

TỰ QUẢN ĐỊA PHƯƠNG Ở LIÊN BANG NGA VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

■ TS. MAI VĂN THẮ

Trao quyền tự quản, tự chủ và tự chịu trách nhiệm cho địa phương là xu thế biến của thế giới hiện đại. Sự phát triển của xu thế này được thúc đẩy bởi cầu quản trị hiện đại, khoa học, hiệu quả, mở rộng dân chủ và bảo vệ đảm các quyền cơ bản của con người, quyền công dân.

Ở Liên bang Nga, tự quản địa phương không phải là một cấp chính quyền trong tổ chức quyền lực nhà nước nhưng hoạt động tự quản địa phương đã góp phần không nhỏ vào sự phát triển chung của nước Nga hiện đại, dần lấy được lòng tin của người vào một xã hội dân chủ, pháp quyền.

1. Đặc điểm cơ bản của mô hình tự quản địa phương ở Liên bang Nga

a) Về bản chất tự quản địa phương ở Nga

Thứ nhất, tự quản địa phương là một trong những nền tảng của chế độ hiến định ở Liên bang Nga.

Tự quản địa phương ở Nga không chỉ là một thiết chế hiến định, mà còn là "nền tảng cơ bản của chế độ hiến định". Hiến pháp nhiều quốc gia trên thế giới không phân biệt thứ bậc hiệu lực các quy phạm hiến pháp. Tuy nhiên, Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993 đã xác định rõ: các quy phạm hiến pháp được quy định tại Chương I "Nền tảng của chế độ hiến định" thì được coi là những quy phạm mang tính chất tối thượng, có hiệu lực pháp lý cao hơn so với các quy phạm ở các chương khác của cùng bản Hiến pháp. Những quy phạm khác trong Hiến pháp không được trái với các quy phạm trong Chương I và việc sửa đổi những quy định này chỉ được tiến hành theo đúng trình tự ban hành Hiến pháp^(*).

Điều 12 (Chương I) của Hiến pháp Liên bang Nga quy định: "Ở Liên bang Nga tự quản địa phương được công nhận và bảo đảm. Tự quản địa phương trong phạm vi thẩm quyền của mình được độc lập. Các cơ quan của tự

quản địa phương không nằm trong hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước". Theo đó, tự quản địa phương ở Nga không chỉ được thiết chế hiến định, mà còn là thiết chế định nền tảng.

Thứ hai, tự quản địa phương là quyền người dân trong việc tự quyết định hay tự quyết các vấn đề của địa phương và mang tính địa phương.

Hiến pháp Liên bang và Luật Liên bang về các nguyên tắc cơ bản trong tổ chức tự quản địa phương ở Liên bang Nga năm 2003 (Luật Liên bang) quy định tự quản địa phương là quyền của người dân địa phương trong việc giải quyết các vấn đề mang tính chất địa phương. Điều 3 của Luật Liên bang quy định: "Công dân có quyền ngang nhau trong thực hiện tự quản địa phương không phụ thuộc vào giới tính, chủng tộc, dân tộc, ngôn ngữ, địa vị kinh tế, xã hội, quan hệ tôn giáo, tư tưởng hay sự tham gia vào các chức xã hội nào". Tuy nhiên, điểm khác biệt trong thực hiện quyền này là người dân địa phương không có quyền từ chối thực hiện quy định của pháp luật về tự quản địa phương.

Thứ ba, tự quản địa phương là hình thức thực hiện quyền làm chủ của người dân theo chế độ dân chủ.

Theo Điều 3 Hiến pháp Liên bang Nga, nhân dân thực hiện quyền lực của mình

(*) Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

bằng các hình thức dân chủ trực tiếp; 2) thông qua các cơ quan của chính quyền nhà nước; 3) thông qua các cơ quan của chính quyền tự quản địa phương. Tại Điều 1 Luật Liên bang quy định: "Tự quản địa phương là hình thức thực hiện quyền làm chủ của người dân được đảm bảo thực hiện trong khuôn khổ các quy định của Hiến pháp, các đạo luật Liên bang..."

Thứ tư, tự quản địa phương là thiết chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của người dân địa phương trong giải quyết các vấn đề có ý nghĩa địa phương.

