mỗi địa phương. Thẩm quyền của chính quyền địa phương có được trên cơ sở quy định của pháp luật theo các hình thức phân quyền và phân cấp cũng có nghĩa hầu hết các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương đều phải căn cứ các văn bản quy phạm pháp luật, trong đó minh định về các chủ thể thực hiện, phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn, sự phối hợp, kiểm tra, giám sát và trách nhiệm pháp lý của mỗi chủ thể. Hiến pháp năm 2013, Luật năm 2015 đã có những quy định chung về phân quyền, phân cấp làm nền tảng cho việc phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương trên tất cả các lĩnh vực pháp luật chuyên ngành. Dựa trên cơ sở đó, các luật và văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành ở các lĩnh vực của đời sống kinh tế-xã hội sẽ phải triển khai quy định cụ thể về phân quyền, phân cấp

(6). Tuy nhiên, theo một lý thuyết được coi là mang tính nền móng cho việc hình thành và phát triển của chế độ tự quản địa phương ở châu Âu, nguồn gốc quyền lực của chính quyền địa phương cũng xuất phát từ quyền tự nhiên (natural rights), xem: Nguyễn Thị Thiện Trí, *Chế độ tự quản địa phương trên thế giới và vấn đề áp dụng trong đổi mới tổ chức chính quyền địa phương Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, 2020, tr. 37.

(7). Trường Đại học Luật Hà Nội, sđd, tr. 604.

(8). Kể cả trong một cuốn sách chuyên khảo về vấn đề này cũng chưa đưa ra định nghĩa về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, xem: Nguyễn Văn Cương (Chủ biên), sđd, tr. 17 - 25.

trên từng lĩnh vực tương ứng một cách phù hợp. Vì thế, các hình thức phân quyền, phân cấp trong phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương cần phải được nhìn nhận trên quan điểm bảo đảm sự thống nhất, mối liên hệ hữu cơ giữa hai mảng pháp luật đó (luật chung và luật chuyên ngành).

1.2. Về nguyên tắc phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương

Việc phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương được thực hiện dựa trên 5 nguyên tắc theo quy định tại khoản 2 Điều 11 Luật năm 2015 (các điểm từ a đến e). Vừa qua, nguyên tắc thứ 5 (điểm e) mới được sửa đổi, bổ sung bởi Luật Sửa đổi, bổ sung năm 2019 như sau: *“Việc phân quyền, phân cấp cho các cấp chính quyền địa phương phải bảo đảm điều kiện về tài chính, nguồn nhân lực và các điều kiện cần thiết khác; gắn phân quyền, phân cấp với cơ chế kiểm tra, thanh tra khi thực hiện phân quyền, phân cấp. Chính quyền địa phương 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”*. Như vậy, nguyên tắc phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương được quy định rõ hơn, đầy đủ hơn về điều kiện, nội dung thực hiện và phạm vi trách nhiệm của chính quyền địa phương. Tuy vậy, một số ý vẫn còn chưa rõ, chẳng hạn: Những lĩnh vực hay mức độ thẩm quyền nào không được phân định (luôn thuộc về trung ương), phân định theo cách thức trên xuống hay dưới lên, chọn phân quyền, phân cấp⁽⁹⁾ hay kết hợp cả hai hình

thức đó khi phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương?

2. Về các hình thức phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương

Phân quyền và phân cấp đều là hình thức phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương, nhằm *“xác định phạm vi quyền hạn nào thuộc về chính quyền địa phương nào”*,⁽¹⁰⁾ chúng có điểm chung, có mối liên hệ gắn bó chặt chẽ với nhau nhưng có những khác biệt cần được làm rõ. Về thuật ngữ, phân quyền (phân chia, xác định quyền hạn nói chung) gồm có phân quyền theo chiều ngang và phân quyền theo chiều dọc, là khái niệm bao trùm phân cấp (phân chia, xác định định quyền hạn theo chiều dọc - giữa cấp trung ương và các cấp địa phương, giữa cấp trên và cấp dưới). Trong Hiến pháp năm 2013, nhà lập hiến Việt Nam không đề cập thuật ngữ phân quyền mà chỉ có sự phân công việc thực hiện quyền lực nhà nước. Còn trong quan hệ giữa trung ương và địa phương thì Hiến pháp sử dụng thuật ngữ “phân định thẩm quyền” giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương (khoản 2 Điều 112). Hiến pháp quy định như vậy nhằm bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước. Ở Việt Nam, quyền lực nhà nước là thống nhất trong tất cả các mối quan hệ ngang và dọc. Do đó, cho dù những giá trị tiến bộ của tư tưởng phân quyền trong tổ chức bộ máy nhà nước hiện đại trên thế giới có được áp dụng một cách phù hợp (có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp,

(9). Nguyễn Sĩ Dũng, *Nên chọn phân quyền hay phân cấp*, <https://nhandan.com.vn/doi-song-xa-hoi-hang-thang/nen-chon-phan-quyen-hay-phan-cap-370152/>,

truy cập 04/11/2020.

