

KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC TRONG ĐIỀU KIỆN ĐẨY MẠNH PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN

LÝ THỊ HUỆ* -
DƯƠNG THỊ HÀ**

Kiểm soát quyền lực là một quy luật tất yếu, một yêu cầu khách quan tự thân của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, không có kiểm soát quyền lực hoặc kiểm soát quyền lực yếu thì quyền lực tất yếu bị lạm dụng, dẫn đến hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước sẽ thấp. Trong thời gian qua, vấn đề kiểm soát quyền lực trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền vẫn là khâu yếu kém. Bài viết phân tích những vấn đề đặt ra đối với kiểm soát quyền lực trong điều kiện đẩy mạnh phân quyền, phân cấp, từ đó đề xuất một số giải pháp nhằm bảo đảm đẩy mạnh phân cấp, phân quyền gắn với kiểm soát quyền lực nhà nước đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia theo hướng hiệu lực, hiệu quả.

Từ khóa: Kiểm soát quyền lực; phân quyền; phân cấp; Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Power control is an inevitable, objective requirement of the socialist rule of law state of Viet Nam. Absence of power control or weak power control will result in power abuse, low efficiency and effectiveness of state management. Power control in promoting decentralization and devolution has revealed weaknesses. The paper analyzed the arising issues of power control in promoting decentralization and devolution. It proposed some solutions to ensure the promotion of decentralization and decentralization associated with power control to meet the requirements of public governance for effectiveness and efficiency.

Keywords: Power control; decentralization; devolution; the socialist rule of law state.

NGÀY NHẬN: 18/8/2022

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 20/9/2022

NGÀY DUYỆT: 17/10/2022

1. Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền

Theo nghĩa chung nhất, quyền lực nhà nước được xem là “khả năng của nhà nước để buộc các cá nhân, tổ chức trong xã hội phải phục tùng nhà nước”¹. Quyền lực nhà nước là một dạng quyền lực đặc biệt - quyền lực chính trị của một quốc gia, gắn bó chặt chẽ với ý chí của đảng cầm quyền và nguyện vọng, lợi ích của toàn xã hội, của quốc gia, dân tộc.

Kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực luôn là tất yếu khách quan để đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiệu lực, hiệu quả. Đồng thời, “Trong chế độ xã hội chủ nghĩa, mối quan hệ giữa Đảng, Nhà nước và nhân dân là mối quan hệ giữa các chủ thể thống nhất về mục tiêu và lợi ích; mọi đường lối của Đảng, chính sách,

* TS, Học viện Hành chính Quốc gia

** TS, Học viện Hành chính Quốc gia

pháp luật và hoạt động của Nhà nước đều vì lợi ích của nhân dân, là hạnh phúc của nhân dân làm mục tiêu phấn đấu². Nhân dân tin tưởng ủy quyền, trao quyền lực chính trị cho Đảng, cán bộ, công chức nhà nước trở thành công bộc của Nhân dân. Vì vậy, yêu cầu phải: “Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền đi đôi với tăng cường kiểm tra, giám sát và kiểm soát chặt chẽ quyền lực³. Cho nên, vấn đề kiểm soát quyền lực là một trong những nội dung quan trọng được đề cập trong các văn kiện Đại hội của Đảng, Cương lĩnh xây dựng và phát triển đất nước thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, quy định trong các bản *Hiến pháp* và các văn bản quy phạm pháp luật khác, tạo cơ sở chính trị và cơ sở pháp lý cho hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam.

Dưới góc độ pháp lý, lần đầu tiên vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước được quy định một cách chính thức trong *Hiến pháp* năm 2013. Khoản 3 Điều 2 *Hiến pháp* năm 2013 quy định nguyên tắc “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Trên cơ sở quy định của *Hiến pháp* năm 2013, thời gian qua, nhiều văn bản luật được ban hành đã cụ thể hóa nguyên tắc hiến định về kiểm soát quyền lực nhà nước.

Dưới góc độ chính trị, lần đầu tiên khái niệm kiểm soát quyền lực chính thức được ghi nhận trong quan điểm chỉ đạo quá trình đẩy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam được trình bày tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp⁴”.

