

## CƠ CHẾ PHÁP LÝ KIỂM SOÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

**Hoàng Minh Hội\***

\* TS. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

Thông tin bài viết:

**Từ khóa:** cơ chế pháp lý; kiểm soát quyền lực nhà nước; chính quyền địa phương; kiểm soát chính quyền địa phương.

**Lịch sử bài viết:**

Nhận bài : 08/04/2019

Biên tập : 13/05/2019

Duyệt bài : 20/05/2019

Article Information:

**Keywords:** legal mechanism; controlling of state's power; local administrations; controlling of local administration

**Article History:**

Received : 08 Apr. 2019

Edited : 13 May 2019

Approved : 20 May 2019

Tóm tắt:

Cơ chế pháp lý kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương là tổng thể các yếu tố gồm thể chế pháp lý, các thiết chế thực hiện hoạt động kiểm soát và các điều kiện bảo đảm thực hiện, có mối liên hệ chặt chẽ với nhau, bảo đảm quyền lực được nhà nước được sử dụng đúng mục đích, hiệu quả cao. Do vậy, phân tích những vấn đề lý luận, đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp tiếp tục hoàn thiện cơ chế này ở Việt Nam hiện nay là việc làm cần thiết.

Abstract

The legal mechanism for controlling the exercise of the state power by the local administrations is an overall set of different elements including the legal institutions, institutions carrying out the controlling mandates and the conditions to ensure their performance, with they are in closed relationship to ensure the state's power to be used on right purposes with high efficiency. Therefore, analysis of the theoretical issues, reviews of the existing status and proper solutions for further improvements of the mechanism are required in Vietnam.

### 1. Khái niệm, vai trò và cấu trúc của cơ chế pháp lý kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương

Chính quyền địa phương là một bộ phận hợp thành của chính quyền nhà nước thống nhất, trong đó mỗi cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) được tổ chức phù hợp với đặc điểm địa bàn ở nông thôn, đô thị, hải đảo và đơn vị hành

chính - kinh tế đặc biệt do luật định nhằm thực hiện những nhiệm vụ do chính quyền Trung ương phân cấp theo quy định của Hiến pháp, pháp luật; đồng thời thực hiện những nhiệm vụ ở địa phương đáp ứng yêu cầu về phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội. Để ngăn ngừa những hành vi vi phạm pháp luật và bảo đảm hiệu quả hoạt động, pháp luật quy định những biện pháp về kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương. Tuy nhiên, không chỉ

dừng lại ở việc ban hành các quy định pháp luật mà cần phải tổ chức thực hiện chúng thông qua một quy trình, có các yếu tố, với nhiều giai đoạn khác nhau. Quy trình này gọi là cơ chế pháp lý về kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở địa phương.

Khi bàn về cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước, có tác giả cho rằng, cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước... là một chỉnh thể các thể chế pháp lý và các thiết chế có liên quan đến việc kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước, gắn kết chặt chẽ với nhau, cùng vận hành, nhằm ngăn ngừa, loại bỏ những nguy cơ, những việc làm sai trái của các cơ quan, nhân viên nhà nước, bảo đảm cho quyền lực nhà nước được tổ chức và thực hiện theo đúng Hiến pháp, pháp luật, đúng mục đích mong muốn và hiệu quả<sup>1</sup>. Ý kiến khác cho rằng, "cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước là tổng thể các yếu tố thể chế, thiết chế và các điều kiện bảo đảm, có mối quan hệ hữu cơ tương tác lẫn nhau do Hiến pháp và pháp luật quy định nhằm xác lập và bảo đảm để các chủ thể thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước có hiệu quả"<sup>2</sup>.