(10). Trường Đại học Luật Hà Nội, sđd, tr. 606.

hành pháp, tư pháp) nhưng điều đó cũng không có nghĩa phân chia, biệt lập các quyền cho riêng hay thành của riêng một cơ quan nào, cấp chính quyền nào. Các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp hay quyền lực của chính quyền trung ương, của chính quyền địa phương đều là quyền lực của Nhà nước. Các cơ quan nhà nước ở trung ương hay địa phương chỉ là những chủ thể được phân công thực hiện các quyền đó. Để kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước và việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được giao, bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước, bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, quyền lực nhà nước hay thẩm quyền của các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương đều phải có sự phân công, phân định một cách rõ ràng. Trước đây, trong việc phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương, chúng ta không nói đến phân quyền mà chỉ có phân cấp, thậm chí cũng đã có nhà nghiên cứu với góc nhìn cho rằng bản chất của phân cấp là phân quyền theo chiều dọc tương ứng như quan niệm về phân quyền ở các nước.⁽¹¹⁾ Hiến pháp năm 2013 đã thể hiện tư tưởng mới về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, trong đó nổi lên quan điểm về phân quyền theo chiều dọc, phân quyền giữa trung ương và địa phương, bên cạnh phân cấp.⁽¹²⁾ Để phân định thẩm quyền của chính

quyền địa phương, dù Luật năm 2015 đã quy định về phân quyền (Điều 12) và phân cấp (Điều 13) nhưng cả trên nhận thức lý luận và thực tiễn, các khái niệm phân quyền, phân cấp vẫn còn có những cách hiểu và sự thể hiện chưa thật sự rành mạch, thống nhất. Chẳng hạn, một số tác giả khi phân tích hình thức phân cấp cho chính quyền địa phương vẫn cho rằng đó cũng là biểu hiện của phân quyền.⁽¹³⁾ Hoặc có quan điểm: Phân quyền là phân chia quyền lực giữa các cấp chính quyền trong một quốc gia, phân cấp là chính quyền trung ương phân chia quyền lực của mình xuống cho các cấp chính quyền địa phương. Người ta thường nói đến phân cấp trong mô hình nhà nước tập quyền, khi quyền lực nằm toàn bộ trong tay chính quyền trung ương.⁽¹⁴⁾ Như vậy, đã có tính không cụ thể, rõ ràng trong quy định của pháp luật, điều đó dẫn đến những tranh luận, thiếu thống nhất trong nhận thức về các khái niệm phân quyền, phân cấp cho chính quyền địa phương.⁽¹⁵⁾

2.1. Phân quyền cho cấp chính quyền địa phương

1) Các chủ thể thực hiện: Tuy chủ thể phân quyền không được quy định trực tiếp nhưng có thể suy ra từ quy định: việc phân quyền cho mỗi cấp chính quyền địa phương phải được quy định trong các luật (khoản 1

(11). Phạm Hồng Thái, “Phân quyền và phân cấp trong quản lý hành chính nhà nước - Một số khía cạnh lý luận - thực tiễn và pháp lý”, *Tạp chí Khoa học, Đại học quốc gia Hà Nội: Luật học*, 27 (2011), tr. 1 - 9.

(12). Phạm Hồng Thái, *Tư tưởng phân quyền trong Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015*, https://tcnn.vn/news/detail/35745/Tu_tuong_phan_quyen_trong_Hien_phap_na

m_2013_va_Luat_to_chuc_chinh_quyen_dia_phuong_nam_2015all.html, truy cập 04/11/2020.

(13). Trương Thị Hồng Hà (chủ biên), sđd, tr. 44.

(14). Nguyễn Sĩ Dũng, tldđ, truy cập 04/11/2020.

(15). Nguyễn Thị Hạnh, *Hoàn thiện pháp luật về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, 2017, tr. 34.

Điều 12 Luật năm 2015). Đó là Quốc hội bởi vì chỉ có Quốc hội mới có thẩm quyền ban hành luật, phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương.

Đối với chủ thể nhận phân quyền, căn cứ quy định tại khoản 1 Điều 12 Luật năm 2015, chủ thể nhận phân quyền là một cấp chính quyền địa phương bất kỳ (cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã, gồm cả hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân) chứ không phải riêng cho một cơ quan thuộc chính quyền địa phương ở cấp đó.⁽¹⁶⁾ Tuy nhiên, theo khoản 4 Điều 12 của Luật này thì: “*Các luật khi quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương hoặc cơ quan thuộc chính quyền địa phương...*”. Nếu vậy thì phải chăng chủ thể nhận phân quyền không chỉ là cấp chính quyền địa phương mà còn là cơ quan thuộc chính quyền địa phương? Trên thực tế lập pháp thời gian qua, đúng như đánh giá của một tác giả cho rằng phân quyền hầu như mới chỉ dừng lại ở cấp tỉnh.⁽¹⁷⁾ Có thể lấy ví dụ sau: Luật Đầu tư sửa đổi, bổ sung năm 2017 quy định thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội (Điều 30), của Thủ tướng Chính phủ (Điều 31) và của chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh (Điều 32). Việc quyết định chủ trương đầu tư ra nước ngoài được quy định chỉ thuộc thẩm quyền của Quốc hội hoặc Thủ tướng Chính phủ (Điều 54). Câu hỏi đặt ra là Quốc hội quy định thẩm quyền theo cách như vậy thì có phải là Quốc hội phân quyền không? Mọi quy định của Quốc hội về thẩm quyền cho một cơ quan hoặc cho người đứng đầu cơ