Để đảm bảo tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của địa phương, pháp luật Liên bang Nga đã quy định quyền tự quyết các vấn đề của địa phương là thẩm quyền của địa phương, trong đó có vấn đề cơ cấu, hình thức tổ chức bộ máy tự quản địa phương. Bên cạnh đó, để đảm bảo tự chủ, luật pháp Nga ghi nhận quyền có ngân sách riêng của các đơn vị tự quản⁽²⁾, có hệ thống công vụ, nhân sự địa phương riêng, độc lập với hệ thống công vụ của nhà nước⁽³⁾. Mỗi đơn vị tự quản địa phương ở Nga có điều lệ riêng, có các biểu tượng quyền lực và chỉ phải đăng ký với cơ quan nhà nước chứ không phải xin cấp phép... Các cơ quan, đơn vị sự nghiệp hoặc doanh nghiệp của tự quản địa phương được thừa nhận có tư cách pháp nhân và đơn vị tự quản cũng được thừa nhận tư cách pháp nhân, là chủ thể độc lập của pháp luật.

Thứ năm, tự quản địa phương vừa là thiết chế quyền lực công cộng, vừa như là cấp chính quyền cơ sở song không nằm trong hệ thống quyền lực nhà nước, không nắm giữ quyền lực nhà nước, nhưng được đảm bảo bằng quyền lực nhà nước.

Ở Nga, các đơn vị tự quản được công nhận là pháp nhân công quyền, nhưng lại không thuộc hệ thống tổ chức quyền lực nhà nước. Tự quản địa phương ở Nga là một thiết chế có quy chế đặc biệt. Các đơn vị tự quản được tổ chức thành hệ thống các cơ quan được sử dụng quyền lực công (các cơ quan bao gồm: cơ quan dân cử, thiết chế đứng đầu đơn vị tự quản, cơ quan quản lý hành chính, cơ quan kiểm tra, kiểm soát; cơ quan phụ trách bầu cử, trung cầu ý dân), tham gia cung ứng dịch vụ công, giải quyết các vấn đề mang

tính chất quản lý nhà nước nhưng với ý nghĩa địa phương nên được ủy quyền và trong nhiều trường hợp, các cơ quan nhà nước ủy quyền giải quyết cả những vấn đề không thuộc địa phương nhưng có ý nghĩa và liên quan đến địa phương. Dù không thuộc hệ thống thực thi quyền lực nhà nước, nhưng những quyết định, quyết nghị... của chính quyền tự quản (hoặc những cơ quan, tổ chức thực hiện quyền lực) lại được đảm bảo bằng quyền lực nhà nước. Việc không tuân thủ các quyết định, quy định... của chính quyền tự quản địa phương sẽ bị truy cứu trách nhiệm pháp lý theo pháp luật Liên bang hoặc pháp luật của chủ thể Liên bang.

Thứ sáu, tự quản địa phương được tổ chức ở các đơn vị tự quản địa phương và không đồng nghĩa với phạm vi phân chia hành chính của quốc gia.

Về mặt hành chính, nhà nước có thể phân chia cấp thành phố, cấp quận, huyện hay khu phố, tuy nhiên đơn vị tự quản có thể được thiết lập trong lãnh thổ một quận, huyện, thành phố... và trùng khớp với lãnh thổ của đơn vị hành chính, nhưng cũng có thể không. Ví dụ, ở thành phố thuộc Chủ thể Liên bang như Voronezh (thủ phủ của tỉnh Voronezh, Nga) người dân có thể thực hiện quyền tự quản của mình ở đơn vị tự quản "khu nội thị" của thành phố, còn cư dân nông thôn của thành phố lại thực hiện quyền tự quản địa phương của mình trong các đơn vị tự quản của các huyện tự quản liên kế; hoặc thành phố được phân chia về mặt hành chính với 6 quận, nhưng ở các quận đó không tổ chức đơn vị tự quản địa phương⁽⁴⁾. Thiết lập đơn vị tự quản chủ yếu tuân theo các đặc điểm về địa lý, bối cảnh kinh tế, xã hội, truyền thống, lịch sử, chứ không nhất thiết phải tương đương với sự phân chia đơn vị hành chính quốc gia.

b) Về các hình thức tổ chức tự quản địa phương ở Nga

Về mặt hình thức, trên lãnh thổ Liên bang có thể thiết lập các đơn vị tự quản địa phương theo 7 loại hình sau đây⁽⁵⁾:

- Đơn vị tự quản "xã nông thôn", với bộ máy quản lý được thiết lập trên cơ sở của một hoặc một số làng, bản, xóm, tụ cư nông thôn... trong khu vực nông thôn, trong đó tự

quan địa phương được thực hiện bởi người dân nông thôn trên cơ sở trực tiếp hoặc thông qua các cơ quan dân cử hoặc các cơ quan khác của tự quản địa phương.

