

ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở MỘT SỐ NƯỚC VÀ GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

HOÀNG THỊ GIANG*
NGUYỄN HUYỀN TRANG**

Chính quyền địa phương là bộ phận cấu thành hữu cơ của hệ thống chính quyền nhà nước, có vai trò quan trọng trong việc thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước và phục vụ người dân. Các cơ quan thuộc chính quyền địa phương thực hiện việc quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội ở địa phương, trên cơ sở nguyên tắc tập trung dân chủ và kết hợp hài hòa lợi ích người dân địa phương với lợi ích chung của cả nước. Bài viết phân tích làm rõ địa vị pháp lý của chính quyền địa phương của các nước phát triển ở châu Âu, từ đó rút ra những bài học kinh nghiệm vận dụng cho nước ta hiện nay.

Từ khóa: Địa vị pháp lý; chính quyền địa phương; Hiến pháp; chính quyền nhà nước.

Local governments are an important component of the state government system, playing a crucial role in performing the tasks of state management and serving the people. Local government agencies carry out the management of areas of social life in the locality, on the basis of the principle of democratic centralization and harmonious combination of the interests of local people with the common interests of the whole country. The article analyzes and clarifies the legal status of local governments of developed countries in Europe, thereby drawing lessons for Vietnam.

Keywords: Legal status; local government; Constitution; state government.

NGÀY NHẬN: 17/7/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 20/8/2023

NGÀY DUYỆT: 18/9/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.332.2023.632>

1. Địa vị pháp lý của chính quyền địa phương

Địa vị pháp lý của cơ quan nhà nước là một khái niệm phản ánh vị trí của cơ quan trong tổng thể bộ máy nhà nước theo quy định của pháp luật, thể hiện ở nhiều nội dung như cấp của cơ quan đó (cấp trung ương hay địa phương); trình tự thành lập (được bầu hay được lập ra); chức năng, nhiệm vụ của cơ quan; chế độ, trách nhiệm; thẩm quyền của cơ quan (phạm vi quyền, nghĩa vụ cũng như

phạm vi hiệu lực của các quyết định của các cơ quan đó); nguồn tài chính phục vụ cho hoạt động của cơ quan; biểu tượng nhà nước mà cơ quan đó được sử dụng...

Địa vị pháp lý của chính quyền địa phương phụ thuộc vào các yếu tố cơ bản, như: hình thức cấu trúc nhà nước, mô hình

* TS, Học viện Hành chính Quốc gia

** ThS, Học viện Cảnh sát nhân dân

tổ chức chính quyền địa phương, mức độ phân cấp quản lý nhà nước, trình độ dân chủ xã hội, sự phát triển kinh tế của địa phương...

Địa vị pháp lý của chính quyền địa phương, bao gồm: vị trí của chính quyền địa phương trong hệ thống tổ chức chính quyền nhà nước thống nhất; trình tự thành lập (tùy thuộc vào từng mô hình, có thể do chính quyền trung ương lập ra hoặc do Nhân dân địa phương thiết lập); chức năng; chế độ trách nhiệm; phạm vi tác động của thẩm quyền; hiệu lực các quyết định; nguồn tài chính.

Như vậy, có thể hiểu địa vị pháp lý của chính quyền địa phương là tổng thể các quy định của pháp luật quy định về vị trí, tính chất, cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, vai trò và mối quan hệ pháp lý với các cơ quan khác của Nhà nước.

2. Địa vị pháp lý chính quyền địa phương ở một số nước hiện nay

a. Vương quốc Anh

Vương quốc Anh công nhận ở mức độ nhất định về việc tổ chức chính quyền địa phương theo nguyên tắc tự quản địa phương. Theo đó, chính quyền địa phương do cộng đồng địa phương bầu ra và chỉ chịu trách nhiệm trước cử tri địa phương, hoạt động trong khuôn khổ pháp luật mà không chịu trách nhiệm trước chính quyền trung ương (cấp trên - cấp dưới); là cơ sở để huy động người dân tham gia vào nền dân chủ ở địa phương.