quan hành chính nhà nước được ghi trong các luật có phải đều là phân quyền? Trên thực tế lập pháp có tình trạng các luật chuyên ngành chưa phù hợp, thống nhất với luật chung, việc phân quyền cho một cấp chính quyền địa phương nào đó chưa được thể hiện rõ ràng, rành mạch. Mặt khác, Hiến pháp năm 2013 ghi rõ: “*Cấp chính quyền địa phương gồm có hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt do luật định*” (khoản 2 Điều 113). Tuy nhiên, trước đây khoản 1 Điều 4 Luật năm 2015 đã quy định: “*Cấp chính quyền địa phương gồm có hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam*”. Quy định này và các quy định khác liên quan trong Luật năm 2015 chưa thật sự phù hợp với tinh thần của Hiến pháp. Luật Sửa đổi, bổ sung năm 2019 đã sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 4 Luật năm 2015 như sau: “*Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt*”. Với quy định này, chính quyền địa phương ở quận, phường, xã thuộc huyện ở hải đảo, đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt có thể không phải là cấp chính quyền địa phương (không phải là cấu trúc có đủ cả hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân) nếu trong trường hợp cụ thể Quốc hội quy định như vậy (các điều 44, 58; khoản 2 Điều 72; Điều 75). Chủ thể nhận phân quyền chỉ có thể là cấp chính quyền địa phương còn trong trường hợp cụ thể Quốc hội quy định không phải là cấp chính quyền

(16). Trường Đại học Luật Hà Nội, tr. 607.

(17). Nguyễn Hoàng Anh, tldđ, tr. 44.

địa phương thì chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính đó sẽ không phải là chủ thể nhận phân quyền. Nếu với tinh thần như vậy, nên tiếp tục sửa tên điều luật và cách diễn đạt trong các khoản của Điều 12 là “phân quyền cho cấp chính quyền địa phương”.

2) Nội dung thực hiện: Tuy Điều 12 Luật năm 2015 không quy định rõ những lĩnh vực nào được phân quyền, mức độ phân quyền nhưng cũng không nên hiểu Quốc hội sẽ không bị hạn chế về nội dung và lĩnh vực muốn phân quyền cho chính quyền địa phương.⁽¹⁸⁾ Bởi lẽ, việc phân quyền của Quốc hội cho chính quyền địa phương còn phải tuân theo các nguyên tắc được quy định tại khoản 2 Điều 11 của Luật năm 2015. Bên cạnh đó, trên cơ sở những nguyên tắc chung về phân quyền giữa trung ương và địa phương được quy định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương, khi ban hành các luật chuyên ngành Quốc hội cũng cần phải xác định được nguyên tắc phân quyền giữa trung ương và địa phương trong mỗi lĩnh vực liên quan.

3) Trách nhiệm của các chủ thể: Cấp chính quyền địa phương (bên nhận phân quyền) thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo phương thức tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Điều này có nghĩa, cấp chính quyền địa phương thực hiện luật, chịu trách nhiệm trước pháp luật mà không chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước cấp trên cho dù không loại trừ chịu sự thanh tra, kiểm tra của các cơ quan nhà nước cấp trên, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp đối với việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã phân quyền cho

chính quyền địa phương. Ngược lại, tuy chủ thể phân quyền (Quốc hội) không phải chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã phân quyền cho chính quyền địa phương nhưng cũng phải chịu trách nhiệm về việc đã ban hành các luật phân quyền cho chính quyền địa phương. Hiện nay, trách nhiệm này còn chưa được quy định rõ về cơ chế kiểm soát, nhất là kiểm soát từ các cơ quan nhà nước khác, kiểm soát bởi cơ quan thực hiện quyền tư pháp (tòa án nhân dân). Điểm e khoản 2 Điều 11 Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019 nhấn mạnh: Chính quyền địa phương thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo sự phân quyền và chịu trách nhiệm trong phạm vi đã được phân quyền. Như vậy, tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương khi thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo sự phân quyền được quy định một cách rõ ràng hơn. Trong phân quyền, không chỉ có trách nhiệm của các bên giao và bên nhận phân quyền mà còn trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền đều phải được minh định. Điều này thể hiện tính ưu việt của phân quyền trong phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương. Tuy nhiên, đây cũng là thách thức rất lớn của hình thức này, thể hiện ở chỗ nó đòi hỏi sự phát triển, hoàn thiện nhiều mặt: nhận thức xã hội, tổ chức bộ máy, con người, năng lực thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan chính quyền trung ương, địa phương, sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật. Trên thực tế, không phải một sớm một chiều có thể có ngay được sự phân quyền hoàn hảo cho các cấp chính quyền địa phương trên mọi lĩnh vực cần thiết.

(18). Trường Đại học Luật Hà Nội, tr. 608.

4) Điều kiện thực hiện: Điều kiện duy nhất để có thể tiến hành phân quyền là Quốc hội phải quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương trong văn bản luật, có nghĩa không được sử dụng bất kì hình thức văn bản nào khác để phân quyền (chẳng hạn nghị quyết).⁽¹⁹⁾ Tuy nhiên, các luật ở đây cần được hiểu là tổng hợp những quy định mang tính nguyên tắc, mô hình, cơ chế chung trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương, luật chuyên ngành và luật khác có liên quan, chứ không chỉ là một văn bản luật nhất định.