- Đơn vị tự quản "thành thị", với bộ máy quản lý được thiết lập trên cơ sở của một thành phố (thuộc bang), thị trấn, thị xã, trong đó tự quản địa phương được thực hiện bởi người dân thành thị trên cơ sở trực tiếp hoặc thông qua các cơ quan dân cử hoặc các cơ quan khác của tự quản địa phương.

- Đơn vị tự quản "huyện tự quản", được hình thành trên cơ sở hợp nhất một số khu vực thành thị và nông thôn hoặc là liên hiệp một số lãnh thổ (bao gồm cả dân cư thuộc các thành phố nhưng không thuộc khu vực nội đô). Đơn vị tự quản này có sứ mệnh giải quyết các vấn đề có tính chất liên địa phương, các vấn đề mang ý nghĩa khu vực hoặc được Liên bang hay Luật của chủ thể Liên bang trao quyền giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của nhà nước.

- Đơn vị tự quản "khu nội thị", là đơn vị tự quản của dân cư thành phố, thị xã hoặc thị trấn nhưng không bao gồm dân cư ngoại ô (không bao gồm dân cư nông thôn của thành phố).

- Đơn vị tự quản "lãnh thổ nội thành thuộc thành phố trực thuộc Liên bang", là đơn vị tự quản nằm trong địa phận của các thành phố trực thuộc Liên bang. Nhiều đơn vị tự quản cấp này hợp thành lãnh thổ của thành phố trực thuộc Liên bang. Loại hình tự quản này hiện tồn tại ở hai thành phố là Saint-Peterbourg và Moscow.

- Đơn vị tự quản "khu nội thị có phân chia đơn vị hành chính", là loại hình đơn vị hành chính mới được thiết lập kể từ tháng 6/2014, sau khi Nga sáp nhập thành phố Sevastopol và trở thành thành phố trực thuộc Liên bang thứ ba. Do điều kiện lịch sử, ở Sevastopol không thể tổ chức các đơn vị tự quản dưới dạng "Lãnh thổ nội thành thuộc thành phố trực thuộc Liên bang" như ở Moscow và Saint-Peterbourg; hơn nữa, lãnh thổ thành phố Sevastopol không lớn nên theo Luật của Sevastopol (năm 2014) Khu nội thị của thành phố Sevastopol được tổ chức một đơn vị tự quản cấp cao trong đó các đơn vị tự quản tương ứng với các quận của thành phố này.

- Đơn vị tự quản "quận nội thành", là đơn vị tự quản nằm trong một đơn vị tự quản khác là "khu nội thị có phân chia đơn vị hành chính"; được tổ chức tương thích với lãnh thổ phân chia hành chính là các quận nội thành của thành phố Sevastopol.

Như vậy, mỗi đơn vị tự quản là một hình thức tổ chức quyền lực, trong đó tự quản địa phương được thực hiện một cách trực tiếp hoặc thông qua các cơ quan dân cử hoặc các cơ quan khác của đơn vị tự quản địa phương. Theo Luật Liên bang, ở các đơn vị tự quản có các thiết chế quyền lực như: cơ quan dân cử, người đứng đầu đơn vị tự quản, cơ quan quản lý hành chính, cơ quan giám sát, kiểm tra và cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức bầu cử.

c) Về hình thức thực hiện quyền tự quản địa phương

Các hình thức thực hiện tự quản địa phương ở Liên bang Nga được chia thành 2 nhóm chính:

Nhóm thứ nhất: thực hiện tự quản địa phương trực tiếp bởi người dân.