Theo cách tiếp cận trên, cơ chế pháp lý kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương là một chỉnh thể, có cấu trúc chặt chẽ gồm các yếu tố như thể chế pháp lý, thiết chế thực hiện hoạt động kiểm soát; đồng thời giữa các yếu tố đó có mối quan hệ tác động qua lại, chặt chẽ với nhau theo một trật tự nhất định tạo nên sự vận động ăn khớp nhịp nhàng trên cơ sở những điều kiện về chính trị - tư tưởng, pháp lý và kinh tế - xã hội - văn hóa nhất định. Như vậy, có thể hiểu: *cơ chế pháp lý kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương là*

*tổng thể các yếu tố gồm thể chế pháp lý, các thiết chế thực hiện hoạt động kiểm soát và các điều kiện bảo đảm thực hiện, có mối liên hệ chặt chẽ với nhau; được vận hành theo nội dung và các phương thức do pháp luật quy định nhằm ngăn ngừa hành vi lạm dụng quyền lực, bảo đảm kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương đạt hiệu quả cao.*

Tiếp cận dưới góc độ pháp lý, cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước được chia thành ba tiểu cơ chế<sup>3</sup>. Theo đó, cơ chế pháp lý kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương có hai bộ phận: cơ chế kiểm soát quyền lực từ các thiết chế bên trong bộ máy nhà nước đối với chính quyền địa phương như Quốc hội, Chính phủ, chính quyền địa phương cấp trên đối với chính quyền địa phương cấp dưới, Tòa án... và cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương từ bên ngoài (gồm kiểm soát quyền lực của Đảng cầm quyền, Mặt trận Tổ quốc (MTTQ) và các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, phương tiện truyền thông đại chúng, cá nhân, công dân).

Cơ chế pháp lý kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương đóng vai trò quan trọng. Cơ chế này thể chế hóa quan điểm của Đảng về kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương; góp phần hạn chế, loại bỏ, ngăn ngừa những hành vi vi phạm pháp luật của một số cán bộ, công chức, góp phần đấu tranh phòng chống quan liêu, lãng phí và tham nhũng và các hành vi tiêu cực khác đối với chính quyền địa phương; phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong việc tham gia quản lý nhà nước và xã hội, qua đó bảo vệ quyền,

- 1 Nguyễn Minh Đoàn (chủ biên), (2016), Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện nay. Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 43.
- 2 Trần Ngọc Đường (chủ nhiệm), (2014) Báo cáo khoa học Đề tài khoa học cấp Bộ: Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng và hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp ở nước ta. (Viện Nghiên cứu lập pháp chủ trì). Hà Nội, tr 6.
- 3 Xem: Trần Ngọc Đường, (2014) lddd. tr. 131.

lợi ích chính đáng của nhân dân, lợi ích của Nhà nước, xã hội; nâng cao hiệu lực hiệu quả hoạt động 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: (i), thể chế pháp lý; (ii), các thiết chế thực hiện nhiệm vụ kiểm soát quyền lực nhà nước; (iii), các điều kiện bảo đảm thực hiện cơ chế; (iv), mối quan hệ giữa thể chế và thiết chế. Từ điển Luật học định nghĩa thể chế là “những quy định, luật lệ của một chế độ xã hội buộc mọi người phải tuân theo”<sup>4</sup>. Thể chế cũng có thể được hiểu là tổng thể các quy định, các nguyên tắc xác lập các quyền và nghĩa vụ pháp lý của các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật, tạo lập nên “luật chơi” trong các lĩnh vực của đời sống xã hội. Một số công trình khoa học nghiên cứu về cơ chế pháp lý đã thừa nhận thể chế pháp lý được coi là một bộ phận quan trọng, không thể thiếu của cơ chế pháp lý nói chung<sup>5</sup>. Thể chế pháp lý kiểm soát quyền lực “là tổng thể những quy định trong Hiến pháp và pháp luật do Nhà nước ban hành, bao gồm những quy định về nguyên tắc, chủ thể đối tượng, nội dung, hình thức quy trình, thủ tục các biện pháp hậu quả pháp lý”<sup>6</sup>. Như vậy, thể chế pháp lý của cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương là tổng thể các quy định pháp luật, các nguyên tắc xác định địa vị pháp lý của chủ thể kiểm soát và trách nhiệm của đối tượng chịu sự kiểm soát; xác định phạm vi, hình thức và phương pháp, hậu quả pháp lý của hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương. Thiết chế được hiểu là “hệ thống tổ chức bộ máy” được thiết lập trên cơ sở thể chế quy định của Hiến pháp, pháp luật để thực hiện một hoạt động nào đó của xã hội<sup>7</sup>. Các thiết chế

kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương như Quốc hội, Chính phủ, chính quyền địa phương cấp trên kiểm soát đối với chính quyền cấp dưới, Tòa án. Các thiết chế bên ngoài bộ máy nhà nước kiểm soát hoạt động của chính quyền địa phương như Đảng cầm quyền, MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, phương tiện truyền thông đại chúng, cử tri, cá nhân, công dân.