Đặc điểm rõ nhất về địa vị pháp lý của chính quyền địa phương ở nước này là trung ương không phải là cơ quan quản lý cấp trên đối với địa phương, không điều khiển địa phương. Các cấp chính quyền địa phương được độc lập, không có sự phụ thuộc lẫn nhau. Chính quyền địa phương tổ chức, hoạt động chỉ phụ thuộc vào pháp luật mà không phụ thuộc vào bất cứ sự chỉ đạo nào của cấp trên. Nếu trong trường hợp chính quyền địa phương có mâu thuẫn, tranh chấp hoặc có hiện tượng vi phạm pháp luật thì sẽ chịu sự phân giải của tòa án. Tuy nhiên, chính quyền

địa phương Vương quốc Anh chỉ được thực thi các quyền hạn (về lập quy và hành chính) do các đạo luật quy định. Việc thực thi quyền hạn của này chịu sự tài phán của hệ thống tư pháp, tuân thủ theo đúng nguyên tắc pháp quyền. Bất cứ tổ chức, cá nhân nào mà bị xâm phạm bởi các hành vi trái pháp luật đều có thể đệ đơn yêu cầu tòa án xem xét.

Quyền hạn của chính quyền địa phương bao gồm: tiến hành thu thuế địa phương, cung cấp một số loại dịch vụ công, cấp giấy phép... Riêng đối với quy hoạch phát triển địa phương, các chương trình giáo dục và giao thông, mặc dù là chính quyền địa phương khởi xướng nhưng đều phải có sự phê duyệt của chính quyền trung ương. Đối với lĩnh vực phòng cháy, chữa cháy, lĩnh vực giáo dục và cảnh sát, do chính quyền địa phương thực hiện nhưng chính quyền trung ương thường xuyên tổ chức các cuộc thanh tra, kiểm tra để bảo đảm sự tuân thủ của chính quyền địa phương đối với các chuẩn mực trong các lĩnh vực này. Mặt khác, chính quyền địa phương cũng có thể tiến hành vay nợ những phải được sự cho phép của chính quyền trung ương.

Theo *Luật của Vương quốc Anh* về chính quyền địa phương các năm 1963, 1972, 1974, 1976, 1992, 1994, 2000, 2003, các cơ quan chính quyền nhà nước ở địa phương là các hội đồng đại diện cho bộ máy hành chính nhà nước của dân cư trong địa phận hành chính của mình. Các cơ quan chấp hành - hành chính địa phương do Hội đồng bầu ra nằm trong cơ cấu của Hội đồng. Theo *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 1994 chia thành bốn cấp: *cấp vùng, cấp hạt* (hạt đô thị và hạt nông thôn) ngoại trừ London nước Anh; *cấp quận, huyện* và *cấp phường, xã*. Các cấp chính quyền địa phương này được xây dựng theo hai mô hình khác nhau (mô hình một cấp và mô hình nhiều cấp). Các Hội đồng được thành lập ở hai cấp chủ yếu là cấp hạt và cấp quận, huyện bằng con đường bầu cử phổ thông, trực tiếp và phiếu kín. Dưới cấp

hạt, cấp quận, huyện còn có chính quyền cơ sở ở cấp xã hoặc cụm dân cư.

Địa vị pháp lý có thẩm quyền, như: (1) Chính quyền London và các chính quyền vùng có quyền xây dựng kế hoạch chiến lược phát triển vùng, quản lý giao thông, cảnh sát thành phố, phòng cháy, chữa cháy, chính quyền các quận của London có quyền quản lý nhà ở, thu gom rác, thu thuế, quản lý giáo dục, thư viện, dịch vụ xã hội, bảo vệ người tiêu dùng, các loại giấy sở hữu hoặc sử dụng tài sản, quản lý nghĩa trang và dịch vụ mai táng. (2) Chính quyền các hạt đô thị có quyền quản lý nhà ở, thu gom rác thải, thu thuế địa phương, quản lý cảnh sát hạt, phòng cháy chữa cháy, quản lý giáo dục, thư viện, dịch vụ xã hội, giao thông, kế hoạch địa phương, bảo vệ người tiêu dùng, cấp các loại giấy sở hữu, sử dụng tài sản, quản lý nghĩa trang và dịch vụ mai táng. (3) Chính quyền các hạt nông thôn cũng có thẩm quyền tương tự như chính quyền đô thị. (4) Chính quyền đơn nhất (một cấp chính quyền địa phương) có quyền quản lý nhà ở, thu gom rác thải, thuế địa phương, quản lý giáo dục, thư viện, dịch vụ xã hội, kế hoạch địa phương, bảo vệ người tiêu dùng; cấp các giấy phép sở hữu tài sản, quản lý nghĩa trang và dịch vụ mai táng, quản lý cảnh sát địa phương và phòng cháy, chữa cháy.

