

KIỂM SOÁT GIỮA CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG VÀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG KHI THỰC HIỆN PHÂN QUYỀN, PHÂN CẤP TẠI VIỆT NAM

*TRƯỜNG HỒNG QUANG**

Ngày nhận bài: 15/01/2021

Ngày phản biện: 23/01/2021

Ngày đăng bài: 30/06/2021

Tóm tắt:

Việt Nam muốn kiểm soát tốt quyền lực nhà nước ở địa phương thì không thể không thúc đẩy phân cấp, phân quyền. Tuy nhiên, phân cấp, phân quyền cũng tạo ra những khó khăn, thách thức đối với việc kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương. Bài viết chỉ ra những bất cập của cơ chế kiểm soát giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam khi thực hiện phân quyền, phân cấp và đưa ra một số khuyến nghị nhằm tiếp tục hoàn thiện cơ chế này.

Từ khóa:

chính quyền địa phương, kiểm soát chính quyền địa phương, kiểm soát quyền lực, phân cấp, phân quyền.

Abstract:

The article concludes that Vietnam has to enhance the decentralization in order to build a more effective local government control mechanism. However, the decentralization also leads to difficulties and challenges for the control of local government. This article points out the inadequacies of the Vietnamese local government control mechanism from the perspective of decentralization and devolution *and that proper solutions for further improvements of the mechanism are required in Vietnam.*

Keywords:

Local government, *controlling of* local government, power control, decentralization, devolution.

1. Đặt vấn đề

Ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, mỗi quốc gia thường được hợp thành từ rất nhiều vùng lãnh thổ và những cộng đồng dân cư khác nhau. Trong điều kiện như vậy, để quản trị tốt quốc gia, bên cạnh việc tổ chức chính quyền trung ương (CQTW) (Quốc hội/Nghị viện, Tổng

* Nghiên cứu viên chính, Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp; Email: quangth@moj.gov.vn

Bài viết là kết quả nghiên cứu của Chương trình nghiên cứu khoa học cấp Bộ giai đoạn 2018 - 2020 của Bộ Tư pháp: “*Cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp theo quy định của Hiến pháp năm 2013*”.

thông/Chính phủ...), các quốc gia thường phải tổ chức nhiều cấp chính quyền địa phương (CQĐP) ở các đơn vị hành chính¹. Khi đã tổ chức ra CQĐP, điều tất yếu kéo theo để CQĐP hoạt động một cách thực chất đó là phải tiến hành xác định thẩm quyền của CQĐP. Nói cách khác, đây cũng là lúc việc phân định thẩm quyền giữa CQTW và CQĐP cùng các nguyên tắc, cơ chế giải quyết mối quan hệ giữa các cấp chính quyền này được đặt ra. Bởi vậy, phân định thẩm quyền địa phương là mặt thứ hai và là hệ quả trực tiếp của việc tổ chức CQĐP khi xây dựng bộ máy nhà nước. Theo đó, cần xác định các nguyên tắc, phương thức tổ chức quyền lực nhà nước để thiết lập được cơ chế phân định thẩm quyền hợp lý, phù hợp, hiện đại giữa CQTW với CQĐP bảo đảm sự vận hành hiệu quả, linh hoạt, chủ động, rõ ràng về cơ chế trách nhiệm giữa các loại, cấp chính quyền với điều kiện đảm bảo sự thống nhất, xuyên suốt của chủ quyền quốc gia.

Để bảo đảm sự thống nhất của chủ quyền quốc gia, ngăn ngừa sự lạm quyền của các cấp chính quyền thì các cơ chế kiểm tra, giám sát, kiểm soát cũng được thiết lập (sau đây gọi chung là cơ chế kiểm soát)². Trên thế giới, với mỗi mô hình phân định thẩm quyền giữa CQTW và CQĐP khác nhau (*tập quyền (centralization)*, *tản quyền (deconcentration)*, *phi tập trung hóa - phân quyền (decentralization)*, *tự quản địa phương (local self - government)*) thì cơ chế kiểm soát cũng khác nhau. Có thể thấy, muốn kiểm soát đúng và hiệu quả thì trước hết phải phân định thẩm quyền mạch lạc, hợp lý. Chính vì vậy, việc đánh giá cơ chế kiểm soát giữa CQTW và CQĐP bao giờ cũng gắn với vấn đề phân định thẩm quyền giữa CQTW và CQĐP.