Đây là các hình thức dân chủ trực tiếp, được quy định tại Chương 5 Luật Liên bang. Người dân địa phương trong các đơn vị tự quản có thể thực hiện các hình thức dân chủ trực tiếp như: trưng cầu ý dân cấp địa phương (Điều 22); bầu cử ở các đơn vị tự quản (Điều 23); bỏ phiếu bãi miễn đại biểu của các cơ quan dân cử của chính quyền tự quản địa phương, các chức danh dân bầu trực tiếp, bỏ phiếu về việc thay đổi địa giới hoặc chuyển đổi hình thức, loại hình đơn vị tự quản; tập hợp công dân (Điều 25) và tập hợp cộng dân có tư cách như là cơ quan đại biểu dân cử (Điều 25); Hội nghị công dân (Điều 29) và nhiều hình thức thực hiện tự quản trực tiếp của người dân trong các đơn vị tự quản như "kiến nghị công dân", "nghe giải trình của các nhà chức trách địa phương hoặc các đại biểu dân cử"...

Nhóm thứ hai: thực hiện tự quản địa phương thông qua các cơ quan và các nhà chức trách của chính quyền tự quản địa phương.

Các cơ quan và nhà chức trách có thẩm quyền của chính quyền tự quản địa phương là các thiết chế cơ bản thực hiện tự quản địa phương, do người dân trực tiếp hoặc gián tiếp thiết lập nên và ủy quyền để giải quyết các

vấn đề thuộc thẩm quyền của chính quyền tự quản địa phương. Các cơ quan, nhà chức trách tham gia thực hiện quyền tự quản của người dân, góp phần giải quyết các nhu cầu, bảo vệ quyền lợi của địa phương, thực hiện nhiệm vụ được giao và hài hòa hóa lợi ích của nhà nước, lợi ích khu vực và lợi ích của địa phương.

d) Về thẩm quyền của tự quản địa phương

Đây là vấn đề mang tính chất phân quyền không chỉ giữa trung ương với địa phương mà còn giữa nhà nước với các tổ chức xã hội, mối quan hệ giữa nhà nước và cá nhân trong xã hội. Vấn đề thẩm quyền của chính quyền tự quản địa phương có tính chất quyết định đến tính "tự quản", tự chủ và tự chịu trách nhiệm của chế định hiến định này.

Thẩm quyền của chính quyền tự quản địa phương nói chung được phân định thành bốn nhóm sau:

- *Nhóm thứ nhất: thẩm quyền giải quyết "những vấn đề có ý nghĩa địa phương"*⁽⁶⁾.

Đó là những vấn đề ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống của người dân địa phương và việc giải quyết những vấn đề đó được người dân hoặc các cơ quan của chính quyền tự quản địa phương thực hiện trực tiếp, tự chủ và độc lập phù hợp với Hiến pháp và Luật Liên bang⁽⁷⁾. Vấn đề có ý nghĩa địa phương bao gồm: phê duyệt, quyết định, thực hiện và kiểm tra việc thực hiện ngân sách của đơn vị tự quản địa phương; ấn định, sửa đổi, bãi bỏ các loại thuế, phí và lệ phí của đơn vị tự quản địa phương; quản lý và sử dụng tài sản thuộc sở hữu của đơn vị tự quản địa phương; cung ứng những dịch vụ khác nhau để đảm bảo nhu cầu của cư dân trong đơn vị tự quản địa phương; giáo dục, văn hóa, y tế, nghỉ dưỡng và thể thao của địa phương; bảo đảm trật tự xã hội, phòng vệ dân sự, bảo đảm an ninh cho người dân và chịu trách nhiệm trong vấn đề giám hộ.

- *Nhóm thứ hai: thẩm quyền giải quyết các vấn đề được các cơ quan nhà nước chuyển giao theo quy định của pháp luật.*

Đây là những thẩm quyền không thuộc vấn đề của địa phương nhưng có gắn bó mật thiết với nhân dân địa phương và việc chuyển giao cho tự quản địa phương vừa giúp cho công việc được thực hiện nhanh, hiệu quả, đáp ứng nhu cầu của cư dân địa phương, vừa

giảm sự công kênh của nhà nước. Thẩm quyền này bao gồm: đăng ký khai sinh, khai tử, đăng ký kết hôn và tổ chức nghi lễ kết hôn, đăng ký thay đổi họ tên và các vấn đề khác liên quan đến tình trạng dân sự của công dân; thực hiện hỗ trợ bảo đảm trợ giúp và an sinh xã hội cho trẻ em mồ côi, không nơi nương tựa, hỗ trợ các trung tâm bảo trợ xã hội trên địa bàn, thực hiện an sinh xã hội cho các anh hùng lao động, hỗ trợ các gia đình đồng con...

