

VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

HOÀNG THỊ ÁI QUỲNH

CƠ CHẾ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC
Ở ĐỊA PHƯƠNG QUA THỰC TIỄN
TỈNH THỪA THIÊN HUẾ

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI, năm 2018

VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

HOÀNG THỊ ÁI QUỲNH

CƠ CHẾ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC
Ở ĐỊA PHƯƠNG QUA THỰC TIỄN
TỈNH THỪA THIÊN HUẾ

Chuyên ngành : Luật Hiến pháp và Luật Hành chính
Mã số : 838.01.02

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
PGS.TS. ĐẶNG MINH TUẤN

HÀ NỘI, năm 2018

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi.

Các số liệu ghi trong luận văn là trung thực. Những kết luận khoa học của luận văn chưa từng được công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Học viên

HOÀNG THỊ ÁI QUỲNH

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ CƠ CHẾ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở ĐỊA PHƯƠNG	8
1.1. Khái niệm, đặc điểm và vai trò của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương	8
1.2. Các phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương	18
1.3. Các yếu tố tác động đến cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương	24
Tiểu kết chương 1	27
CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG CƠ CHẾ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC TẠI TỈNH THỪA THIÊN HUẾ	29
2.1. Tổng quan cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương ở Việt Nam .	29
2.2. Tổng quan tình hình tự nhiên, kinh tế, xã hội tỉnh Thừa Thiên Huế có liên quan đến cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương	35
2.3. Thực trạng kiểm soát của các cơ quan nhà nước	38
2.4. Thực trạng kiểm soát của Đảng, người dân và các tổ chức chính trị - xã hội tại tỉnh Thừa Thiên Huế	46
Tiểu kết chương 2	48
CHƯƠNG 3. CÁC QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CƠ CHẾ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở ĐỊA PHƯƠNG TỪ THỰC TIỄN TỈNH THỪA THIÊN HUẾ	49
3.1. Quan điểm hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương từ thực tiễn tỉnh Thừa Thiên Huế	49
3.2. Kiến nghị giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương từ thực tiễn tỉnh Thừa Thiên Huế	52
Tiểu kết chương 3	67
KẾT LUẬN	68
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong quá trình tổ chức, thực thi quyền lực nhà nước, vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước được coi là một nhu cầu tất yếu. Nhà nước (với tư cách là một thiết chế đặc biệt của xã hội) thực hiện chức năng quản lý xã hội dựa vào pháp luật, đảm bảo thực hiện thông qua bộ máy hành chính nhà nước và cưỡng chế thi hành bằng các công cụ công lực như quân đội, cảnh sát, nhà tù, tòa án. Trong quá trình hoạt động của bộ máy hành chính và công quyền, việc xuất hiện khả năng lạm dụng quyền lực vì một số mục tiêu riêng là rất dễ xảy ra. Vì vậy, bản thân Nhà nước cần phải kiểm soát, giới hạn được quyền lực nhằm duy trì bản chất và chức năng của mình.

Kiểm soát quyền lực nhà nước có thể hiểu là việc bất kỳ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào khi được giao sử dụng quyền lực nhà nước đều phải chịu sự kiểm soát và “ở mọi cấp chính quyền, quyền lực nhà nước đều phải bị phân chia, làm cho quyền lực đó không có cơ hội tập trung” [7, tr.242]. Sự phân quyền, theo cách hiểu trên bao gồm: (1) sự phân bổ quyền lực theo chiều ngang: giữa các nhánh quyền lực riêng rẽ của chính quyền; (2) phân chia quyền lực theo chiều dọc trong mối quan hệ giữa cơ quan nhà nước ở trung ương và ở địa phương.

Lý luận và thực tiễn cho thấy, vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương là một yếu tố quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước. Sự kiểm soát này bao gồm sự kiểm soát giữa trung ương với địa phương thông qua việc ban hành các quy chuẩn hoạt động cùng với kiểm tra việc thực hiện và sự kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước tại địa phương được Nhà nước trao quyền. Việc kiểm soát tốt quyền lực nhà nước ở địa phương giúp thực hiện hiệu quả quản lý địa phương, đảm bảo chất lượng dịch vụ công do địa phương cung ứng, đảm bảo quyền lợi của người dân và tránh sự lạm dụng quyền hạn của cơ quan nhà nước ở địa phương.

Tại Việt Nam, vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước giữa các nhánh quyền

lực tuân theo nguyên tắc về tính thống nhất, sự phân công phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước. Bên cạnh đó, sự phân chia quyền lực giữa trung ương và địa phương cũng được thực hiện theo nguyên tắc phân cấp, phân quyền, nâng cao tính tự chủ của địa phương.

Tuy nhiên, ở Việt Nam hiện nay, thực tế tồn tại những vấn đề lạm quyền, độc quyền, cửa quyền, tham nhũng xuất phát từ các cơ quan nhà nước và cá nhân được giao sử dụng quyền lực nhà nước ở địa phương. Vấn đề thực hành quyền dân chủ của nhân dân chưa được thực hiện nghiêm túc, quyền được tham gia các hoạt động quản lý xã hội của người dân còn mang nặng tính hình thức, chưa thực sự hiệu quả.

Bên cạnh đó, vấn đề tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước từ trung ương đến địa phương còn nhiều bất cập. Trong đó, việc phân quyền giữa trung ương và địa phương đã được quan tâm nhưng trên thực tế vẫn xảy ra tình trạng tập trung quá mức quyền lực ở trung ương. Mặc dù Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 (Hiến pháp 2013), với quy định mới về chính quyền địa phương, phần nào giải quyết được mối quan hệ giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương, nhưng chưa hoàn thiện được cơ chế để kiểm soát quyền lực mà địa phương được giao.

Như vậy, hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước tại địa phương ở nước ta hiện nay có biểu hiện chưa được kiểm soát tốt cả từ trung ương đến địa phương, bên trong chính tổ chức quyền lực nhà nước ở địa phương và cả bên ngoài xã hội. Nói cách khác, các cơ chế để thực hiện việc kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương còn chưa được hiệu quả.

Do đó, vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước tại địa phương thông qua các cơ chế hiến định ở nước ta đã trở thành yêu cầu cấp thiết, đòi hỏi phải được giải quyết cả về mặt lý luận và thực tiễn. Qua đó, đề ra các giải pháp nhằm tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước tại địa phương, góp phần vào việc chống tha hóa quyền lực, tăng cường thực hiện dân chủ tại địa phương, đảm bảo quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân. Vì vậy, Học viên chọn “Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà

nước ở địa phương qua thực tiễn tỉnh Thừa Thiên Huế” làm đề tài nghiên cứu luận văn Thạc sĩ.

2. Tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài

Hiện nay, kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương được xem là một thành tố quan trọng trong việc kiểm soát quyền lực nhà nước. Việc nghiên cứu cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương vì vậy được quan tâm, thực hiện.

Trên thế giới, vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương đã được phát triển từ lâu cùng với học thuyết phân quyền. Bởi tính chất phạm vi rộng, kiểm soát ở hầu hết các cơ quan nhà nước ở địa phương mà các công trình nghiên cứu tương đối đa dạng về cách tiếp cận. Đối với các quốc gia tư sản hiện nay, kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát quyền lực nhà nước nói riêng được phát triển cùng với các học thuyết về Nhà nước dân chủ, pháp quyền.

Ở Việt Nam, mặc dù việc nghiên cứu cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương chưa được thực hiện nhiều so với cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, thực tế đã có các công trình liên quan.

Trong cuốn “Sự hạn chế quyền lực nhà nước” của GS.TS.Nguyễn Đăng Dung, bên cạnh việc chỉ ra sự cần thiết của việc phải hạn chế quyền lực nhà nước, tác giả đã phân tích sự kiểm soát này trên cơ sở học thuyết phân quyền. Theo đó, phân quyền không những được hiểu theo chiều ngang giữa các cơ quan quyền lực nhà nước mà còn được giải thích theo chiều dọc giữa trung ương với địa phương. Tác giả cũng cho rằng, để hạn chế quyền lực nhà nước cần làm tốt việc kiểm soát quyền lực ở địa phương.

Hay trong cuốn “Phân cấp quản lý nhà nước ở Việt Nam – Thực trạng và triển vọng”, các đồng tác giả GS.TS.Phạm Hồng Thái, GS.TS.Nguyễn Đăng Dung, TS.Nguyễn Ngọc Chí đã luận giải các khái niệm về phân quyền, tản quyền, tập quyền và phân cấp quản lý nhà nước, trong đó chứng minh mối quan hệ giữa quyền lực nhà nước trung ương với chính quyền địa phương. Qua đó khẳng định, muốn phân cấp, phân quyền cho địa phương thì cần có các cơ chế kiểm soát tốt các quyền lực này.

Trong cuốn sách chuyên khảo “Kinh nghiệm quốc tế về tự quản địa phương và khả năng áp dụng tại Việt Nam”, tác giả Nguyễn Văn Cương đã làm rõ các vấn đề liên quan đến lý luận về tự quản địa phương thông qua việc phân tích các mô hình phân cấp, phân quyền và phân cấp quản lý nhà nước. Theo đó, tác giả đã đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao việc phân cấp phân quyền tại Việt Nam thông qua kinh nghiệm của một số nước.

Trong nghiên cứu “Kiểm soát của trung ương đối với chính quyền địa phương ở các nước trên thế giới” của TS. Nguyễn Thị Thu Vân, tác giả làm rõ nội hàm của việc kiểm soát quyền lực của trung ương với địa phương thông qua việc giới thiệu một số mô hình chính quyền địa phương được ghi nhận trên thế giới. Qua đó khẳng định, mức độ kiểm soát của trung ương với địa phương phụ thuộc vào khả năng tự quản của chính quyền địa phương quốc gia đó.

Trong nghiên cứu “Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương - Tiếp cận dưới góc độ phân quyền” của đồng tác giả Nguyễn Minh Tuấn và Hoàng Thị Ái Quỳnh, tác giả phần nào làm rõ các khái niệm về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương thông qua việc tiếp cận dưới góc độ phân quyền. Qua đó chỉ ra rằng, muốn kiểm soát tốt quyền lực nhà nước ở địa phương cần một chính quyền địa phương đủ tự chủ, để làm được việc này cần áp dụng nguyên tắc phân quyền vào việc tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước. Bài viết cũng cung cấp một số giải pháp cho việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương tại Việt Nam.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

* Mục đích nghiên cứu

Góp phần làm rõ một số vấn đề lý luận và thực tiễn về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương, từ đó đề ra các giải pháp nâng cao khả năng kiểm soát quyền lực nhà nước, thông qua việc nghiên cứu những tồn tại ở Tỉnh Thừa Thiên Huế.

* Nhiệm vụ nghiên cứu

- Hệ thống hóa các quan điểm, lý thuyết, khái niệm, đặc điểm, nội hàm và các thành tựu khoa học về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương.

- Về mặt lý luận, làm rõ nhu cầu tất yếu việc thực hiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước tại ở phương.

- Về mặt thực tiễn, nêu được những yêu cầu thực tế và khả năng thực hiện cơ chế kiểm soát quyền lực tại Tỉnh Thừa Thiên Huế.

- Đề xuất phương hướng, giải pháp nâng cao chất lượng, hiệu quả của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương qua nghiên cứu thực tiễn áp dụng tại Tỉnh Thừa Thiên Huế.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

*** Đối tượng nghiên cứu**

- Các vấn đề lý luận về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương, bao gồm: lý luận về kiểm soát quyền lực nhà nước, lý luận về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước và lý luận về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương.

- Thực tiễn vận dụng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước tại tỉnh Thừa Thiên Huế.

*** Phạm vi nghiên cứu**

- Thê chế pháp lý về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương trên cơ sở Hiến pháp năm 2013 và một số luật mới được ban hành trong thời gian gần đây.

- Một số Nghị quyết của Hội đồng nhân dân, báo cáo của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân của tỉnh Thừa Thiên Huế từ năm 2014 đến nay.

5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

*** Phương pháp luận**

- Vận dụng chủ nghĩa Mác – Lê nin, tư tưởng Hồ Chí Minh và các quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về nhà nước, chính quyền địa phương, thực thi quyền lực nhà nước và kiểm soát quyền lực nhà nước.

- Tham khảo một số học thuyết, tư tưởng, nguyên lý về nhà nước và pháp luật trên thế giới: học thuyết phân chia quyền lực, học thuyết chủ quyền nhân dân, các quan điểm về nhân quyền, nguyên lý của nền pháp quyền.

- Tiếp cận vấn đề xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước theo nguyên tắc phân quyền, trong đó làm rõ mối quan hệ của việc tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước của chính quyền trung ương với chính quyền địa phương, cũng như mối quan hệ quyền lực giữa các cơ quan trong tổ chức bộ máy chính quyền địa phương.

* Phương pháp nghiên cứu

Sử dụng phương pháp phân tích trong việc luận giải các khái niệm liên qua trong Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương, phân tích quan điểm các học thuyết được sử dụng như là căn cứ lý thuyết trong luận văn.

Sử dụng phương pháp so sánh, đặc biệt là so sánh các đặc điểm của Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương trong lý thuyết tiếp cận dưới góc độ phân quyền với thực tiễn chính sách pháp luật tại Việt Nam,

Tiến hành thu thập một số dữ liệu về tình hình kiểm soát quyền lực ở địa phương tại tỉnh Thừa Thiên Huế, tiến hành phân tích số liệu và đưa ra các nhận định, giải thích về các số liệu trên. Từ đó tìm ra nguyên nhân và đề xuất phương hướng hoàn thiện.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn

- Bước đầu cung cấp những kiến giải có tính học thuật về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương tại Việt Nam hiện nay.

- Góp phần nâng cao nhận thức về nhu cầu tất yếu của việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước tại địa phương ở nhà nước ta hiện nay.

- Trên cơ sở nghiên cứu thực trạng thực hiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương tại tỉnh Thừa Thiên Huế, luận văn chỉ những hạn chế còn tồn tại và đề xuất giải pháp hoàn thiện.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu và kết luận, luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương

Chương 2: Thực trạng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước tại tỉnh Thừa Thiên Huế

Chương 3: Các quan điểm và giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương từ thực tiễn tỉnh Thừa Thiên Huế

CHƯƠNG 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ CƠ CHẾ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở ĐỊA PHƯƠNG

1.1. Khái niệm, đặc điểm và vai trò của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương

1.1.1. Khái niệm cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương

* Kiểm soát quyền lực nhà nước

Lý thuyết về kiểm soát quyền lực nhà nước đã được phát triển bởi các học giả tư sản phương Tây từ nhiều thế kỉ trước.

Kế thừa những hạt nhân hợp lý trong tư tưởng của nhiều nhà tư tưởng tiền bối, John Locke cho rằng, quyền lực nhà nước là do nhân dân nhượng cho thông qua khế ước xã hội, quyền lực đó phải được phân chia để không định chế chính trị nào được độc quyền, tạo nên sự “kiềm chế và cân bằng”, tức là sự kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan quyền lực nhà nước. Theo ông đó là ba quyền: lập pháp, hành pháp và liên hiệp

Trong tác phẩm “Bàn về tinh thần pháp luật” của mình, Charles-Louis de Secondat Montesquieu đã luận giải nội hàm của hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước trong chương 6, quyển 11 như sau: “quyền lực hành pháp phải vận dụng chức năng ngăn cản để tham gia việc lập pháp, nếu không nó sẽ bị tước mất ưu quyền. Nhưng trái lại, nếu quyền lực lập pháp tham gia vào việc hành pháp thì quyền hành pháp sẽ bị thủ tiêu. Cơ quan lập pháp có hai bộ phận ràng buộc nhau bằng chức năng ngăn cản bên này đối với bên kia. Cả hai bộ phận đều bị ràng buộc bởi quyền hành pháp, mà quyền hành pháp thì cũng bị ràng buộc bởi quyền lập pháp. Cả ba quyền lực này, do ràng buộc lẫn nhau mà dường như nghỉ ngơi hay bất động. Tuy nhiên, vì tính tất yếu của mọi sự vật là vận động nên cả ba quyền lực vẫn buộc phải đi tới, mà đi tới một cách nhịp nhàng” [3, tr46]. Theo đó, kiểm soát quyền lực nhà nước được hiểu như là sự “ngăn cản”, “ràng buộc” hay “xem xét” giữa ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Về sau, triết gia người Anh, ông John Stuart Mill (1806-1873) trong tác phẩm “Chính quyền dân sự” (1861) khi khảo sát quan hệ giữa lập pháp và hành pháp đã trình bày khía cạnh trách nhiệm chính trị kỹ lưỡng hơn Montesquieu. Ông cho rằng chức năng của cơ quan dân cử là kiểm tra, giám sát chính phủ, yêu cầu chính phủ báo cáo, giải thích và loại bỏ các công chức kém năng lực.

Ngày nay, ở các nước tư bản phát triển, kiểm soát quyền lực nhà nước là vấn đề trung tâm trong các học thuyết về nhà nước pháp quyền, chủ nghĩa hiến pháp, gắn với những nguyên tắc, như: đặt ra giới hạn quyền lực nhà nước để bảo vệ quyền con người, quyền công dân; thực hiện phân quyền để kiểm chế, đối trọng lẫn nhau giữa các nhánh quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; thiết lập sự chế ước, cân bằng trong mối quan hệ giữa các thành tố: nhà nước pháp quyền, kinh tế thị trường và xã hội dân sự [11]

Ở Việt Nam hiện nay, cùng với việc xây dựng nhà nước pháp quyền và đẩy mạnh phân cấp, phân quyền thì kiểm soát quyền lực nhà nước đã rất được quan tâm. Các học giả trong nước, khi nghiên cứu về vấn đề này, đã đưa ra định nghĩa, quan niệm và kiến giải, cụ thể: tổ chức, thực thi quyền lực nhà nước là hoạt động trung tâm của các vấn đề nhà nước. Trong đó, vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước được coi là một nhu cầu tất yếu. Theo đó, bất kỳ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào khi được giao sử dụng quyền lực nhà nước đều phải chịu sự kiểm soát và “ở mọi cấp chính quyền, quyền lực nhà nước đều phải bị phân chia, làm cho quyền lực đó không có cơ hội tập trung” [7, tr.242], nhằm phòng, chống các hành vi lạm dụng, tha hóa quyền lực nhà nước và nâng cao hiệu quả, hiệu lực trong tổ chức, thực thi quyền lực nhà nước.