2. Thực tiễn kiểm soát giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương khi thực hiện phân quyền, phân cấp tại Việt Nam

Trước hết, Điều 112 của Hiến pháp năm 2013 đã có những quy định về phân định thẩm quyền giữa CQTW và CQĐP, thể hiện sâu sắc hơn tinh thần dân chủ, đề cao hơn tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CQĐP. Điều đó phản ánh xu hướng cải cách, hoàn thiện bộ máy nhà nước ta hiện nay theo đó sự phân quyền, phân cấp mạnh mẽ giữa trung ương và địa phương và giữa các cấp CQĐP cần được tiến hành. Xét về mặt hình thức, quy định tại Điều 112 của Hiến pháp năm 2013 cho thấy có những nét tương đồng nhất định đối với các quy định về CQĐP tự quản (hay tự quản địa phương) ở các nước, đó là³: (1) CQĐP quyết định các vấn đề, công việc của địa phương trên cơ sở luật định; (2) Nhiệm vụ, quyền hạn của địa phương được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền cho từng cấp chính quyền từ trung ương đến địa

¹ Xem: Nguyễn Minh Đoan (2012), *Phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương*, Tạp chí Luật học, số 5, tr.26-34. Tất nhiên, một vài quốc gia với diện tích quá nhỏ, chẳng hạn Singapore thì không tổ chức CQĐP.

² Xem: Mai Văn Thắng, Tạ Đức Hòa (2017), *Phân quyền dọc và tác động tới quản trị nhà nước hiện đại ở Việt Nam*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 9, tr.23-27.

³ Xem: Vũ Thư (2014), *Chính quyền địa phương trong Hiến pháp sửa đổi*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 4, tr.11.

phương; (3) Một cấp CQĐP có thể thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên với điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ tương ứng (chủ yếu là vấn đề tài chính...); (4) Khả năng kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên đối với CQĐP.

Tuy nhiên, những dấu hiệu nêu trên không là cơ sở để đi đến kết luận CQĐP được quy định trong Hiến pháp năm 2013 khác biệt hoàn toàn về chất so với CQĐP quy định trong Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), hoặc xem đó là CQĐP tự quản. CQĐP trong Hiến pháp năm 2013 vẫn là CQĐP của một nhà nước đơn nhất được tổ chức theo nguyên tắc thống nhất quyền lực. Yếu tố thứ/bậc quyền lực của mô hình chính quyền ấy vẫn rất đậm nét. Yếu tố ngang bằng giữa các cấp chính quyền vẫn chưa nổi trội. Sự phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương hoặc giữa các cấp CQĐP khác nhau chưa được Hiến pháp quy định rõ phải thể hiện dưới hình thức luật định. Chính vì thế, chủ thể phân định thẩm quyền ở đây sẽ rất đa dạng, có thể không chỉ là Quốc hội mà còn là Chính phủ, các Bộ và chính bản thân CQĐP cấp trên đối với cấp dưới. CQĐP cấp dưới phải chịu sự tác động (chỉ đạo, mệnh lệnh) của chính quyền, cơ quan nhà nước cấp trên. Yếu tố độc lập, tự chủ, nếu có cũng không đáng kể. Các quy định tại Điều 113, 114, khoản 1 Điều 8⁴, Điều 96 của Hiến pháp năm 2013⁵ đã thể hiện điều này. Theo đó, Hội đồng nhân dân (HĐND) vẫn được xác định rõ “là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân địa phương, do Nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên. HĐND quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của HĐND”. Ủy ban nhân dân (UBND) ở cấp CQĐP do HĐND cùng cấp bầu là “cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. UBND tổ chức việc thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; tổ chức thực hiện nghị quyết của HĐND và thực hiện các nhiệm vụ do cơ quan nhà nước cấp trên giao”. Có thể thấy, cách thức tổ chức HĐND và UBND tại các Điều 113, 114 của Hiến pháp năm 2013 vẫn như quy định tại Điều 119 và 123 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).