Các bộ phận của cơ chế pháp lý kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương có vị trí, vai trò khác nhau và chúng có mối quan hệ tác động qua lại. Để cơ chế pháp lý kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương vận hành tốt, hiệu quả cần phải có những điều kiện đảm bảo nhất định. Đó chính là những điều kiện bảo đảm về chính trị, pháp lý, kinh tế - xã hội.

## 2. Thực trạng cơ chế pháp lý kiểm soát việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay

### 2.1 Về thể chế pháp lý

Cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013, nhiều đạo luật được ban hành điều chỉnh quan hệ kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương theo hướng tăng cường kiểm tra, giám sát của trung ương, gắn quyền hạn với trách nhiệm được giao cho chính quyền địa phương mỗi cấp. Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức Chính quyền địa phương, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND và các văn bản pháp luật khác đã xác lập thể chế pháp lý về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương tương đối đầy đủ, đồng bộ. Theo đó, Quốc hội, Chính phủ có

4 Từ điển Luật học (2006), Nxb. Bách khoa – Nxb. Tư pháp, Hà Nội, tr. 703.

5 Nguyễn Minh Đoàn (chủ biên), (2016), Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện nay. Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 43; Trần Ngọc Đường (chủ nhiệm), (2014), tldđ, tr. 6

6 Nguyễn Long Hải (2016), Thể chế pháp lý về kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam, Luận án tiến sĩ, Học viện Hàn lâm KHXH Việt Nam, Hà Nội, 2016, tr. 41.

7 Trần Ngọc Đường (2014), tldđ, tr. 13

thâm quyền kiểm soát đối với chính quyền cấp tỉnh, các cơ quan thuộc chính quyền địa phương cấp trên kiểm soát đối với chính quyền địa phương cấp dưới; HĐND đối với UBND cùng cấp. Nội dung kiểm soát việc tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước của Chính quyền địa phương gồm: kiểm soát việc tổ chức (bầu, miễn nhiệm, bãi miễn đại biểu HĐND các cấp; bầu, miễn nhiệm, bãi miễn các chức danh cho HĐND bầu, gồm người đứng đầu các ban của HĐND và Chủ tịch UBND, người đứng đầu các cơ quan chuyên môn của UBND; kiểm soát hoạt động của HĐND, đại biểu HĐND; kiểm soát hoạt động của UBND và Chủ tịch UBND; kiểm soát quyết định hành chính và hành vi hành chính của chính quyền địa phương và người có thẩm quyền; kiểm soát việc phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương theo quy định của pháp luật; kiểm soát việc thực hiện các biện pháp phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội của chính quyền địa phương.

Pháp luật xác định địa vị pháp lý của Đảng cầm quyền trong thực hiện nhiệm vụ kiểm soát quyền lực nhà nước đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền với các hình thức phù hợp thể hiện thông qua việc các quy định về phát huy vai trò lãnh đạo của các cấp ủy đảng, thực hiện tốt chức năng của ủy ban kiểm tra các cấp ủy đảng ở các địa phương. MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, phương tiện truyền thông đại chúng có nhiều hình thức và phương pháp giám sát việc thực hiện quyền lực của chính quyền địa phương, góp phần vào công tác đấu tranh, phòng chống tham nhũng, kiểm soát quyền lực nhà nước, chống chạy chức, chạy quyền. Bên cạnh đó, pháp luật quy định cử tri có quyền giám sát các đại biểu HĐND, cá nhân - công dân giám sát chính quyền địa phương thông qua các quyền khiếu nại, tố cáo, quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, qua thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, qua

hoạt động trưng cầu dân ý, thực hiện quyền tiếp cận thông tin.