- *Nhóm thứ ba: những vấn đề liên quan đến xây dựng và tổ chức công việc của các cơ quan, các nhà chức trách thuộc chính quyền tự quản.*

Theo quy định của pháp luật, chính quyền tự quản địa phương được giao thẩm quyền tổ chức bộ máy và các thiết chế trong hệ thống chính quyền của đơn vị tự quản. Thông qua điều lệ, chính quyền có thể quy định thẩm quyền của từng cơ quan, nhà chức trách cũng như việc tổ chức sắp xếp công việc cho bộ máy của chính quyền tự quản.

- *Nhóm thứ tư: những vấn đề khác thuộc thẩm quyền của tự quản địa phương.*

Theo quy định của Luật Liên bang, chính quyền tự quản địa phương có thể xem xét tiếp nhận giải quyết các vấn đề như: những công việc hay thẩm quyền mà pháp luật hiện hành không đưa vào danh sách "vấn đề có ý nghĩa địa phương" (thẩm quyền dành riêng cho đơn vị tự quản), nhưng cũng không thuộc thẩm quyền của bất kỳ cơ quan nhà nước nào; những công việc hay thẩm quyền không thuộc thẩm quyền của các đơn vị tự quản địa phương khác (cũng như thẩm quyền của các cơ quan tự quản địa phương của các đơn vị đó) và cũng chưa được công nhận thẩm quyền cho bất kỳ cơ quan nhà nước nào khác.

2. Cơ chế kiểm tra, thanh tra, giám sát tổ chức, hoạt động của chính quyền tự quản địa phương từ phía chính quyền nhà nước

Tự quản địa phương luôn gắn liền với trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho địa phương (các đơn vị tự quản) trong việc giải quyết các vấn đề của địa phương nhằm phục vụ tốt nhất, hiệu quả nhất nhu cầu của người dân địa phương, phát huy dân chủ, sự sáng tạo, năng động của người dân địa phương. Tuy nhiên, nếu trao quyền mà không kiểm

soát, giám sát sẽ dẫn tới nguy cơ lạm quyền, cục bộ, thiếu tính thống nhất, hệ thống trong quản lý xã hội, làm mất đi sự công bằng, bình đẳng và vi phạm nhân quyền. Nhưng nếu kiểm soát, giám sát từ phía chính quyền nhà nước quá mức hoặc lạm quyền thì cũng sẽ làm mất đi bản chất và tính ưu việt của tự quản địa phương.

Để giải quyết những vướng mắc đó, Liên bang Nga đã xây dựng cơ chế kiểm tra, kiểm soát, giám sát tổ chức và hoạt động của tự quản địa phương như sau:

- *Thanh tra, kiểm tra, kiểm soát, giám sát bằng hệ thống pháp luật.*

Thông qua các văn bản pháp luật, nhà nước định ra khung pháp lý để tổ chức, hoạt động và giám sát các đơn vị tự quản địa phương. Tuy nhiên, để đảm bảo tính pháp quyền, đặc biệt là tính tự chủ của người dân địa phương, pháp luật liên bang quy định tính tối thượng của Hiến pháp và mọi quy định của các văn bản khác nhau có liên quan đến tự quản địa phương không được trái với Luật Liên bang và Luật này lại không được trái với Hiến pháp Liên bang.