Đối với cơ chế kiểm soát, để bảo đảm việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐP tuân thủ đúng quy định của pháp luật cần có sự quản lý của cơ quan nhà nước cấp trên với cơ chế kiểm tra, giám sát phù hợp. Do đó, CQĐP phải “chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên” (khoản 1 Điều 112 Hiến pháp năm 2013). Hoạt động kiểm tra, giám sát được tiến hành trong phạm vi, nội dung cụ thể, thông qua các hình thức, phương pháp phong phú, đa dạng, bảo đảm các yêu cầu, nguyên tắc đối với tổ chức và hoạt động của CQĐP.

⁴ Quy định: “Nhà nước ... thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ”.

⁵ Quy định: “Chính phủ thống nhất quản lý nền hành chính quốc gia, thực hiện quản lý về cán bộ, công chức, viên chức và công vụ trong các cơ quan nhà nước; tổ chức công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống quan liêu, tham nhũng trong bộ máy nhà nước; lãnh đạo công tác của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp; hướng dẫn, kiểm tra Hội đồng nhân dân trong việc thực hiện văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; tạo điều kiện để Hội đồng nhân dân thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do luật định”.

Thứ hai, hệ thống chính sách, pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa CQTW với CQĐP hiện nay chưa thực sự đồng bộ, nhiều nội dung mới chỉ dừng lại ở những nguyên tắc, yêu cầu mà chưa có những cơ chế cụ thể (được quy định chung trong Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) (TCCP) và Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2019) (TCCQĐP)).

Luật TCCP và Luật TCCQĐP chưa có sự mạch lạc trong ý tưởng về phân quyền, phân cấp (tiêu chí phân quyền, phân cấp; từng cấp chính quyền được làm và không được làm việc gì; xác định rõ việc nào là của CQTW, việc nào là của các cấp CQĐP; việc nào cần có sự phối hợp của CQTW và CQĐP để thực hiện; phân biệt cơ chế kiểm soát khi phân quyền, phân cấp...). Có thể thấy, mặc dù việc định hình được nguyên tắc căn bản về phân cấp, phân quyền là một bước tiến nhưng nếu chỉ dừng lại ở nguyên tắc mà không được quy định rõ về cơ chế, phương thức thực hiện, chế tài xử lý,... thì sẽ khó có thể đi vào thực tiễn. Trong lần sửa đổi, bổ sung Luật TCCP, Luật TCCQĐP vào năm 2019 (Luật số 47/2019/QH14 ngày 22/11/2019), mặc dù đã có bổ sung thêm nội dung liên quan đến nguyên tắc phân cấp, phân quyền cho CQĐP nhưng thực tế chưa khắc phục được tồn tại căn bản nêu trên.

Về cơ chế kiểm soát giữa CQTW với CQĐP, Luật TCCQĐP đã quy định các nguyên tắc chung để kiểm soát giữa CQTW với CQĐP khi phân định thẩm quyền của CQĐP và trong từng hình thức phân định thẩm quyền cụ thể (phân quyền, phân cấp). Theo Luật TCCQĐP (điểm e khoản 2 và khoản 3 Điều 11) thì CQĐP thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân quyền, phân cấp và chịu trách nhiệm trong phạm vi được phân quyền, phân cấp; Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm giám sát các cơ quan nhà nước ở địa phương trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền, phân cấp. Đối với hình thức phân quyền, khoản 2, 3 Điều 12 Luật TCCQĐP quy định CQĐP tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền; cơ quan nhà nước cấp trên trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thanh tra, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền cho các cấp CQĐP. Đối với hình thức phân cấp, khoản 3 Điều 13 Luật TCCQĐP quy định: “Cơ quan nhà nước cấp trên khi phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn cho CQĐP hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới phải bảo đảm điều kiện về tài chính, nguồn nhân lực và điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp; hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp”.

Thứ ba, cơ chế kiểm soát giữa CQTW với CQĐP theo Luật TCCQĐP hiện nay chưa tương thích với ý tưởng phân quyền. Mặc dù Luật TCCQĐP đã quy định về phân quyền, phân cấp nhưng theo Luật TCCQĐP ngay cả khi thực hiện các công việc đã được phân quyền, CQĐP vẫn phải chịu sự thanh tra, kiểm tra của cơ quan nhà nước cấp trên (khoản 3 Điều 12). Đây là điều không thực phù hợp với nguyên tắc phân quyền hành chính được thực hành phổ

biên trên thế giới, mâu thuẫn ngay với quy định của chính Luật TCCQĐP: “*CQĐP tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền*” (khoản 2 Điều 12). Nguyên lý chung của phân quyền là sự tự chủ của địa phương, và một khi quyền hạn đã được phân cho địa phương thì họ hoàn toàn chủ động quyết định và chỉ chịu trách nhiệm trước pháp luật - mà phán quyết cuối cùng đưa ra bởi tòa án⁶.