Tùy thuộc vào hình thức chính thể nhà nước, chế độ chính trị và tư duy lập pháp của những nhà làm luật, kiểm soát quyền lực nhà nước ở các quốc gia có những cách thể hiện không hoàn toàn giống nhau. Tuy nhiên, về bản chất, kiểm soát quyền lực trong tất cả các nhà nước đều được coi là một hoạt động tất yếu, cần thiết và quan trọng nhằm chống lại sự lạm quyền, sử dụng quyền lực nhà nước vào những mục đích riêng.

Do vậy, kiểm soát quyền lực nhà nước là tổng hợp các hoạt động vừa chế ước, chi phối, ngăn cản, lại vừa cân bằng quyền lực, mà chủ thể thực hiện là nhà nước và xã hội, nhằm đảm bảo cho việc tổ chức, thực thi quyền lực nhà nước đúng mục đích, hiệu quả, triệt tiêu sự tha hóa quyền lực.

*** Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước**

Để nhận dạng về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, trước hết cần làm rõ khái niệm thuật ngữ “cơ chế” trong mối tương quan với quyền lực nhà nước.

Theo đó, từ “cơ chế” là chuyển ngữ của từ “mechanism” của phương Tây, được cuốn Oxford Advance Learner’s Dictionary giải thích là “tổng hợp các thành tố phụ thuộc nhau, diễn đạt một chức năng cụ thể”. Còn Từ điển Tiếng Việt (Viện Ngôn ngữ học 1996) giảng nghĩa “Cơ chế là cách thức, sắp xếp tổ chức để làm đường hướng, cơ sở theo đó mà thực hiện”. Như vậy, cơ chế chính là cách thức tổ chức nội bộ, quy luật vận hành, hoạt động bao gồm nhiều bước để có được công việc cụ thể.

Từ định nghĩa trên, khái quát cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước là tổng hợp những quy trình, phương thức và thiết chế liên quan đến kiểm soát quyền lực nhà nước, gắn kết chặt chẽ với nhau thành một chỉnh thể thống nhất, nhằm đảm bảo cho sự vận hành thông suốt của hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước, thông qua đó giúp ngăn ngừa, loại bỏ nguy cơ tha hóa quyền lực, tránh các hành vi sai trái của chủ thể nắm giữ quyền lực nhà nước nhằm phục vụ cho lợi ích riêng.

Lý thuyết và thực tiễn cho thấy, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước rất đa dạng. Theo đó:

Khi tiếp cận thông qua chủ thể thực hiện quyền lực, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước bao gồm: (1) hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước từ bên trong nhà nước: đây là sự kiểm soát do bản thân nhà nước thực hiện nhằm theo dõi, giám sát sự vận hành, hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước; (2) hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước từ bên ngoài: là hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước mà chủ thể thực hiện là nhân dân và xã hội.

Ở một cách tiếp cận khác, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước lại bao

gồm các hoạt động được thực hiện bởi sự tự kiểm soát và kiểm soát bằng thể chế. Tự kiểm soát là sự kiểm soát của các chủ thể quyền lực, dựa trên cơ sở nhận thức của chủ thể thấy được sự cần thiết, “tính tất yếu”, tính chuẩn mực, đạo đức của việc kiểm soát nên tự giác thực hiện, tự kiểm soát. Sự tự kiểm soát không cần đến cưỡng chế nên tính hiệu quả cao. Song trên thực tế, sự tự kiểm soát của chủ thể quyền lực không thể bao quát hết phạm vi quyền lực và cũng không đủ chi phí. Hơn nữa, sự tự kiểm soát thường bị phụ thuộc, chi phối bởi các yếu tố chủ quan của chủ thể kiểm soát nên khó có thể ước lượng, xác định. Vì vậy, xã hội cần tới sự kiểm soát bằng thể chế. Đó là sự áp đặt, chi phối từ bên ngoài đối với chủ thể quyền lực [35, tr35].

Mặt khác, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước cũng rất phức tạp.

Thứ nhất, sự phức tạp này xuất phát từ tính chất khác nhau của các loại cơ quan trong bộ máy nhà nước. Thật vậy, quyền lực nhà nước được tổ chức thực thi chủ yếu thông qua bộ máy nhà nước, trong đó tổng hợp rất nhiều cơ quan có vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn hoạt động theo nhiều cách thức khác nhau. Bởi lẽ, mỗi cơ quan trong bộ máy nhà nước, bản thân nó có những cách tổ chức và hoạt động khác nhau, nên cần phải thiết lập các cơ chế kiểm soát quyền lực mang tính chất bộ phận, phù hợp với từng cơ quan, khiến cho việc kiểm soát quyền lực trở nên có hiệu quả.

Thứ hai, sự đa dạng trong chủ thể thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước dẫn đến biểu hiện phức tạp trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước. Chủ thể thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước, như đã phân tích, có thể là bản thân nhà nước hoặc nhân dân, xã hội. Khi tham gia vào hoạt động kiểm soát quyền lực, có những quy chuẩn về nội dung, hình thức và phương thức thực hiện khác nhau.

Thứ ba, kiểm soát quyền lực nhà nước gắn liền với nguyên tắc phân quyền dẫn đến sự phức tạp trong việc cấu thành cơ chế kiểm soát quyền lực. Có thể nhận định rằng, phân quyền được xem là nền tảng cơ bản cho hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước. Bởi lẽ, “muốn có một nhà nước hạn chế quyền lực với mục đích chống lại sự độc tài chuyên chế, thì trước hết quyền lực nhà nước không được

tập trung, mà phải phân ra. Muốn có sự hạn chế, thì trước hết quyền lực phải được phân ra” [7, tr182].

Theo nguyên tắc phân quyền, quyền lực nhà nước được phân định thành quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp và giao cho các cơ quan khác nhau của nhà nước thực hiện. Đây là sự phân định quyền lực theo chiều ngang giữa các nhánh quyền lực riêng rẽ của chính quyền, là sự phân định thẩm quyền và trách nhiệm giữa các cơ quan cùng cấp trong bộ máy nhà nước. Mỗi cơ quan được trao những quyền hạn nhất định thực hiện công việc lập pháp, hành pháp, tư pháp. Và cùng với đó, hình thành cơ chế kiểm soát các cơ quan trong việc thực thi các quyền này. Mặt khác, phân quyền còn là sự phân định quyền lực theo chiều dọc trong mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Phân quyền theo chiều dọc thực chất là phân công chức năng, nhiệm vụ quyền hạn giữa các cấp chính quyền, trong đó mỗi cấp có những nhiệm vụ, quyền hạn riêng của mình, các cấp không can thiệp vào công việc của nhau, nhưng cấp trên có quyền kiểm soát cấp dưới theo quy định của pháp luật [27, tr17]. Vì vậy, đối với mỗi quyền lực nhà nước cần phải thiết lập một cơ chế kiểm soát có tính chất bộ phận phù hợp để kiểm soát.

Như vậy, trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước gồm nhiều các tiêu cơ chế kiểm soát đối với từng bộ phận quyền lực nhà nước. Với mỗi quyền lực trên lại do nhiều cơ quan nhà nước được phân công, cùng phối hợp thực hiện và tiến hành việc kiểm soát quyền lực. Nhưng mỗi cơ quan tham gia thực hiện quyền lực nhà nước có vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn khác nhau nên lại cần phải có phương thức kiểm soát riêng đối với chúng. Do vậy, nếu chúng ta coi cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung là một chỉnh thể lớn, thì các cơ chế kiểm soát đối với từng quyền lực nhà nước (quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp) được coi là chỉnh thể bộ phận (nhỏ hơn) và trong các cơ chế bộ phận đó lại có những cơ chế kiểm soát nhỏ hơn nữa. Giữa cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung với các cơ chế nhỏ hơn luôn có sự liên hệ, ảnh hưởng qua

lại đa chiều rất phức tạp, song chúng luôn phải thống nhất với nhau tạo thành một chỉnh thể chung.

Với cách tiếp cận trên, *cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước chính là tổng hợp của nhiều “cơ chế kiểm soát có tính chất bộ phận” nhằm đạt được mục đích chung là tất cả các nhánh quyền lực nhà nước (quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp) ở các phạm vi khác nhau (trung ương – địa phương) đều được kiểm soát. Vì thế, hiệu quả của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung phụ thuộc vào tính đồng bộ, hiệu quả của mỗi cơ chế kiểm soát [10].*

** Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương*

Kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương là một yếu tố không thể thiếu trong tổ chức, thực thi quyền lực nhà nước. Việc kiểm soát tốt quyền lực nhà nước ở địa phương không những giúp chính quyền trung ương quản lý hiệu quả chính quyền địa phương, mà quan trọng hơn nhằm đảm bảo chất lượng dịch vụ công do địa phương cung ứng, đảm bảo quyền lợi của người dân và tránh sự lạm dụng quyền hạn của cơ quan nhà nước ở địa phương.

Nghiên cứu về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương cho thấy, đây là một cơ chế bộ phận trong tổng thể của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, trong đó bao gồm các phương thức được sử dụng nhằm kiểm soát quyền lực nhà nước khi quyền lực này không tập trung ở trung ương mà lại được phân công, giao xuống cho địa phương.

Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương, do đó là chỉnh thể thống nhất của các yếu tố về kiểm soát quyền lực nhà nước tại địa phương: (1) việc kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương của chính quyền trung ương: là hoạt động mà chính quyền trung ương giám sát hoạt động của chính quyền địa phương. Thông thường hoạt động kiểm soát này được Hiến định, luật định nhằm trước hết giới hạn quyền lực của chính quyền địa phương, mặt khác nhằm tránh sự gia tăng ảnh hưởng của chính quyền trung ương lên hành vi của chính quyền địa phương; (2) sự kiểm soát quyền lực nhà nước giữa các cơ quan nhà nước ở địa phương: đây là một dạng thức của sự giới hạn quyền lực từ bên trong. Theo đó các

cơ quan nhà nước ở địa phương kiểm soát, chi phối lẫn nhau khiến quyền lực không thể tập trung vào bất kì cơ quan nào; (3) kiểm soát của nhân dân, xã hội đối với quyền lực nhà nước đặt tại địa phương.

Theo tác giả, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước tại địa phương trước hết là một thành tố bộ phận trong tổng thể cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước. Nó bao gồm các phương thức, quy trình, thiết chế, quy định việc kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương, có chủ thể thực hiện đa dạng (bao gồm cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan trong chính quyền địa phương, nhân dân, xã hội), phạm vi điều chỉnh phức tạp (theo cả chiều ngang và chiều dọc) và kết cấu hoàn chỉnh (gồm hầu hết các phương thức kiểm soát: kiểm soát từ bên trong, kiểm soát từ bên ngoài, tự kiểm soát và kiểm soát bằng thể chế).

1.1.2. Đặc điểm cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương

Thông qua việc luận giải khái niệm, với tư cách là một bộ phận cấu thành trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương có những đặc điểm cơ bản sau:

Một là, sự tồn tại của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương là một nhu cầu tất yếu, khách quan. Quyền lực nhà nước ở địa phương là một dạng của quyền lực nhà nước vì vậy tất yếu sẽ tồn tại sự tha hóa, xảy ra tình trạng lạm quyền nếu không có cơ chế kiểm soát. Hơn nữa, trên thực tế xuất hiện xu hướng phân quyền theo chiều dọc, giao cho địa phương nhiều quyền lực, sự tự quyết và tự chủ hoạt động, trong phạm vi của mình giải quyết các công việc phục vụ nhân dân địa phương hay là việc xây dựng chính quyền địa phương tự quản. Điều này càng đòi hỏi sự tồn tại của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương nhằm giám sát hoạt động của chủ thể sử dụng quyền lực ở địa phương, kiểm tra tính hợp pháp cũng như hạn chế tối đa việc sử dụng quyền lực được giao vào các mục đích riêng.

Hai là, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương được hình thành và phát triển trên cơ sở của nguyên tắc phân quyền. Giữa trung ương và địa

phương phải có phân định thẩm quyền nhằm đảm bảo một sự kiểm chế quyền lực. Theo đó, sự phân quyền giữa trung ương và địa phương có các đặc điểm sau:

(1) Chủ thể của quyền lực nhà nước ở địa phương là chính quyền địa phương. Một cách khái quát, chính quyền địa phương là một tổ chức có tư cách pháp nhân được Hiến pháp và pháp luật công nhận, được cộng đồng dân cư ở địa phương đó lập ra nhằm mục đích quản lý và thực hiện các công việc chung trong phạm vi lãnh thổ địa phương. Chính quyền địa phương biểu thị quyền và khả năng của chính quyền địa phương, trong giới hạn của luật pháp điều tiết và quản lý một phần đáng kể các hoạt động công cộng theo đúng trách nhiệm của mình và vì lợi ích của nhân dân địa phương [18, tr43]. Theo cách hiểu này, chính quyền địa phương không bao gồm các cơ quan nhà nước của chính quyền trung ương được đặt trên địa bàn địa phương.

(2) Quyền lực của chính quyền địa phương được phân định với quyền lực của chính quyền trung ương thông qua các quy định Hiến pháp và luật. Thông thường, Chính quyền địa phương có quyền tự chủ, tự quyết các vấn đề của địa phương, trong khi chính quyền trung ương thực hiện những công việc mang tính quốc gia hoặc những công việc mà địa phương không làm được.

Chính quyền địa phương có thẩm quyền giải quyết công việc được ấn định rõ ràng bởi luật. Cụ thể, đó là các thẩm quyền do luật của chính quyền trung ương quy định và các thẩm quyền do lợi ích của cư dân địa phương đòi hỏi nhưng chưa được luật của chính quyền trung ương quy định. Tuy nhiên, chính quyền địa phương không chỉ thực hiện các nhiệm vụ (thẩm quyền) đã được luật định mà còn có nghĩa vụ thực hiện các nhiệm vụ do chính quyền trung ương giao hoặc ủy quyền, tuy nhiên, với trường hợp này, khi giao hoặc ủy quyền thực hiện nhiệm vụ, chính quyền trung ương phải cung cấp cả nguồn lực thực hiện [2, tr59]

(3) Chính quyền địa phương – chủ thể của quyền lực nhà nước ở địa phương, thực hiện độc lập các công việc của mình và tự chịu trách nhiệm trước pháp luật. Theo đó, khi áp dụng mô hình phân quyền vào việc tổ chức, thực thi quyền lực nhà nước thì chính quyền địa phương chính là một pháp nhân công

quyền (có nguồn tài chính riêng, sở hữu phương tiện vật chất, nhân lực riêng). Khi thực hiện công việc, chính quyền địa phương chịu trách nhiệm trước pháp luật và nhân dân địa phương.

Ba là, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương biểu hiện mối quan hệ hai chiều giữa chính quyền và nhân dân địa phương, trong đó nhân dân là trung tâm của hoạt động kiểm soát. Quyền lực nhà nước ở địa phương là quyền lực ủy thác, do nhân dân ủy quyền nên, trọng tâm của nền dân chủ chính là sự tin cậy thiết yếu mà mỗi cá nhân dành cho người khác để cùng theo đuổi những công việc chung của mọi người. Sự tin cậy cơ bản này, đôi khi được gọi là “vốn xã hội”, chỉ có thể được gây dựng từ dưới lên, từ cấp địa phương lên. Một nền văn hóa dân chủ địa phương vững chắc, một xã hội dân sự năng động, một chính quyền địa phương cởi mở mang tính dung nạp, tất cả đều là nền tảng căn bản cho khả năng tồn tại lâu dài của bất kì nền dân chủ nào [26, tr17].

Việc đảm bảo dân chủ ở cấp địa phương được thực hiện thông qua các cơ chế được Hiến pháp và luật quy định, trong đó bao gồm cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương của nhân dân. Hay nói cách khác, việc nhân dân là chủ thể thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương là biểu hiện rõ nét cho sự đảm bảo dân chủ ở cấp địa phương.

1.1.3. Vai trò của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương

Được thiết lập và tồn tại như một tất yếu nhằm đáp ứng nhu cầu khách quan của hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương có vai trò rất quan trọng, biểu hiện cụ thể ở những nội dung sau:

Thứ nhất, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương đóng vai trò quan trọng trong việc hạn chế và cân bằng quyền lực nhà nước giữa trung ương – địa phương. Cơ chế này thường bao gồm việc xác định phạm vi quyền lực cho chính quyền địa phương thông qua Hiến pháp và luật, nhằm giúp phân định cụ thể quyền lực thuộc về chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Điều này làm cho quyền lực nhà nước ở trung ương bị hạn chế đồng thời tránh sự tập trung quyền lực ở bất kì một cấp chính quyền nào. Hơn nữa, giới hạn phạm vi quyền lực

của chính quyền địa phương còn là cơ sở giúp việc thực hiện quyền lực nhà nước đúng mục tiêu và hiệu quả hơn, tránh được việc sử dụng quyền lực của chính quyền địa phương vượt quá giới hạn.