Đó là một cách hiểu về điều kiện thực hiện phân quyền cho cấp chính quyền địa phương hiện nay. Tuy nhiên, có lẽ không nên hiểu điều kiện thực hiện phân quyền là Quốc hội chỉ được sử dụng hình thức văn bản luật mà nên hiểu trước hết, điều kiện thực hiện phân quyền là sự tuân thủ các nguyên tắc phân định thẩm quyền được quy định tại khoản 2 Điều 11 của Luật năm 2015. Hơn nữa, Luật năm 2015 cũng mới chỉ quy định chung về điều kiện thực hiện phân quyền là phải bảo đảm nguồn lực cho chính quyền địa phương được giao nhiệm vụ, quyền hạn mà chưa nêu rõ điều kiện gì. Khắc phục hạn chế này, Luật Sửa đổi, bổ sung năm 2019 đã sửa đổi, bổ sung điểm e khoản 2 Điều 11 của Luật năm 2015 theo hướng quy định rõ các điều kiện tài chính, nguồn nhân lực cũng như các điều kiện cần thiết khác phải được (và được) bảo đảm trong việc thực hiện phân quyền cho cấp chính quyền địa phương. Có thể hiểu, đó là các điều kiện cần nhưng điểm e khoản 2

Điều 11 của Luật cũng được bổ sung: gắn phân quyền với cơ chế kiểm tra, thanh tra khi thực hiện sự phân quyền. Đây cũng là yêu cầu đối với Quốc hội khi ban hành luật để thực hiện việc phân quyền phải gắn việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn với quy định về cơ chế kiểm tra, thanh tra nhằm kiểm soát việc thực hiện phân quyền. Vì vậy, có thể hiểu đây là điều kiện đủ trong việc thực hiện cơ chế phân quyền cho cấp chính quyền địa phương.

5) Giới hạn thực hiện: Chỉ có Quốc hội mới có quyền ban hành luật và phân quyền là việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn cho một cấp chính quyền địa phương thông qua các văn bản luật nên không thể có sự phân quyền tiếp. Điều này có nghĩa cấp chính quyền địa phương đã được phân quyền thì phải thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đó mà không thể phân quyền tiếp (đương nhiên).⁽²⁰⁾ Luật không quy định cụ thể nhưng có thể suy đoán logic là như vậy. Tuy nhiên, ở đây điều cần phải làm rõ là cấp chính quyền địa phương được phân quyền có được phân cấp, uỷ quyền cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới hoặc cơ quan, tổ chức khác hay không? Luật Sửa đổi, bổ sung năm 2019 đã có quy định rõ hơn: trong trường hợp này, luật phải quy định cụ thể những nhiệm vụ, quyền hạn mà cấp chính quyền địa phương không được phân cấp, uỷ quyền cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới hoặc cơ quan, tổ chức khác. Như vậy, cấp chính quyền địa phương có thể phân cấp, uỷ quyền cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp

(19). Trường Đại học Luật Hà Nội, sđd, tr. 608.

(20). Trường Đại học Luật Hà Nội, sđd, tr. 609.

dưới hoặc cơ quan, tổ chức khác thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân quyền, trừ những nhiệm vụ, quyền hạn không được phân cấp, uỷ quyền theo quy định cụ thể của Quốc hội được ghi trong luật. Lúc này, thẩm quyền của cấp chính quyền địa phương đã nhận phân quyền lại có thể được phân định tiếp tục theo hình thức phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc uỷ quyền hành chính.

Giới hạn thực hiện phân quyền còn được nhìn nhận từ góc độ hiệu lực của văn bản luật phân quyền, theo đó việc thực hiện phân quyền sẽ thay đổi, chấm dứt khi văn bản luật hoặc điều khoản, nội dung quy định trong văn luật đó bị sửa đổi hoặc bị bãi bỏ.

Một điểm đáng lưu ý, phân quyền cho chính quyền địa phương khác với phân công giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Phân quyền cho chính quyền địa phương được thực hiện bởi chủ thể là Quốc hội, thông qua văn bản luật, trong khi phân công quyền lực nhà nước chỉ có thể được thực hiện bởi chủ thể là nhân dân thông qua văn bản Hiến pháp.

Qua phân tích trên, có thể định nghĩa: “Phân quyền cho cấp chính quyền địa phương là hình thức phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương, theo đó Quốc hội bằng văn bản luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn cho cấp chính quyền địa phương để cấp chính quyền địa phương tự mình chủ động tổ chức thực hiện và chịu trách nhiệm trước pháp luật trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn đã được quy định”.

2.2. Phân cấp cho chính quyền địa phương

Thực tiễn phân định thẩm quyền của

chính quyền địa phương cho thấy cho dù phân quyền có nhiều ưu điểm, thế mạnh, nhất là phát huy được tính chủ động, tự giác, tính minh bạch, gắn chặt nhiệm vụ, quyền hạn với trách nhiệm, tạo điều kiện để kiểm tra, giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đối với mỗi cấp chính quyền địa phương nhưng cũng không thể chỉ sử dụng mỗi hình thức phân quyền mà cần phải có cả hình thức phân cấp và sự kết hợp giữa các hình thức đó, đặc biệt là trong quản lý hành chính nhà nước.