Vấn đề chưa tương thích với ý tưởng phân quyền này cũng được thể hiện trong quy định khác như khoản 4 Điều 98 Hiến pháp 2013 quy định Thủ tướng Chính phủ có quyền: “*Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, UBND, Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; đình chỉ việc thi hành nghị quyết của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ*”. Luật TCCQĐP cũng không quy định cụ thể hơn về vấn đề này. Như vậy, cũng dẫn đến khả năng là nhiều loại văn bản của địa phương - kể cả trong các lĩnh vực đã được phân quyền - vẫn chịu rủi ro bị đình chỉ, bãi bỏ bởi các cơ quan hành chính trung ương⁷.

Thứ tư, cơ chế kiểm soát giữa CQTW với CQĐP khi thực hiện phân cấp, phân quyền cũng chưa thực sự phù hợp và hiệu quả. Khi thực hiện phân cấp, phân quyền giữa CQTW với CQĐP sẽ gắn liền với nhu cầu hướng dẫn, kiểm tra, giám sát. Tuy vậy, như đã nêu, cơ chế kiểm soát trong mỗi hình thức phân định thẩm quyền sẽ khác nhau.

Với hình thức phân quyền, chúng ta chưa thực sự tiếp cận tương thích với ý tưởng phân quyền. Khi CQĐP được phân quyền, CQĐP chỉ chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và pháp luật (tự chủ, tự chịu trách nhiệm) và chịu sự phán quyết cuối cùng của Tòa án. Mặc dù chúng ta mới chỉ bắt đầu tiếp thu một số yếu tố của phân quyền nhưng với quy định của khoản 3 Điều 12 Luật TCCQĐP, vô hình trung đã khiến cho việc phân quyền trở nên khó khăn hơn, khó đi vào thực tiễn. Hơn nữa tòa án hành chính ở nước ta hiện nay mới chỉ có thẩm quyền xét xử các loại quyết định cá biệt - như vậy phần còn lại - kiểm soát các quyết định quy phạm của địa phương - hoàn toàn phụ thuộc vào cơ quan hành chính. Điều này chưa tương thích với sự phân quyền - bởi khi đã phân quyền, thì mục tiêu kiểm soát cơ bản lại là các quyết định quy phạm, công cụ để địa phương thực hiện các công việc riêng. Và cơ chế kiểm soát khách quan, chuyên nghiệp nhất vẫn là tòa án.

Yếu tố phân quyền được thể hiện chủ yếu bằng việc nhân dân địa phương thành lập

⁶ Xem: Martine Lombard, Gilles Dumont (2007), *Pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp*, sách dịch, Nhà Pháp luật Việt Pháp - Organisation Internationale de la Francophonie, Nxb Tư pháp, Hà Nội, tr.154-161. Dẫn theo: Nguyễn Hoàng Anh (2019), *Phân cấp, phân quyền ở Việt Nam hiện nay*, in trong: Trường Đại học Luật Hà Nội, *Luật học Việt Nam - Những vấn đề đương đại, sách chuyên khảo*, Nxb Tư pháp, Hà Nội, tr.135.

⁷ Xem: Nguyễn Hoàng Anh (2019), *Nhận diện cơ chế kiểm soát giữa CQTW và CQĐP trong bối cảnh thực hiện phân quyền, phân cấp*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp Bộ “*Cơ chế kiểm soát giữa CQTW và CQĐP tại Việt Nam hiện nay - Thực trạng và giải pháp*”, Bộ Tư pháp, Hà Nội, tr.11.

HĐND - cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương thông qua quyền bầu cử. 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 HĐND⁸. Cơ chế phân cấp, phân quyền không được đảm bảo, HĐND các cấp không có vị thế, vai trò lớn trong tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương. Các vấn đề lớn của địa phương nếu đã được quyết bởi các cấp chính quyền cấp trên thì HĐND 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. Nhân dân kiểm soát quyền lực CQĐP chưa thực sự hiệu quả.