Thứ hai, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương đóng vai trò là cơ sở đảm bảo quyền làm chủ của người dân địa phương. Dân chủ chính là hoạt động bản chất của con người xã hội, sự định hướng và lựa chọn các giá trị phát triển của con người, cá nhân và cộng đồng, sự xây dựng thể chế và tìm kiếm cơ chế vận hành của nó. Dân chủ thể hiện trong nó một tập hợp các mối quan hệ: công dân – nhà nước, cá nhân – xã hội, thành viên – cộng đồng được chi phối bởi quyền, lợi ích với nghĩa vụ, bổn phận, trách nhiệm và được kiểm soát [16, 29-36].

Hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương, có chủ thể thực hiện là nhân dân địa phương (tương tự như hoạt động nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở trung ương), là cơ chế kiểm soát “bên ngoài”, vì thế không những có tính chính trị, pháp lý mà còn mang tính xã hội. Nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương có hiệu quả tạo điều kiện cho sự phát triển của môi trường dân chủ ở cấp địa phương. Cụ thể hơn, kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương của nhân dân là cơ sở quan trọng cho sự bảo đảm tính dân chủ ở cấp địa phương. Bởi với hoạt động kiểm soát này, nhân dân bên cạnh quyền tham gia xây dựng bộ máy nhà nước tại địa phương còn có thể giám sát việc hoạt động của các cán bộ dân biểu.

Thứ ba, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương giúp phát huy tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, qua đó giúp đảm bảo chất lượng dịch vụ công do địa phương cung ứng. Chính quyền địa phương, một mặt là cơ quan chấp hành chính sách, pháp luật của chính quyền trung ương, mặt khác là một cơ quan của nhân dân địa phương, phục vụ nhu cầu của người dân địa phương thông qua việc cung cấp dịch vụ công, thi hành các chính sách. Việc thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương giúp phân định rõ thẩm quyền nào địa phương có quyền tự mình quyết định (thông thường chính quyền trung ương không can thiệp vào các hoạt động đã được giao cho chính

quyền địa phương) cùng với đó hình thành cơ chế tự chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và chính quyền trung ương. Hoạt động kiểm soát này, có vai trò thúc đẩy việc tự hoàn thiện của chính quyền địa phương, nâng cao khả năng thực hiện của các chủ thể nắm quyền lực nhà nước ở địa phương và tăng cường sự giám sát và phản biện của nhân dân, từ đó đảm bảo chất lượng dịch vụ công được chính quyền địa phương cung ứng.

1.2. Các phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương

1.2.1. Kiểm soát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương

Lý luận cho thấy, tồn tại đa dạng các mô hình tổ chức và thực thi quyền lực. Theo đó, đối với mỗi mô hình tổ chức thực thi quyền lực tạo nên những phương thức kiểm soát quyền lực giữa nhà nước của trung ương với chính quyền địa phương khác nhau. Chính quyền địa phương dù trong mô hình tổ chức, thực thi quyền lực nào, đều tồn tại trong mối quan hệ phụ thuộc với chính quyền trung ương. Trong đó, quyền lực của chính quyền địa phương xuất phát từ hoạt động phân bổ quyền lực nhà nước của chính quyền trung ương. Trên thực tế, cách thức kiểm soát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương 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 chính quyền trung ương và địa phương. Mối quan hệ giữa cơ quan trung ương và địa phương được xác định như là sự khác nhau về cấp độ độc lập, cũng như là sự phụ thuộc lẫn nhau và được xác định bởi quyền lực thực tế (đặc biệt là về tài chính) và các phương tiện cưỡng chế. Chính quyền trung ương có thể tác động đến chính sách pháp luật, và bằng cách này hay cách khác, có thể điều chỉnh hay định hướng hoạt động của chính quyền địa phương. Các hội đồng địa phương, về phần mình, có những vị thế độc lập, có nguồn lực tài chính riêng và thẩm quyền được pháp luật quy định [34, truy cập ngày 15/5/2018].

Không phủ nhận rằng, trong bất kỳ mô hình tổ chức quyền lực nào thì việc kiểm soát giữa trung ương đối với địa phương đều diễn ra. Tuy nhiên, có thể nhận thấy sự kiểm soát này một cách rõ ràng nhất khi tiếp cận theo nguyên tắc phân quyền thông qua các vấn đề sau:

**Chính quyền trung ương kiểm soát quyền lực của chính quyền địa phương thông qua việc ban hành Hiến pháp và luật*

Khi áp dụng nguyên tắc phân quyền vào việc tổ chức quyền lực nhà nước, vấn đề phân quyền giữa trung ương với địa phương được giải quyết thông qua việc chính quyền địa phương được giao quyền tự chủ, tự quyết về các vấn đề địa phương. Đây là các công việc mang đặc thù của địa phương và chính quyền trung ương không trực tiếp tham gia, can thiệp vào việc thực hiện hoạt động này. Tuy vậy, chính quyền trung ương vẫn có thể kiểm soát chính quyền địa phương. Sự kiểm soát này không phải là sự can thiệp vào hoạt động của chính quyền địa phương, mà thể hiện thông qua việc chính quyền trung ương ban hành Hiến pháp, pháp luật để ấn định phạm vi, phương thức thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương.

** Tòa án là cơ quan có thẩm quyền xem xét tính hợp hiến, hợp pháp của các quyết định và hoạt động do chính quyền địa phương thực hiện*

Theo mô hình phân quyền, Tòa án là cơ quan tư pháp, hoạt động dựa trên nguyên tắc độc lập, khách quan, chỉ tuân theo pháp luật và Tòa án có thẩm quyền xem xét tính hợp hiến, hợp pháp của các quyết định, hành vi được thực hiện bởi chính quyền địa phương. Đối với các quyết định, hành vi được xem là vi hiến hoặc trái pháp luật, Tòa án có thẩm quyền ra quyết định hủy bỏ. Thẩm quyền kiểm soát của tư pháp đối với chính quyền địa phương nhằm áp dụng thống nhất Hiến pháp, pháp luật - những quy định do chính quyền trung ương ban hành. Đây là phần kiểm soát tiếp theo của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương.

Theo nguyên tắc phân quyền, Tòa án có quyền quyết định các tranh chấp về thẩm quyền giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương, cũng như phán xét về các vi phạm Hiến pháp, pháp luật, vi phạm các nguyên tắc về quyền con người, quyền công dân của các cơ quan, người có thẩm quyền thuộc chính quyền địa phương.

1.2.2. Kiểm soát của Cơ quan nhà nước địa phương

Hội đồng địa phương có vai trò cơ bản trong cơ chế kiểm soát quyền lực thực thi chính sách, pháp luật ở địa phương. Hội đồng địa phương là cơ quan do

nhân dân địa phương trực tiếp bầu ra, đại diện cho ý chí, nguyện vọng của người dân địa phương. Cơ quan này có quyền quyết định các chính sách, pháp luật địa phương và thực thi quyền giám sát đối với việc thực thi các chính sách, pháp luật địa phương (những hoạt động thuộc thẩm quyền của cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương).

Giám sát là một trong những chức năng quan trọng của Hội đồng địa phương ở các nước, bởi lẽ với tư cách là thiết chế do cử tri địa phương bầu ra, đại diện cho cử tri, Hội đồng theo dõi, đánh giá xem cơ quan hành chính địa phương thực hiện các quyết định Hội đồng đưa ra, thực hiện như thế nào trong phạm vi lãnh thổ địa phương, đảm bảo các hoạt động hành chính địa phương hiệu quả, tin cậy, minh bạch và trung thực.

Giám sát của Hội đồng có ý nghĩa quan trọng trong bối cảnh cần phải tăng cường quản trị địa phương. Đây là phương thức để buộc cơ quan, cá nhân có trách nhiệm phải giải trình trước cơ quan đại diện của nhân dân...Giám sát nhằm phát hiện, ngăn chặn việc lạm dụng quyền lực, các hành vi tùy tiện, bất hợp pháp của các quan chức, công chức địa phương [5, tr.1-9].

Cơ chế giám sát của Hội đồng địa phương được thực hiện thông qua các hình thức đa dạng như chất vấn, điều trần, miễn nhiệm, bãi nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm những người có chức vụ quyền hạn trong của cơ quan hành chính ở địa phương. Hội đồng địa phương thậm chí có quyền giải tán cơ quan hành chính cùng cấp khi cơ quan này không còn được sự tín nhiệm của Hội đồng (mô hình cơ quan hành chính được thành lập và chịu sự giám sát bởi Hội đồng). Theo mô hình thị trưởng dân bầu, mặc dù không có quyền bất tín nhiệm hay giải tán Thị trưởng, Hội đồng vẫn có nhiều thẩm quyền giám sát đối với thị trưởng và bộ máy hành chính.

1.2.3. Kiểm soát của thiết chế chính trị - xã hội và người dân

**** Kiểm soát của các thiết chế chính trị - xã hội***

Sự đa dạng của các tổ chức chính trị - xã hội là hệ quả tất yếu của việc khi biệt phạm vi quyền lực nhà nước. Các tổ chức chính trị - xã hội thể hiện tính đa dạng vốn có của các nhu cầu, lợi ích trong xã hội hiện đại. Ngoài các chức năng

đại diện lợi ích cho các nhóm xã hội khác nhau trong việc thảo luận và phản biện chính sách, các nhóm còn lại tạo nên hệ thống giám sát quyền lực hữu hiệu và không tốn kém cho ngân sách nhà nước [35, tr116].

Tùy thuộc vào chế độ chính trị của mỗi quốc gia mà sự giám sát quyền lực của các thiết chế chính trị - xã hội này là sâu rộng hay mang tính hình thức. Tuy nhiên, nhìn chung đây là một mắt xích quan trọng trong việc hình thành đầy đủ, có hiệu quả cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương nói riêng.

** Kiểm soát của người dân*

Thực hành dân chủ và kiểm soát quyền lực nhà nước luôn được đặt ra. Về bản chất, mối quan hệ ấy đồng thời phản ánh quan hệ nhân dân với Nhà nước và Nhà nước với nhân dân: nhân dân thực hành quyền làm chủ trong việc tham gia kiểm soát quyền lực nhà nước thông qua các thiết chế xã hội. Kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương, với tư cách là một thành tố trong kiểm soát quyền lực nhà nước, được xem xét như là một cách thức đảm bảo dân chủ ở địa phương (mà đặc biệt là dân chủ ở cơ sở). Sự kiểm soát của người dân được thực hiện thông qua các hoạt động, thiết chế cụ thể:

Một là, Nhân dân trực tiếp thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương thông qua hoạt động bầu cử. Chính quyền địa phương – chủ thể của quyền lực nhà nước ở địa phương, một mặt được nhà nước thừa nhận sự tồn tại thông qua hiến pháp và luật, cũng là chính quyền được cộng đồng dân cư ở địa phương đó lập ra để thực hiện công việc chung trong phạm vi lãnh thổ của địa phương đó. Nhân dân địa phương với nhu cầu tìm kiếm một cơ quan đại diện quyền lực nhà nước hiện thực hóa các nhu cầu, mong muốn của mình, thực hiện việc tạo lập chính quyền địa phương thông qua hoạt động bầu cử. Trong những phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương, bầu cử đóng vai trò quan trọng.

Trải qua các thời kì, tuy còn nhiều điểm khác biệt, song phần lớn các nhà tư tưởng đều thống nhất ở quan điểm rằng, xét cho cùng, muốn có dân chủ và tự do

thì mọi quyền lực đều phải do nhân dân kiểm soát thông qua phương thức bầu cử theo nhiệm kỳ. Thông qua bầu cử, các cử tri có thể loại bỏ những đại diện không xứng đáng với sự ủy nhiệm của mình ra khỏi nhà nước [35, tr52].

Đối với hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương thông qua bầu cử, thông thường nhân dân sẽ là chủ thể bầu ra các chức danh trong Hội đồng dân cử theo nhiệm kỳ. Việc bầu cử này dựa trên yêu cầu cụ thể của tình hình địa phương, bao gồm tập hợp các tiêu chuẩn về đại biểu dân cử và các quy tắc lựa chọn được thiết lập. Các tiêu chuẩn này, theo đó được Hiến pháp và luật của Quốc gia quy định.

Bầu cử đại biểu dân cử ở địa phương theo nhiệm kỳ khiến cho việc kiểm soát quyền lực của cơ quan nhà nước ở địa phương của nhân dân trở nên gián đoạn. Rõ ràng là để nhân dân kiểm soát tốt chất lượng của đại biểu dân cử, hoạt động bầu cử phải đi đôi với bãi miễn. Có như vậy, nhân dân mới có thể thực hành quyền dân chủ của mình một cách thường xuyên, liên tục.

Quan điểm của Mác về vấn đề này rất rõ ràng. Ngay từ thời kỳ đầu khi thiết lập chính quyền Công xã Paris, Mác đã khẳng định: “Công xã loại bỏ hoàn toàn hệ thống đẳng cấp chính trị và thay thế những ông chủ ngạo mạn của nhân dân bằng những đầy tớ luôn có thể bị bãi miễn; thay thế một trách nhiệm tượng tượng bằng một trách nhiệm thật sự, vì những người được ủy nhiệm này luôn hành động dưới sự kiểm soát của nhân dân”.

Lênin cũng rất coi trọng chế độ bãi miễn. Trong bài Dự thảo sắc lệnh về quyền bãi miễn, Người viết: “Mọi cơ quan được bầu ra hay mọi hội nghị đại biểu đều có thể coi là có tính dân chủ chân chính và đại biểu thật sự cho ý chí của nhân dân, khi nào quyền bãi miễn của cử tri đối với những người trúng cử được thừa nhận và được áp dụng. Nguyên tắc cơ bản đó của dân chủ chân chính, chung cho tất cả mọi cuộc hội nghị đại biểu, không trừ trường hợp nào” [35, tr98].

Hai là, nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương bằng các phương tiện truyền thông đại chúng. Truyền thông đại chúng là một biện pháp để công khai, minh bạch hoạt động quyền lực nhà nước ở địa phương trước nhân dân.

Trong thời đại ngày nay, với khoa học công nghệ vượt trội, truyền thông đại chúng có ưu thế rõ rệt, ngoài các chức năng phổ biến khác thì truyền thông đại chúng thực hiện hai chức năng chính: (1) thông báo cho công chúng biết các nhà lãnh đạo của mình đang làm gì; (2) giám sát các hành động của chính quyền địa phương. Cung cấp thông tin nhanh, rộng, toàn diện và công khai chính là truyền thông đã thể hiện một khía cạnh của mình đó là kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương.

Thể chế chính trị, pháp lý có vai trò quan trọng đối với tác dụng và sự phát triển của truyền thông đại chúng và ngược lại truyền thông đại chúng cũng có vai trò tạo lập và thúc đẩy dân chủ, là một trong những biểu hiện của dân chủ, đồng thời là phương tiện bảo đảm dân chủ và minh bạch hoá mọi hoạt động của quyền lực nhà nước. Một mặt, nhà nước sử dụng truyền thông để thực hiện quyền lực và mặt khác, nhân dân sử dụng phương tiện truyền thông để kiểm soát quyền lực nhà nước. Khi phân loại theo tính chất chủ thể thì đó là một thiết chế (lực lượng) mang tính nhân dân (xã hội). Khi xem xét vai trò thông tin thì đó là phương tiện. Nó được quan niệm là hoạt động chuyển giao các thông tin có tính phổ biến trong xã hội một cách rộng rãi và công khai đến công chúng [1].

Ba là, nhân dân kiểm soát thông qua xã hội dân sự (social society). Xã hội dân sự được hiểu bao gồm các tổ chức trung gian giữa nhà nước và cá nhân, giúp cá nhân tham gia vào các hoạt động, hành động tập thể. Trong thực tiễn, nhà nước và xã hội dân sự có mối quan hệ biện chứng. Mà ở đó, sự tồn tại của xã hội dân sự có giá trị như một sự tìm kiếm và đòi hỏi phải nâng cao trách nhiệm giải trình của nhà nước. Về cơ bản, xã hội dân sự là nơi tồn tại sự phản biện xã hội, thiết lập những tranh luận, những phong trào xã hội nhằm chế ước quyền lực nhà nước. Xã hội dân sự rất cần cho xã hội: đó là lực lượng cùng góp phần với Nhà nước trong việc xây dựng và thực thi pháp luật, khắc phục tệ quan liêu, tham nhũng của bộ máy nhà nước, là lực lượng khóa lấp những khiếm khuyết của thị trường, nhằm đạt tới mục tiêu cuối cùng là xây dựng một xã hội tốt đẹp, phồn vinh, hạnh phúc.

Xã hội dân sự giới hạn, kiểm soát quyền lực nhà nước. Xã hội dân sự cung

cấp “Cơ sở cho việc giới hạn quyền lực nhà nước của xã hội, vì thế, cho việc kiểm soát nhà nước bởi xã hội và do đó, cho các thể chế chính trị dân chủ với tư cách là công cụ thực thi việc kiểm soát đó một cách hữu hiệu nhất”. Xã hội dân sự là công cụ quan trọng để kiểm chế quyền lực của các nhà nước dân chủ, trông chừng sự lạm dụng và vi phạm pháp luật tiềm ẩn của chúng, đặt chúng dưới sự giám sát của công chúng [35, tr59].

Trong phạm vi kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương, xã hội dân sự hoạt động hiệu quả. Thể hiện rõ nhất cho mối liên hệ giữa nhà nước với nhân dân thông qua xã hội dân sự đó chính là sự thỏa thuận thừa nhận quy chế dân chủ cơ sở. Có thể nói rằng, một xã hội dân sự mạnh phụ thuộc vào sự gắn kết của nó với người dân. Ở cấp địa phương, các tổ chức xã hội dân sự có các thành viên là chính người dân ở cộng đồng, giải quyết và phản biện các vấn đề của người dân ở chính nơi họ sinh sống từ đó dễ dàng phát huy sự năng động, tính chính dân và trực tiếp tham gia vào công tác quản lý các công việc của địa phương của nhân dân.