Tiếp đến, trong Văn kiện Đại hội XIII của Đảng, cụm từ “kiểm soát quyền lực” được

nhắc đến hơn 20 lần. Cụ thể: Một trong những định hướng phát triển đất nước giai đoạn 2021 - 2030 được nêu trong Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, đó là: “Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong sạch, vững mạnh, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, vì Nhân dân phục vụ và vì sự phát triển đất nước. Tăng cường công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình; kiểm soát quyền lực gắn với siết chặt kỷ cương, kỷ luật trong hoạt động của Nhà nước và của cán bộ, công chức, viên chức⁵, “chú trọng công tác bảo vệ Đảng, bảo vệ chính trị nội bộ; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, kỷ luật Đảng, công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng và công tác dân vận của Đảng⁶”, đồng thời, khẳng định các đột phá chiến lược là: “Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý, hiệu quả, đồng thời tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực bằng hệ thống pháp luật⁷”.

Ngoài ra, vấn đề cơ chế kiểm soát quyền lực trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền (PCPQ) cũng được quy định trong Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 19/5/2018 của Ban Chấp hành Trung ương (khóa XII) về tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược đủ phẩm chất, năng lực và uy tín ngang tầm nhiệm vụ, nêu rõ quan điểm: “Phân công, phân cấp gắn với giao quyền, ràng buộc trách nhiệm, đồng thời tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực và xử lý nghiêm minh sai phạm”; Nghị quyết số 04/NQ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước. Đồng thời, thể chế hóa *Hiến pháp* năm 2013, các đạo luật liên quan đến kiểm soát quyền lực trong điều kiện đẩy mạnh PCPQ không ngừng được bổ sung, hoàn thiện, hình thành và thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực phù hợp với vị trí, tính chất

của từng thiết chế quyền lực, như: *Luật Tổ chức Quốc hội* năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), *Luật Tổ chức Chính phủ* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương (CQĐP)* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung 2019), *Luật Phòng, chống tham nhũng* năm 2018,...

Kiểm soát quyền lực trong điều kiện đẩy mạnh PCPQ phải bằng cơ chế và tổ chức thực thi cơ chế. Nội dung của kiểm soát quyền lực cũng chính là việc xây dựng cơ chế, thể chế và thực thi cơ chế, thể chế đó trên thực tiễn, cụ thể:

(1) Kiểm soát quyền lực trong quy trình ra quyết định trong điều kiện đẩy mạnh PCPQ;

(2) Kiểm soát quyền lực trong quy trình thực hiện các quyết định trong điều kiện đẩy mạnh PCPQ;

(3) Kiểm soát quyền lực trong quy trình kiểm tra, giám sát việc thực hiện các quyết định trong điều kiện đẩy mạnh PCPQ.

Qua đó, đã đạt được những kết quả rất đáng ghi nhận: “Cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp ngày càng rõ hơn và có chuyển biến tích cực”⁸; “sự phối hợp giữa kiểm tra, giám sát của Đảng với thanh tra, kiểm toán nhà nước và điều tra, truy tố, xét xử ngày càng chặt chẽ, đồng bộ, hiệu quả hơn, hạn chế sự chồng chéo trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền; kịp thời phát hiện những sơ hở, thiếu sót trong lãnh đạo, quản lý để đề xuất bổ sung, sửa đổi các văn bản có liên quan cho phù hợp”⁹.

2. Những vấn đề đặt ra đối với kiểm soát quyền lực nhà nước trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền

Bên cạnh những thành tựu đạt được, “Cơ chế kiểm soát quyền lực trong Đảng và Nhà nước chưa đầy đủ, đồng bộ; hiệu lực, hiệu quả chưa cao”¹⁰, do đó, vấn đề kiểm soát

quyền lực nhà nước trong điều kiện đẩy mạnh PCPQ còn đặt ra nhiều đòi hỏi sự đồng thuận và quyết tâm của cả hệ thống chính trị.

Thứ nhất, cơ chế kiểm soát quyền lực trong bộ máy nhà nước chưa thể hiện được đầy đủ tinh thần của Hiến pháp năm 2013.

Hiến pháp năm 2013 quy định tại khoản 3 Điều 2: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”, tuy nhiên, các đạo luật hiện hành mới tập trung vào các quy định kiểm soát quyền lực của Quốc hội đối với cơ quan hành pháp và tư pháp. Hiện nay, chưa có quy định nào về nhiệm vụ, quyền hạn, cơ chế kiểm tra, phát hiện, xử lý các đạo luật đã ban hành có dấu hiệu vi phạm *Hiến pháp*, kể cả từ các cơ quan nhà nước khác cũng như tự kiểm soát của Quốc hội. Với cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước như hiện nay thì việc kiểm soát quyền lập pháp vẫn chủ yếu do Quốc hội tự kiểm soát mình trong việc thực hiện quyền lập hiến và quyền lập pháp. Việc kiểm soát này cho hiệu quả không cao, nhất là trong trường hợp kiểm soát văn bản pháp luật vi hiến.