Với hình thức phân cấp, cơ quan nhà nước cấp trên khi phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn cho CQĐP hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới phải hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp (khoản 3 Điều 13 Luật TCCQĐP). Qua thực tiễn cho thấy, việc kiểm soát khi thực hiện phân cấp cho CQĐP chưa thực sự hiệu quả. Chúng ta chưa chú trọng việc thanh tra, kiểm tra đối với những việc đã phân cấp cho địa phương. Việc thiếu sự giám sát chặt chẽ của CQTW đối với CQĐP đã làm cho không ít địa phương thực hiện quy định pháp luật về đất đai, quy hoạch có sai phạm nghiêm trọng trong một thời gian dài nhưng chậm được phát hiện và khi đã phát hiện ra thì hậu quả rất lớn, không dễ khắc phục⁹. Việc chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, các bộ, ngành đối với các vấn đề đã phân cấp như quy hoạch, kế hoạch xây dựng kết cấu hạ tầng,... có lúc chưa đủ kiên quyết đã làm cho tình trạng “khép kín” và tư tưởng cục bộ địa phương có xu hướng tăng, làm giảm hiệu quả đầu tư của NSNN¹⁰.

Nhìn chung, chúng ta vẫn chưa có những hành lang pháp lý cụ thể về vấn đề kiểm soát giữa CQTW với CQĐP khi thực hiện phân quyền, phân cấp nhất là những chế tài xử lý đối với các vi phạm có liên quan. Hiện nay vẫn còn tồn tại, lạm dụng cơ chế kiểm soát của cấp trên qua các hình thức xin ý kiến, chấp thuận, cho phép...¹¹. Bên cạnh đó, theo Hiến pháp năm 2013 và Luật TCCQĐP (Điều 139) thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội có quyền giải tán HĐND cấp tỉnh; HĐND cấp tỉnh có quyền giải tán HĐND huyện. HĐND cấp tỉnh giải tán HĐND cấp huyện trong trường hợp HĐND đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của Nhân dân

⁸ Đặng 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 Đại học Quốc gia Hà Nội: Luật học, tập 34, số 2, tr.108-118.

⁹ Tình trạng của thành phố Đà Nẵng, Khánh Hòa,... trong thời gian gần đây là các ví dụ.

¹⁰ Ví dụ, một số tỉnh, thành phố có bờ biển (do lợi ích của địa phương) đã quy hoạch, sử dụng một cách bừa bãi, gây lãng phí tài nguyên, giảm không gian sinh tồn cộng đồng, ô nhiễm môi trường biển,... hoặc tình trạng xây dựng tràn lan các khu công nghiệp, các nhà máy mía đường, bia, xi măng, sân golf,... theo kiểu “mạnh ai nấy làm”, thiếu định hướng, không theo quy hoạch chung của cả nước đã làm giảm hiệu quả đầu tư công và khả năng thu hồi vốn nhà nước.

¹¹ Anh Cao (2019), *Hội thảo về đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực*, <https://moha.gov.vn/tin-tuc-su-kien/tin-hoat-dong-cua-bo-noi-vu/hoi-thao-ve-day-manh-phan-cap-quan-ly-nha-40846.html>, ngày đăng tải: 03/7/2019. Truy cập ngày 15/11/2020.

và trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn; phê chuẩn nghị quyết của HĐND cấp huyện về việc giải tán HĐND cấp xã. Như vậy, mối quan hệ phụ thuộc về tổ chức vẫn còn khá nặng nề và được thiết kế phù hợp với mô hình tản quyền hơn là phân quyền. Như vậy, mặc dù Hiến pháp năm 2013 đã định ra những nền tảng của phân quyền nhưng cơ chế kiểm soát của CQTW với CQĐP hiện nay vẫn tương thích với mô hình phân cấp hơn là phân quyền. Chính quyền trung ương có nhiều thẩm quyền trong việc kiểm soát quyền lực của CQĐP, nhưng trên thực tế mô hình kiểm soát này tỏ ra kém hiệu quả.