- *Kiểm tra, thanh tra, giám sát bằng cơ chế tư pháp (tòa án).*

Ngoài giám sát bằng cơ chế bảo hiến, pháp luật Liên bang còn quy định thẩm quyền của tòa án trong các trường hợp cụ thể. Theo Luật Liên bang, trong trường hợp phát hiện cơ quan dân cử của tự quản địa phương ban hành những văn bản quy phạm trái Hiến pháp hoặc trái với các văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền cấp Liên bang, cấp chủ thể hoặc điều lệ của đơn vị tự quản, tòa án có thẩm quyền ra phán quyết để nghị chính quyền đơn vị tự quản phải hủy bỏ hoặc có những biện pháp khắc phục. Trong trường hợp cơ quan dân cử của đơn vị tự quản mới được bầu nhưng trong 3 tháng liên tục không tiến hành họp thì tòa án có quyền ra phán quyết giải tán cơ quan này để tổ chức bầu cử lại. Việc giám sát thực hiện các quyết định của tòa án liên quan đến tính hợp hiến của văn bản quy phạm cũng như việc giải tán cơ quan dân cử được giao cho người đứng đầu chính quyền chủ thể liên bang (Tổng thống nước cộng hòa, Tỉnh trưởng...) (9). Quyết định của tòa án, hành vi, quyết định của chính

quyền chủ thể có thể bị khiếu nại tại tòa án cấp có thẩm quyền.

- *Giám sát của Viện kiểm sát và hệ thống các cơ quan thanh tra, kiểm tra của nhà nước.*

Để đảm bảo việc tuân thủ pháp luật của các đơn vị tự quản cũng như chính quyền tự quản địa phương, pháp luật Liên bang Nga trao cho Viện kiểm sát cấp chủ thể Liên bang quyền giám sát hoạt động của chính quyền tự quản địa phương (10).

Ngoài Viện kiểm sát, các cơ quan thanh tra, kiểm tra chuyên môn cũng có quyền kiểm tra, thanh tra hoạt động của tự quản địa phương theo lĩnh vực được giao. Tuy nhiên, để tránh sự tùy tiện, pháp luật quy định việc thanh tra, kiểm tra phải được tiến hành trên cơ sở lãnh đạo chung và được sự phê chuẩn của Viện kiểm sát trước khi tiến hành. Pháp luật cũng cấm việc thanh tra, kiểm tra một hoạt động của chính quyền tự quản bởi nhiều cấp khác nhau của chính quyền nhà nước; quy định việc thanh tra, kiểm tra phải có kế hoạch trước, được tiến hành theo nguyên tắc công khai, khách quan và tính mở. Việc thanh tra, kiểm tra tiến hành theo kế hoạch hàng năm đã được Viện kiểm sát cấp chủ thể liên bang phê duyệt trước ngày 01/10 của năm trước đó. Việc thanh tra, kiểm tra hoạt động của một cơ quan hay của một cá nhân của đơn vị tự quản địa phương không được nhiều hơn một lần trong hai năm (10).

- *Cơ chế đăng ký hệ thống văn bản quy phạm của tự quản địa phương.*

Đăng ký hệ thống văn bản quy phạm của đơn vị tự quản địa phương là cơ chế thanh, kiểm tra và giám sát quan trọng của chính quyền nhà nước với tự quản địa phương.

Các đơn vị tự quản địa phương và các cơ quan chức năng của các đơn vị này hoàn toàn tự chủ đưa ra các quyết định, văn bản quy phạm và không phải xin phép cơ quan nhà nước ở cấp trên trước khi ban hành. Tuy nhiên, sau khi ban hành văn bản quy phạm, cơ quan ban hành phải tiến hành thủ tục đăng ký văn bản quy phạm với cơ quan đăng ký văn bản quy phạm thuộc chính quyền nhà nước.

- *Cơ chế thẩm định văn bản quy phạm của chính quyền tự quản.*

Thẩm định không phải là thủ tục bắt buộc đối với tất cả các văn bản quy phạm mà chỉ

áp dụng đối với các văn bản liên quan đến hoạt động đầu tư và thương mại khi phát hiện trong văn bản đó có những quy định có thể gây khó khăn cho hoạt động đầu tư và thương mại. Theo quy định tại khoản 6, Điều 7 Luật Liên bang, thẩm định được tiến hành bởi chính các cơ quan có thẩm quyền của chính quyền tự quản, tuy nhiên phải theo trình tự và phù hợp với quy định của pháp luật chủ thể liên bang.

3. Những gợi mở cho Việt Nam hiện nay

Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 là những cơ sở pháp lý hết sức quan trọng cho công cuộc cải cách nền quản trị quốc gia. Một trong những xu thế lớn và cũng là vướng mắc lớn nhất là trao quyền tự quản, tự chủ và tự chịu trách nhiệm cho địa phương. Tính tích cực của việc trao quyền tự chủ cho địa phương đã được khẳng định, tuy nhiên, với hình thức tổ chức nhà nước theo cấu trúc đơn nhất và với yêu cầu đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng, thì việc trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho chính quyền địa phương các cấp vẫn đang là vấn đề cần tiếp tục được làm rõ.