1.3. Các yếu tố tác động đến cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương

1.3.1. Các yếu tố dân chủ, nhân quyền

Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương, với tư cách là phương thức đảm bảo trật tự mối quan hệ giữa người dân với nhà nước, vì vậy chịu ảnh hưởng trực tiếp từ các yếu tố dân chủ. Nói cách khác, một quốc gia có nền dân chủ phát triển tạo điều kiện cho việc hoàn thiện và phát huy hiệu quả của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương. Ở các quốc gia có nền tự quản địa phương phát triển, các hoạt động của chính quyền địa phương chủ yếu mang tính chất là hoạt động hành chính công, cung cấp dịch vụ công cho nhân dân và nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình thông qua việc bầu cử và bãi miễn các chức danh trong hội đồng địa phương, cũng như có quyền giám sát thực chất các hoạt động của chính quyền địa phương. Phương pháp kiểm soát bên ngoài này thể hiện rõ sự ảnh hưởng bởi tính chất dân chủ.

Một cách khái quát, việc kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm

soát quyền lực nhà nước ở địa phương trước hết nhằm hạn chế sự tập trung quyền lực quá mức vào một cơ quan nhà nước hay chủ thể quyền lực nhất định. Bên cạnh đó, rõ ràng là hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước như trên còn nhằm mục đích đảm bảo các quyền lợi hợp pháp của người dân không bị xâm phạm bởi sự lạm quyền. Các yếu tố nhân quyền, theo đó tác động trực tiếp đến việc xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước (ở địa phương) một cách trực tiếp.

1.3.2. Quy định pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước

Quy định pháp lý về kiểm soát quyền lực nhà nước 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, được áp dụng trong quá trình tổ chức vận hành giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm sát và thực hiện các hình thức khác nhằm kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo đảm cho quyền lực nhà nước được thực hiện đúng mục đích có hiệu lực và hiệu quả [11].

Quy định pháp lý tác động trực tiếp hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương thông qua các quy định cụ thể trong Hiến pháp, luật và các văn bản dưới luật.

Quyền lực của chính quyền địa phương được phân định với quyền lực của chính quyền trung ương thông qua các quy định Hiến pháp và luật. Thông thường, Chính quyền địa phương có quyền tự chủ, tự quyết các vấn đề của địa phương, trong khi chính quyền trung ương thực hiện những công việc mang tính quốc gia hoặc những công việc mà địa phương không làm được [2, tr59].

Chính quyền địa phương có thẩm quyền giải quyết công việc được ấn định rõ ràng bởi Luật. Cụ thể, đó là các thẩm quyền do luật của chính quyền trung ương quy định và các thẩm quyền do lợi ích của cư dân địa phương đòi hỏi nhưng chưa được luật của chính quyền trung ương quy định. Tuy nhiên, chính quyền địa phương không chỉ thực hiện các nhiệm vụ (thẩm quyền) đã được luật định mà còn có nghĩa vụ thực hiện các nhiệm vụ do chính quyền trung ương giao hoặc ủy

quyền, tuy nhiên, với trường hợp này, khi giao hoặc ủy quyền thực hiện nhiệm vụ, chính quyền trung ương phải cung cấp cả nguồn lực thực hiện.

1.3.3. Hình thức cấu trúc nhà nước

Hình thức nhà nước theo cơ cấu lãnh thổ được xem xét dưới hai góc độ là các lãnh thổ hợp thành nhà nước và mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước trung ương với các cơ quan nhà nước địa phương. Hay nói cách khác, hình thức cấu trúc nhà nước phản ánh việc tổ chức quyền lực nhà nước theo chiều dọc từ trung ương xuống địa phương. Hình thức cấu trúc nhà nước theo cơ cấu lãnh thổ ở các nhà nước là hết sức đa dạng, trong khoa học pháp lý, thông thường được phân thành hai loại cơ bản: nhà nước đơn nhất và liên bang. Hiển nhiên, việc tổ chức, thực thi quyền lực của 2 loại hình nhà nước này là khác nhau, do đó có ảnh hưởng đến sự hình thành cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương trong mối quan hệ quyền lực trung ương – địa phương.

Điển hình, trong một nhà nước đơn nhất, để tổ chức, thực hiện các công việc liên quan đến sự phát triển của địa phương, các đơn vị hành chính có quyền thành lập các hội đồng tự quản địa phương. Cùng với đó, một cơ chế kiểm soát giữa trung ương và địa phương được thiết lập, như: việc thành lập các hội đồng tự quản thông thường phải theo quy định của pháp luật do chính quyền trung ương ban hành. Hơn nữa, trong mọi hoạt động, các cơ quan tự quản này phải chịu sự kiểm tra của đại diện cơ quan quyền lực nhà nước cấp trên. Ở một số nước không tổ chức các cơ quan tự quản địa phương, dựa trên nguyên tắc tập quyền hoặc tản quyền thì mọi hoạt động nhà nước ở địa phương do các cơ quan đại diện của trung ương thực hiện.

1.3.4. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương

Việc tổ chức chính quyền địa phương có hàm ý tạo tiền đề xác định rõ hơn trách nhiệm, giới hạn quyền lực của chính quyền trung ương, chính quyền địa phương, từ đó nâng cao hiệu quả cơ chế chịu trách nhiệm của mỗi loại chính quyền. Nói cách khác, bản thân việc tổ chức ra chính quyền địa phương đã hàm ý

tạo tiền đề để thiết lập và vận hành cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương một cách có hiệu quả [6, tr.93 - 95].

Xu hướng của các nước trên thế giới ngày nay là xây dựng chính quyền địa phương tự quản. Các Hội đồng địa phương do nhân dân bầu ra có thể ban hành luật điều chỉnh các quan hệ xã hội trong địa phương mình, đặt ra thuế để thực hiện các chức năng công cộng cho địa phương mình. Các Hội đồng địa phương bầu ra cơ quan chấp hành của mình. Các cơ quan nhà nước trung ương giám sát để bảo vệ tính hợp hiến, hợp pháp của hoạt động của chính quyền địa phương.

Phát triển từ xu hướng trên, mức độ tự quản địa phương mà cụ thể là tự chủ về pháp lý cũng tác động không nhỏ đến việc hình thành cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương. Theo đó, tự chủ về pháp lý được đo lường từ góc độ phân công nhiệm vụ giữa các cấp chính quyền với nhau (giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương), trong đó có thẩm quyền hiến định hoặc luật định, cơ chế bảo vệ chính quyền địa phương, cơ chế giám sát/thanh tra đối với chính quyền địa phương, và quyền được tham gia của chính quyền địa phương và các quyết định của trung ương [2, tr.23].

Tiểu kết chương 1

Kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương là một thành tố quan trọng trong thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung. Ở các quốc gia thừa nhận sự tự quản địa phương, vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương đóng vai trò quyết định trong việc giải quyết sự phân bổ quyền lực hợp lý giữa trung ương và địa phương. Và để kiểm soát được quyền lực nhà nước ở địa phương một cách hiệu quả, hơn hết cần thiết thiết lập một cơ chế kiểm soát phù hợp, mà ở đó bao gồm các phương thức kiểm soát khác nhau tùy thuộc vào các đặc trưng quyền lực nhà nước. Lý luận và thực tiễn cho thấy, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương có mối quan hệ mật thiết với nguyên tắc phân quyền trong tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước. Chính việc áp dụng nguyên tắc phân quyền, giúp cho việc xác định thẩm quyền của chính quyền địa phương

trở nên rõ ràng hơn, qua đó giúp cho việc kiểm soát quyền lực tại địa phương được hiệu quả.

Ở Việt Nam, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương được phát triển dựa trên định hướng phát triển một nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa, chịu ảnh hưởng bởi các chính sách đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, và chỉ mới tiếp thu những hạt nhân hợp lý của nguyên tắc phân quyền. Sự không nhất quán trong tổ chức, thực thi quyền lực nhà nước dẫn đến tình trạng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương Việt Nam chưa thật sự phù hợp với lý thuyết cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương đã được phát triển trên thế giới. Điều này thể hiện rõ trong các quy định về kiểm soát quyền lực giữa nhà nước trung ương với chính quyền địa phương, trong việc kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan địa phương với nhau hoặc thậm chí trong chính hoạt động kiểm soát của nhân dân.

Thực tế ở Việt Nam, với việc phân chia địa giới hành chính theo 4 cấp, có thể thấy cấp tỉnh là một cấp trung gian quan trọng giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương. Chính quyền cấp tỉnh hoạt động trên cơ sở bao gồm các cơ quan chấp hành của nhà nước trung ương, thực hiện các kế hoạch và quyết sách do trung ương phân cấp, cũng là cơ quan được nhân dân địa phương trực tiếp bầu ra, đại diện cho tiếng nói và nguyện vọng của nhân dân nhằm xây dựng một chính quyền địa phương độc lập và mạnh mẽ. Chính vì tính chất này, ở chính quyền cấp tỉnh cũng là nơi thường xuyên tồn tại tình trạng lạm quyền, tham nhũng. Vì vậy, việc nghiên cứu về cơ chế kiểm soát quyền lực của chính quyền cấp tỉnh ở Việt Nam là cần thiết và quan trọng.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG CƠ CHẾ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC TẠI TỈNH THỪA THIÊN HUẾ

2.1. Tổng quan cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương ở Việt Nam

Nhà nước đơn nhất Việt Nam là Nhà nước có một lãnh thổ duy nhất. Lãnh thổ này được phân chia thành các đơn vị hành chính trực thuộc. Điều 110 Hiến pháp 2013 đã quy định cụ thể về việc phân chia địa giới hành chính của Quốc gia:

1. Các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau:

Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương

Tỉnh chưa thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã

Huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã, quận chia thành phường.

Đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập

2. Các cơ quan Nhà nước Việt Nam được tổ chức và hoạt động về cơ bản dựa trên lãnh thổ của các đơn vị hành chính nói trên

So với chính quyền trung ương, việc nghiên cứu chính quyền địa phương có phần lỏng lẻo và không sâu sắc, bởi nhiều lý do khác nhau: Thứ nhất, chính quyền địa phương phần nhiều những năm trước đây là phụ thuộc vào chính quyền trung ương, cách thức tổ chức và hoạt động nhiều khi là mô phỏng lại chính quyền trung ương; Thứ hai, những thế kỷ trước đây, mà nhất là thế kỷ XX vấn đề tổ chức chính quyền địa phương không thể nổi cộm bằng vấn đề trung ương, bởi lẽ những

thế kỷ trước đây vấn đề quốc gia, vấn đề dân tộc là rất quan trọng. Nhưng bước sang thế kỷ này với việc ảnh hưởng của vấn đề toàn cầu hóa và khu vực hóa, thì vấn đề địa phương lại nổi lên một cách cấp thiết; Thứ ba, độ phức tạp của chính quyền địa phương là cao hơn, vì chúng quá nhiều tầng, nhiều lớp trong một quốc gia [7, tr.268].

Hiện nay, với mục tiêu xây dựng một nhà nước pháp quyền, phát triển các quy định về chính quyền địa phương, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương là chủ trương xuyên suốt của Đảng và Nhà nước ta.

Mặc dù chính quyền địa phương và vấn đề phân cấp, phân quyền là biểu hiện cụ thể của mô hình phân quyền, nhưng trên thực tế Việt Nam chỉ dừng lại ở việc tiếp thu một cách hạn chế các hạt nhân hợp lý của mô hình này. Nhìn chung, mô hình chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay là tổng hòa của hai thành tố là tập quyền và phân quyền, trong đó “các yếu tố tập quyền là chủ đạo, tản quyền là phổ biến, phân quyền rất yếu ớt và cá lẻ” [27, tr17, tr.21]. Nói cách khác, chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay vẫn chịu ảnh hưởng lớn từ nguyên tắc tập quyền.

Chính việc tiếp tục duy trì và chịu ảnh hưởng lớn của nguyên tắc tập quyền đã ảnh hưởng đến cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương của Việt Nam, cụ thể biểu hiện ở những nội dung sau đây:

Thứ nhất, chính quyền trung ương có nhiều thẩm quyền trong việc kiểm soát quyền lực của chính quyền địa phương, nhưng trên thực tế mô hình kiểm soát này tỏ ra kém hiệu quả.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, chính quyền trung ương tập trung nhiều quyền lực trong việc kiểm soát chính quyền địa phương, nhưng mô hình này biểu hiện nhiều điểm hạn chế. Với nguồn lực hạn chế của chính quyền trung ương và tính đa dạng, phức tạp của các cấp chính quyền địa phương, chính quyền trung ương khó có khả năng kiểm soát được chính quyền địa phương. Tình trạng này đã

và đang thể hiện rất rõ qua rất nhiều vụ việc sai phạm của các cấp chính quyền địa phương xảy ra trong một thời gian dài, nhưng không (chậm) bị phát hiện, xử lý hay tình trạng "trên bảo dưới không nghe" khi các quyết sách, chỉ thị của trung ương đã được ban hành nhưng không được thực thi và cũng không có cơ chế để kiểm tra, giám sát một cách hiệu quả. Đồng thời, chính quyền trung ương với thẩm quyền kiểm soát rộng khắp, luôn luôn can thiệp, thậm chí làm thay phần việc của chính quyền địa phương. Điều này hình thành tâm lý ỷ lại, thiếu chủ động và trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc giải quyết công việc liên quan địa phương, một số nơi có tình trạng từ chối nhiệm vụ do trung ương giao phó. Vấn đề trở nên nghiêm trọng trong trường hợp trách nhiệm của chính quyền địa phương khó được xác định khi có vi phạm, thậm chí là tình trạng chính quyền địa phương căn cứ vào sự lãnh đạo, chỉ đạo của chính quyền trung ương, chính quyền cấp trên để trốn tránh trách nhiệm.

Các địa phương có tính đa dạng về kinh tế, văn hóa, xã hội, nhưng do chịu ảnh hưởng bởi nguyên tắc tập quyền, pháp luật không quy định cho phép sự đa dạng, khác biệt trong tổ chức chính quyền địa phương. Luật tổ chức chính quyền địa phương chỉ quy định nguyên tắc chung “việc phân định thẩm quyền phải phù hợp điều kiện, đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và đặc thù của ngành, lĩnh vực”, nhưng trên thực tế, để xác định tính phù hợp (hợp lý) thậm chí còn khó khăn hơn xác định tính hợp pháp. Chính quy định còn quá chung dẫn đến việc phân cấp mang tính đại trà và đồng loạt, mỗi địa phương theo cách hiểu của mình trở nên tùy tiện trong ban hành và thực thi các quyết định – điều mà chính quyền trung ương, dù muốn nhưng cũng rất khó kiểm soát quyền lực chính quyền địa phương.

Thứ hai, hội đồng nhân dân có vai trò rất hạn chế trong việc giám sát thực thi quyền lực ở địa phương. Trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, mà đại diện là Hội đồng nhân dân địa phương có quan hệ rất chặt chẽ với chính quyền cấp trên. Mặc dù Hội đồng nhân dân không được quy định như là một cơ cấu trực thuộc trực tiếp các cơ quan nhà nước cấp trên, nhưng Hội đồng nhân dân

vẫn phải có trách nhiệm trong việc tổ chức thực hiện các quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên. Hội đồng nhân dân không phải là cơ quan trực thuộc trực tiếp Chính phủ và Quốc hội, nhưng pháp luật quy định rất rõ trách nhiệm của Hội đồng nhân dân trong việc phải tổ chức thực hiện các quyết định của Chính phủ, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Quốc hội [6, tr250].

Cơ chế phân cấp, phân quyền không được đảm bảo, Hội đồng nhân dân 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 Hội đồng nhân dân 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 Hội đồng nhân dân các cấp.

Thứ ba, Đảng Cộng sản Việt Nam kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương thông qua cơ chế Đảng lãnh đạo. Theo quy định của Hiến pháp, Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam thể hiện trong hầu khắp trong các vấn đề về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương mà rõ nét nhất đó là sự kiểm soát quyền lực. Sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước không chỉ ở cấp trung ương mà còn thể hiện ở cấp địa phương, thể hiện trong mối quan hệ giữa cơ quan, tổ chức Đảng với cơ quan, thủ trưởng các đơn vị, tổ chức cơ sở.

Thứ tư, Mặt trận tổ quốc có vai trò đặc biệt quan trọng. Mặt trận tổ quốc Việt Nam là tổ chức liên minh chính trị của các đoàn thể nhân dân và cá nhân tiêu biểu của các giai cấp, tầng lớp xã hội, các dân tộc, các tôn giáo, là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân.

Mặt trận hoạt động theo phương thức hiệp thương dân chủ, phối hợp thống nhất hành động giữa các thành viên theo chương trình hành động chung. Mặt trận tổ quốc Việt Nam giữ vai trò nòng cốt của xã hội dân sự, đại diện cho lợi ích của

nhân dân, tạo ra yếu tố “kiềm chế” thay cho cơ chế “đôi trọng” trong hệ thống chính trị một Đảng cầm quyền lãnh đạo Nhà nước và xã hội ở Việt Nam.

Với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động như trên, có thể khẳng định Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là hình thức tổ chức thích hợp nhất để thực hiện quyền giám sát của nhân dân đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, công chức nhà nước nói chung và chính quyền các cấp nói riêng, điều này được ghi nhận tại Điều 25 Luật Mặt trận tổ quốc năm 2015.

Hình thức giám sát của Mặt trận tổ quốc được thực hiện chủ yếu thông qua việc nghiên cứu, xem xét nghị quyết của Hội đồng nhân dân, quyết định của Ủy ban nhân dân liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân; động viên nhân dân thực hiện quyền giám sát; tham gia hoạt động giám sát với Hội đồng nhân dân cùng cấp; tổ chức đoàn giám sát, tự giám sát việc thi hành pháp luật về khiếu nại, tố cáo của công dân; tổng hợp ý kiến của nhân dân và các thành viên của Mặt trận kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, biểu dương, khen thưởng người tốt, việc tốt, xem xét, giải quyết, xử lý những trường hợp vi phạm pháp luật [29].