Những tồn tại, khó khăn nêu trên thực tế đã xuất hiện từ giai đoạn trước Hiến pháp năm 2013 và Luật TCCQĐP nhưng đến nay vẫn chưa được khắc phục một cách đáng kể. Nguyên nhân lớn nhất xuất phát từ nguyên lý, mô hình tổ chức, hoạt động của CQĐP ở nước ta còn bất cập, chưa thực sự đoạn tuyệt với nguyên tắc, mô hình tổ chức, hoạt động của thời kỳ cũ trước đây. Chính vì vậy, dù đã tiếp thu các yếu tố mới (như phân quyền) nhưng việc kiểm soát giữa CQTW với CQĐP khi thực hiện phân quyền, phân cấp vẫn chưa thực sự triệt để, hiệu quả.

3. Một số khuyến nghị đối với việc kiểm soát giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương khi thực hiện phân quyền, phân cấp tại Việt Nam

Theo chúng tôi, phân quyền, phân cấp sẽ vẫn là hướng đi sắp tới - để triển khai tinh thần Hiến pháp cũng như để phù hợp thực tiễn quản trị địa phương ở nước ta¹².

Đối với phân cấp, cần phải nhận thức một cách rõ ràng về vấn đề được phân cấp, đó là vấn đề mà cả CQTW và CQĐP cùng thực hiện và cùng chịu trách nhiệm thì phải được phân cấp, theo đó CQTW làm những gì và làm đến đâu, còn lại CQĐP làm. Về thực chất, phân cấp vẫn nằm trong khái niệm tập quyền, là hình thức biểu hiện của tập quyền, do vậy dù có phân cấp mạnh đến đâu thì cũng chịu sự chi phối, kiểm soát của CQTW dưới các hình thức khác nhau, trong đó có các vấn đề về chính sách, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, về NSNN, về quản lý cán bộ, công chức, tổ chức bộ máy... Trong khi đó, phân quyền thực tế phải là việc chuyển dứt khoát, toàn diện những vấn đề của CQTW cho CQĐP thực hiện và hoàn toàn tự chủ, tự chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và pháp luật. Do vậy, cần thể hiện rõ phân quyền và phân cấp về bản chất là khác biệt nhau, thậm chí đối lập nhau. Trong nhận thức và quy định các vấn đề liên quan đến cơ chế phân quyền, cơ chế phân cấp phải có sự phân biệt rành mạch. Theo đó, chế độ pháp lý về 2 loại phân định thẩm quyền này cũng khác nhau. Tuy nhiên, về lâu dài, các địa phương chỉ có thể xây dựng được năng lực một cách bền vững nếu được phân quyền một cách đầy đủ, mạch lạc, chứ không phải chỉ được thúc đẩy phân cấp¹³. Thực tiễn cho thấy, việc phân quyền còn khá “ngại ngùng” và chưa đúng

¹²Nguyễn Hoàng Anh (2019), *Phân cấp, phân quyền ở Việt Nam hiện nay*, tđđd, tr.149.

¹³Nguyễn Sĩ Dũng (2019), *Nên chọn phân quyền hay phân cấp?*, <https://www.nhandan.com.vn/hangthang/item/41479202-nen-chon-phan-quyen-hay-phan-cap.html>, ngày đăng 6/9/2019, ngày truy cập: 15/11/2020;.

với bản chất của phân quyền còn phân cấp luôn chứa đựng nhiều tồn tại, hạn chế từ những giai đoạn trước để lại. Chính vì vậy, để xây dựng một hệ thống chính quyền vững mạnh và hiệu năng, thì nên chọn cách thức đẩy phân quyền hơn là phân cấp. Chỉ nên phân cấp trong những trường hợp thực sự cần thiết. Cũng cần tính đến phân quyền đặc thù cho những địa phương thực sự có nhu cầu và khả năng. Điều này chúng ta đã có thực hiện nhưng dường như chưa đáp ứng được nhu cầu của thực tiễn.

Cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế kiểm soát giữa CQTW với CQĐP theo hướng phù hợp với các hình thức phân định thẩm quyền khác nhau nhưng phải bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất, việc thực thi quyền lực nhà nước có tính thông suốt, liên tục. Từ góc độ thống nhất quyền lực nhà nước, sự kiểm soát giữa CQTW với CQĐP có vai trò điều chỉnh sự sáng tạo không cần thiết của CQĐP, hướng tới bảo đảm tính tuân thủ pháp luật trong các hoạt động của cơ sở và bảo đảm lợi ích quốc gia trong mỗi tương quan với lợi ích cộng đồng ở cơ sở. Cách thức kiểm soát của CQTW đối với CQĐP ở các nước mặc dù có khác nhau nhưng đều theo xu thế chung là xây dựng mối quan hệ tương tác phụ thuộc lẫn nhau giữa CQTW và CQĐP. Việt Nam có những đặc thù khác với các nước khác, để có thể kiểm soát tốt, trước hết, cần dựa trên việc phân biệt rõ các loại chức năng, nhiệm vụ được phân quyền, phân cấp cho CQĐP (phân quyền hay phân cấp). Khi đã phân công công việc, thì cần phân công rõ ràng, xác định rõ thẩm quyền và trách nhiệm trong công tác quản lý Nhà nước, và phải gắn với tăng cường năng lực và kiểm tra, giám sát thực hiện công vụ của CQĐP, cơ sở. Theo đó, cần có sự hoàn thiện cơ chế kiểm soát giữa chính quyền trung ương với CQĐP theo hướng phù hợp với các hình thức phân định thẩm quyền khác nhau (phân quyền, phân cấp).

Trước hết, cơ chế chịu trách nhiệm của CQĐP nên được xác định chủ yếu thông qua các luật quy định rõ các quyền hạn, trách nhiệm của CQĐP và kiểm soát việc thực thi luật thông qua các tòa án. Pháp luật cần quy định hạn chế các hình thức can thiệp trực tiếp của CQTW đối với CQĐP nhằm nâng cao tính tự chủ và tự chịu trách nhiệm của CQĐP.

Thứ hai, hoàn thiện quy định về kiểm soát giữa CQTW với CQĐP

Như đã nêu, một số yếu tố phân quyền cho CQĐP¹⁴ đã được thiết kế trong Luật TCCQĐP khi thừa nhận hình thức phân quyền giữa CQTW với CQĐP nhưng vẫn chưa thực sự đáp ứng được nhu cầu thực tiễn. Vì vậy, cần hoàn thiện quy định về kiểm soát giữa CQTW với CQĐP trong Luật TCCQĐP để tương thích với ý tưởng phân quyền (tự quản trong một số lĩnh vực, nhiệm vụ nhất định). Theo Luật TCCQĐP, ngay cả khi thực hiện các công việc đã được phân quyền, CQĐP vẫn phải chịu sự thanh tra, kiểm tra của cơ quan nhà nước cấp trên. Đây là điều không thực phù hợp với nguyên tắc phân quyền hành chính được thực hành phổ biến trên thế giới. Đối với các lĩnh vực được phân quyền, chỉ có thể tồn tại một cơ chế kiểm soát duy nhất là tư pháp.

¹⁴ Thực tế, chúng ta đã tiếp thu một số yếu tố hợp lý của chế độ tự quản địa phương.

CQĐP phải được tự chủ, tự chịu trách nhiệm về các quyết định của mình trong phạm vi được phân định thẩm quyền giữa CQTW với CQĐP. Theo cơ chế này, CQĐP được tự chủ trong cách thức hành động, có quyền thực thi các chính sách đặc thù của mình, trên cơ sở các chính sách vĩ mô, các định hướng của CQTW. Trong từng giai đoạn cụ thể, CQĐP có thể xác định các mô hình đặc thù cho tổ chức và hoạt động của mình có tính độc lập tương đối với CQTW, khắc phục được tình trạng cơ cấu tổ chức theo kiểu “trung ương có gì, địa phương có nấy”. Theo đó, cần trao quyền nhiều hơn cho CQĐP trong việc hoạch định các chính sách kinh tế, xã hội và văn hóa phù hợp với điều kiện phát triển của dân số và nhu cầu người dân của địa phương trong khuôn khổ chính sách chung mà CQTW đã ấn định. Từng cấp chính quyền phải có cấu trúc bộ máy và cách thức tổ chức quyền lực công không nhất thiết giống nhau, đặc biệt là chính quyền đô thị phải đảm bảo có sự thống nhất, cơ cấu tổ chức tập trung ở chính quyền cấp thành phố, thị xã, chính quyền phía dưới chỉ là những cánh tay nối dài khi thực thi công vụ, đảm bảo tính nhanh nhạy, phản ứng kịp thời trước các nhu cầu của người dân, các phát sinh của xã hội trong phạm vi địa phương.

