

# **Cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban Nhân dân cấp quận, phường trong điều kiện không tổ chức hội đồng nhân dân : Luận văn ThS. Luật: 60 38 01 Trần Thị Minh Châu ; Nghd. : TS. Chu Văn Thành**

## **1. Tính cấp thiết của đề tài**

Cải cách hành chính nhà nước đặt ra yêu cầu cấp thiết là cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm giữa các cơ quan, giữa các cấp chính quyền, giữa chính quyền đô thị và nông thôn. Việc tiếp tục đổi mới, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước ở cả trung ương và địa phương, phân biệt chính quyền đô thị và nông thôn đang là đòi hỏi bức thiết hiện nay. Quốc hội giao cho Chính phủ thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường với mục đích qua thí điểm sẽ tổng kết, đánh giá và xem xét để có chủ trương sửa đổi Hiến pháp, pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương, đảm bảo tính thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động quản lý nhà nước từ trung ương đến địa phương.

Trong điều kiện thực hiện thí điểm, đơn vị hành chính huyện, quận, phường chỉ còn Ủy ban nhân dân, với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Việc nghiên cứu mô hình tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân huyện, quận, phường là yêu cầu bức thiết, góp phần kiến nghị đổi mới đồng bộ bộ máy chính quyền địa phương khi việc thí điểm đạt kết quả và triển khai trên diện rộng.

Mặt khác, để có căn cứ sửa đổi Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, việc nghiên cứu mô hình tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân huyện, quận, phường khi thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân là việc làm cần thiết.

Do vậy, chúng tôi mạnh dạn lựa chọn vấn đề: ***"Cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường trong điều kiện không tổ chức Hội đồng nhân dân"*** làm đề tài nghiên cứu của luận văn thạc sĩ luật học.

## **2. Tình hình nghiên cứu đề tài**

Cải cách tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nói chung và Ủy ban nhân dân nói riêng là vấn đề được sự quan tâm của nhiều nhà nghiên cứu. Trong đó đáng chú ý là các công trình nghiên cứu thuộc đề tài cấp nhà nước của GS.TS. Đào Trí Úc, PGS.TS. Lê Minh Thông chủ nhiệm. Các công trình nghiên cứu là các đề tài khoa học cấp bộ của TS. Nguyễn Ngọc Hiến; PGS.TS Lê Sỹ Thiệp. Ngoài ra có nhiều sách chuyên khảo của các tác giả: PGS.TS. Bùi Xuân Đức, Nguyễn Ký, TS. Nguyễn Hữu Đức; Ths. Đinh Xuân Hà, GS. TS Nguyễn Đăng Dung. Một số luận văn Thạc sĩ, luận án Tiến sĩ cũng đề cập đến vấn đề tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở các Học viện như: Học viện Hành chính, Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh; Khoa Luật Đại học Quốc gia, Trường Đại học Luật Hà Nội. Một số công trình nghiên cứu đăng tải trên các tạp chí như; Tạp chí Cộng sản, Nghiên cứu lập pháp, Nhà nước và pháp luật, Quản lý nhà nước, Tổ chức nhà nước... của các tác giả như: TS. Lê Minh Thông; GS.TS. Nguyễn Đăng Dung; TS. Nguyễn Minh Phương, Ths. Dương Thị Lan Chi...

Nhìn chung các đề tài, công trình nghiên cứu, bài viết trên đã phân tích khá toàn diện cơ sở lý luận, thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương song hiện nay chưa có công trình nào đi sâu nghiên cứu mô hình tổ chức, hoạt động riêng cho quận, phường nhất là trong điều kiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường như hiện nay.

## **3. Mục tiêu, nhiệm vụ nghiên cứu**

- Mục tiêu nghiên cứu: làm sáng tỏ cơ sở khoa học cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân khi không tổ chức Hội đồng nhân dân; đề xuất giải pháp hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính nhà nước, đảm bảo tính thống nhất, thông suốt của bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương.

- Nhiệm vụ nghiên cứu:

1. Phân tích một số vấn đề về lý luận tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường trong điều kiện không tổ chức Hội đồng nhân dân

2. Đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường trong điều kiện không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường.

3. Đề xuất quan điểm và các giải pháp cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường khi không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường.

#### **4. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu**

- Đối tượng nghiên cứu của luận văn: tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường.

- Phạm vi nghiên cứu của luận văn:

+ Ủy ban nhân dân cấp quận của các thành phố trực thuộc Trung ương;

+ Ủy ban nhân dân phường của thành phố trực thuộc tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương.

#### **5. Phương pháp nghiên cứu**

Phương pháp luận để tiến hành nghiên cứu trong luận văn là các quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lê Nin, tư tưởng Hồ Chí Minh và các quan điểm của Đảng ta về tổ chức bộ máy nhà nước nói chung, bộ máy chính quyền địa phương nói riêng.

Các phương pháp nghiên cứu chủ yếu được luận văn sử dụng là: Hệ thống hóa; Thống kê; So sánh; phân tích, tổng hợp; lấy ý kiến chuyên gia. Phương pháp khảo sát và điều tra được sử dụng chừng mực cần thiết.

#### **6. Đóng góp của luận văn**

Trong điều kiện thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường luận văn đã phân tích một số vấn đề lý luận về tổ chức chính quyền địa phương, luận giải yêu cầu đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường; đánh giá thực trạng về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường trong thời gian thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân và đưa ra các giải pháp cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường trong thời gian tới.

#### **7. Kết cấu của luận văn**

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận, và Danh mục tài liệu tham khảo, luận văn dự kiến có kết cấu nội dung gồm 3 chương, 10 tiết.