Thứ năm, Nhân dân kiểm soát quyền lực chính quyền địa phương chưa thực sự hiệu quả. Bầu cử theo nhiệm kỳ là một phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương. Người dân địa phương, thực hiện việc bầu cử vừa nhằm tạo nên chính quyền địa phương đủ khả năng, đại diện cho họ thực hiện các công việc ở địa phương, vừa nhằm mục đích kiểm soát quyền lực của chính quyền địa phương. Dù vậy, chế độ bầu cử vẫn chịu ảnh hưởng nhiều bởi nguyên tắc tập quyền thể hiện thông qua cơ chế hiệp thương phức tạp và chịu sự lãnh đạo của chính quyền trung ương.

Điều này khiến cho quyền bầu chọn, kiểm soát chất lượng và sự phù hợp của ứng viên không hoàn toàn phụ thuộc vào nhân dân địa phương. Bên cạnh đó là

sự tồn tại nhiều khó khăn trong hoạt động bãi nhiệm đại biểu Hội đồng nhân dân, “Đại biểu là người được cử tri bầu. Bầu ra họ thì cử tri cũng có quyền bãi miễn họ. Quyền ấy từ lâu đã được Hiến pháp và pháp luật quy định. Chúng ta mới chỉ làm được việc Quốc hội và Hội đồng nhân dân tổ chức bãi nhiệm đại biểu không còn xứng đáng tại nghị trường mà chưa tổ chức cho toàn thể cử tri tại đơn vị bầu cử bỏ phiếu bãi nhiệm” [4]. Hoạt động kiểm soát quyền lực của nhân dân đối với chính quyền địa phương, do vậy mà chưa thật sự hoàn chỉnh.

Nhân dân địa phương giám sát, kiểm tra tính đúng đắn của các quyết định, hành vi do chính quyền địa phương thực hiện thông qua các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội và phương tiện thông tin đại chúng. Tuy nhiên, thiếu cơ chế phân cấp, phân quyền cho địa phương cũng đồng nghĩa hạn chế vị thế, vai trò của các tổ chức, thiết chế này trong việc giám sát chính quyền địa phương. Thực vậy, các tổ chức, thiết chế kể trên đều chịu sự kiểm soát, quản lý tập trung, thống nhất từ trung ương. Trong khi đó, các tổ chức xã hội mặc dù có vị thế độc lập hơn so với các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, nhưng cũng gặp phải nhiều trở ngại, thách thức trong việc thực hiện chức năng giám sát xã hội.

Thứ sáu, nguyên tắc độc lập của Tòa án ở Việt Nam chưa được tuân thủ một cách triệt để. Trong đó, các quyết định của Tòa án các cấp khó tránh khỏi sự phụ thuộc vào chỉ dẫn của cơ quan cấp trên và các cơ quan khác. Hơn nữa, Tòa án được tổ chức theo cấp hành chính gây khó khăn cho công tác xét xử. Do Tòa án địa phương được tổ chức theo cấp hành chính nên chịu sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng ở địa phương, chịu sự giám sát của Hội đồng nhân dân, khiến các thẩm phán Tòa án địa phương rất ngại xử các vụ án hành chính vì liên quan đến những quyết định hành chính, hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân. Việc không hoàn toàn độc lập trong tư pháp cũng như cơ cấu Tòa án theo lãnh thổ như hiện nay, khiến cho hoạt động kiểm soát quyền lực trở nên khó khăn [8].

Thẩm quyền của Tòa án nhân dân còn hạn chế trong việc kiểm soát chính quyền địa phương. Cụ thể, Tòa án chưa được trao thẩm quyền phán quyết phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương - địa phương, giữa các cấp chính quyền, thẩm quyền phán quyết về tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật, hay thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật nhằm đảm bảo áp dụng thống nhất pháp luật trong tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương.

2.2. Tổng quan tình hình tự nhiên, kinh tế, xã hội tỉnh Thừa Thiên Huế có liên quan đến cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương

2.2.1. Lịch sử hình thành địa giới hành chính tỉnh Thừa Thiên Huế

Lịch sử hành chính Thừa Thiên - Huế được xem bắt đầu vào năm 1945 với cuộc cải cách hành chính của Chính phủ Cách mạng lâm thời Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, theo đó, tỉnh Thừa Thiên được thành lập trên cơ sở phủ Thừa Thiên cũ. Trước đó, phủ Thừa Thiên từng trực thuộc Kinh sư, giữ vai trò Trung ương của nhà Nguyễn trong 123 năm.

Ngay từ trước năm 1945, do vị trí đặc biệt tương đương cấp tỉnh của mình trong hệ thống hành chính của Đại Nam, phủ Thừa Thiên vẫn được chính quyền thực dân Pháp xem là "tỉnh Thừa Thiên" (province de Thua-thien) trong các văn bản.

Sau ngày 30 tháng 4 năm 1975, ba tỉnh Quảng Bình, Quảng Trị và Thừa Thiên hợp nhất thành tỉnh Bình Trị Thiên, tổ chức hành chính trên địa bàn gồm thành phố Huế và 8 huyện: A Lưới, Hương Thủy, Hương Trà, Nam Đông, Phong Điền, Phú Lộc, Phú Vang, Quảng Điền.

Quyết định của Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam ngày 30 tháng 6 năm 1989 chia tỉnh Bình Trị Thiên thành 3 tỉnh: Quảng Bình, Quảng Trị và Thừa Thiên - Huế. Tỉnh Thừa Thiên - Huế có 5 đơn vị hành chính gồm: Thành phố Huế và 4 huyện: Hương Điền, Hương Phú, Phú Lộc và A Lưới. Tỉnh lỵ đặt tại thành phố Huế

Vào thời điểm hiện tại (2018), về mặt hành chính, Thừa Thiên - Huế được chia làm 9 đơn vị hành chính cấp huyện – gồm 1 thành phố trực thuộc tỉnh, 2 thị xã, 6 huyện – và 152 đơn vị hành chính cấp xã – gồm 105 xã, 39 phường và

8 thị trấn.

Theo quy định của Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam 2013, tỉnh Thừa Thiên Huế là một trong 58 tỉnh theo phân chia địa giới hành chính, là đơn vị hành chính cấp tỉnh trực thuộc trung ương.

2.2.2. Các điều kiện tự nhiên, kinh tế ảnh hưởng đến cơ chế kiểm soát quyền lực ở tỉnh Thừa Thiên Huế

Thừa Thiên Huế với diện tích hơn 5.000 km², dân số gần 1,2 triệu người, là nơi có các tiềm năng thế mạnh về biển, đồng bằng, gò đồi, rừng núi; có chung đường biên giới với Lào với chiều dài 87 km; có bờ biển dài 128 km, với hệ đầm phá Tam Giang - Cầu Hai có tổng diện tích gần 22.000 ha, lớn nhất khu vực Đông Nam Á. Vị trí của vùng ven bờ có tầm quan trọng trong khu vực và quốc tế, giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh.

Với những tiềm năng lợi thế vốn có, cùng với những kết quả đạt được; ngày 25 tháng 5 năm 2009, tỉnh Thừa Thiên Huế được Bộ Chính trị kết luận, trong đó tán thành phương hướng xây dựng Thừa Thiên Huế đến năm 2020 là “Xây dựng Thừa Thiên Huế trở thành Thành phố trực thuộc Trung ương trong vài năm tới, là trung tâm của khu vực miền Trung và một trong những trung tâm lớn, đặc sắc của cả nước về văn hóa, du lịch; khoa học - công nghệ, y tế chuyên sâu và giáo dục – đào tạo đa ngành, đa lĩnh vực, chất lượng cao. Phấn đấu đến năm 2020 Thừa Thiên Huế xứng tầm là trung tâm đô thị cấp quốc gia, khu vực và quốc tế, một trong những trung tâm kinh tế, văn hóa, khoa học - công nghệ, y tế, đào tạo lớn của cả nước và khu vực các nước Đông Nam Châu Á.” [30]

Việc phát triển kinh tế theo định hướng xây dựng đô thị trực thuộc trung ương đem lại cho Thừa Thiên Huế những thuận lợi trong việc tiếp nhận các phân cấp về ngân sách (một trong những yếu tố tiên quyết trong việc vận hành hoạt động của chính quyền cấp tỉnh cũng như phát triển kinh tế tỉnh nhà). Khi vấn đề ngân sách được gia tăng, đồng nghĩa với một loạt các vấn đề về sử dụng quyền lực, lạm dụng quyền lực, lợi ích nhóm về kinh tế dần xuất hiện, ảnh hưởng trực tiếp đến cơ chế kiểm soát quyền lực tại Tỉnh Thừa Thiên Huế.

Trong tương lai Khu kinh tế Chân Mây - Lăng Cô sẽ là trung tâm kinh tế và giao thương quốc tế lớn của khu vực miền Trung, Tây Nguyên và cả khu vực tiểu vùng Mê Kông... Là cực phát triển kinh tế quan trọng của vùng kinh tế trọng điểm miền Trung. Là cửa ra của tuyến hành lang thương mại Đông - Tây nối Myanmar, Thái Lan, Lào với biển Đông.

Đây được xem là một vùng kinh tế đặc biệt, được quy định trong Hiến pháp 2013. Việc phát triển vùng kinh tế đặc biệt này, trong thời gian vừa qua trở nên nổi cộm và xuất hiện nhiều các ý kiến về sự tự quản của nó. Chính điều này, đòi hỏi phải xây dựng một cơ chế kiểm soát quyền lực đủ mạnh để hạn chế sự gia tăng lợi ích nhóm.

2.2.3. Tình hình xã hội ảnh hưởng đến cơ chế kiểm soát quyền lực của tỉnh Thừa Thiên Huế

Với đặc điểm địa hình tự nhiên bao gồm đồng bằng, đồi núi và biển, phân bố dân cư ở tỉnh Thừa Thiên Huế có sự chênh lệch lớn, trong đó chủ yếu tập trung ở vùng đồng bằng, đô thị. Tính đến năm 2014, dân số tỉnh Thừa Thiên Huế có 1.135.568 người (562.403 nam; 573.165 nữ), trong đó có 551.656 người sinh sống ở thành thị và 583.912 người sinh sống ở vùng nông thôn.

Sự phân bố dân cư ở nhiều vùng địa hình, đặc điểm kinh tế khác nhau đòi hỏi việc áp dụng nhiều loại chính sách trong phân bổ, quản lý ngân sách, con người tương ứng, phù hợp. Điều này ảnh hưởng trực tiếp đến việc kiểm soát quyền lực tại tỉnh nhà.

Hơn nữa, Thừa Thiên Huế là một tỉnh có nhiều dân tộc cùng sinh sống, trong đó chủ yếu tập trung tại các vùng núi, đi lại khó khăn. Điều này ảnh hưởng lớn đến việc tiếp cận chính sách, tham gia vào việc thực hiện dân chủ, bầu cử. Dân trí của một bộ phận dân cư miền núi và nông thôn chưa thực sự theo kịp với tình hình phát triển văn hóa, xã hội, nhận thức về pháp luật, dân chủ chưa cao khiến cho việc thực hiện giám sát chưa được thực chất.

2.3. Thực trạng kiểm soát của các cơ quan nhà nước

2.3.1. Kiểm soát của chính quyền trung ương đối với chính quyền tỉnh Thừa Thiên Huế

Cơ cấu tổ chức chính quyền tỉnh Thừa Thiên Huế hiện nay phù hợp với quy định chung của Nhà nước về tổ chức chính quyền địa phương đó là cấp chính quyền địa phương gồm hai phân hệ cơ quan: cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương (Hội đồng nhân dân) và cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương (Ủy ban nhân dân). Theo đó, Hội đồng nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế là cơ quan quyền lực nhà nước tại địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên. Còn Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế, do Hội đồng nhân dân tỉnh bầu ra, chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, nhằm bảo đảm thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn.

Vì vậy, chính quyền tỉnh Thừa Thiên Huế là các cơ quan hoạt động, chịu sự kiểm soát trực tiếp bởi chính quyền trung ương. Nhìn chung, chính quyền trung ương có nhiều thẩm quyền trong việc kiểm soát quyền lực của chính quyền tỉnh Thừa Thiên Huế. Điều này thể hiện thông qua Hiến pháp và luật cũng như trong các văn bản chỉ thị, hướng dẫn cụ thể hoạt động và phân cấp phân quyền cho chính quyền tỉnh Thừa Thiên Huế trong hầu khắp các lĩnh vực, đặc biệt là trong công tác bổ nhiệm cán bộ chính quyền tỉnh, phân cấp tài chính, quản lý nguồn đất.

Mặc dù vậy, thực tế thì cơ chế kiểm soát quyền lực của nhà nước trung ương đối với chính quyền tỉnh Thừa Thiên Huế vẫn còn một số tồn tại, cụ thể:

** Cơ chế kiểm soát quyền lực của chính quyền trung ương đối với chính quyền tỉnh Thừa Thiên Huế thiếu hiệu quả.*

Với đặc thù về điều kiện tự nhiên, kinh tế và xã hội tương đối đa dạng, phức tạp, chính quyền trung ương khó tránh khỏi trở nên lúng túng trong việc xây

dựng quy hoạch định hướng riêng biệt cho từng vùng. Thông thường, các chính sách, chỉ thị chỉ dừng ở việc giao việc cho chính quyền tỉnh triển khai và ghi nhận các báo cáo hoạt động hàng quý, năm, giai đoạn chứ không trực tiếp giám sát hoạt động của chính quyền tỉnh. Điều này dẫn đến nhiều sai phạm, lạm quyền, hay thậm chí tham nhũng của chính quyền tỉnh trong thời gian dài mới bị phát hiện.

Điển hình như việc kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương thiếu hiệu quả dẫn đến nhiều sai phạm trọng quản lý đất đai. Theo đó, sau khi thanh tra chính phủ kết thúc thanh tra việc quản lý, sử dụng đất và quản lý đầu tư xây dựng cơ bản một số dự án tại Thừa Thiên Huế, đã kết luận việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn chậm, đến nay thành phố Huế và 68 xã, phường chưa có quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Việc giao đất, cho thuê đất của nhiều dự án có dấu hiệu vi phạm Luật đất đai, Luật khoáng sản, Luật bảo vệ và phát triển rừng.

Cụ thể là các sai phạm trong việc giao đất cho Công ty cổ phần Dịch vụ và du lịch Huế đầu tư xây dựng công viên Ngự Bình; thanh lý 21ha rừng phòng hộ vùng cát ven biển tại xã Vĩnh Thanh, huyện Phú Vang để giao Công ty Khoáng sản Thừa Thiên - Huế thăm dò, khai thác khoáng sản; giao đất thuộc khu vực bảo tồn thiên nhiên nghiêm ngặt để khai thác khoáng sản; cấp giấy chứng nhận đầu tư không đúng quy hoạch hai sân golf tại Khu kinh tế Chân Mây - Lăng Cô; cho Công ty Laguna VietNam sử dụng 315ha đất để xây dựng khu du lịch nhưng chỉ ký hợp đồng cho thuê và trả tiền thuê đất 209ha (thiếu 106ha); 12 nhà đầu tư được giao 300ha đất nhưng quá thời hạn không triển khai thực hiện, gây lãng phí đất đai.

Thủ tướng chính phủ khẳng định trong quá trình quản lý đất đai, tỉnh Thừa Thiên - Huế xác định giá thuê đất, miễn giảm tiền thuê đất không đúng quy định của Nhà nước. Nếu không phát hiện, xử lý kịp thời sẽ gây thất thu cho ngân sách với tổng số tiền trên 17,6 triệu USD (hơn 335 tỉ đồng); vi phạm quy định về quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước trên 11 tỉ đồng.

Việc ký kết hợp đồng và thu tiền thuê đất cũng có nhiều sai phạm, trong đó có 127/269 doanh nghiệp đang sử dụng đất nhưng chưa ký hợp đồng thuê đất; 133 doanh nghiệp nợ tiền thuê đất với tổng số tiền hơn 13 tỉ đồng. Điển hình là

Vinashin được Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành bốn quyết định cho thuê trên 1 triệu m² đất với thời hạn 50 năm để làm cảng và bến bãi từ năm 2007, nhưng đến nay dự án không làm thủ tục thuê đất.

Theo Thủ tướng Chính phủ, các dự án đầu tư theo cơ chế đổi đất lấy hạ tầng ở Thừa Thiên - Huế được triển khai chưa đúng quy định. Đối với các dự án đưa tài sản của Nhà nước để liên doanh tại Công ty du lịch Hương Giang và Công ty du lịch Cố Đô có hành vi lòng vòng, thiếu minh bạch từ khâu cho phép liên doanh, tăng vốn điều lệ, chuyển nhượng vốn điều lệ đến việc bán tài sản, đất đai, gây thất thoát lớn về vốn và tài sản nhà nước.

Dự án trồng rừng phòng hộ đầu nguồn sử dụng vốn vay của Ngân hàng Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JBIC) vi phạm quy định về quản lý đầu tư xây dựng cơ bản. Việc chuyển 3.204,8ha rừng phòng hộ thành rừng sản xuất là sai phạm nghiêm trọng quy định về quản lý rừng phòng hộ, nếu không phát hiện kịp thời sẽ gây thất thoát tiền của Nhà nước vay nước ngoài, làm ảnh hưởng môi trường và không đúng với hiệp định ký kết giữa Chính phủ Việt Nam và Nhật Bản.

** Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước của trung ương là rộng khắp, tạo tâm lý ỷ lại, thiếu tính sáng tạo trong các hoạt động của chính quyền tỉnh Thừa Thiên Huế.* Năm 2016 được tỉnh Thừa Thiên Huế xác định là “Năm doanh nghiệp”. Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) đã tăng 6 bậc (so với năm 2015), đứng thứ 23/63 tỉnh. Tuy nhiên, bên cạnh các chỉ số thành phần tăng vị thứ xếp hạng thì có 3/10 chỉ số giảm vị thứ. Đó là chỉ số “Gia nhập thị trường”, chỉ số “Tính minh bạch” và riêng chỉ số “Tính năng động và tiên phong của chính quyền tỉnh” giảm mạnh, giảm 14 bậc và xếp thứ 60/63 tỉnh, thành [9].

** Chính quyền trung ương chủ yếu kiểm soát quyền lực chính quyền tỉnh Thừa Thiên Huế thông qua luật, tuy nhiên công tác ban hành các văn bản hướng dẫn luật chưa kịp thời.* Các văn bản hướng dẫn của các bộ, ngành trung ương chưa kịp thời dẫn đến việc tham mưu văn bản thực hiện còn chậm; một số văn bản đã được ban hành nhưng vẫn còn vướng mắc, bất cập cần được thay thế, sửa đổi dẫn đến

việc tham mưu cho UBND tỉnh các văn bản hướng dẫn, chỉ đạo thực hiện còn lúng túng (như Luật Đầu tư công, Nghị định 77, Nghị định 136, Nghị định 161,) [33].

2.3.2. Kiểm soát của các cơ quan nhà nước địa phương tại tỉnh Thừa Thiên Huế

2.3.2.1. Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế

Hội đồng nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, phù hợp với các quy định của Hiến pháp và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Ngoài Thường trực Hội đồng nhân dân và đại biểu Hội đồng nhân dân, hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế hiện nay có sự tham gia của các ban: Ban Kinh tế Ngân sách, Ban Pháp chế, Ban Văn hóa – Xã hội. Thực tiễn cho thấy, trong quá trình thực hiện chức năng giám sát của Hội đồng nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế, vẫn tồn tại rất nhiều vấn đề.

Nhìn chung, Hội đồng nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế có vai trò rất hạn chế trong việc giám sát thực thi quyền lực ở địa phương. Việc thực hiện Quy chế hoạt động của Hội đồng nhân dân còn lung túng, vướng mắc khi thực hiện hoạt động giám sát theo quy định. Kết quả giám sát trên một số lĩnh vực chưa đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ thực tế đang đặt ra như tài chính, ngân sách, xây dựng cơ bản, quản lý đất đai. Hoạt động giám sát mang tính hình thức, thông qua các cuộc họp giữa Ban giám sát với các bên liên quan, trong báo cáo thường ít đưa ra các tồn tại, chỉ báo, hiệu quả vì vậy chưa cao. Mặc dù trong hoạt động giám sát hàng năm, đều có kế hoạch cụ thể về các chuyên đề cụ thể, song trên thực tế, số lượng chuyên đề giám sát là tương đối ít (đơn cử như năm 2018 chỉ bao gồm 2 chuyên đề), không bao quát được hết tình hình địa phương.

Phạm vi và nhiệm vụ giám sát của Hội đồng nhân dân tỉnh rất rộng nhưng lực lượng triển khai còn mỏng, chưa tổ chức được nhiều hình thức giám sát về nội dung trên địa bàn toàn tỉnh. Bộ máy giúp việc cho các ban không do Ban quản lý mà do Văn phòng Ủy ban nhân dân tuyển dụng, quản lý, bố trí, điều chuyển. Cơ chế này ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động của các ban. Vì vậy, các chuyên viên

không thực sự chuyên trách, được văn phòng phân công nhiều nhiệm vụ khác, làm cho Ban thiếu chủ động trong việc phân công, phân nhiệm, ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả hoạt động của Ban. Việc tổ chức triển khai giám sát tập trung chủ yếu ở Thường trực, Trưởng, Phó các Ban Hội đồng nhân dân và một số thành viên hoạt động tích cực. Hoạt động giám sát của các đại biểu Hội đồng nhân dân tỉnh còn ít. Mặt khác, khi tiến hành giám sát, một số đại biểu có biểu hiện né tránh, nể nang.

Việc thu thập thông tin để chuẩn bị nội dung giám sát chưa sâu nên hiệu quả giám sát chưa cao, chất lượng các kiến nghị, đề xuất, yêu cầu sau giám sát hoạt động hành chính của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương còn chung chung. Việc đôn đốc, theo dõi kết quả thực hiện kết luận sau giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân tỉnh chưa thường xuyên, thiếu sâu sát. Một số thành viên Ban có lúc chưa thật tích cực với nhiệm vụ, chưa dành đủ thời gian để nghiên cứu lý các văn bản pháp luật, các hồ sơ tài liệu được cung cấp và tham gia giám sát theo lịch nên tham gia ý kiến vào dự thảo báo cáo, thẩm tra, giám sát bị hạn chế [13].

2.3.2.2. Chế độ chịu trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trước Hội đồng nhân dân cấp tỉnh tại tỉnh Thừa Thiên Huế

Theo quy định của pháp luật hiện hành, Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ và có sự kết hợp giữa chế độ lãnh đạo với chế độ thủ trưởng (nghiêng về chế độ tập thể lãnh đạo). Với tư cách là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế, Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân, tổ chức thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân, đặt dưới sự giám sát của Hội đồng nhân dân. Ở đây phát sinh một cơ chế chịu trách nhiệm về mặt hành pháp của Ủy ban nhân dân tỉnh trong đó có trách nhiệm của tập thể Ủy ban nhân dân và chủ tịch Ủy ban nhân dân. Cơ chế chịu trách nhiệm này được thực hiện thông qua các hoạt động đình chỉ công tác, bãi nhiệm, cách chức và trả lời chất vấn trước Hội đồng nhân dân tỉnh (thông qua báo cáo).

Thực tế cho thấy, cơ chế chịu trách nhiệm của Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa

Thiên vận hành như trên làm phát sinh một số hạn chế, cụ thể:

Thứ nhất, tồn tại cơ chế “song trùng trực thuộc” trong tổ chức hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Trong đó, Ủy ban nhân dân tỉnh là cơ quan chấp hành chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân tỉnh, vừa chịu sự kiểm soát của chính quyền trung ương: Chính phủ. Việc cùng một lúc, chịu trách nhiệm trước hai cơ quan khác nhau, tạo nên sự thiếu linh hoạt trong hoạt động, đặc biệt là các cơ quan chuyên môn trong Ủy ban nhân dân.

Thứ hai, hoạt động trả lời chất vấn diễn ra không thường xuyên, thường chỉ tập trung trong các kì họp, các vấn đề chất vấn chưa được trả lời một cách toàn diện.

Thứ ba, các chức danh trong Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu ra thay vì người dân có quyền bầu cử như hiện nay, khiến cho trách nhiệm các chức danh này chỉ thực hiện trước Hội đồng nhân dân, người dân khó lòng giám sát các hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, đặc biệt là các hoạt động liên quan trực tiếp đến người dân như công tác tiếp dân, xử lý kiến nghị của nhân dân hay cung cấp dịch vụ hành chính công.

2.3.2.3. Hoạt động xét xử của Tòa án nhân dân cấp tỉnh đối với các Quyết định hành chính, Hành vi hành chính tại tỉnh Thừa Thiên Huế

Tòa án nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế hoạt động trên nguyên tắc độc lập trong xét xử. Tòa án nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế có quyền phát hiện, kiến nghị xử lý các văn bản quy phạm pháp luật trái Hiến pháp, pháp luật. Cụ thể, Luật tổ tụng hành chính quy định: Tòa hành chính có quyền phán hiện và kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật trong quá trình giải quyết vụ án hành chính. Tòa án nhân dân tỉnh có thẩm quyền xem xét các quyết định của Ủy ban nhân dân, chủ tịch ủy ban nhân dân bị nhân dân khởi kiện.

Từ các số liệu về thụ lý và giải quyết án Hành chính từ năm 2014 đến 2017 của Tòa án nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế thu thập được, có thể thấy một số vấn đề tồn tại:

Thứ nhất, về số lượng án Hành chính có sự tăng đột biến từ năm 2016 về sau so với các năm 2014, 2015 nhưng tỷ lệ giải quyết lại giảm đáng kể. Nguyên

nhân cho sự gia tăng về số lượng kể trên một phần ảnh hưởng bởi sự thay đổi trong quy định thẩm quyền thụ lý các án Hành chính. Cụ thể: có sự thay đổi lớn về thẩm quyền giải quyết các vụ án hành chính của Tòa án cấp huyện và Tòa án cấp tỉnh trong Luật Tố tụng hành chính năm 2015. Đó là, đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân cấp huyện, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện thì thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm thuộc về Tòa án cấp tỉnh chứ không còn thuộc thẩm quyền của Tòa án cấp huyện như quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2010. Chính quy định về thẩm quyền thụ lý như trên làm gia tăng số lượng án Hành chính từ năm 2016, 2017. Tuy nhiên, số lượng biên chế Tòa án tỉnh Thừa Thiên Huế nói chung và tòa hành chính tại tỉnh nhà lại không có sự thay đổi. Lực lượng giải quyết trở nên mỏng là nguyên nhân dẫn đến tình trạng tỉ lệ án hành chính giảm đáng kể. Điều này không những ảnh hưởng đến tâm lý người khiếu kiện, chậm trễ trong giải quyết vi phạm mà còn tạo tiền lệ không tốt trong việc kiểm soát hoạt động của các cơ quan hành chính tỉnh.

Thứ hai, các vụ án hành chính phức tạp và nhạy cảm, phần lớn là các khởi kiện yêu cầu hủy quyết định hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, Ủy ban nhân dân tỉnh liên quan đến thu hồi đất, giải tỏa, đền bù, giải phóng mặt bằng [15].

Năm 2015: có 02 Quyết định hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp bị khiếu kiện nhưng chỉ có 1 việc Tòa án chấp nhận đơn khiếu kiện và Cục Thi hành án dân sự thực hiện việc đôn đốc thi hành án hành chính.

Năm 2016: có 05 Quyết định hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp bị khiếu kiện nhưng Tòa án không chấp nhận đơn khiếu kiện. Do vậy, không phát sinh việc chấp hành pháp luật tố tụng hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp.

Năm 2017: có 12 Quyết định hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp bị khiếu kiện, có 05 Quyết định hành chính Tòa án tuyên hủy được xem là đương nhiên hủy, 01 quyết định bị khiếu kiện và Cơ quan Thi hành án dân sự thực hiện việc theo dõi thi hành án hành chính

Thực trạng này cho thấy, vấn đề lạm quyền dẫn đến nhiều sai phạm của cơ quan hành chính tỉnh Thừa Thiên Huế đang ngày một gia tăng và có tính chất phức tạp. Mặt khác, chính sự phức tạp trong chủ thể vi phạm, cộng với yếu tố văn hóa địa phương, sự cả nể vẫn còn tồn tại khiến cho tính độc lập trong xét xử của Tòa án nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế chưa được đảm bảo

Thứ ba, số lượng các vụ án Hành chính do tòa án tỉnh thụ lý bị Viện kiểm sát nhân dân tỉnh trả hồ sơ, kháng nghị tương đối nhiều (Ví dụ trong năm 2017: Viện kiểm sát nhân dân tỉnh đã ban hành 04 kháng nghị phúc thẩm, 12 kiến nghị yêu cầu khắc phục vi phạm về thời hạn giải quyết vụ án (7 vụ án để quá hạn xét xử); vi phạm trong việc ra quyết định tạm đình chỉ giải quyết vụ án hành chính không đúng quy định của pháp luật; 01 yêu cầu Tòa án xác minh, thu thập chứng cứ khi giải quyết vụ án hành chính). Điều này phản ánh trình độ nghiệp vụ, tinh thần trách nhiệm của một số cán bộ tòa án Tỉnh là chưa đáp ứng được nhu cầu.

Thứ tư, Tòa án nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế cũng tồn tại nhược điểm chung của ngành tòa án ở Việt Nam. Đó là Nguyên tắc độc lập của Tòa án ở Việt Nam chưa được tuân thủ một cách triệt để do tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước, như đã phân tích, chịu ảnh hưởng lớn bởi nguyên tắc tập quyền. Trong đó, các quyết định của Tòa án các cấp khó tránh khỏi sự phụ thuộc vào chỉ dẫn của cơ quan cấp trên và các cơ quan khác. Hơn nữa, Tòa án được tổ chức theo cấp hành chính gây khó khăn cho công tác xét xử. Do Tòa án địa phương được tổ chức theo cấp hành chính nên chịu sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng ở địa phương, chịu sự giám sát của Hội đồng nhân dân, khiến các thẩm phán Tòa án địa phương rất ngại xử các vụ án hành chính vì liên quan đến những quyết định hành chính, hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân. Việc không hoàn toàn độc lập trong tư pháp cũng như cơ cấu Tòa án theo lãnh thổ như hiện nay, khiến cho hoạt động kiểm soát quyền lực trở nên khó khăn [8]. Thẩm quyền của Tòa án nhân dân còn hạn chế trong việc kiểm soát chính quyền địa phương. Cụ thể, Tòa án chưa được trao thẩm quyền phán quyết phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương - địa phương, giữa các cấp chính quyền, thẩm quyền phán quyết về

tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật, hay thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật nhằm đảm bảo áp dụng thống nhất pháp luật trong tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương.

2.4. Thực trạng kiểm soát của Đảng, người dân và các tổ chức chính trị - xã hội tại tỉnh Thừa Thiên Huế

2.4.1. Công tác kiểm tra, giám sát của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với tổ chức Đảng, cán bộ, Đảng viên trong các cơ quan nhà nước tại tỉnh Thừa Thiên Huế

Đối với công tác kiểm tra, giám sát của Đảng Cộng sản Việt Nam tại Thừa Thiên Huế, Ủy ban Kiểm tra Tỉnh ủy là cơ quan kiểm tra, giám sát chuyên trách của Ban Chấp hành Đảng bộ tỉnh, theo đó nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban kiểm tra Tỉnh ủy Thừa Thiên Huế được quy định cụ thể trong Quy chế số 02-QC/TU, ngày 09 tháng 12 năm 2015 của Tỉnh ủy Thừa Thiên Huế, phù hợp với quy định trong điều lệ Đảng.

Thực tiễn cho thấy, công tác kiểm tra, giám sát, thi hành kỷ luật đảng của hệ thống chính trị vẫn còn một số hạn chế như:

Một là, Ủy ban kiểm tra tỉnh ủy nhận thức chưa đầy đủ vai trò, vị trí, ý nghĩa, tầm quan trọng của công tác kiểm tra, giám sát; chưa chủ động, thiếu quyết liệt, ngại khó, ngại va chạm.

Hai là, công tác kiểm tra tổ chức đảng và đảng viên khi có dấu hiệu vi phạm còn hạn chế, số lượng còn ít (Ủy ban Kiểm tra Tỉnh ủy đã tiến hành giám sát 53 tổ chức đảng và 25 đảng viên; kiểm tra 6 tổ chức đảng và 17 đảng viên có dấu hiệu vi phạm, xử lý kỷ luật 1 tổ chức đảng và 6 đảng viên).

Ba là, việc triển khai thực hiện chương trình, kế hoạch kiểm tra, giám sát còn chậm; chưa chú trọng kiểm tra, giám sát trên các lĩnh vực nhạy cảm dễ xảy ra sai phạm, thông báo kết luận còn chung chung; việc xử lý kỷ luật đảng, chính quyền và đoàn thể chưa đồng bộ; khắc phục hạn chế, khuyết điểm sau kiểm tra chưa được quan tâm đúng mức.

Công tác kiểm tra, giám sát, thi hành kỷ luật đảng viên còn nhiều hạn chế,

dẫn đến tình trạng tham nhũng, sai phạm trong công tác bổ nhiệm cán bộ cấp dưới và xuất hiện các vụ án kinh tế nghiêm trọng.

2.4.2. Việc thực hành kiểm soát quyền lực nhà nước của Nhân dân tại tỉnh Thừa Thiên Huế

2.4.2.1. Hoạt động bầu cử đại biểu dân cử tại tỉnh Thừa Thiên Huế

Hoạt động bầu cử đại biểu dân cử tại tỉnh Thừa Thiên Huế, qua thực tiễn bầu cử năm 2016, còn tồn tại hạn chế. Theo đó, mặc dù thống kê cho thấy, tỉ lệ người dân đi bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân năm 2016 của tỉnh Thừa Thiên Huế đạt 99.9%, tuy nhiên chỉ số chất lượng bầu cử của tỉnh Thừa Thiên Huế vào năm này chỉ đạt 1.42/2.5, con số này là tương đối thấp. Điều này phản ánh thực tế rằng, mặc dù số lượng người dân tham gia vào hoạt động bầu cử theo ghi nhận là đa số, tuy nhiên chất lượng tham gia hoạt động bầu cử là chưa cao. Giải thích cho vấn đề này, xuất phát từ các nguyên nhân sau:

Một là, nguyên nhân khách quan. Điều kiện địa hình bao gồm một phần diện tích rộng lớn các khu vực miền núi và ven biển ảnh hưởng đến chất lượng bầu cử. Theo đó, nhân dân sống trong các khu vực này có điều kiện thực hành dân chủ khá khó khăn. Hơn nữa, việc tiếp xúc cử tri của đại biểu tương đối khó do đặc điểm địa hình ảnh hưởng đến việc di chuyển.

Hai là, nguyên nhân chủ quan. Chất lượng bầu cử thấp xuất phát từ tâm lý chưa thật sự quan tâm đến hoạt động bầu cử. Ở một số điểm bầu cử ghi nhận tình trạng đi bầu cử thay, thậm chí có trường hợp một cá nhân bỏ phiếu thay cho nhiều thành viên trong gia đình. Bên cạnh đó, một bộ phận người dân không quan tâm đến hoạt động bầu cử thể hiện ở việc thậm chí không nắm rõ được lý lịch của người mình bầu chọn. Hơn thế, tồn tại một số lượng dân cư trên địa bàn tỉnh tham gia hoạt động bầu cử một cách hình thức, theo yêu cầu của chính quyền địa phương mà không ý thức rõ về quyền và nghĩa vụ của mình.