1) Các chủ thể thực hiện: Về mặt pháp lý, theo quy định tại khoản 1 Điều 13 Luật năm 2015, chủ thể phân cấp có phạm vi rất rộng, gồm nhiều loại cơ quan nhà nước ở trung ương như Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan nhà nước ở địa phương như hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân từ cấp huyện trở lên và các cơ quan khác. Tuy nhiên, vì trên thực tiễn, phân cấp được áp dụng phổ biến trong quản lý hành chính nhà nước nên chủ thể phân cấp thường là Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện. Chủ thể phân cấp là cơ quan nhà nước ở trung ương hoặc địa phương phải có thẩm quyền theo quy định của pháp luật (đối tượng chuyển giao). Điều này có thể hiểu, thẩm quyền mà các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương có được theo hình thức phân quyền (như trên đã phân tích) không chỉ do mình tự thực hiện mà còn được phép chuyển giao xuống dưới thực hiện theo hình thức phân cấp, trừ những thẩm quyền không được phân cấp theo quy định cụ thể

trong văn bản luật đã phân quyền cho cấp chính quyền địa phương.

Về chủ thể nhận phân cấp, nếu chủ thể nhận phân quyền chỉ có thể là cấp chính quyền địa phương mà không phải là cơ quan thuộc chính quyền địa phương thì chủ thể nhận phân cấp có phạm vi rộng hơn, có thể là cấp chính quyền địa phương hoặc cơ quan thuộc chính quyền địa phương từ cấp tỉnh đến cấp xã. Nếu phân cấp cho cấp chính quyền địa phương thì cả hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân đều là những chủ thể nhận phân cấp còn nếu phân cấp cho cơ quan nhà nước cụ thể thì chỉ cơ quan đó là chủ thể nhận phân cấp.

2) Nội dung thực hiện: Về cơ bản, nội dung thực hiện phân cấp tương tự như nội dung thực hiện phân quyền. Cả chủ thể phân cấp và chủ thể nhận phân cấp đều phải tuân thủ các yêu cầu nguyên tắc phân cấp. Có những nhiệm vụ, quyền hạn không được phân cấp tiếp hoặc ủy quyền theo quy định cụ thể trong văn bản quy phạm pháp luật được sử dụng để quy định việc phân cấp. Bên cạnh việc thực hiện các quy định mang tính nguyên tắc chung trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương, các bên phải thực hiện các quy định cụ thể về phân cấp (nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm) được thể hiện rõ trong văn bản quy phạm pháp luật sử dụng để phân cấp.

3) Trách nhiệm của các chủ thể: Khác với phân quyền, nếu chủ thể phân quyền không trực tiếp chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã quy định trong luật cho cấp chính quyền địa phương thì trong phân cấp, chủ thể phân cấp phải chịu trách nhiệm chính về kết quả thực

hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp. Chủ thể nhận phân quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân quyền còn chủ thể nhận phân cấp chịu trách nhiệm trước chủ thể phân cấp và liên đới chịu trách nhiệm trước pháp luật với chủ thể phân cấp về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp. Chủ thể phân cấp phải tiến hành hướng dẫn, kiểm tra đối với chủ thể nhận phân cấp trong quá trình thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp. Qua đây có thể thấy hình thức phân quyền thể hiện rõ tính độc lập trong quan hệ giữa các chủ thể phân quyền và nhận phân quyền. Phân quyền được thực hiện trên cơ sở các quan hệ mang tính bền vững trong tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung. Ngược lại, phân cấp thể hiện rõ tính chất hành chính, mối quan hệ thống nhất, ràng buộc chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương. Phân cấp còn là hình thức phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương thể hiện được tính linh hoạt, năng động của nền hành chính. Trong đó, cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương căn cứ vào yêu cầu công tác, khả năng thực hiện và điều kiện, tình hình cụ thể của địa phương phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện liên tục, thường xuyên (ổn định) một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của mình, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác. Nếu phân quyền là hình thức phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hướng đến việc hình

thành chế độ tự quản địa phương thì phân cấp là hình thức phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương thể hiện tính thống nhất, thông suốt, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của nền hành chính nhà nước. Có thể khẳng định rằng nếu có sự phối hợp tốt thì cả phân cấp và phân quyền cùng tạo nên cơ sở pháp lý vững chắc cho việc thực hiện đồng thời hai chức năng cơ bản của chính quyền địa phương là chức năng tự quản (tự chủ, tự chịu trách nhiệm) và chức năng chấp hành trong điều kiện hiện nay ở Việt Nam. Về vấn đề này, tác giả Nguyễn Sĩ Dũng cho rằng: *“Các địa phương chỉ có thể xây dựng được năng lực một cách bền vững nếu được phân quyền, chứ không phải chỉ được phân cấp. Chính vì vậy, để xây dựng hệ thống chính quyền vững mạnh và hiệu năng, thì nên chọn cách phân quyền hơn là phân cấp, vạn bất đắc dĩ và trong một số trường hợp cụ thể mới nên phân cấp mà thôi”*.⁽²¹⁾ Ngược lại, có tác giả khi phân tích khái niệm “tự chủ, tự chịu trách nhiệm” của chính quyền địa phương trong quan hệ phân quyền lại đi đến khẳng định rằng: *“Quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương là quyền của các cấp chính quyền địa phương được tự mình quyết định và tự chịu trách nhiệm đối với các vấn đề của địa phương trong giới hạn luật định và chịu trách nhiệm về việc thực hiện các nhiệm vụ tại địa phương trên cơ sở phân cấp, uỷ quyền của chính quyền cấp trên”*.⁽²²⁾ Ở chừng mực nhất định, các quan niệm đó

chưa nhìn nhận rõ sự khác biệt cũng như mối liên hệ thống nhất giữa phân quyền với phân cấp trong phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương.