Thứ hai, việc PCPQ chưa đủ mạnh, thiếu rành mạch gây ra sự trùng lặp, manh mún, khó gắn quyền hạn với trách nhiệm.

Hiến pháp năm 2013 là cơ sở pháp lý để phân định thẩm quyền giữa trung ương và CQĐP; giữa các cấp CQĐP với nhau để tăng cường tính chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền. Tuy nhiên, về cơ bản, *Luật Tổ chức CQĐP* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) cùng một số đạo luật được ban hành cho đến nay vẫn chưa chú trọng đến yêu cầu cũng như nguyên tắc bảo đảm tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CQĐP.

Hiện nay, việc tổ chức và hoạt động của CQĐP một số nơi chưa đổi mới mạnh mẽ;

chức năng, nhiệm vụ, phân cấp, phân quyền chưa thật rõ ràng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động còn hạn chế¹¹. Hơn nữa, bộ máy nhà nước chưa thực sự tinh gọn, nhiều tầng nấc, phân công, phân quyền chưa đủ mạnh, chưa rành mạch dẫn đến tình trạng hiệu quả hoạt động còn thấp, tình trạng thẩm quyền, trách nhiệm bị chia cắt, manh mún vừa có sự trùng lặp chồng chéo hoặc lạm quyền, buông lỏng quản lý... Trách nhiệm của cơ sở chưa được đề cao, nguyên tắc pháp quyền trong hoạt động của Nhà nước chưa được bảo đảm¹².

Thứ ba, vấn đề kiểm soát việc thực hiện PQPC còn thiếu chặt chẽ.

Việc thanh tra, kiểm soát, kiểm tra của chính quyền trung ương đối với hoạt động của các cơ quan CQĐP ở nhiều nơi thực hiện chưa nghiêm, dẫn tới nhiều địa phương lợi dụng sự buông lỏng trong quản lý, lợi dụng nguyên tắc “tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền” quy định tại Điều 12 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) để đưa ra các quyết sách vì lợi ích cục bộ, lạm dụng quyền lực nhà nước, phục vụ lợi ích cá nhân, “lợi ích nhóm”. Điều này dẫn đến thể chế quản lý nhà nước bị phân tán, khả năng thực thi chính sách từ trung ương tới các địa phương kém hiệu quả, nhất là trong các lĩnh vực có ảnh hưởng rộng rãi đến đời sống xã hội như xây dựng, quản lý đô thị ở các tỉnh, thành phố lớn.

Việc phân cấp mạnh cho CQĐP nhưng thiếu cơ chế kiểm soát chặt chẽ sẽ gây ra những khoảng trống trong kiểm soát quyền lực hoặc thực hiện kiểm soát chiếu lệ, qua loa, từ đó nảy sinh tiêu cực, tham nhũng, trục lợi. Đây chính là một trong những nguyên nhân khiến “tham nhũng, lãng phí trên một số lĩnh vực, địa bàn vẫn còn nghiêm trọng, phức tạp, với những biểu hiện ngày càng tinh vi, gây bức xúc trong xã hội”¹³.

Thứ tư, còn thiếu sự minh định giữa tăng cường kiểm tra, giám sát với can thiệp và làm thay cấp dưới.

Việc triển khai cơ chế kiểm soát quyền lực còn bị lạm dụng, biến tướng, cứng nhắc, thiếu linh hoạt nên hiệu quả thấp, nhất là thực hiện chủ trương “phân cấp, phân quyền, ủy quyền, gắn với phân định và nâng cao trách nhiệm của trung ương và địa phương”¹⁴.

Thứ năm, thực hiện cơ chế Nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước còn mang tính hình thức, hiệu quả thực tế chưa cao.

Trong điều kiện đẩy mạnh PCPQ, để bảo đảm thực thi nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, chống sự lạm quyền và tha hóa quyền lực thì vai trò giám sát của Nhân dân luôn được chú trọng, tăng cường. Quyền giám sát của nhân dân đối với bộ máy nhà nước được thể hiện nhất quán thông qua nhiều quy định trong Hiến pháp năm 2013: Nhân dân là chủ thể quan trọng thực hiện kiểm soát quyền lực, thực hiện kiểm tra, giám sát để quyền lực nhà nước thật sự thuộc về Nhân dân, vì lợi ích của Nhân dân.