Tuy nhiên, bên cạnh những điểm tích cực nêu trên, thể chế pháp lý về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương vẫn còn nhiều bất cập:

- Trước hết, mô hình tổ chức chính quyền địa phương chưa thật sự khoa học và hợp lý để chính quyền Trung ương có thể hoàn toàn kiểm soát được chính quyền địa phương; mặt khác, chính quyền địa phương có thể chủ động, tích cực thực hiện nhiều biện pháp để phát triển kinh tế, xã hội, văn hóa nâng cao đời sống cho nhân dân ở địa phương. Nguyên tắc phân cấp, phân quyền giữa Trung ương với địa phương chưa thực sự rõ ràng để có thể phát huy vai trò và năng lực của chính quyền địa phương các cấp trên các lĩnh vực về kinh tế, văn hóa, xã hội; phát huy và khai thác tối đa nguồn nhân lực ở địa phương, “cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả chưa cao; việc công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình còn hạn chế”<sup>8</sup>.

- Các quy định pháp luật về kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương thông qua các thiết chế bên ngoài bộ máy nhà nước chưa đồng bộ và có tính khả thi. Hiến pháp năm 2013 hiến định vai trò lãnh đạo của Đảng đối với tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, thể chế pháp lý chưa phân định được phương thức lãnh đạo của các cấp ủy Đảng đối với hoạt động của HĐND và UBND. Sự chỉ đạo của ủy ban kiểm tra đảng cấp trên đối với cấp dưới có lúc chưa kịp thời; văn bản hướng dẫn chậm. Hoạt động kiểm tra, giám sát và xử lý tổ chức đảng và đảng viên vi phạm ở một số tổ chức đảng ở một số cấp chính quyền địa phương chưa nghiêm minh, chưa ngăn chặn và đẩy lùi được tình trạng tham nhũng, tiêu cực. Quy định về sự phối hợp trong công tác kiểm tra và giám sát của Đảng với công tác thanh tra, điều tra, truy tố,

<sup>8</sup> Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2017). Nghị quyết 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XII về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, tr. 1. Nguồn: phapluat.vn

xét xử ở chính quyền địa phương chưa chặt chẽ, chưa hiệu quả.

- Nhiều quy định về giám sát của nhân dân thông qua MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương mang tính nguyên tắc, chưa rõ ràng, thiếu đồng bộ. Nhiều quy định tập trung xác định địa vị của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội ở cấp Trung ương trong khi đó các quy định cho các tổ chức này ở các cấp địa phương khá mờ nhạt. Một số kiến nghị, phản ánh về kết quả hoạt động giám sát của MTTQ đối với chính quyền địa phương được gửi đến cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền chưa kịp thời được xử lý, hoặc chưa được giải quyết thấu đáo. Điều này dẫn đến tình trạng đùn đẩy, né tránh việc trả lời kiến nghị giám sát của nhân dân, hoặc chưa quan tâm giải quyết, trả lời theo quy định pháp luật đối với đơn, thư của công dân và kiến nghị của MTTQ. Việc theo dõi giải quyết kiến nghị sau giám sát của MTTQ ở một địa phương còn buông lỏng, thiếu sự kiểm tra, đôn đốc trong khi chưa có cơ chế áp dụng biện pháp chế tài thích hợp đối với các cơ quan, người có thẩm quyền trong việc không hoặc chậm tiếp nhận và xử lý kết quả giám sát do MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội kiến nghị.

### 2.2 Về thiết chế thực hiện hoạt động kiểm soát

Pháp luật quy định kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương bằng các thiết chế nhà nước trong bộ máy nhà nước như Ủy ban thường vụ Quốc hội giám sát HĐND cấp tỉnh; Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ kiểm soát lãnh đạo công tác của UBND các cấp; hướng dẫn, kiểm tra HĐND trong việc thực hiện văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; tạo điều kiện để HĐND thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do luật định. Các cơ quan thuộc chính quyền địa phương cấp trên kiểm soát đối với chính quyền địa phương cấp dưới. HĐND giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện

ngợi quyết của HĐND; UBND chịu trách nhiệm trước HĐND và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.