2.4.2.2. Hoạt động giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị- xã hội tại tỉnh Thừa Thiên Huế

Đối với công tác phản biện xã hội, công tác vận động, tập hợp nhân dân xây

dựng khôi đại đoàn kết toàn dân chưa theo kịp yêu cầu phát triển của xã hội. Việc nắm bắt tình hình, giải quyết tâm tư, nguyện vọng chính đáng và những bức xúc trong các tầng lớp nhân dân thiếu kịp thời. Công tác vận động đồng bào các tôn giáo và Việt kiều đạt hiệu quả chưa cao. Sự phối hợp giữa Mặt trận Tổ quốc với các tổ chức chính trị - xã hội trong các phong trào thi đua yêu nước và các cuộc vận động còn hạn chế. Kết quả triển khai một số phong trào, cuộc vận động hiệu quả chưa cao [31]

Trước sự vận động của thực tiễn, việc tổ chức hoạt động giám sát và phản biện của Mặt trận tổ quốc và các đoàn thể hiện nay vẫn còn không ít khó khăn, lúng túng. Một số đoàn thể còn chủ yếu nặng về công tác tuyên truyền, chưa xây dựng chuyên sâu các nội dung cần thực hiện giám sát, phản biện dài hạn, còn thiếu đánh giá kết quả thực hiện báo cáo Thường trực cấp ủy trực tiếp qua Ban Dân vận cấp ủy.

Tiểu kết chương 2

Hiệu quả của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương tại tỉnh Thừa Thiên Huế, nhìn chung vẫn tồn tại những hạn chế nhất định. Những hạn chế này, đến từ nguyên nhân nội tại của chính quyền tỉnh như chính quyền tỉnh tỏ ra kém năng động, một bộ phận đội ngũ cán bộ trong các cơ quan nhà nước tỉnh chưa đáp ứng được yêu cầu về cả chuyên môn và tính trách nhiệm, việc giám sát và phản biện của nhân dân thông qua các tổ chức chính trị - xã hội, truyền thông còn hình thức, chưa thực sự phản ánh kịp thời tình hình địa phương để có cơ chế kiểm soát phù hợp. Bên cạnh đó, những hạn chế của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương tại tỉnh Thừa Thiên Huế, trong xu thế chung, chịu ảnh hưởng từ sự chưa phù hợp trong các quy định của pháp luật, chính sách, phân cấp của trung ương.

Vì vậy, việc nghiên cứu những tồn tại trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương tỉnh Thừa Thiên Huế không những chỉ ra được nguyên nhân, hướng khắc phục cho chính quyền tỉnh, mà qua đó còn góp phần kiến nghị các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương trên cả nước – điều mà ở Việt Nam hiện vẫn đang còn lúng túng

CHƯƠNG 3

CÁC QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CƠ CHẾ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở ĐỊA PHƯƠNG TỪ THỰC TIỄN TỈNH THỪA THIÊN HUẾ

3.1. Quan điểm hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương từ thực tiễn tỉnh Thừa Thiên Huế

Việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương là quan trọng. Từ thực tiễn tỉnh Thừa Thiên Huế có thể thấy những tồn tại trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương xuất phát từ cả các yếu tố: kiểm soát của chính quyền trung ương, hoạt động kiểm soát của chính quyền địa phương và việc giám sát, phản biện của nhân dân địa phương. Vì vậy, để hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương, cần giải quyết tốt các vấn đề nêu trên.

** Đối với vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương:*

Lý luận và thực tiễn cho thấy, vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước của chính quyền trung ương tỏ ra kém hiệu quả khi áp dụng vào chính quyền địa phương. Sự thiếu hiệu quả này thực chất đến từ việc cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương của chính quyền trung ương chịu ảnh hưởng nhiều bởi nguyên tắc tập quyền.

Rõ ràng là việc tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước theo mô hình tập quyền (tập quyền Xã hội chủ nghĩa) từ lâu đã cho thấy sự lỗi thời, không thể đáp ứng được những nhu cầu của thời đại mới. Mặc dù Đảng và Nhà nước ta chưa thừa nhận mô hình phân quyền, chủ trương đẩy mạnh phân cấp, phân quyền vẫn được xem là một bước chuyển đổi quan trọng và cần thiết trong việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước trong bối cảnh hướng đến một nhà nước pháp quyền. Tuy nhiên, chính từ việc vẫn chịu quá nhiều ảnh hưởng từ mô hình tập quyền dẫn đến nhiều khó khăn trong việc giải quyết mối quan hệ giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương và nhân dân, trong đó bao gồm hoạt động

kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương. Vì vậy, hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương – tiếp cận theo xu hướng phân quyền là cần thiết và quan trọng.

** Đối với cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương*

Trong hoạt động tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước ở Việt Nam, chính quyền địa phương hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, theo đó Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong mối quan hệ với nhà nước trung ương – địa phương, là cơ quan chấp hành, trong mối quan hệ với nhân dân địa phương lại là cơ quan do nhân dân lập ra, phục vụ cho lợi ích của nhân dân và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Tổ chức và thực thi quyền lực của chính quyền địa phương như trên, khiến cho việc xác định thẩm quyền, trách nhiệm của chính quyền địa phương trở nên khó khăn, thậm chí xuất hiện sự chồng chéo. Chính điều này, khiến cho cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương tỏ ra thiếu hiệu quả, xuất hiện tình trạng địa phương cục bộ, tham nhũng, lạm quyền.

Vì vậy, muốn hoàn thiện được cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương, theo quan điểm của tác giả, trước hết cần phát huy tính tự chủ của chính quyền địa phương. Thực tế, hoạt động phân cấp phân quyền cho chính quyền địa phương hiện nay chỉ dừng lại ở một số lĩnh vực nhất định. Theo xu thế chung của các quốc gia có cơ chế kiểm soát quyền lực ở địa phương hiệu quả, chính quyền địa phương thường là chính quyền địa phương tự quản.

** Đối với hoạt động xét xử của Tòa án*

Nguyên tắc độc lập của Tòa án ở Việt Nam chưa được tuân thủ một cách triệt để, trong đó, các quyết định của Tòa án các cấp khó tránh khỏi sự phụ thuộc vào chỉ dẫn của cơ quan cấp trên và các cơ quan khác. Hơn nữa, Tòa án được tổ chức theo cấp hành chính gây khó khăn cho công tác xét xử. Do Tòa án địa phương được tổ chức theo cấp hành chính nên chịu sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng ở địa phương, chịu sự giám sát của Hội đồng nhân dân, khiến các thẩm phán Tòa án địa phương rất ngại xử các vụ án hành chính vì liên quan đến những quyết định hành chính, hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân.

Việc không hoàn toàn độc lập trong tư pháp cũng như cơ cấu Tòa án theo lãnh thổ như hiện nay, khiến cho hoạt động kiểm soát quyền lực trở nên khó khăn

Như vậy, để Tòa án hoạt động độc lập, tránh các tác động đến tính khách quan trong xét xử, đặc biệt đối với các vụ án hành chính liên quan đến quyết định của Ủy ban nhân dân, chủ tịch ủy ban nhân dân – cơ chế kiểm soát quyền lực chính quyền địa phương hiệu quả, theo quan điểm của tác giả, cần thiết kế hệ thống tòa án theo hướng Tòa án theo lãnh thổ chứ không theo hình thức tổ chức theo cấp hành chính như hiện nay, để làm được như vậy, bên cạnh đó thừa nhận nguyên tắc phân quyền trong đó phân chia quyền lực nhà nước thành các nhánh hành pháp, lập pháp, tư pháp rõ ràng, có sự kiểm chế đối trọng lẫn nhau.

* Hoạt động giám sát phản biện xã hội của nhân dân

Nhân dân giám sát, phản biện xã hội thông qua việc thực hiện dân chủ trực tiếp bằng hình thức bầu cử và gián tiếp thông qua thiết chế chính trị, chính trị - xã hội, bao gồm: Mặt trận tổ quốc, thanh tra nhân dân và phương tiện thông tin đại chúng. Hoạt động giám sát của nhân dân thực hiện dưới nhiều hình thức, song trong nhiều trường hợp vẫn tỏ ra chưa hiệu quả, mang nặng tính hình thức.

Nhân dân địa phương giám sát, kiểm tra tính đúng đắn của các quyết định, hành vi do chính quyền địa phương thực hiện thông qua các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội và phương tiện thông tin đại chúng. Tuy nhiên, thiếu cơ chế phân cấp, phân quyền cho địa phương cũng đồng nghĩa hạn chế vị thế, vai trò của các tổ chức, thiết chế này trong việc giám sát chính quyền địa phương. Thực vậy, các tổ chức, thiết chế kể trên đều chịu sự kiểm soát, quản lý tập trung, thống nhất từ trung ương. Trong khi đó, các tổ chức xã hội mặc dù có vị thế độc lập hơn so với các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, nhưng cũng gặp phải nhiều trở ngại, thách thức trong việc thực hiện chức năng giám sát xã hội.

Lý luận và thực tiễn chỉ ra rằng, trong bối cảnh nước ta đang xây dựng nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa hướng đến dân chủ, thì đảm bảo dân chủ - mà trước hết là dân chủ ở cấp địa phương là hết sức cần thiết. Tiếp cận dưới góc độ kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương cho thấy, dân chủ ở cấp địa phương

chỉ được đảm bảo khi xây dựng được các cơ chế kiểm soát quyền lực cho nhân dân phù hợp và đáp ứng được các nhu cầu của thời đại mới.

3.2. Kiến nghị giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương từ thực tiễn tỉnh Thừa Thiên Huế

3.2.1. Các giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương của chính quyền trung ương

Với quan điểm hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương của chính quyền trung ương, tiếp cận theo nguyên tắc phân quyền, tác giả đưa ra một số kiến nghị, cụ thể

Thứ nhất, cần đẩy mạnh phân cấp phân quyền và cải cách mô hình Chính quyền địa phương theo hướng tiếp thu từ nguyên tắc phân quyền. Theo đó, quy định rõ hơn nữa thẩm quyền mà địa phương được phân cấp thông qua luật định. Các vấn đề phân cấp cần tập trung vào các hoạt động phục vụ lợi ích của nhân dân địa phương, đặc biệt cần quy định rõ vấn đề phân cấp ngân sách. Tránh trường hợp có sự trùng lặp trong hoạt động giữa chính quyền địa phương với trung ương. Việc này, một mặt đảm bảo được sự phân cấp, phân quyền mạnh mẽ cho địa phương, mặt khác tạo cơ sở pháp lý chặt chẽ cho hoạt động giám sát, kiểm tra của trung ương đối với địa phương. Để thực hiện được công việc này, cần làm tốt các vấn đề phân cấp: (1) Xác định được những công việc chỉ có chính quyền trung ương được quyết định, thực hiện; (2) Cần quy định rõ, chi tiết các lĩnh vực chỉ thuộc quyền thực hiện của từng địa phương thông qua luật định; (3) Giao toàn quyền quyết định và tự chịu trách nhiệm cho chính quyền địa phương với các vấn đề phát sinh trong phạm vi địa phương mà không trái với các văn bản của chính quyền trung ương [7, tr198].

Thứ hai, cần xác định lại cơ chế chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương. Theo mô hình phân quyền, địa phương chỉ chịu sự giám sát của trung ương thông qua hình thức kiểm tra, giám sát. Hoạt động chịu trách nhiệm được đặt ra giữa chính quyền địa phương đối với nhân dân và tòa án. Pháp luật Việt Nam hiện nay đang có sự ảnh hưởng bởi nguyên tắc tập quyền khi quy định chính

quyền địa phương hoạt động và chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước cấp trên và nhân dân, nhưng lại không quy định chế tài cho vấn đề chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước cấp trên. Nói cách khác, dường như đang có sự nhầm lẫn giữa hoạt động chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương với việc kiểm soát của chính quyền trung ương ở Việt Nam.

Thứ ba, chủ động xây dựng các chuyên đề giám sát phù hợp với tình hình thực tế nhưng vẫn đảm bảo được tính hệ thống, liên tục. Bên cạnh việc xây dựng chuyên đề giám sát thông thường theo từng năm, nên xây dựng cả việc giám sát chuyên đề theo giai đoạn.

Thứ tư, nâng cao nhận thức về phân cấp phân quyền. Cần tiếp tục nhận thức đúng đắn về phân cấp, phân quyền trong giai đoạn hiện nay nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trên các lĩnh vực, phục vụ tốt hơn nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và của địa phương. Việc phân cấp phải bảo đảm nguyên tắc việc của cấp này không được trùng lặp với cấp khác, việc của trung ương không trùng với việc của địa phương. Cần có quan niệm đúng về vị trí, vai trò, chức năng của Hội đồng nhân dân - cơ quan quyết nghị và giám sát những loại việc được phân cấp ở địa phương, giám sát việc thực hiện Hiến pháp và pháp luật ở địa phương.

Thứ năm, bảo đảm sự quản lý thống nhất từ trung ương tới cơ sở tạo ra chính quyền thống nhất, hùng mạnh, tránh hiện tượng không kiểm soát được đối với sự phát triển của địa phương, của chính quyền địa phương. Quá trình phân cấp phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa trung ương với địa phương theo chiều dọc, giữa các ngành theo chiều ngang. Giữa trung ương và địa phương, giữa các ngành và các cấp chính quyền phải luôn có sự phối hợp, giúp đỡ lẫn nhau, kiểm tra, giám sát lẫn nhau để cùng phát triển vì mục tiêu chung dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

Thứ sáu, về giải pháp xây dựng pháp luật. Chủ trương xuyên suốt của Đảng và nhà nước ta trong vấn đề phân cấp phân quyền giữa trung ương – địa phương theo xu hướng tiếp thu có chọn lọc các hạt nhân cơ bản của nguyên tắc phân

quyền, vì vậy cần xem xét đến việc điều chỉnh nguyên tắc hoạt động tổ chức bộ máy nhà nước ”quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp” theo định hướng rõ ràng giữa sự thống nhất và phân công quyền lực. Ngoài ra, đối với các chính sách, quy định về phân cấp quyền lực cho địa phương, cần thiết phải ban hành các văn bản hướng dẫn cụ thể, nhanh chóng, kịp thời, tránh tình trạng cấp chính quyền địa phương khi áp dụng các quy định của nhà nước trung ương có sự lúng túng, đôi khi là tự giải thích dẫn đến một số sai phạm như thời gian vừa qua.

3.2.2. Các giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm soát của các cơ quan nhà nước địa phương

* Đối với hoạt động kiểm soát quyền lực của Hội đồng nhân dân

Cần nâng cao vai trò, vị thế thực sự của Hội đồng nhân dân trong việc quyết định các vấn đề của địa phương, giám sát việc thực thi chính sách, pháp luật của cơ quan hành chính tại địa phương. Để nâng cao vai trò, vị thế của Hội đồng nhân dân, trước hết cần phải đổi mới cơ chế bầu cử để đảm bảo quyền bầu cử thực chất của nhân dân. Tiếp đến cần đổi mới cơ chế tổ chức của Hội đồng nhân dân theo hướng nâng cao tính độc lập của Hội đồng nhân dân so với Ủy ban nhân dân, đặc biệt cần phải 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 Hội đồng nhân dân với tư cách là thiết chế tự quản địa phương.

Các Ban của Hội đồng nhân dân cần chủ động trong công tác thẩm tra, bảo đảm kết quả thẩm tra toàn diện, sát thực, có tính phản biện, làm cơ sở để Hội đồng nhân dân thảo luận và quyết định các vấn đề lớn, quan trọng của địa phương.

Hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân trong các nhiệm kỳ đã góp phần tích cực vào việc thực hiện nhiệm vụ của Hội đồng nhân dân và đóng góp tích cực đối với chất lượng và hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân. Nhiều đề xuất và các giải pháp của Thường trực Hội đồng nhân dân và các Ban của Hội đồng đã tháo gỡ khó khăn cho Hội đồng nhân dân. Tuy nhiên, để nâng cao chất

lượng và hiệu quả giám sát của Hội đồng nhân dân, cần phải coi công tác kiểm tra, giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân và các Ban của Hội đồng nhân dân là một việc làm thường xuyên. Thường trực Hội đồng nhân dân phải chủ động, sáng tạo tìm ra biện pháp hợp lý để đẩy mạnh hoạt động của Hội đồng nhân dân. Cần phân công hợp lý cho các Ban trong công tác giám sát, trong việc tiếp công dân nhằm đảm bảo cho pháp luật và nghị quyết của Hội đồng nhân dân được thực hiện nghiêm chỉnh, góp phần tháo gỡ kịp thời những khó khăn, vướng mắc cho cơ sở, động viên, khuyến khích cơ sở phát huy những mặt tốt, và chỉ ra được những sai sót cần kịp thời sửa chữa. Từ đó mà tạo được mối quan hệ tốt và gắn bó giữa Hội đồng nhân dân và các đơn vị được giám sát. Thường trực Hội đồng nhân dân cần lựa chọn những nội dung có tính thời sự để thảo luận tại các phiên họp; quan tâm đến công tác thông tin, tuyên truyền, cách thức điều hành phiên họp để đạt đến kết quả cuối cùng là các kết luận, quyết định của Thường trực Hội đồng nhân dân được ban hành và thực hiện nghiêm túc. Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh cần tiếp tục đổi mới và chủ động, sáng tạo hơn nữa trong việc chỉ đạo, điều hòa, phối hợp giữa các Ban, Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân trong việc xây dựng chương trình, kế hoạch giám sát, bảo đảm không chồng chéo về thời gian, địa điểm, nội dung, đối tượng giám sát. Hội đồng nhân dân tăng cường giám sát chuyên đề, tập trung giải quyết các vấn đề bức xúc ở địa phương, đáp ứng nguyện vọng của cử tri; nội dung giám sát phải thiết thực, cụ thể, trong giám sát phải có sự thảo luận, chất vấn để làm rõ nguyên nhân tồn tại yếu kém, có biện pháp để giải quyết, khắc phục hoặc kiến nghị với cấp có thẩm quyền giải quyết.