4) Điều kiện thực hiện: Nếu điều kiện của phân quyền là Quốc hội chỉ được sử dụng các luật để phân quyền thì điều kiện của phân cấp là chủ thể phân cấp chỉ được sử dụng văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền ban hành của mình để tiến hành phân cấp. Vấn đề đáng lưu ý là theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 thì cơ quan chính quyền địa phương ở cấp huyện chỉ được ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong trường hợp được Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội giao (Điều 30). Điều này không thống nhất với quy định về phân cấp trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Tuy nhiên, theo Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2020, hội đồng nhân dân cấp huyện được ban hành nghị quyết, uỷ ban nhân dân cấp huyện được ban hành quyết định để thực hiện việc phân cấp theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

Điều kiện thứ hai là thẩm quyền phân cấp phải thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của chính mình (đương nhiên), tức là thẩm quyền có được từ phân quyền hoặc phân cấp trước đó. Điều kiện thứ ba là các nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp phải mang tính thường xuyên, liên tục mà không phải là những nhiệm vụ, quyền hạn có tính đột xuất hoặc nhất thời. Điều kiện thứ tư là phạm vi trách nhiệm của các chủ thể phân cấp và nhận phân cấp phải được xác định rõ trong văn bản quy phạm pháp luật phân cấp. Tuy

(21). Nguyễn Sĩ Dũng, tldđ, truy cập 04/11/2020.

(22). Nguyễn Thị Hạnh, tldđ, tr. 37.

vậy, cũng như với điều kiện thực hiện phân quyền, điều kiện thực hiện phân cấp cần được nhìn nhận trên khía cạnh các yếu tố cần và đủ cho phép thực hiện và đạt tới hiệu quả thực hiện nội dung phân cấp. Theo Luật Sửa đổi, bổ sung năm 2019, chủ thể phân cấp phải bảo đảm điều kiện về tài chính, nguồn nhân lực và các điều kiện cần thiết khác; phải gắn phân cấp với cơ chế kiểm tra, thanh tra khi thực hiện phân cấp (điểm e khoản 2 Điều 11).

5) Giới hạn thực hiện: Khác với phân quyền, chủ thể nhận phân quyền không thể phân quyền tiếp, trong phân cấp, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới đã được phân cấp không chỉ được tổ chức thực hiện ở cấp mình, cơ quan mình mà còn có thể phân cấp tiếp, tức là tiếp tục chuyển giao xuống dưới để thực hiện, tuy nhiên phải được sự đồng ý của chủ thể đã phân cấp lần đầu, bởi vì cơ quan này phải chịu trách nhiệm chính về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đó (luật không quy định hình thức thể hiện sự đồng ý). Điều này khác với nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền, khi tiến hành phân cấp, nhiệm vụ, quyền hạn này không cần phải có sự đồng ý của chủ thể đã phân quyền, bởi lẽ chủ thể nhận phân quyền có quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đó.

Cũng như phân quyền, khi căn cứ thực hiện phân cấp là văn bản quy phạm pháp luật phân cấp bị sửa đổi, thay thế hoặc bãi bỏ thì việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp cũng thay đổi hoặc chấm dứt.

Như vậy, phân cấp cho chính quyền địa phương là “hình thức phân định thẩm quyền

của chính quyền địa phương, theo đó cơ quan nhà nước ở trung ương hoặc địa phương, bằng văn bản quy phạm pháp luật do mình ban hành chuyển giao cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của mình và phải chịu trách nhiệm trước pháp luật đối với kết quả của việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp”.

3. Ủy quyền cho cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương

Theo quy định của Luật năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019, ủy quyền hành chính được hiểu là việc cơ quan hành chính nhà nước cấp trên giao cho ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp, ủy ban nhân dân giao cho cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân cùng cấp hoặc đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc; chủ tịch ủy ban nhân dân giao cho phó chủ tịch ủy ban nhân dân cùng cấp hoặc người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân cùng cấp hoặc chủ tịch ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn của mình, bằng văn bản, trong khoảng thời gian xác định, với điều kiện cụ thể, trừ nhiệm vụ, quyền hạn không được phép giao theo quy định trong luật hoặc văn bản quy phạm pháp luật đã phân quyền hoặc phân cấp.

Tuy không phải là hình thức phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương nhưng trong các trường hợp cần thiết, ủy quyền hành chính vẫn được áp dụng và đây cũng được coi là một kênh xác định nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, là cơ chế mang tính kỹ

thuật bảo đảm hiệu quả thực hiện công việc trong lĩnh vực hành chính nhà nước.⁽²³⁾ Chính vì vậy, việc nhận diện uỷ quyền hành chính trên năm khía cạnh tương tự như đối với phân quyền, phân cấp ở trên giúp ta thấy được nội dung, ý nghĩa, sự tương đồng và khác biệt giữa uỷ quyền hành chính với phân quyền, phân cấp.