Kết quả khảo cứu về mô hình của Liên bang Nga cho thấy, việc trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho địa phương là một vấn đề cần được nghiêm túc nghiên cứu. Tự quản địa phương trên thực tế không phải là thiết chế quyền lực nhà nước mà là một thiết chế tự quản, một thiết chế của xã hội. Tự quản địa phương không phải là chính quyền địa phương (chính quyền nhà nước), nên không vi phạm đến nguyên tắc thống nhất và đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng. Tự quản địa phương là phương tiện hữu hiệu giúp nhà nước thực hiện tốt hơn chức năng quản lý xã hội, giúp cho người dân và những người quản lý ở các đơn vị tự quản địa phương năng động hơn, có trách nhiệm hơn và đưa ra những quyết sách phù hợp với địa phương mình. Ngoài ra, tự quản địa phương sẽ giúp cho bộ máy chính quyền nhà nước gọn nhẹ hơn, được giám sát từ các đơn vị tự quản địa phương hiệu quả hơn và theo đó sẽ ít tiêu cực hơn. Nhà nước hoàn toàn có thể giám sát được tự quản địa phương và đặt chúng trong vòng trật tự bằng luật pháp, bằng hệ thống tư pháp và bằng các thiết chế thanh tra, kiểm tra khác.

Việt Nam có truyền thống và văn hóa làng xã. Truyền thống ấy cũng lan ra cả những đô thị mới, vì vậy, nhà nước cần nghiên cứu trao quyền tự quản cho các làng, thôn, bản, các khu phố, khu dân cư... để phát huy truyền thống lịch sử, văn hóa và khơi dậy ý thức làm chủ, sáng tạo, năng động, tự chịu trách nhiệm của người dân, khuyến khích ý thức cộng đồng và giúp nhà nước giám sát một cách tốt hơn bộ máy chính quyền nhà nước ở địa phương. Trao quyền tự chủ có thể coi là phương thức sử dụng quyền lực một cách khoa học và hiệu quả, hơn nữa cũng không phá vỡ kết cấu tổ chức chính quyền nhà nước bốn cấp như hiện nay □

Ghi chú:

- (1) Điều 16 Hiến pháp Liên bang Nga 1993.
- (2) Điều 1 Bộ luật về Thuế của Liên bang Nga.
- (3) Luật về công vụ của tự quản địa phương ở Liên bang Nga được ban hành ngày 02/3/2007 (sửa đổi, bổ sung ngày 7/5/2013).
- (4) <https://ru.wikipedia.org/wiki/Вопросы>; xem thêm: <http://www.voronezh-city.ru/>
- (5) Điều 2 Luật Liên bang về các nguyên tắc cơ bản trong tổ chức tự quản địa phương năm 2003 quy định có 5 loại hình đơn vị tự quản địa phương, đến ngày 27/5/2014 Luật này được Quốc hội Liên bang sửa đổi, theo đó bổ sung thêm hai loại hình mới trên cơ sở sáp nhập thêm Cộng hòa Crim và thành phố Sevastopol.
- (6) Nguyên văn tiếng Nga là "вопросы местного значения". Nội dung những quy định về các vấn đề có ý nghĩa địa phương được quy định rõ và cụ thể ở Chương 3 Luật Liên bang năm 2003.
- (7) Được quy định tại Điều 2 và toàn bộ Chương 3 Luật Liên bang năm 2003.
- (8) Điều 73 Luật Liên bang. Sdd.
- (9) Chỉ là tên gọi Viện kiểm sát cấp chủ thể (tỉnh, nước cộng hòa, khu tự trị...) nhưng đây là hệ thống độc lập không trực thuộc chính quyền chủ thể mà là hệ thống của chính quyền Liên bang được thiết kế theo ngành dọc: 1) Viện kiểm sát tối cao; 2) Viện kiểm sát tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, nước cộng hòa và tương đương; 3) Viện kiểm sát thành phố, quận, huyện và tương đương.
- (10) Khoản 2, Điều 77 Luật Liên bang, Sdd.