### **Chương 1**

## **MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP QUẬN, PHƯỜNG TRONG ĐIỀU KIỆN KHÔNG TỔ CHỨC HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN**

### **1.1. Một số khái niệm cơ bản**

#### **1.1.1. Chính quyền địa phương**

*Theo nghĩa rộng*, chính quyền địa phương bao gồm hoạt động của tất cả các cơ quan Nhà nước có phạm vi hoạt động trong vùng lãnh thổ địa phương của các cơ quan quyền lực nhà nước, hành chính, tư pháp, kiểm sát. *Theo nghĩa hẹp*, chính quyền địa phương chỉ cơ quan quyền lực nhà nước (Hội đồng nhân dân) và cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương (Ủy ban nhân dân hoặc Ủy ban hành chính) ứng với mỗi cấp hành chính - lãnh thổ được tổ chức và hoạt động theo các quy định của pháp luật. *Có thể hiểu chính quyền địa phương tại Việt Nam hiện nay là một bộ phận cấu thành hữu cơ của hệ thống chính quyền nhà nước, là bộ máy thực thi quyền*

lực nhà nước ở ba cấp tỉnh, huyện, xã. Ở mỗi đơn vị hành chính - lãnh thổ đều tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

### **1.1.2. Chính quyền đô thị**

Theo Điều 3 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009, đô thị là khu vực tập trung dân cư sinh sống có mật độ cao và chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực kinh tế phi nông nghiệp; là trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, văn hóa hoặc chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội của quốc gia hoặc một vùng lãnh thổ, một địa phương. Đô thị bao gồm thành phố, thị xã, thị trấn; lãnh thổ của đô thị gồm nội thành hay nội thị và ngoại ô hay ngoại thành (thị). *Chính quyền đô thị là chính quyền địa phương (chính quyền thành phố thuộc trung ương), hoặc là một bộ phận của chính quyền địa phương (chính quyền thành phố thuộc tỉnh; thị xã; thị trấn) thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa bàn đô thị.*

*Các loại hình đơn vị hành chính đô thị bao gồm:* Thành phố (gồm có thành phố trực thuộc Trung ương (TW) và thành phố thuộc tỉnh, thị xã); Thị trấn; Quận và Phường.

Thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường ở 10 tỉnh, thành phố trực thuộc TW, bộ máy chính quyền đô thị đã được tổ chức lại. Các đơn vị hành chính thuộc nội thị gồm: quận, phường và đơn vị hành chính ngoại thị là huyện chỉ có Ủy ban nhân dân. Chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của chính quyền đô thị gồm 2 vấn đề là: *quản lý nhà nước trên địa bàn lãnh thổ và chức năng tự quản của chính quyền đô thị*

## **1.2. Tổ chức, hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường**

### **1.2.1. Ủy ban nhân dân quận**

Quận được tổ chức tại thành phố trực thuộc Trung ương, là đơn vị hành chính nội bộ của đô thị. Quận là bộ phận cấu thành nên thành phố trực thuộc Trung ương và quận được chia thành các phường.

- *Về cơ cấu tổ chức:* Theo Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, Nghị định số 14/2008/NĐ-CP của Chính phủ ngày 04 /02/2008 quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã thuộc tỉnh.

- *Nhiệm vụ, quyền hạn:* Giống như Ủy ban nhân dân huyện, tại các điều từ 97 -107, trên 11 lĩnh vực và nhiệm vụ, quyền hạn riêng được quy định ở điều 109, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003.

- *Phương thức làm việc:* Thông qua các kỳ họp, mỗi tháng họp ít nhất một lần và các quyết định của Ủy ban nhân dân phải được quá nửa tổng số thành viên Ủy ban nhân dân biểu quyết tán thành.

### **1.2.2. Ủy ban nhân dân phường**

Phường là loại hình đơn vị hành chính trong nội bộ của đô thị, được tổ chức ở thành phố, thị xã và trong các quận. Phường tương đương xã, thị trấn.

- *Về cơ cấu, tổ chức:* Theo Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003; Nghị định số 107/2004/NĐ-CP ngày 01/4/2004 của Chính phủ quy định về số lượng Phó chủ tịch và cơ cấu thành viên Ủy ban nhân dân các cấp; Nghị định 92/2009/NĐ-CP của Chính phủ.

- *Nhiệm vụ, quyền hạn:* Tại các điều từ 111-118 trên 7 lĩnh vực và quy định thêm những nhiệm vụ và quyền hạn riêng tại Điều 119 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003

- *Phương thức làm việc:* Thảo luận và quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương thông qua các kỳ họp, mỗi tháng ít nhất 1 lần và thảo luận, quyết định theo đa số các vấn đề theo quy định của pháp luật.

*Tóm lại, về vị trí, quận, phường là những đơn vị hành chính nằm trong nội bộ của đô thị. Trước thời điểm thực hiện thí điểm quận, phường là đơn vị có tổ chức bộ máy chính quyền đầy đủ thực hiện chức năng, nhiệm vụ theo quy định của Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003. Sau thời điểm thực hiện thí điểm, quận, phường là đơn vị hành chính được tổ chức theo mô hình chỉ có Ủy ban nhân dân, là cơ quan hành chính thực hiện chức năng thừa hành, thừa lệnh từ Hội đồng nhân dân thành phố và Ủy ban nhân dân cấp trên. Chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban nhân dân phường chỉ là cánh tay nối dài của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.*

### **1.3. Yêu cầu cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường khi không tổ chức Hội đồng nhân dân**

#### **1.3.1. *Thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường***

- *Không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận:* Thứ nhất, đây không phải là việc làm mới mẻ, lịch sử tổ chức nhà nước ở Việt Nam đã có thời gian không có Hội đồng nhân dân ở huyện, quận. Thứ hai, việc tồn tại Hội đồng nhân dân huyện, quận và bộ máy hành chính cấp huyện đồng nghĩa với đặt một chính quyền cấp trung gian trong bộ máy chính quyền địa phương, làm cho bộ máy nhà nước thêm chồng chéo, hoạt động kém hiệu quả, gây khó khăn cho sự quản lý điều hành công việc của cơ quan nhà nước.