1) Các chủ thể thực hiện: Theo quy định tại khoản 1 Điều 14 Luật năm 2015, chủ thể uỷ quyền là các cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Chủ thể nhận uỷ quyền là uỷ ban nhân dân cấp dưới hoặc cơ quan, tổ chức khác. Quy định như vậy chưa thật cụ thể, rõ ràng, bao quát đối với các chủ thể có thể thực hiện việc uỷ quyền và nhận uỷ quyền trong các quan hệ hành chính nhà nước... Khắc phục hạn chế này, Luật Sửa đổi, bổ sung năm 2019 đã quy định rõ hơn, chủ thể nhận uỷ quyền là cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới trực tiếp, đồng thời mở rộng phạm vi chủ thể uỷ quyền và nhận uỷ quyền. Theo đó, uỷ ban nhân dân có thể uỷ quyền cho cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân cùng cấp hoặc đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc; chủ tịch uỷ ban nhân dân có thể uỷ quyền cho phó chủ tịch uỷ ban nhân dân cùng cấp, người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân cùng cấp, chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp dưới trực tiếp. Như vậy, phạm vi chủ thể nhận uỷ quyền có thể vượt ra ngoài hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, điều này là cần thiết, đáp ứng yêu cầu thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan hành chính nhà nước, người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở

địa phương trong điều kiện hiện nay. Về vấn đề này cũng có quan điểm cho rằng chủ tịch uỷ ban nhân dân chỉ nên uỷ quyền cho phó chủ tịch uỷ ban nhân dân cùng cấp hoặc thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân cùng cấp mà không nên uỷ quyền cho chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp dưới.⁽²⁴⁾ Điểm mới được sửa đổi, bổ sung theo Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019 tuy đã mở rộng chủ thể nhận uỷ quyền hành chính đến chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp dưới trực tiếp nhưng lại chưa thống nhất, đồng bộ với quy định tại khoản 7 Điều 22, khoản 6 Điều 29 (chủ tịch uỷ ban nhân dân chỉ được uỷ quyền cho phó chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp mình hoặc thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân cấp mình), ngoài ra còn ảnh hưởng đến nội dung của một số điều khoản khác của Luật năm 2015. Tên của điều luật (Điều 14) là “Uỷ quyền cho cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương” cũng chưa phù hợp với nội dung mới được sửa đổi, bổ sung.

2) Nội dung thực hiện: Trước hết, cả bên uỷ quyền và bên nhận uỷ quyền đều phải tuân thủ quy định về những nhiệm vụ, quyền hạn không được uỷ quyền theo quy định cụ thể trong các luật đã phân quyền cho mình. Đây là điểm mới được sửa đổi, bổ sung cho khoản 1 Điều 12 của Luật năm 2015. Theo đó, có những nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân quyền không được đem uỷ quyền cho

(23). Trường Đại học Luật Hà Nội, sđd, tr. 612.

(24). Tạ Quang Ngọc, *Phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015*, https://tcnn.vn/news/detail/40864/Phan_di_nh_tha_m_quye_n_cu_a_chi_nh_quye_n_di_a_phuong_theo_Lua_t_To_chu_c_chi_nh_quye_n_di_a_phuongall.html, truy cập 04/11/2020.

cơ quan nhà nước cấp dưới hoặc cơ quan, tổ chức khác thực hiện theo quy định cụ thể của chủ thể phân quyền. Bên cạnh việc thực hiện các quy định mang tính nguyên tắc chung về uỷ quyền trong pháp luật, các bên phải thực hiện nội dung nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của mỗi bên đã được xác định trong văn bản uỷ quyền. Bên nhận uỷ quyền thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn trong phạm vi uỷ quyền đã được ghi rõ trong văn bản uỷ quyền. Bên uỷ quyền phải hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của bên nhận uỷ quyền. Việc uỷ quyền phải được thực hiện trên cơ sở văn bản nhưng không phải là văn bản quy phạm pháp luật mà là văn bản hành chính thông thường.

3) Trách nhiệm của các chủ thể: Cũng tương tự như phân cấp, phạm vi trách nhiệm của bên uỷ quyền và bên nhận uỷ quyền được xác định cụ thể, rõ ràng trong văn bản uỷ quyền. Theo đó, bên uỷ quyền phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã uỷ quyền, còn bên nhận uỷ quyền chịu trách nhiệm trước bên uỷ quyền về việc thực hiện đúng phạm vi nội dung nhiệm vụ, quyền hạn được uỷ quyền.

4) Điều kiện thực hiện: Đến nay, cả Luật năm 2015 và Luật Sửa đổi, bổ sung năm 2019 đều chỉ quy định việc uỷ quyền phải kèm theo điều kiện nhất định mà chưa thể hiện rõ đó là những điều kiện gì. Tuy vậy, có thể hiểu ngoài hình thức uỷ quyền phải bằng văn bản, điều kiện cần và đủ để uỷ quyền là nhiệm vụ, quyền hạn được uỷ quyền phải thuộc về chủ thể uỷ quyền (trừ những nhiệm vụ, quyền hạn không được uỷ quyền đã được xác định rõ trong luật). Các điều kiện về tài chính, nguồn nhân lực và điều kiện cần thiết

khác cũng phải được bên uỷ quyền bảo đảm cho việc thực hiện uỷ quyền. Đây cũng là điểm phát triển mới, rõ ràng, cụ thể hơn trong Luật sửa đổi bổ sung năm 2019 so với Luật năm 2015.