Như vậy, đặc điểm cơ bản của chính quyền Vương quốc Anh là:

Thứ nhất, tính độc lập của chính quyền địa phương: (1) Mối quan hệ lỏng lẻo và sự phân cách giữa các cấp chính quyền; (2) Trung ương không phải là cơ quan quản lý cấp trên của địa phương; (3) Các cấp chính quyền địa phương cũng độc lập với nhau; (4) Hoạt động theo chức năng, không theo mệnh lệnh hành chính và không thành lập Bộ Nội vụ.

Thứ hai, tính toàn năng của Hội đồng: (1) Chính quyền địa phương là Hội đồng địa phương do cử tri bầu ra; (2) Hội đồng địa phương làm cả chức năng của Hội đồng nhân dân lẫn chức năng của Ủy ban nhân dân; (3) Các Hội đồng địa phương thường

thành lập rất nhiều Ủy ban của mình để quản lý và điều hành công việc; (4) Các Ủy ban xem xét mọi vấn đề của địa phương và đưa ra các kiến nghị để Hội đồng thông qua thành quyết định.

Đây là mô hình dân chủ hơn cả, chính quyền địa phương có khả năng và điều kiện phát huy được quyền chủ động của mình, không có sự bảo trợ nào của chính quyền cấp trên, cũng như của chính quyền trung ương. Trong trường hợp đặc biệt, khi chính quyền địa phương gặp khó khăn về tài chính thì được nhận được sự trợ giúp của chính quyền trung ương, đồng thời, phải chịu sự chỉ đạo của chính quyền trung ương. Trong trường hợp không chịu sự chỉ đạo của chính quyền trung ương thì các khoản viện trợ kinh phí sẽ bị giảm bớt, thậm chí là cắt viện trợ.

b. Cộng hòa Pháp

Cộng hòa Pháp là một nước đơn nhất, tồn tại song hành nền hành chính trung ương và nền hành chính địa phương, hệ thống chính quyền địa phương được tổ chức theo mô hình phân quyền có tính chất song trùng giám sát. Theo đó, trung ương có vai trò rất lớn; Bộ Nội vụ giám sát về mặt hành chính, các bộ chuyên môn giám sát về mặt chuyên môn, kỹ thuật. Điều 72 *Hiến pháp Cộng hòa Pháp* năm 1958 quy định chính quyền địa phương gồm 3 cấp: vùng, tỉnh, xã (không kể lãnh thổ có quy chế đặc biệt và lãnh thổ hải ngoại). Tất cả đều có tên riêng, địa hạt riêng, ngân sách và nhân sự riêng và chính quyền tự quản độc lập với chính quyền trung ương. Về cơ cấu tổ chức có 2 loại cơ quan, gồm: cơ quan ra quyết định (Hội đồng địa phương) và cơ quan chấp hành (do Hội đồng địa phương bầu), trong đó Hội đồng là cơ quan quyết định theo nguyên tắc tự quản địa phương, cơ quan chấp hành là cơ quan thực thi các chính sách của Hội đồng; đối với cấp tỉnh và vùng, bên cạnh chính quyền địa phương còn có cơ quan đại diện trung ương (vùng trưởng, tỉnh trưởng là người đại diện của chính quyền trung ương tại địa phương) do Bộ Nội vụ thành lập và điều hành. Cấp xã do Hội đồng