- *Không tổ chức Hội đồng nhân dân phường, tổ chức Hội đồng nhân dân xã:* Phường và xã xét về cấp hành chính là hai đơn vị có địa vị pháp lý tương đương nhau. Song xét về nhiều mặt như kinh tế, văn hóa, xã hội, hai cấp hành chính này có sự khác nhau. Phường là đơn vị hành chính thuộc địa bàn đô thị, xã là cấp hành chính thuộc địa bàn nông thôn. Tổ chức quản lý phường thực chất là cánh tay nối dài của chính quyền thành phố, là cơ quan hành chính trong một chính quyền đô thị chứ không phải là chính quyền cơ sở của cộng đồng dân cư có mối quan hệ chặt chẽ như ở xã.

#### **1.3.2. *Yêu cầu cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường***

- *Cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường là khách quan, phù hợp với xu hướng đổi mới, cải cách bộ máy chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay.*

Chính quyền địa phương là bộ phận cấu thành hữu cơ của chính quyền nhà nước song về thiết chế hiện hành quá rườm rà, nặng nề về nội dung quản lý nhà nước. Hội đồng nhân dân chưa thực sự làm "tròn vai", khối lượng và tính đa dạng trong công việc của Ủy ban nhân dân là khá lớn, tuy nhiên tính tự chủ không cao, phụ thuộc khá nhiều vào sự điều hành, chỉ đạo từ cấp trên, điều này dẫn đến việc khó xây dựng một nền hành chính mang tính chất chuyên nghiệp. Trong điều kiện thí điểm, việc cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân là cần thiết, nhằm xác định rõ chức năng, nhiệm vụ cho phù hợp với tình hình mới và phù hợp với đặc điểm, đặc thù, tính chất của địa bàn đô thị.

- *Cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường là yêu cầu khách quan, đảm bảo tính thống nhất, thông suốt trong quản lý, điều hành chính quyền đô thị.* Theo Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, các cơ quan hành chính đô thị ở cả ba cấp đều đang hoạt động theo chế độ Ủy ban nhân dân. Khi thực hiện thí điểm cũng đồng nghĩa với việc quận, phường trở thành đơn vị hành chính nội bộ của đô thị. Có ba vấn đề đặt ra cho cơ quan hành chính này và việc cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường là yêu cầu bức thiết, nhằm xác định vị trí, vai trò và chức năng, nhiệm vụ và giải quyết được những vướng mắc, hạn chế trong quá trình tổ chức, hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường.

- *Cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường khi không tổ chức Hội đồng nhân dân phải đảm bảo thực hiện các quyền dân chủ của nhân dân tại quận, phường.* Một trong những yêu cầu đối với cải cách hành chính là phát huy dân chủ đời sống trong xã hội, huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực và sự tham gia của người dân vào tiến trình phát triển của đất nước. Song khi không tổ chức Hội đồng nhân dân cần tính đến cơ chế đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân và Ủy ban nhân dân quận, phường là một trong những cơ quan thực hiện nhiệm vụ này.

- *Cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường trong điều kiện không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường nhằm đảm bảo đời sống nhân dân tại địa bàn và phát triển kinh tế - xã hội.* Theo Chỉ thị của Bộ Chính trị về lãnh đạo thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường có yêu cầu việc đảm bảo giữ vững ổn định chính trị và phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương. Khi có thay đổi trong tổ chức bộ máy chính quyền địa phương ít nhiều sẽ có ảnh hưởng tới việc điều hành phát triển kinh tế - xã hội, đời sống của nhân dân. Khi không tổ chức Hội đồng nhân dân tại quận, phường, Ủy ban nhân dân quận, phường là cơ quan gánh vác trách nhiệm đó.

- *Cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường trong điều kiện không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường phải đảm bảo tính liên tục và hiệu quả trong hoạt động của cơ quan nhà nước tại địa phương.* Việc thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường sẽ gây ra sự xáo trộn nhất định về tổ chức, nhân sự ở địa phương nơi tiến hành thí điểm và sẽ có sự khác biệt về bộ máy chính quyền địa phương và trật tự hoạt động. Tuy nhiên, yêu cầu đặt ra cho việc thí điểm là cần duy trì hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước của chính quyền địa phương, đồng thời yêu cầu đảm bảo tiến độ công việc thường kỳ cũng như đột xuất hằng năm.

#### **1.4. Một số kinh nghiệm nước ngoài về tổ chức chính quyền đô thị**

- *Địa vị pháp lý và nguồn kinh phí cho hoạt động của tổ chức, quản lý chính quyền đô thị:* có thể được quy định tại Hiến pháp hoặc các văn bản luật của chính quyền địa phương. Nguồn kinh phí cho hoạt động của chính quyền đô thị có thể do Trung ương cấp hoặc các nguồn thu trực tiếp của chính quyền đô thị trên địa bàn đô thị đó.

- *Mô hình tổ chức chính quyền đô thị:* Mô hình Thị trưởng - Hội đồng được áp dụng khá nhiều ở các quốc gia khác nhau. Tùy thuộc vào sự phân quyền, cách thức tổ chức nhà nước mà mỗi đô thị có mô hình Thị trưởng mạnh hay Hội đồng mạnh.