Tuy nhiên, thời gian qua, việc phát huy vai trò, trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, các cơ quan truyền thông và Nhân dân trong đấu tranh, ngăn chặn suy thoái của một bộ phận cán bộ, đảng viên đạt hiệu quả chưa cao. Không ít vụ, việc tiêu cực, tham nhũng được Nhân dân phát hiện nhưng chưa được các cơ quan có thẩm quyền ngăn chặn, xử lý, giải quyết kịp thời. Trình tự, thủ tục để các cơ quan nhà nước tiếp thu, xử lý những kiến nghị về giám sát của Nhân dân chưa thật sự hiệu quả.

Những hạn chế của kiểm soát quyền lực trong điều kiện PCPQ có thể được giải thích bởi nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó sự thiếu thống nhất trong nhận thức về yêu

cầu hoàn thiện và thực hiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước được xem là căn bản nhất. Những sửa đổi, hoàn thiện cơ chế pháp lý về kiểm soát quyền lực nhà nước không theo kịp yêu cầu thực hiện PCPQ, dẫn đến thiếu đồng bộ trong cả nhận thức và thực thi. Vai trò của hệ thống pháp luật, với tư cách là công cụ để Nhân dân kiểm soát quyền lực, thực hiện quyền làm chủ của người dân, tham gia vào các hoạt động của bộ máy nhà nước, nhất là các nội dung liên quan đến PCPQ hiện còn bị buông lỏng. Các thiết chế kiểm soát quyền lực chưa được chế định đầy đủ, rõ ràng, đồng bộ và hiệu quả.

3. Một số giải pháp nhằm kiểm soát quyền lực nhà nước trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền

Một là, xây dựng hệ thống pháp luật thực sự đồng bộ, khoa học, hiệu lực và hiệu quả. Để kiểm soát tốt quyền lực nhà nước trong điều kiện đẩy mạnh PCPQ gắn với phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí thì trước hết phải xây dựng được thể chế đầy đủ, chặt chẽ, làm căn cứ để thực hiện phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, phải “khắc phục bằng được sự yếu kém, chậm trễ trong công tác lãnh đạo, điều hành, tổ chức thực hiện chủ trương, luật pháp, chính sách, thực thi công vụ. Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền đi đôi với tăng cường kiểm tra, giám sát và kiểm soát chặt chẽ quyền lực; nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả công tác kiểm tra, giám sát, kỷ luật đảng. Tiếp tục thực hiện chiến lược cải cách tư pháp; nâng cao uy tín và hiệu quả của hoạt động tư pháp”¹⁵.

Hai là, xác định, phân công rõ ràng, rành mạch nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan nhà nước, từ đó, xác định mô hình tổng thể nhà nước cho phù hợp.

Ba là, đổi mới tổ chức và bổ sung thêm một số thẩm quyền của cơ quan nhà nước

(như Quốc hội, Chính phủ, Viện kiểm sát nhân dân, Chủ tịch nước...) và thành lập một số thiết chế độc lập.

Bốn là, tăng cường công khai minh bạch, trách nhiệm giải trình, trách nhiệm người đứng đầu và bảo đảm quyền tiếp cận thông tin và các quyền cơ bản khác của công dân. Người có chức, có quyền không thể tham nhũng được nếu có các quy định pháp lý chặt chẽ, đầy đủ, công khai, minh bạch và được kiểm tra, giám sát thường xuyên. Theo đó, yêu cầu phải tiếp tục xây dựng, hoàn thiện đồng bộ thể chế về xây dựng, chỉnh đốn Đảng, quản lý kinh tế - xã hội và phòng, chống tham nhũng.

Năm là, cần xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức gương mẫu, trách nhiệm, chuyên nghiệp, đủ phẩm chất năng lực và thực hiện thật nghiêm các quy định đã có, đồng thời cần xử lý kỷ luật nghiêm minh với những sai phạm, để sự nghiêm minh của Đảng, thượng tôn pháp luật của Nhà nước, sự trong sạch, vững mạnh và uy tín của Đảng, Nhà nước và ý nguyện của Nhân dân thực sự thành công □

Chú thích:

1. Nguyễn Minh Đoan. *Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2018, tr. 11.

2, 3, 15. Nguyễn Phú Trọng. *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam*. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2022, tr. 28, 57, 157.

4. Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2011, tr. 247.

5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14. Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập I*. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2021, tr. 118, 119, 203, 72, 75, 93, 90, 93, 128.

12. *Phân cấp, phân quyền đi đôi với kiểm tra, giám sát xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam*. <https://tuyengiao.vn>, ngày 18/3/2021.