Hệ thống các thiết chế kiểm soát bên ngoài đối với chính quyền địa phương đa dạng, không ngừng phát huy quyền làm chủ của nhân dân. Đảng Cộng sản Việt Nam là đảng cầm quyền và lãnh đạo đối với Nhà nước và xã hội có quyền kiểm soát việc thực hiện quyền lực đối với chính quyền địa phương bằng các biện pháp và hình thức khác nhau. MTTQ cùng các tổ chức thành viên khác của Mặt trận phối hợp và thống nhất hành động trong MTTQ thực hiện chức năng giám sát và phản biện xã hội đối với chính quyền địa phương. Các tổ chức xã hội, nghề nghiệp là các Hội, Liên hiệp hội, Hội liên hiệp, Liên đoàn, Hiệp hội; các tổ chức xã hội - nghề nghiệp... thực hiện hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương thông qua quyền gửi phản biện, yêu cầu đối với chính quyền địa phương các cấp, người có thẩm quyền về việc thực thi Hiến pháp, pháp luật.

Bên cạnh những kết quả đạt được trên đây, thực trạng hoạt động của các thiết chế kiểm soát nhà nước đối với chính quyền địa phương còn có những hạn chế sau:

- Kiểm soát quyền lực giữa cơ quan chính quyền Trung ương với địa phương, giữa chính quyền cấp trên với chính quyền cấp dưới được thực hiện không thống nhất. Với 63 đơn vị hành chính cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (không đều về diện tích, dân cư, tình chất, trình độ và tiềm năng phát triển) như hiện nay, hoạt động của chính quyền địa phương các cấp "có quá nhiều đầu mối trong quan hệ với chính quyền trung ương, ảnh hưởng không nhỏ đến khả năng điều hành và kiểm soát của chính quyền trung ương đối với các địa phương. Mặt khác, quy mô tỉnh nhỏ không tạo ra được các điều kiện để tự phát triển nếu không có các giải pháp phối hợp, liên kết về kinh tế, văn hóa, địa lý đối với các

ình, thành phố bên cạnh"<sup>9</sup>. Trước hết là sự giám sát của chính quyền trung ương đối với các nhiệm vụ đã phân cấp cho chính quyền địa phương trong phân công, phân cấp và kiểm soát quyền lực nhà nước giữa cơ quan chính quyền Trung ương với địa phương và chính quyền cấp trên với chính quyền cấp dưới quan tâm chưa đúng mức. Có thể nói, "sự phân cấp chưa đi kèm cơ chế kiểm tra, giám sát chặt chẽ để đảm bảo sự tuân thủ các chiến lược và quy hoạch chung khiến một số ngành, một số lĩnh vực có sự phát triển lệch hướng (cảng biển, sân bay, khu công nghiệp nở rộ), hoặc mất cân đối giữa các ngành công nghiệp với năng lượng, mất cân đối giữa sự phát triển với các công tác bảo vệ môi trường"<sup>10</sup>. Trong một chừng mực nào đó, "sự kiểm soát không loại trừ được tình trạng cục bộ địa phương; quan hệ quản lý ngành và quản lý địa bàn lãnh thổ giữa bộ, ngành Trung ương và chính quyền địa phương còn chông chéo về thẩm quyền, trách nhiệm đồng nghĩa với sự kiểm soát không rõ ràng, mạch lạc"<sup>11</sup>.