- *Mối quan hệ giữa Thị trưởng và Hội đồng:* Đây là hai cơ quan độc lập và bình đẳng do mỗi cơ quan đảm nhiệm một loại công việc khác nhau. Tuy nhiên, cả hai cơ quan này đều thực hiện nhiệm vụ trên cơ sở nguyên tắc nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền, mang lại lợi ích thiết thực cho người dân. Như vậy có thể thấy, có nhiều mô hình tổ chức chính quyền địa phương trên thế giới, nhưng việc thiết lập cơ quan hội đồng của chính quyền địa phương phụ thuộc vào các nguyên tắc cơ bản sau: *Thứ nhất*, các chính quyền địa phương không kể trong nhà nước đơn nhất hay nhà nước liên bang, nếu là chính quyền phân quyền, tự quản thì có hội đồng để giải quyết các công việc của mình. Còn nếu là cấp hành chính thì không có hội đồng. *Thứ hai*, tổ chức chính quyền đô thị trên thế giới nói chung đều theo mô hình một cấp chính quyền. Tùy theo quy mô, tính chất đô thị mà có các cấp hành chính đại diện khác nhau nhưng đó không phải là các cấp chính quyền đầy đủ.

### **Kết luận chương 1**

Chương 1 của luận văn đã tập trung làm sáng rõ các vấn đề như sau:

*Thứ nhất*, luận văn tiếp cận các khái niệm cơ bản gồm: chính quyền địa phương; đô thị; chính quyền đô thị và tìm hiểu về các loại hình đơn vị hành chính đô thị bao gồm: Thành phố (gồm có thành phố trực thuộc Trung ương và thành phố thuộc tỉnh, thị xã); Thị trấn; Quận và Phường. Chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của chính quyền đô thị gồm 2 vấn đề: Quản lý nhà nước trên địa bàn lãnh thổ và chức năng tự quản của chính quyền đô thị.

*Thứ hai*, luận văn khái quát về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường theo quy định của pháp luật hiện hành. Luận văn đã khái quát về thay đổi tổ chức sau thời điểm thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường.

*Thứ ba*, luận văn đã đi sâu phân tích việc thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường, lý giải nguyên nhân của việc không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường nhưng vẫn tồn tại Hội đồng nhân dân xã. Đồng thời, đưa ra 5 yêu cầu về cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường khi không tổ chức Hội đồng nhân dân.

*Thứ tư*, trên cơ sở tham khảo các tài liệu trong nước và nước ngoài về chính quyền địa phương, luận văn đã nêu một số kinh nghiệm nước ngoài về tổ chức chính quyền đô thị. Nhìn chung, tổ chức chính quyền đô thị ở mỗi quốc gia có sự khác biệt, do khác nhau về lịch sử phát triển, văn hóa, kinh tế - xã hội, tổ chức nhà nước. Song chính quyền nhà nước ở địa phương ở mỗi quốc gia, nếu là chính quyền phân quyền, tự quản thì có Hội đồng. Đối với chính quyền đô thị có thể có các cấp hành chính đại diện, song không phải là cấp chính quyền đầy đủ.

### **Chương 2**

#### **THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP QUẬN, PHƯỜNG TRONG ĐIỀU KIỆN KHÔNG TỔ CHỨC HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN**

**!Invalid Character Setting**

## **2.1. Hệ thống văn bản của Đảng và Nhà nước về thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường**

Luận văn đã hệ thống các văn bản của Bộ Chính trị, Quốc Hội, Ủy ban thường vụ Quốc Hội, Thủ tướng Chính phủ, thông tư hướng dẫn của các bộ, ngành xung quanh việc chỉ đạo thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường.

Nhìn chung, các văn bản của Đảng và Nhà nước và các văn bản về việc thực hiện thí điểm đã được ban hành tương đối đầy đủ, kịp thời nhằm tổ chức lại chính quyền địa phương hợp lý, tinh gọn, đảm bảo các chức năng, nhiệm vụ trước đây của Hội đồng nhân dân quận, phường được duy trì. Các văn bản của Bộ, ngành trung ương đã kịp thời ban hành, nhằm tập trung chỉ đạo việc triển khai thực hiện thí điểm, ổn định tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương.

## **2.2. Những kết quả đạt được về tổ chức, hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường trong điều kiện không tổ chức Hội đồng nhân dân**

### **2.2.1. Về tổ chức của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường**

- Khi không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, Ủy ban nhân dân quận là cơ quan hành chính nhà nước thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; chịu sự kiểm tra, hướng dẫn hoạt động của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố. Ủy ban nhân dân quận có nhiệm vụ quyết định các chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh trên địa bàn.

- Khi không tổ chức Hội đồng nhân dân phường, Ủy ban nhân dân phường là cơ quan hành chính nhà nước trực thuộc Ủy ban nhân dân quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, chịu sự kiểm tra hướng dẫn hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, có nhiệm vụ quyết định các chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội củng cố quốc phòng, an ninh trên địa bàn theo quy định của pháp luật và phân cấp của Ủy ban nhân dân quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; đảm bảo sự chỉ đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở.

- Về cơ cấu: Ủy ban nhân dân quận có 9 thành viên gồm có 1 Chủ tịch, 3 Phó Chủ tịch và 5 ủy viên; Ủy ban nhân dân phường có 5 thành viên gồm có 1 Chủ tịch, 2 Phó Chủ tịch, 2 ủy viên.

- Về thực hiện nhân sự Ủy ban nhân dân khi không có Hội đồng nhân dân: Tính đến thời điểm 31/12/2009 tại 32 quận, 483 phường thí điểm đã tiến hành bổ nhiệm được 513 chủ tịch quận, phường; 943 phó chủ tịch quận, phường, 932 ủy viên Ủy ban nhân dân quận, phường.