xã, cơ quan được bầu theo phổ thông đầu phiếu, Hội đồng này cử xã trưởng. Cấp tỉnh do Hội đồng tỉnh, cơ quan được bầu theo phổ thông đầu phiếu, Hội đồng này bầu ra chủ tịch là cơ quan chấp hành của chính quyền tỉnh. Cấp vùng do Hội đồng vùng, cơ quan được bầu theo phổ thông đầu phiếu, Hội đồng này bầu ra chủ tịch là cơ quan chấp hành của chính quyền vùng. Theo Điều 72 *Hiến pháp Cộng hòa Pháp* quy định rõ: “các đơn vị hành chính lãnh thổ được quản lý theo hình thức tự quản bởi các Hội đồng dân cử địa phương và theo các điều kiện do pháp luật quy định”. Trong các đơn vị hành chính lãnh thổ, đại diện của Nhà nước, đại diện của các thành viên Chính phủ chịu trách nhiệm bảo đảm lợi ích quốc gia, kiểm tra về mặt hành chính và bảo đảm tự tuân thủ pháp luật. Điều 72 *Hiến pháp* năm 1958 còn quy định rõ về quyền tạo ra các nguồn thu ngân sách của chính quyền địa phương, theo đó, các đơn vị hành chính lãnh thổ có thể tự do tạo ra các nguồn.

c. Cộng hòa Liên bang Đức

Mô hình chính quyền địa phương Cộng hòa Liên bang Đức có đặc điểm giống của Cộng hòa Pháp nhưng không có cơ quan đại diện của chính quyền cấp trên giám sát chính quyền cấp dưới. Cộng hòa Liên bang Đức là nước có mô hình tổ chức bộ máy hành chính nhà nước theo kiểu liên bang, gồm có chính quyền liên bang và 16 chính quyền bang (trong đó có 3 bang là thành phố: Berlin, Hamburg, Bremen và chính quyền địa phương (có 2 cấp chính quyền địa phương, cấp cơ sở và cấp hạt), cả 3 cấp hành chính này độc lập với nhau. Theo *Hiến pháp Cộng hòa Liên bang Đức*, chính quyền địa phương các cấp là một thực thể rất quan trọng trong hệ thống chính trị, đặc trưng là tính phân quyền, phụ trợ lãnh thổ với những đặc điểm cơ bản sau:

Chính quyền liên bang dựa vào chính quyền bang, chính quyền bang dựa vào chính quyền địa phương trong việc quản lý và cung cấp các dịch vụ cho người dân.

Quyền lực nhà nước được phân chia theo nguyên tắc: những gì địa phương làm tốt thì địa phương làm, trung ương chỉ làm những gì mà địa phương làm không tốt. Vì vậy, Nhà nước đã giao cho chính quyền địa phương rất nhiều quyền để mỗi địa phương tự tổ chức, hoạt động cho phù hợp với điều kiện của địa phương mình.

Có 5 cấp đơn vị hành chính lãnh thổ gồm liên bang, bang, Regierungsbezirke, Kries và Gemeinde, trong đó một cấp không có cơ quan đại diện gọi là Regierungsbezirke. Mỗi cấp đều được quy định nhiệm vụ, trách nhiệm rất rõ ràng, cấp này đã thực hiện thì cấp khác không thực hiện. Vì vậy, mỗi cấp chính quyền phải chủ động với nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Trong trường hợp xảy ra tranh chấp, mâu thuẫn giữa cơ quan chính quyền trung ương với cơ quan chính quyền địa phương hoặc giữa các cơ quan thuộc các cấp chính quyền địa phương với nhau thì giải quyết bằng con đường tư pháp.

Điểm đặc trưng nhất của mô hình tổ chức chính quyền Cộng hòa Liên bang Đức là tính phân quyền. Vì vậy, quyền của mỗi cấp mang tính chủ động và được phân cấp, đồng thời được cấp ngân sách để bảo đảm việc thực hiện nhiệm vụ.