- Phương thức kiểm soát quyền lực của HĐND đối với UBND chưa có nhiều thay đổi, còn hình thức và hiệu quả chưa cao. Ở một số cấp chính quyền, "khó có thể thực hiện vị trí, vai trò của mình với tư cách là quyền lực nhà nước ở địa phương, cơ quan đại biểu cho nhân dân địa phương. Điều này dẫn đến giám sát là một chức năng yếu nhất, hình thức nhất của HĐND các cấp"<sup>12</sup>. Chính quyền địa phương cấp trên là chủ thể kiểm soát hoạt động của chính quyền địa phương cấp dưới, tuy nhiên, "hoạt động kiểm soát của chính quyền địa phương cũng có những khó khăn, hạn chế nhất định như tình hình

thức còn cao, hiệu lực, hiệu quả thấp, tâm lý né nang, né tránh, ngại va chạm vẫn còn là trở ngại trong quá trình kiểm soát; nguồn nhân lực thực hiện kiểm soát chưa đáp ứng yêu cầu công việc. Kết quả kiểm soát còn chưa rõ nét, còn thiên về khảo sát nắm tình hình là chính và thường không đủ thông tin để kiểm soát"<sup>13</sup>.

- Hệ thống Tòa án có vai trò không lớn trong kiểm soát việc thực hiện quyền lực của chính quyền địa phương. Tòa án chỉ kiểm soát hoạt động của chính quyền địa phương thông qua xét xử các vụ án hành chính. Tòa án được tổ chức theo đơn vị hành chính lãnh thổ (Tòa án cấp tỉnh, cấp huyện) nên chịu sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng địa phương, chịu sự giám sát của HĐND, phụ thuộc chính quyền địa phương về ngân sách hoạt động. Tòa án chưa được trao thẩm quyền phán quyết về tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản pháp quy của chính quyền địa phương mà chỉ được trao quyền phát hiện, kiến nghị xử lý các văn bản quy phạm pháp luật trái Hiến pháp, pháp luật, cũng chưa có quyền giải thích Hiến pháp, luật. Tòa án nhân dân tối cao chỉ thực hiện chức năng tổng kết thực tiễn xét xử, bảo đảm áp dụng thống nhất trong xét xử.

- Hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước của Đảng thông qua việc kiểm tra, giám sát việc thực hiện chủ trương, chính sách của Đảng đối với chính quyền địa phương các cấp. Tuy nhiên, Ủy ban kiểm tra của các tổ chức Đảng ở địa phương thường hoạt động khi có khiếu nại, tố cáo, nên thiếu chủ động và chưa mang tính thường xuyên của kiểm soát quyền lực nhà nước. Công tác kiểm tra, giám sát và kỷ luật Đảng chưa đủ

9 Trần Công Dũng (2016), Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay, Luận án TS, Đại học Luật Hà Nội, 2016. tr. 92.

10 Trần Công Dũng (2016), t.đd, tr. 93.

11 Vũ Thư (2018), Kiểm soát của chính quyền Trung ương đối với chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay, nguồn: <http://tcnn.vn/news/detail/41218/kiem-soat-cua-chinh-quyen-Trung-uong-doi-voi-chinh-quyen-dia-phuong-o-nuoc-ta-hien-nayall.html>. Truy cập 14/4/2019.

12 Đảng Minh Tuấn, Hoàng Thị Ái Quỳnh (2018), Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương tại Việt Nam: Tiếp cận dưới góc độ phân quyền, Tạp chí Khoa học ĐHQG Hà Nội: Luật học. Tập 34, Số 2 (2018) tr. 114

13 Nguyễn Minh Đoàn (2016), t.đd, tr. 187.

sức răn đe, ngăn chặn, đẩy lùi suy thoái. Một bộ phận đáng viên, cán bộ lãnh đạo quản lý ở một số địa phương có dấu hiệu vi phạm điều lệ đảng, vi phạm pháp luật nhưng chưa được xử lý kịp thời và công khai.

- Các thiết chế MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội vẫn lệ thuộc chính quyền địa phương (nhất là UBND) là đối tượng bị giám sát về biên chế, cơ sở vật chất, kinh phí hoạt động. Do vậy, ở một số nơi, MTTQ mới chỉ đóng vai trò là cơ quan phối hợp, là cơ quan tham gia thực hiện giám sát, góp ý kiến, kiến nghị vào dự thảo các văn bản của chính quyền địa phương chứ chưa thể hiện được hết vai trò giám sát một cách chủ động với tư cách là thiết chế kiểm soát quyền lực nhà nước. Bên cạnh đó, ở một số địa phương hoạt động của các tổ chức chính trị - xã hội có xu hướng bị "hành chính hóa": chưa xây dựng được cơ chế phối hợp hiệu quả giữa cơ chế giám sát của Quốc hội, HĐND với giám sát và phân biện của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội đối với hoạt động của UBND cùng cấp và chính quyền địa phương cấp dưới.