### **2.2.2. Về hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường**

- Ban hành văn bản quản lý nhà nước: Khi không còn Hội đồng nhân dân quận, phường, một số nhiệm vụ về quyết định các chủ trương, biện pháp quan trọng ở địa phương được điều chỉnh cho Ủy ban nhân dân quận, phường để thực hiện. Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, phường là người trực tiếp ban hành các văn bản quản lý hành chính nhà nước.

- Hoạt động quản lý, điều hành, thu chi ngân sách: Khi không có Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân phải tự chịu trách nhiệm về những quyết định của mình, do vậy khi quyết định các vấn đề mang tính chiến lược, quy hoạch, tài chính... đều rất thận trọng, phân công nhiệm vụ rõ ràng đối với các thành viên Ủy ban nhân dân và tăng cường lấy ý kiến góp ý của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội khác.

- Về công tác giám sát, kiểm tra đối với hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường

+ Giám sát của thường trực Hội đồng nhân dân cấp trên, Ủy ban nhân dân cấp trên đối với Ủy ban nhân dân quận, phường:

Trong năm thí điểm, hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đối với hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường những nơi thí điểm có sự tăng lên so với năm trước thí điểm là 15,4%, số lượng kiến nghị sau giám sát ở quận tăng 58%.

Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp đã tăng cường sự chỉ đạo, kiểm tra đối với hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường thông qua các phiên họp giao ban hàng tháng, xem xét báo cáo 6 tháng, hàng năm, phê

duyet các chương trình đề án phát triển kinh tế, xã hội của quận, phường đã đảm bảo cho các hoạt động của cơ quan hành chính từ cấp tỉnh xuống cơ sở ở những nơi thí điểm hoạt động thông suốt, hiệu quả, hoàn thành các chỉ tiêu kinh tế - xã hội đề ra từ đầu năm.

Các cuộc kiểm tra định kỳ, đột xuất của Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp đối với hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường thí điểm đều cho thấy tăng về số lượng các cuộc kiểm tra.

+ Giám sát của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp và của nhân dân đối với Ủy ban nhân dân quận, phường.

Số lượng các cuộc giám sát của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội quận, phường đối với hoạt động của Ủy ban nhân dân cùng cấp có tăng mạnh so với năm trước thí điểm, tại quận tăng 7,8%, tại phường thuộc quận tăng 23,4%, tại phường thuộc thị xã, thành phố thuộc tỉnh tăng 1,4%.

- *Mối quan hệ công tác giữa Ủy ban nhân dân quận, phường với Ủy ban nhân dân cấp trên, cấp ủy Đảng, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp:* Khi không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường, mối quan hệ chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra giữa cơ quan hành chính cấp trên với hành chính cấp dưới vẫn được duy trì thường xuyên. Việc phối hợp chặt chẽ giữa Ủy ban nhân dân quận, phường với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam được tăng cường qua các cuộc giao ban, thông tin hai chiều. Một số quận, phường đã ban hành mới hoặc sửa đổi, bổ sung quy chế phối hợp công tác giữa Ủy ban nhân dân và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp phù hợp với việc thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường.

### **2.2.3. Đánh giá về hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường trong thời gian thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân**

Về cơ bản là đáp ứng được mục tiêu, yêu cầu đặt ra, các quy trình, thủ tục hành chính được rút ngắn thời gian đảm bảo tính thông suốt và thống nhất, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước.

Ủy ban nhân dân đã chủ động hơn trong việc xây dựng và triển khai thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, an ninh quốc phòng theo sự chỉ đạo, hướng dẫn của Ủy ban nhân dân cấp trên, nâng cao thẩm quyền, trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp trên trong việc phê duyệt quy hoạch, kế hoạch, trong chỉ đạo, điều hành quản lý nhà nước và trong công tác tổ chức cán bộ, tạo thuận lợi trong công tác điều động, luân chuyển, bố trí cán bộ ở địa phương.

Việc thực hiện thí điểm đã giảm được nguồn ngân sách chi cho tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân quận, phường, tiết kiệm thời gian làm việc của các đại biểu Hội đồng nhân dân trong khi vẫn đảm bảo hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước và thực hiện quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương.

### **2.3. Khó khăn, vướng mắc và những vấn đề đặt ra**

*Thứ nhất*, với tổ chức bộ máy, đội ngũ đại biểu Hội đồng nhân dân chuyên trách của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh vẫn giữ nguyên như trước đây thì việc đảm bảo hiệu quả giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đối với các cơ quan, tổ chức, đơn vị trên địa bàn quận, phường thí điểm còn gặp khó khăn. *Thứ hai*, việc tiếp nhận các phản ánh, ý kiến, kiến nghị của nhân dân trên địa bàn trước đây thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân, nay được giao cho Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố, thị xã, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp thực hiện nhưng hiện nay chưa có văn bản hướng dẫn cụ thể. *Thứ ba*, quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân quận, phường khi thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân vẫn chưa được ban hành. *Thứ tư*, Một số nhiệm vụ của Hội đồng nhân dân trước đây đã chuyển cho Ủy ban nhân dân dẫn đến có hai vấn đề đặt ra, một mặt tăng thêm nhiệm vụ cho Ủy ban nhân dân, song mặt khác tăng thêm áp lực, trách nhiệm trong công việc đối với người đứng đầu lãnh đạo Ủy ban nhân dân.

Với những khó khăn trên, có 5 vấn đề đặt ra được luận văn tập trung làm rõ tại tiết 2.3 "Khó khăn, vướng mắc và những vấn đề đặt ra".