Cần nghiên cứu trao cho tòa án quyền xét xử các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật (trong đó có các văn bản của địa phương), bởi một khi đã thực hiện quyền, phân cấp, địa phương sẽ ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật để tạo ra khuôn khổ hành động trong lĩnh vực thẩm quyền riêng của mình và đây là thứ cần được kiểm soát tối cao. Cơ chế giám sát của tòa có tính khách quan, chuyên nghiệp hơn so với cơ chế giám sát hành chính, bởi dựa trên các đảm bảo về thủ tục tố tụng. Về lâu dài, cũng cần nghiên cứu áp dụng cơ chế tài phán hành chính đối với những tranh chấp về thẩm quyền của các cơ quan hành chính ở trung ương với CQĐP các cấp hoặc giữa các cấp CQĐP với nhau khi nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cấp chính quyền đã được các đạo luật quy định chi tiết. Tòa án cũng cần có thẩm quyền giải thích áp dụng thống nhất pháp luật từ trung ương xuống địa phương. Có như vậy, việc kiểm soát quyền lực của Tòa án đối với CQĐP mới trở nên hiệu quả, tránh được tâm lý e dè, cả nể¹⁵.

Cần tạo cơ chế bảo đảm thực quyền của HĐND các cấp nhưng đồng thời tăng cường công tác giám sát. Theo đó, cần đổi mới cơ chế tổ chức của HĐND theo hướng nâng cao tính độc lập của HĐND so với UBND, đặc biệt cần hạn chế tối thiểu chế độ kiêm nhiệm, thúc đẩy cơ chế đại biểu chuyên trách, chuyên nghiệp. Trên cơ sở đó, pháp luật quy định thêm các nhiệm vụ, quyền hạn cho HĐND khi mô hình tổ chức bộ máy tiếp cận nhiều hơn với yếu tố phân quyền (tự quản). Khi đó, rất cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế giám sát chính HĐND khi được trao nhiều quyền hạn hơn. Bên cạnh đó, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015 cần bổ sung phương thức điều trần trong hoạt động giám sát của HĐND khi Thường trực HĐND, Ban của HĐND nhận thấy cần thiết và khi có một tỷ lệ nhất định đại biểu HĐND kiến nghị, yêu cầu các cơ quan hành chính hữu quan phải giải trình...

¹⁵ Đặng 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*, ttdđ, tr.117.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Hoàng Anh (2019), *Phân cấp, phân quyền ở Việt Nam hiện nay*, in trong: Trường Đại học Luật Hà Nội, *Luật học Việt Nam - Những vấn đề đương đại, sách chuyên khảo*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
2. Nguyễn Hoàng Anh (2019), “*Nhận diện cơ chế kiểm soát giữa CQTW và CQDP trong bối cảnh thực hiện phân quyền, phân cấp*”, Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp Bộ *Cơ chế kiểm soát giữa CQTW và CQDP tại Việt Nam hiện nay - Thực trạng và giải pháp*, Bộ Tư pháp, Hà Nội.
3. Anh Cao (2019), *Hội thảo về đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực*, <https://moha.gov.vn/tin-tuc-su-kien/tin-hoat-dong-cua-bo-noi-vu/hoi-thao-ve-day-manh-phan-cap-quan-ly-nha-40846.html>, ngày đăng tải: 03/7/2019, ngày truy cập: 15/11/2020.
4. Nguyễn Sĩ Dũng (2019), *Nên chọn phân quyền hay phân cấp?*, <https://www.nhandan.com.vn/hangthang/item/41479202-nen-chon-phan-quyen-hay-phan-cap.html>, ngày đăng 6/9/2019, ngày truy cập 15/11/2020.
5. Nguyễn Minh Đoan (2012), *Phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương*, Tạp chí Luật học, số 5.
6. Mai Văn Thắng, Tạ Đức Hòa (2017), *Phân quyền dọc và tác động tới quản trị nhà nước hiện đại ở Việt Nam*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 9.
7. Vũ Thư (2014), *Chính quyền địa phương trong Hiến pháp sửa đổi*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 4.
8. Đặng 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 Đại học Quốc gia Hà Nội: Luật học, Tập 34, số 2.