- Các thiết chế kiểm soát bên ngoài đối với chính quyền địa phương còn có các tổ chức xã hội, các hội nghề nghiệp, phương tiện truyền thông - báo chí, cộng đồng dân cư và hoạt động giám sát của công dân qua việc thực hiện quyền dân chủ trực tiếp. Tuy nhiên, "cơ chế bầu cử hiện nay tạo ra khả năng kiểm soát của các cơ quan trung ương trong các cuộc bầu cử, đồng thời làm hạn chế vai trò của người dân trong việc quyết định lựa chọn các đại biểu HĐND"<sup>14</sup>. Nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước, Nhân dân có quyền bầu nhiệm đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND nhưng hiện nay chưa có quy định cụ thể về quy trình, trình tự để thực hiện quy định này. Pháp luật còn thiếu những quy định bảo đảm quyền giám sát trực tiếp của Nhân dân đối với hoạt động của chính quyền địa phương như thiếu các quy định cụ thể về trung cầu, lấy ý kiến cộng đồng hay tập hợp, lấy ý kiến của các cá nhân tiêu biểu.

### 2.3 Về mối quan hệ giữa thể chế pháp lý và thiết chế

Sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, thể chế pháp lý đã có bước phát triển. Nhiều đạo luật cụ thể hóa nội dung và tinh thần của Hiến pháp về kiểm soát quyền lực nhà nước trong đó kiểm soát việc thực hiện quyền lực của chính quyền địa phương. Thể chế pháp lý xác định rõ ràng, cụ thể hơn địa vị pháp lý cũng như chức năng, nhiệm vụ của các thiết chế kiểm soát bên trong bộ máy nhà nước như Quốc hội, Chính phủ, chính quyền cấp trên đối với chính quyền cấp dưới cũng như các thiết chế bên ngoài đối với chính quyền địa phương. Trên cơ sở đó, các thiết chế kiểm soát quyền lực nhanh chóng được kiện toàn về tổ chức, bộ máy, cụ thể hóa các chức năng, nhiệm vụ và thực hiện nhiệm vụ kiểm soát đối với chính quyền địa phương.

Bên cạnh những kết quả đạt được nêu trên, mối quan hệ giữa các yếu tố cấu thành cơ chế này cũng bộc lộ những bất cập. Thể chế pháp lý chưa tạo ra được bước đột phá trong việc hoàn thiện và đồng bộ hóa hệ thống các thiết chế kiểm soát quyền lực nhà nước cũng như chưa có sự phối hợp chặt chẽ giữa các thiết chế kiểm soát bên trong bộ máy nhà nước và bên ngoài như hoạt động kiểm soát quyền lực của Đảng cầm quyền, giám sát và phân biện xã hội của MTTQ, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và nhân dân. Hoạt động kiểm soát việc thực hiện quyền lực còn nặng về xử lý, ngăn chặn những hành vi vi phạm pháp luật, lạm quyền của đối tượng chịu sự kiểm soát mà chưa tạo ra môi trường minh bạch, phát huy tính tích cực, chủ động của chính quyền địa phương mỗi cấp.

### 2.4 Về các điều kiện bảo đảm thực hiện cơ chế

Từ những chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước thể chế hóa bằng pháp luật, tổ chức thực hiện các quy định về kiểm soát quyền lực đối với chính quyền địa phương, bước đầu đạt được những kết quả tích cực,

14 Đảng Minh Tuấn, Hoàng Thị Ái Quỳnh (2018), *ltd*, tr. 113.