### **Kết luận chương 2**

Trong chương 2, luận văn tập trung làm sáng rõ những vấn đề như sau:

*Thứ nhất*, luận văn đã dành toàn bộ tiết 2.1 để khái quát về hệ thống văn bản của Đảng và Nhà nước trong việc thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường và đánh giá về tính kịp thời, đầy đủ của hệ thống văn bản khi tiến hành thực hiện thí điểm.

*Thứ hai*, luận văn khái quát những kết quả đạt được về tổ chức, hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường trong điều kiện thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân trên các mặt: Về tổ chức; Về hoạt động. Luận văn cung cấp các bảng số liệu dẫn chứng cho kết quả hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường trong thời gian thực hiện thí điểm.

*Thứ ba*, mặc dù đạt được nhiều kết quả khá thuận lợi trong thời gian thực hiện thí điểm, song vẫn còn những khó khăn, vướng mắc với việc thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường như: vấn đề về văn bản pháp luật, chuyển chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức bộ máy... luận văn nêu lên các vấn đề đặt ra sau thời gian thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường.

### **Chương 3**

## **QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP CẢI CÁCH TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP QUẬN, PHƯỜNG TRONG ĐIỀU KIỆN KHÔNG TỔ CHỨC HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN**

### **3.1. Mục tiêu, quan điểm cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường**

#### **3.1.1. Mục tiêu**

Cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường nói riêng là việc tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, đảm bảo cho chính quyền địa phương vững mạnh, thực sự là cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân địa phương, đồng thời đảm bảo tính thông suốt, hiệu lực, hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước.

#### **3.1.2. Quan điểm**

Trên cơ sở quan điểm của Đảng về tổ chức hợp lý chính quyền địa phương và chỉ đạo của Chính phủ về tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, luận văn rút ra 5 quan điểm về vấn đề cải cách tổ chức và hoạt động bộ máy chính quyền địa phương trong đó có cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường. Các quan điểm này được làm rõ trong luận văn tại mục 3.1.2. "Quan điểm".

### **3.2. Giải pháp cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường**

#### **3.2.1. Về tổ chức Ủy ban nhân dân cấp quận, phường**

- *Về tên gọi của Ủy ban nhân dân*: Ở những nơi không tổ chức Hội đồng nhân dân nên thay đổi tên gọi Ủy ban nhân dân là Ủy ban hành chính. Đây là cơ quan trực thuộc cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp, do cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức và chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính cấp trên. Đây là cơ quan hành chính đảm nhận các nhiệm vụ được phân công, thừa hành, thừa lệnh.

- *Về cơ cấu*: Với cơ cấu tổ chức như hiện nay là khá hợp lý, song tùy thuộc vào nhiệm vụ và đặc điểm tình hình của từng địa phương mà có cơ cấu lại cho phù hợp. Cần xuất phát từ quy mô, khối lượng và tính chất nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước, gọn nhẹ, phù hợp với đặc thù của chính quyền đô thị, có cơ cấu thứ bậc hợp lý theo hướng tinh gọn nhưng vẫn đảm bảo giải quyết được khối lượng công việc tăng thêm thường xuyên và đột xuất.

- *Về lựa chọn nhân sự*: Có thể có hai phương án lựa chọn nhân sự cho tổ chức của Ủy ban hành chính quận, phường. Vấn đề này đã được luận văn tập trung làm rõ trong tiết nhỏ về lựa chọn nhân sự tại mục: 3.2.1. "Về tổ chức Ủy ban nhân dân cấp quận, phường"

- *Về phân định rõ thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân, tập thể Ủy ban nhân dân và đề cao trách nhiệm người đứng đầu*: Theo Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 đã có điều chỉnh theo hướng tăng chế độ thủ trưởng tuy nhiên trên thực tế còn nhiều vấn đề bất cập. Giải pháp quan trọng là cần nâng cao trách nhiệm người đứng đầu, chuyển chế độ làm việc tập thể sang chế độ lãnh đạo (thủ trưởng) và chịu trách nhiệm cá nhân của Chủ tịch, Phó chủ tịch phụ trách nhóm lĩnh vực.



- *Về cán bộ, công chức:* Cần nhận thức được trách nhiệm của mình trong vai trò là những người tiên phong trong việc thực hiện cải cách mang tính đột phá nhằm tổ chức hợp lý chính quyền địa phương. Đây là đội ngũ đóng góp phần quan trọng vào việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường, đóng góp cụ thể, thiết thực chứng minh sự thành công của cải cách.

### **3.2.2. Về hoạt động Ủy ban nhân dân cấp quận, phường**

- *Đảm bảo căn cứ pháp lý cho hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường*

Sửa đổi một số điều của Hiến pháp 1992; Luật ngân sách nhà nước; Luật tổ chức tòa án nhân dân và ban hành quy chế làm việc của Hội đồng nhân dân trong điều kiện không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường.

Cần có Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 75/2006/QĐ-TTg ngày 12/4/2006; Quyết định sửa đổi bổ sung Quyết định số 77/2006/QĐ-TTg ngày 12/4/2006 của Thủ tướng Chính phủ hoặc ban hành mới Quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân huyện, quận, phường.

- *Về nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân quận, phường:*

Ủy ban hành chính quận có thể thực hiện các nhiệm vụ được Ủy ban nhân dân thành phố, thị xã giao trực tiếp, hoặc thực hiện các nhiệm vụ về triển khai các kế hoạch kinh tế, xã hội, văn hóa, môi trường theo quy định của pháp luật và triển khai một số nhiệm vụ mới.