5) Giới hạn thực hiện: *Thứ nhất*, khác với phân quyền, phân cấp, uỷ quyền luôn luôn được xác định trước về thời hạn thực hiện. Do đó, giới hạn thực hiện uỷ quyền chính là khoảng thời gian đã được xác định trong văn bản uỷ quyền. Hết thời hạn đó, việc thực hiện uỷ quyền chấm dứt. Như vậy, văn bản uỷ quyền phải được coi là căn cứ pháp lý để thực hiện việc uỷ quyền của cả hai bên. Tuy nhiên, về vấn đề này cũng có quan điểm cho rằng chính quyền cấp trên, người lãnh đạo cấp trên giữ quyền kiểm tra, giám sát đối với cấp dưới nghiêm ngặt. Cơ quan, người uỷ quyền có thể rút lại sự uỷ quyền vào bất kì lúc nào khi xét thấy cần thiết.⁽²⁵⁾

Nếu nhiệm vụ, quyền hạn đem uỷ quyền có được do phân cấp mà căn cứ pháp lý của sự phân cấp đó đã thay đổi hoặc bị bãi bỏ thì uỷ quyền có đương nhiên chấm dứt hiệu lực khi thời hạn uỷ quyền vẫn còn? Mặt khác, các quy định khác về sự chấm dứt hiệu lực uỷ quyền của pháp luật có ảnh hưởng đến thời hạn thực hiện uỷ quyền hay không. Nếu chủ tịch uỷ ban nhân dân có thể uỷ quyền cho phó chủ tịch uỷ ban nhân dân cùng cấp, cho chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp dưới thì đây là những trường hợp uỷ quyền giữa cá nhân người đứng đầu với cấp phó của mình hoặc người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới, giới hạn thực hiện còn liên quan đến vấn đề thời hạn đảm nhiệm

(25). Trương Thị Hồng Hà (chủ biên), sđd, tr. 45.

chức vụ, quyền hạn của họ như các trường hợp thôi chức vụ, tạm đình chỉ, hoặc cách chức và các lí do khác...

Thứ hai, khác với phân cấp, việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được uỷ quyền chỉ diễn ra đối với bên nhận uỷ quyền, không thể đem nhiệm vụ, quyền hạn đó uỷ quyền tiếp cho cơ quan, tổ chức, cá nhân khác thực hiện.

Tuy vậy có thể thấy quy định về uỷ quyền hành chính (Điều 14 Luật năm 2015), sau khi được sửa đổi, bổ sung thì hai điểm sau vẫn chưa thật rõ ràng: 1) Trường hợp cần thiết là những trường hợp nào? 2) điều kiện cụ thể của uỷ quyền là gì? Ngoài ra, tên của Điều 14 cũng chưa được sửa đổi cho phù hợp với sửa đổi, bổ sung về nội dung khoản 1 của Điều luật này./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Hoàng Anh, “Phân cấp, phân quyền và thực tiễn triển khai theo Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Khoa học, Đại học Quốc gia Hà Nội: Luật học*, tập 34, số 4/2018.
2. Nguyễn Văn Cương (chủ biên), *Về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2015.
3. Trương Thị Hồng Hà (chủ biên), *Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay* (sách chuyên khảo), Nxb. Chính trị quốc gia-Sự thật, Hà Nội, 2017.
4. Nguyễn Thị Hạnh, *Hoàn thiện pháp luật về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, 2017.
5. Trương Đắc Linh, “Bàn về khái niệm CQĐP và tên gọi của Luật tổ chức HĐND và UBND hiện hành”, *Tạp chí Khoa học pháp lí*, số 2/2001.
6. Tạ Quang Ngọc, *Phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015*, https://tcnn.vn/news/detail/40864/Phan_di_nh_tha_m_quye_n_cu_a_chi_nh_quye_n_di_a_phuong_theo_Lua_t_To_chu_c_chi_nh_quye_n_di_a_phuongall.html
7. Phạm Hồng Thái, “Phân quyền và phân cấp trong quản lí hành chính nhà nước - Một số khía cạnh lí luận - thực tiễn và pháp lí”, *Tạp chí Khoa học, Đại học quốc gia Hà Nội: Luật học*, 27 (2011).
8. Phạm Hồng Thái, *Tư tưởng phân quyền trong Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015*, https://tcnn.vn/news/detail/35745/Tu_tuong_phan_quyen_trong_Hien_phap_nam_2013_va_Luat_to_chuc_chinh_quyen_dia_phuong_nam_2015all.html
9. Mai Văn Thắng, *Tản mạn về thuật ngữ chính quyền địa phương*, <http://maivanthangsl.blogspot.com/2015/08/tan-man-ve-thuat-ngu-chinh-quyen-ia.html>
10. Nguyễn Thị Thiện Trí, *Chế độ tự quản địa phương trên thế giới và vấn đề áp dụng trong đổi mới tổ chức chính quyền địa phương Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, 2020.
11. Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2019.
12. Viện Khoa học pháp lí, Bộ Tư pháp, *Từ điển Luật học*, Nxb. Từ điển bách khoa - Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2006.