3. Những giá trị tham khảo cho Việt Nam

Một là, hiện nay về địa vị pháp lý của chính quyền địa phương và chức năng, nhiệm vụ cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân quy định trong *Hiến pháp* năm 1992 so với *Hiến pháp* năm 2013 về cơ bản không có sự thay đổi. Theo đó, Hội đồng nhân dân tiếp tục thực hiện chức năng quyết định và giám sát (quyết định những vấn đề của địa phương do luật định; giám sát việc tuân theo *Hiến pháp*, pháp luật và việc thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân). Đối với Ủy ban nhân dân, Ủy ban nhân dân ở cấp chính quyền địa phương do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương chịu trách nhiệm trước

Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Do vậy, chính quyền trung ương cần mạnh dạn phân quyền, phân cấp cho chính quyền địa phương ban hành văn bản quy định một số tiêu chuẩn, quy chuẩn quan trọng, như: định mức chi tiêu tài chính; tiêu chuẩn cán bộ, công chức; về các loại dịch vụ công tùy theo tình hình cụ thể của từng địa phương; về mức độ công khai, minh bạch trong hoạt động của chính quyền địa phương; về trách nhiệm giải trình; về thủ tục hành chính; về bảo vệ môi trường...

Hai là, cần phân chia theo thứ bậc, phân định rõ thẩm quyền giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp (bậc) này không có sự phụ thuộc cấp trên, cấp dưới theo mệnh lệnh hành chính mà mỗi cấp độc lập thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cấp mình theo quy định của pháp luật.

Ba là, cần phân định rõ chức năng, quyền hạn của chính quyền địa phương và chính quyền trung ương. Việc phân định thẩm quyền nhằm xác định rõ nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền các cấp, phát huy tính chủ động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm, từ đó, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước.

Phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương được thực hiện dưới hai hình thức là phân quyền và phân cấp. Việc phân quyền, phân cấp cần tuân theo những nguyên tắc nhất định, như:

(1) Cấp chính quyền nào gần dân nhất, có điều kiện phục vụ người dân tốt nhất thì nên trao quyền cho cấp đó thực hiện các dịch vụ công mang tính dân sinh. Chỉ khi cấp đó không thể làm được thì mới trao quyền cho cấp cao hơn.

(2) Cấp nào có đầy đủ thông tin nhất để giải quyết vấn đề thì quyền quyết định nên trao cho cấp đó.

(3) Trao quyền cần căn cứ vào khả năng thực tế, nhất là khả năng tài chính của chính quyền địa phương. Quyền quyết định phải được trao cho cấp có đủ năng lực thực thi.

Việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ trên địa bàn của các cấp độc lập giúp cho chính quyền địa phương ở mỗi cấp phát huy được tính năng động, sáng tạo và nhanh nhạy trong giải quyết công việc.

Bốn là, cần tổ chức hợp lý chính quyền địa phương theo hướng phân biệt rõ hơn sự khác biệt giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, từ đó, có những thay đổi có tính chất mạnh mẽ và toàn diện hơn nhằm tạo lập hành lang pháp lý đồng bộ cho chính quyền đô thị hoạt động hiệu quả. Chủ động ban hành các quy định, cơ chế theo thẩm quyền để cụ thể hóa các chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước làm tiền đề để thực hiện cải cách tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh, thành phố tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

Năm là, cơ chế giám sát, kiểm tra, kiểm soát cần thông qua các tòa án hành chính nhằm kiểm soát các hành vi không phù hợp pháp luật của chính quyền địa phương.

Về cấu trúc, cơ chế pháp lý kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương, gồm: (1) Thể chế pháp lý; (2) Các thiết chế thực hiện nhiệm vụ kiểm soát quyền lực nhà nước; (3) Các điều kiện bảo đảm thực hiện cơ chế; (4) Mối quan hệ giữa thể chế và thiết chế □

Tài liệu tham khảo:

1. Phạm Thị Giang. *Mô hình chính quyền địa phương tự quản của một số nước và giá trị tham khảo cho Việt Nam*. Tạp chí Quản lý nhà nước số 270, tháng 7/2018.

2. *Chính quyền địa phương Cộng hòa Liên bang Đức: Hội đồng tự quản địa phương*. <https://tcnn.vn>, ngày 13/12/2014.

3. *Mô hình tổ chức chính quyền địa phương một số nước trên thế giới*. <http://lapphap.vn>, ngày 01/3/2015.

4. Hoàng Thị Quyên. *Mô hình tổ chức chính quyền địa phương của một số quốc gia trên thế giới và gợi mở bài học kinh nghiệm cho Việt Nam*. <https://khoaluat.duytan.edu.vn>, cập nhật ngày 20/5/2023.