Đối với Ủy ban hành chính phường là cơ quan hành chính thực hiện nhiệm vụ thừa hành, thừa lệnh, là "cánh tay nối dài" của chính quyền đô thị, thực hiện nhiệm vụ do Ủy ban hành chính quận, Ủy ban nhân dân thành phố thuộc tỉnh, Hội đồng nhân dân thành phố giao trực tiếp hoặc thực hiện nhiệm vụ khác về triển khai thực hiện các biện pháp về bảo vệ môi trường, văn hóa, xã hội, an ninh quốc phòng... theo quy định của pháp luật và bổ sung một số nhiệm vụ mới.

- *Phân công, phân cấp nhiệm vụ giữa chính quyền trung ương và địa phương, tiến tới chính quyền địa phương tự quản*

Phân cấp mạnh, giao quyền chủ động hơn nữa cho từng cấp của chính quyền địa phương, trong đó có quận, phường, nhất là trong việc quyết những vấn đề về ngân sách, tài chính, đầu tư, nguồn nhân lực, thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Trung ương. Khi tiến hành phân cấp phải thực hiện rõ ràng, dứt khoát về thẩm quyền và trách nhiệm. Những công việc đã phân cấp cho quận, phường, chính quyền quận, phường có quyền quyết định, bố trí kinh phí, nhân lực và mở rộng quan hệ hợp tác với các địa phương khác trong và ngoài nước để thực hiện tốt nhiệm vụ và chịu trách nhiệm trước pháp luật về các quyết định đó.

## **3.3. Các giải pháp đảm bảo**

### **3.3.1. Đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với chính quyền địa phương trong đó có cấp quận, phường**

Đối với quận, phường tổ chức đảng phải đổi mới về tổ chức và hoạt động. Cơ cấu tổ chức bộ máy của Đảng tại quận, phường cần được tổ chức gọn nhẹ, cần loại bỏ các phòng, ban chức năng và hoạt động tương đương với bộ máy chính quyền. Bộ máy tổ chức đảng tại quận, phường cần tổ chức, sắp xếp theo các nội dung của công tác xây dựng đảng trên các mặt như: chính trị, tư tưởng, tổ chức, kiểm tra. Bí thư cấp ủy có thể được giới thiệu để bầu kiêm chức vụ chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, phường.

### **3.3.2. Tăng cường mối quan hệ giữa Ủy ban nhân dân quận, phường với các cơ quan cơ quan hành chính cấp trên và các cơ quan khác**

Chính phủ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố vừa là cơ quan có vai trò chỉ đạo, điều phối vừa có vai trò hướng dẫn, hỗ trợ, cung cấp thông tin, phương tiện vật chất - kỹ thuật để địa phương thực hiện các công việc được ủy quyền. Ủy ban nhân dân quận, phường cần được đặt dưới sự kiểm tra, giám sát thường xuyên của cơ quan nhà nước cấp trên. Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và người đứng đầu các đoàn thể nhân dân ở địa phương được mời dự các phiên họp của Ủy ban quận, phường và đồng thời Ủy ban quận, phường thực hiện chế độ thông báo tình hình mọi mặt của địa phương cho Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các

đoàn thể nhân dân được biết. Khi có vướng mắc, Ủy ban quận, phường cần giải quyết và trả lời các kiến nghị của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức đoàn thể.

### **3.3.3. Tăng cường giám sát, kiểm tra, phản biện của nhân dân ở quận, phường**

Ủy ban nhân dân quận, phường, là cơ quan gần dân, sát dân nhất, mọi hoạt động của cơ quan này đều có ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống người dân. Có nhiều kênh khác nhau để nhân dân có thể tăng cường công tác giám sát, kiểm tra, phản biện đối với hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường, cụ thể là: Thông qua các tổ chức xã hội, đoàn thể tại quận, phường; Thông qua Báo chí, dư luận xã hội và Người dân trực tiếp giám sát, phản biện xã hội.

### **Kết luận chương 3**

Trong chương 3 của luận văn tập trung làm sáng rõ những vấn đề như sau:

*Thứ nhất*, luận văn nêu mục tiêu, quan điểm của Đảng và nhà nước về cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường.

*Thứ hai*, luận văn đưa ra các giải pháp cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp quận, phường.

- *Tổ chức của Ủy ban nhân dân quận, phường gồm có các giải pháp:* Về tên gọi của Ủy ban nhân dân nên đổi thành Ủy ban hành chính; Về cơ cấu; Về lựa chọn nhân sự; Về phân định rõ thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân, tập thể Ủy ban nhân dân và đề cao trách nhiệm người đứng đầu; Về cán bộ, công chức.

- *Hoạt động Ủy ban nhân dân cấp quận, phường gồm có các giải pháp:* Đảm bảo căn cứ pháp lý cho hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường; Về nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân quận, phường; Phân công, phân cấp nhiệm vụ giữa chính quyền trung ương và địa phương, tiến tới chính quyền địa phương tự quản.

*Thứ ba*, luận văn đưa ra ba giải pháp đảm bảo thực hiện.

## **KẾT LUẬN**

Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính và hội nhập kinh tế quốc tế là việc làm cần thiết, cần nghiên cứu về lý luận và thực tiễn sâu sắc hơn nữa để tạo cơ sở khoa học vững chắc, thuyết phục, nhằm đổi mới chính quyền địa phương theo hướng tinh gọn, thực quyền, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả.

Nghiên cứu về cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường trong điều kiện không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường là việc làm cần thiết, có ý nghĩa quan trọng cả về lý luận và thực tiễn. Một mặt bổ sung hoàn thiện thêm lý luận về chính quyền đô thị, về mô hình tổ chức của cơ quan hành chính nhà nước nói chung và Ủy ban nhân dân quận, phường nói riêng. Đồng thời góp phần cho định hướng quan trọng về cơ cấu tổ chức, về chức năng nhiệm vụ của Ủy ban nhân dân quận, phường trong điều kiện không tổ chức Hội đồng nhân dân như hiện nay.