được nhân dân đồng tình ủng hộ. Bên cạnh đó, những kết quả về phát triển kinh tế, xã hội - văn hóa đạt được sau hơn 30 năm đổi mới đang tạo ra những tiền đề, điều kiện quan trọng để tiếp tục thực hiện cơ chế pháp lý kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương. Tuy nhiên, nhiều quy định của Đảng về kiểm soát quyền lực nhà nước chưa kịp thời thể chế hóa bằng pháp luật. Hệ thống pháp luật về kiểm soát quyền lực chưa đồng bộ. Tác động mặt trái của nền kinh tế thị trường đã dẫn đến "tình trạng suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống của một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên và tệ quan liêu, tham nhũng, lãng phí chưa bị đẩy lùi. Tội phạm và tệ nạn xã hội còn diễn biến phức tạp; đạo đức xã hội có mặt xuống cấp nghiêm trọng"<sup>15</sup> là những khó khăn của việc thực hiện cơ chế trên đây.

### 3. Một số giải pháp góp phần hoàn thiện cơ chế pháp lý kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương hiện nay

- *Giải pháp hoàn thiện thể chế pháp lý*

+ Thể chế về kiểm soát quyền lực của các cơ quan trong bộ máy nhà nước đối với chính quyền địa phương: Tiếp tục hoàn thiện pháp luật nâng cao hiệu quả giám sát của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh; phân định rõ thẩm quyền của Chính quyền cấp trên với cấp dưới, quy chế hóa hoạt động giám sát của HĐND với UBND cùng cấp.

+ Đối với thể chế về kiểm soát quyền lực của các thiết chế bên ngoài bộ máy. Các văn bản chỉ đạo, hướng dẫn của Đảng liên quan đến công tác kiểm tra, giám sát và thi hành kỷ luật đảng đối với đảng viên và tổ chức đảng phải ngắn gọn và dễ hiểu, dễ thực hiện, dễ quy trách nhiệm; hoàn thiện quy định và quy chế hóa mối quan hệ giữa các cơ quan kiểm tra, giám sát của Đảng với

cơ quan thanh tra, điều tra, truy tố và xét của Nhà nước ở địa phương; tiếp tục rà soát, sửa đổi những quy định pháp luật mâu thuẫn trong các văn bản pháp luật về MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận liên quan đến kiểm soát quyền lực của nhân dân đối với chính quyền địa phương; hoàn thiện quy định pháp luật phát huy các hình thức giám sát của cử tri, cá nhân, công dân trong các quy định pháp luật về bầu cử, ứng cử, quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, quyền khiếu nại, tố cáo.

- *Giải pháp hoàn thiện các thiết chế thực hiện hoạt động kiểm soát:*

+ Đối với các thiết chế bên trong bộ máy nhà nước: Nâng cao năng lực và trách nhiệm giám sát của Quốc hội đối với HĐND cấp tỉnh; phát huy vai trò kiểm soát của Chính phủ đối với UBND các cấp, bảo đảm sự phối hợp giữa các bộ, ngành trong việc kiểm soát quyền lực của chính quyền địa phương; cần có cơ chế về cung cấp thông tin liên quan đến việc thực hiện nghị quyết của HĐND để đại biểu HĐND có điều kiện nắm bắt các thông tin về hoạt động của UBND; cần phải tăng cường giám sát của HĐND và UBND cấp trên đối với UBND cấp dưới. Đồng thời, tăng cường thanh tra của Chính phủ đối với HĐND và UBND cấp tỉnh.

+ Đối với Tòa án: Hệ thống Tòa án cần được trao thẩm quyền rộng hơn để kiểm soát quyền lực đối với chính quyền địa phương thông qua chức năng kiểm soát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản pháp quy do chính quyền địa phương ban hành; qua thẩm quyền giải thích áp dụng pháp luật thống nhất từ Trung ương đến địa phương.

+ Đối với Đảng cầm quyền: Phát huy vai trò và năng lực kiểm tra, giám sát của Ủy ban kiểm tra các cấp đối với đảng viên, nhất là các đảng viên là cán bộ lãnh đạo quản lý trong việc thực hiện nhiệm vụ được giao; kịp thời phát hiện, chấn chỉnh những biểu hiện lệch lạc trong

(Xem tiếp trang 45)

<sup>15</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII. Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 15.