Việc cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường cần được thống nhất từ nhận thức, xem xét cả về lý luận và thực tiễn cũng như các quy định của pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn, mối quan hệ giữa Ủy ban nhân dân quận, phường với các cơ quan trong hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp khác. Để đảm bảo tính thống nhất, thông suốt, hiệu lực hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước ta Ủy ban nhân dân quận, phường cần có sự cải cách đổi mới một cách mạnh mẽ và thiết thực.

Khi không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường tức là bỏ đi một cơ cấu đại diện trong bộ máy chính quyền địa phương, nhưng không làm mất đi quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương. Với việc cải cách tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân sẽ và phải đảm bảo để chính quyền mạnh hơn, bộ máy chính quyền gần dân, sát dân và phục vụ nhân dân được tốt hơn.

Khi không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường có nghĩa một số nhiệm vụ của Hội đồng nhân dân quận, phường theo luật hiện hành sẽ được chuyển cho cơ quan cấp trên hoặc Ủy ban nhân dân cùng cấp. Như vậy, với tổ chức và hoạt động như hiện hành, Ủy ban nhân dân khó đảm đương được nhiệm vụ. Ngoài ra, với

chế độ thảo luận và quyết định tập thể như hiện hành trên thực tế không mang lại hiệu quả cao trong hoạt động, dẫn đến tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, khi có hậu quả xảy ra trách nhiệm thuộc về tập thể là quá chung chung, khó quy kết.

Do vậy, luận văn đã đưa ra kiến nghị cần đề cao trách nhiệm của người đứng đầu Ủy ban nhân dân, nhằm phát huy tính chủ động, sáng tạo, giám làm và giám chịu trách nhiệm. Đề cao trách nhiệm người đứng đầu phải hoàn thiện pháp luật về quyền và tính trách nhiệm, chế tài và sự giám sát, kiểm tra. Phân cấp rõ ràng về thẩm quyền, trách nhiệm và nhiệm vụ cho chính quyền địa phương tạo điều kiện cho chính quyền địa phương phát huy tốt tiềm năng, thế mạnh, đồng thời giảm bớt nhiệm vụ cho chính quyền trung ương. Phân công, phân cấp rõ ràng, minh bạch là điều kiện quan trọng để xây dựng chính quyền địa phương vững mạnh, phát huy tính chủ động, tiến tới chính quyền địa phương tự quản.

Luận văn đã mạnh dạn đưa ra phương án về tên gọi của Ủy ban nhân dân quận, phường nên đổi thành: Ủy ban hành chính cho phù hợp với việc không tổ chức Hội đồng nhân dân ở các cấp này.

Về cơ cấu tổ chức của Ủy ban nhân dân quận, phường có thể tuân thủ theo quy định hiện hành, song tùy thuộc vào nhiệm vụ và đặc điểm tình hình của từng địa phương mà có cơ cấu lại cho phù hợp. Khi xác định cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính cần xuất phát từ quy mô, khối lượng và tính chất nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước sao cho vừa gọn nhẹ, vừa đảm bảo tính hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động và phù hợp với đặc điểm của đô thị, có cơ cấu thứ bậc hợp lý.

Về lựa chọn nhân sự của Ủy ban nhân dân quận, phường có thể có 2 phương án:

*Thứ nhất*, Ủy ban hành chính quận, phường gồm có Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Ủy viên. Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương bổ nhiệm chủ tịch Ủy ban hành chính quận và các Phó chủ tịch, Ủy viên của Ủy ban hành chính quận. Chủ tịch Ủy ban hành chính quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh bổ nhiệm Chủ tịch Ủy ban hành chính phường và bổ nhiệm các Phó Chủ tịch, Ủy viên Ủy ban hành chính phường theo đề nghị của chủ tịch ủy ban hành chính phường.

*Thứ hai*, Ủy ban hành chính quận, phường gồm có Chủ tịch, Phó chủ tịch và Ủy viên. Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chỉ bổ nhiệm Chủ tịch Ủy ban hành chính quận. Chủ tịch Ủy ban hành chính quận bổ nhiệm các phó chủ tịch, thành viên Ủy ban hành chính quận và bổ nhiệm Chủ tịch, phó chủ tịch và các Ủy viên ủy ban hành chính phường. Theo chúng tôi, nên lựa chọn phương án này.

Nhiệm kỳ của Ủy ban hành chính quận, phường là 5 năm (theo nhiệm kỳ của Hội đồng nhân dân giống Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003)

Về nhiệm vụ của Ủy ban nhân dân quận, phường khi không tổ chức Hội đồng nhân dân, ngoài các nhiệm vụ tuân thủ theo quy định của pháp luật, cần có thêm các nhiệm vụ mới về: kinh tế, xã hội, môi trường, đất đai.

Về hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phường khi không tổ chức Hội đồng nhân dân, luận văn đưa ra một số giải pháp như: Đảm bảo căn cứ pháp lý; Phân công, phân cấp nhiệm vụ giữa chính quyền trung ương và địa phương, tiến tới chính quyền địa phương tự quản.

Về các giải pháp đảm bảo thực hiện, luận văn đưa ra 3 giải pháp gồm:

- + Đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với chính quyền địa phương cấp quận, phường.
- + Tăng cường mối quan hệ giữa Ủy ban nhân dân quận, phường với các cơ quan cơ quan hành chính cấp trên và các cơ quan khác.
- + Tăng cường giám sát, kiểm tra, phản biện của nhân dân ở quận, phường.