Hội đồng nhân dân cấp tỉnh cần tiếp tục nâng cao vai trò, trình độ, kỹ năng hoạt động của đại biểu Hội đồng nhân dân bởi Đại biểu Hội đồng nhân dân phải gắn bó với cử tri, vừa lắng nghe và phản ánh trung thực ý kiến, nguyện vọng của cử tri, vừa giám sát, vừa tác động và đôn đốc các cơ quan có thẩm quyền giải quyết thoả đáng các ý kiến, nguyện vọng của cử tri. Hội đồng nhân dân phải có trách nhiệm nâng cao năng lực và trách nhiệm cho đại biểu Hội đồng nhân dân như tổ chức các lớp tập huấn, bồi dưỡng, tạo điều kiện cho đại biểu tham gia hoạt

động giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân và các Ban của Hội đồng nhân dân; quan tâm đến công tác tuyên truyền, phổ biến và triển khai thực hiện Nghị quyết của Hội đồng nhân dân; chú trọng khâu giám sát việc tổ chức thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân; tiếp tục nâng cao chất lượng bộ máy tham mưu giúp việc cho Hội đồng nhân dân. Hơn nữa, Hội đồng nhân dân cần làm tốt công tác hậu giám sát. Công tác giám sát sẽ kém hiệu quả nếu các kiến nghị sau giám sát không được các cơ quan tiếp thu và nghiêm túc thực hiện. Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban Hội đồng nhân dân cần tăng cường hơn nữa công tác giám sát, đôn đốc việc thực hiện kết luận giám sát của các đối tượng giám sát, cần thiết phải tổ chức tái giám sát và đề nghị cơ quan có thẩm quyền có biện pháp xử lý đối với trường hợp không thực hiện nghiêm túc kết luận giám sát.

Cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban mặt trận tổ quốc, Ủy ban nhân dân, tạo điều kiện để Hội đồng nhân dân thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình. Tiếp tục đổi mới công tác tổ chức và điều hành kỳ họp, giảm thời gian đọc báo cáo, tờ trình, dành nhiều thời gian để đại biểu tham gia thảo luận, chất vấn và trả lời chất vấn tại các kỳ họp. Nội dung, chương trình kỳ họp phải được chuẩn bị chu đáo, đầy đủ; hạn chế việc bổ sung, rút khỏi chương trình kỳ họp những nội dung đã được thông nhất. Tài liệu kỳ họp phải được gửi đến Thường trực Hội đồng nhân dân đầy đủ, đúng thời gian quy định. Hội đồng nhân dân cần thường xuyên đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát, khảo sát của Thường trực, các ban Hội đồng nhân dân; việc xem xét, giải quyết và trả lời các ý kiến, kiến nghị của cử tri.

* Đối với hoạt động báo cáo, tự chịu trách nhiệm của Ủy ban nhân dân tỉnh

Hoàn thiện các chế định luật liên quan đến cơ chế chịu trách nhiệm của Ủy ban nhân dân, cần thống nhất nguyên tắc: Ủy ban nhân dân là cơ quan chấp hành và chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân.

Việc quy định trách nhiệm tập thể của Ủy ban nhân dân trước hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên hiện nay còn mang tính chung, vì vậy Luật cần quy định cụ thể hơn về các hình thức chế tài cơ sở và trình tự áp dụng.

Luật cần quy định rõ hơn nội dung trách nhiệm của chủ tịch Ủy ban nhân dân, đặc biệt là chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, tránh chồng chéo thẩm quyền, lẫn tránh trách nhiệm. Hiến pháp cần ghi nhận trách nhiệm của tập thể Ủy ban nhân dân trong trường hợp chủ tịch Ủy ban nhân dân bị xử lý các hình thức trách nhiệm xuất phát từ nguyên tắc chế độ Thủ trưởng mà chúng ta đang vận dụng. Có như vậy mới bảo đảm vai trò lãnh đạo thực sự của người đứng đầu Ủy ban nhân dân và tạo ra một sự nhất quán trong các quy định của pháp luật hiện hành.

Đối với các thành viên của Ủy ban nhân dân, mặc dù luật quy định phải chịu trách nhiệm trước Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân nhưng lại không quy định hình thức trách nhiệm cụ thể và trình tự áp dụng các loại trách nhiệm đó. Vì thế, trong luật cần phải nêu rõ và đưa ra các quy định cụ thể hơn

Đối với hoạt động báo cáo của Ủy ban nhân dân trước Hội đồng nhân dân về việc triển khai Nghị Quyết, chủ trương Hội đồng nhân dân, cần cụ thể hơn, tránh việc báo cáo chung chung, chủ yếu báo cáo các hoạt động đã được triển khai và đạt được. Cần tăng cường báo cáo các tồn tại, khó khăn trong công tác của Ủy ban nhân dân từ đó giúp đưa ra các nhận định, giải pháp hợp lý, kịp thời.

* Đối với hoạt động xét xử của Tòa án nhân dân

Đổi mới tổ chức Tòa án nhằm nâng cao vị thế, tính độc lập tư pháp, đặc biệt trong mối quan hệ với các cơ quan chính quyền địa phương. Tòa án cần được trao thẩm quyền rộng rãi hơn trong việc kiểm soát chính quyền địa phương như phân định thẩm quyền trung ương - địa phương, kiểm soát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan trung ương cũng như địa phương. Đặc biệt, cần chú trọng việc hoàn thiện các quy định của pháp luật về vai trò và thẩm quyền của Tòa hành chính trong việc giải quyết mối quan hệ giữa nhân dân địa phương với cơ quan hành chính địa phương. 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 chính quyền địa phương mới trở nên hiệu quả, tránh được tâm lý e dè, cả nể.

Để thực hiện tốt nhiệm vụ này, đòi hỏi “Thẩm phán, Hội thẩm xét xử độc

lập và chỉ tuân theo pháp luật; nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của Thẩm phán, Hội thẩm”¹. Đây là nguyên tắc quan trọng, có giá trị phổ biến đối với tổ chức và hoạt động của hệ thống Tòa án trên thế giới, phù hợp với các Công ước quốc tế mà Việt Nam tham gia. Việc “nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của Thẩm phán, Hội thẩm” sẽ làm cho quyền hạn và tính độc lập của Thẩm phán, Hội thẩm được tăng lên.

Sự độc lập của Thẩm phán là hạt nhân của Tòa án. Nhưng nguyên tắc này không thể chỉ dừng lại ở chỗ kêu gọi hay áp đặt nghĩa vụ lên Thẩm phán phải độc lập, bởi vì điều đó sẽ là không thực tế nếu như Thẩm phán không được hưởng những biện pháp bảo đảm cho mình có thể độc lập được. Vì vậy, cần chú trọng xây dựng những quy định cho Thẩm phán có những quyền hoặc những điều kiện đảm bảo để họ có thể độc lập.

Trước hết, Thẩm phán vừa phải có trình độ hiểu biết pháp luật sâu sắc, vừa phải có bản lĩnh và tinh thần tôn trọng công lý. Bên cạnh đó, cần phải bảo đảm sự độc lập của Thẩm phán với lãnh đạo cơ quan Tòa án; độc lập của Tòa án cấp dưới với Tòa án cấp trên; độc lập của Tòa án với Viện kiểm sát và cơ quan điều tra... Điều này đặt ra yêu cầu: Thẩm phán phải đủ năng lực và điều kiện làm việc; Thẩm phán có lợi ích liên quan tới vụ án thì không được xét xử; Thẩm phán phải chịu trách nhiệm về phán quyết của mình; chế độ đãi ngộ cho Thẩm phán phải được bảo đảm... Và đặc biệt là nhiệm kỳ Thẩm phán phải vững chắc và lâu dài [14].

Bên cạnh đó cần tiếp tục tăng cường công tác giáo dục chính trị tư tưởng cho đội ngũ cán bộ, công chức Tòa án nhân dân hai cấp, quán triệt, triển khai thực hiện nghiêm túc bản đăng ký cam kết không tham nhũng, lãng phí, không để xảy ra những biểu hiện "tự diễn biến", "tự chuyển hóa" trong nội bộ theo tinh thần Nghị quyết số 04-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII và Chỉ thị 05-CT/TW của Bộ Chính trị. Đẩy mạnh việc học tập và làm theo tư tưởng, đạo đức, phong cách Hồ Chí Minh; thực hiện nghiêm túc “quy tắc ứng xử của cán bộ,

¹ khoản 2, Điều 103 Hiến pháp 2013

công chức Tòa án nhân dân”, quyết tâm phấn đấu hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ được giao.

Cần có chế tài áp dụng riêng dành cho các thẩm phán theo nguyên tắc khoa học, chế độ trách nhiệm rõ ràng, thể hiện rõ nguyên tắc dân chủ và bình đẳng, đảm bảo cả chất và lượng hoạt động, về uy tín của hệ thống tư pháp trong nhà nước Xã hội chủ nghĩa để ngăn cản hiện tượng tiêu cực.

3.2.3. Giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương của Đảng và nhân dân

* Hoạt động kiểm soát của Đảng

Để công tác kiểm tra, giám sát của Đảng góp phần tích cực trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng trong Đảng thời gian tới, cần thực hiện đồng bộ một số giải pháp:

Một là, nâng cao nhận thức cho các cấp uỷ trong việc xác định rõ vai trò, trách nhiệm của mình, từ đó có quyết tâm chính trị cao trong việc lãnh đạo, chỉ đạo, tổ chức thực hiện và kiểm tra, giám sát việc đấu tranh phòng, chống tham nhũng có trọng tâm, trọng điểm đối với tổ chức đảng cấp dưới và đảng viên. Ban hành quy chế phối hợp và chỉ đạo các tổ chức đảng, Uỷ ban kiểm tra các cấp và các ban, ngành có liên quan thực hiện tốt công tác kiểm tra, giám sát trong việc đấu tranh phòng, chống tham nhũng. Cấp uỷ các cấp tăng cường công tác kiểm tra, giám sát đối với tổ chức đảng cấp dưới và đảng viên trong việc chấp hành Nghị quyết, Chỉ thị, quy định của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về phòng, chống tham nhũng để chủ động phòng ngừa tham nhũng, kịp thời phát hiện dấu hiệu vi phạm của tổ chức đảng và đảng viên để kiểm tra, xử lý chỉ đạo Uỷ ban kiểm tra xem xét xử lý theo thẩm quyền. Trước mắt, ban hành quy định xử lý trách nhiệm người đứng đầu cấp uỷ, tổ chức đảng để xảy ra tham nhũng, lãng phí nghiêm trọng trong địa phương, đơn vị, tổ chức do mình trực tiếp phụ trách; quy định xử lý kỷ luật đối với đảng viên vi phạm về tham nhũng. Nghiên cứu kết hợp tổ chức và hoạt động kiểm tra của Đảng với các cơ quan thanh tra, điều tra để tăng cường hiệu lực đấu tranh phòng, chống tham nhũng.

Hai là, cấp uỷ các cấp đẩy mạnh chỉ đạo, kiểm tra các ban của cấp uỷ thực hiện tốt công tác kiểm tra, giám sát đối với tổ chức đảng cấp dưới và đảng viên góp phần thực hiện tốt công tác đấu tranh, phòng chống tham nhũng. Chỉ đạo các tổ chức cơ sở đảng tăng cường công tác quản lý, giáo dục, giám sát, kiểm tra cán bộ, đảng viên, kết hợp chặt chẽ với việc thực hiện tốt chế độ tự phê bình và phê bình để chủ động phòng ngừa, ngăn chặn vi phạm tham nhũng; đưa nội dung chống tham nhũng thành một nội dung của tự phê bình và phê bình trong sinh hoạt đảng; kịp thời phát hiện hành vi tham nhũng của cán bộ, đảng viên từ khi mới manh nha để nhắc nhở, uốn nắn, ngăn chặn kịp thời; nếu phát hiện có vi phạm thì tiến hành kiểm tra hoặc báo cáo tổ chức đảng có thẩm quyền, kiểm tra, kết luận và xử lý nghiêm minh.

Ba là, cấp uỷ các cấp tăng cường chỉ đạo, tạo điều kiện về mọi mặt cho uỷ ban kiểm tra của cấp mình thực hiện tốt công tác kiểm tra, giám sát trong việc đấu tranh phòng, chống tham nhũng. Tạo điều kiện về cơ sở vật chất, phương tiện làm việc, tăng cường cán bộ cho uỷ ban kiểm tra các cấp để có đủ khả năng thực hiện tốt công tác kiểm tra, giám sát trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng. Chỉ đạo uỷ ban kiểm tra các cấp bám sát các nghị quyết, chỉ thị của Đảng, của cấp uỷ cấp trên và của cấp mình để chủ động có chương trình, kế hoạch và tổ chức thực hiện có kết quả công tác kiểm tra, giám sát trong việc đấu tranh phòng, chống tham nhũng. Tập trung thực hiện tốt việc giám sát các tổ chức đảng cấp dưới và đảng viên, trước hết là cấp uỷ viên cùng cấp, cán bộ thuộc diện cấp uỷ cùng cấp quản lý để nắm chắc tình hình, kịp thời phát hiện dấu hiệu vi phạm từ khi còn mới manh nha để uốn nắn nhắc nhở, cảnh báo, chủ động phòng ngừa vi phạm; nếu có dấu hiệu vi phạm thì tiến hành kiểm tra, xem xét, xử lý kịp thời, nghiêm minh. Cần xác định trọng tâm, trọng điểm, lĩnh vực, địa bàn, nội dung, đối tượng cần tập trung giám sát, kiểm tra để đấu tranh phòng, chống tham nhũng có hiệu quả. Khi cần thiết, có thể thành lập các đoàn công tác liên ngành giữa Uỷ ban kiểm tra của Đảng với thanh tra, kiểm toán, công an, kiểm sát để phối hợp xử lý các vụ tham nhũng, lãng phí nghiêm trọng và công khai kết quả xử lý của các đoàn công tác này.

Ủy ban kiểm tra các cấp tăng cường công tác kiểm tra tài chính đảng đối với cấp uỷ cấp dưới và của cơ quan tài chính cấp uỷ cùng cấp để chủ động phòng, ngừa, ngăn chặn xảy ra tham nhũng trong nội bộ Đảng. Chủ động phối hợp với các tổ chức đảng và các ngành có chức năng để thực hiện tốt công tác kiểm tra, giám sát trong việc đấu tranh phòng, chống tham nhũng. Coi trọng thực hiện nhiệm vụ kiểm tra tổ chức đảng cấp dưới và đảng viên khi có dấu hiệu vi phạm, trước hết là cấp uỷ viên cùng cấp, cán bộ thuộc diện cấp uỷ cùng cấp quản lý có dấu hiệu vi phạm về tham nhũng. Giải quyết khẩn trương những đơn thư tố cáo đối với tổ chức đảng và đảng viên có dấu hiệu vi phạm về tham nhũng. Tập trung phân loại, giải quyết kịp thời những tố cáo tham nhũng đã xảy ra từ nhiều năm trước, có tính chất phức tạp, nghiêm trọng, liên quan đến các bộ chủ chốt ở các cấp, nhất là các trường hợp liên quan đến nhân sự cấp uỷ các cấp và nhân sự Đại biểu Quốc hội khoá XIII và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ tới. Kịp thời xem xét, kết luận và xử lý nghiêm minh đối với những trường hợp có vi phạm đến mức phải xử lý. Thiết lập đường dây nóng để tiếp nhận đơn thư tố cáo các hành vi tham nhũng của cán bộ, đảng viên để xử lý kịp thời.

Bốn là, kiện toàn tổ chức bộ máy cơ quan Ủy ban kiểm tra và đội ngũ cán bộ kiểm tra các cấp theo hướng vừa tinh gọn, vừa đủ mạnh để thực hiện tốt nhiệm vụ được giao. Về lâu dài, cần tăng cường đội ngũ cán bộ làm công tác giám sát có đủ phẩm chất, năng lực, kỹ năng công tác theo hướng chuyên nghiệp hoá và tổ chức bộ máy đơn vị làm công tác giám sát ở Ủy ban kiểm tra từ cấp quận, huyện và tương đương trở lên độc lập với công tác kiểm tra.

Năm là, cấp uỷ các cấp chỉ đạo Ủy ban kiểm tra cấp mình và cấp dưới thuộc phạm vi lãnh đạo, quản lý nghiên cứu xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu về đảng viên vi phạm, trong đó có cơ sở dữ liệu về đảng viên vi phạm về tham nhũng. Chủ động phối hợp với các cơ quan thanh tra, kiểm toán, điều tra, giám sát, truy tố, xét xử để thu thập, cập nhật kịp thời thông tin, tài liệu về cán bộ, đảng viên, công chức tham nhũng để phục vụ công tác quản lý, giám sát, kiểm tra, chủ động phòng ngừa vi phạm tham nhũng. Bên cạnh đó, cần tăng cường nghiên cứu học tập

kinh nghiệm của các nước trên thế giới về hoạt động phòng, chống tham nhũng.

Sáu là, để tiếp tục triển khai thực hiện có hiệu quả Nghị quyết Trung ương 3 khoá X về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí và Nghị quyết Trung ương 5 khoá X về tăng cường công tác kiểm tra, giám sát của Đảng, Chiến lược quốc gia về phòng, chống tham nhũng, Chiến lược công tác kiểm tra, giám sát của Đảng đến năm 2020. Ban hành các quy định để làm cơ sở pháp lý cho việc thực hiện công tác kiểm tra, giám sát trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng trong Đảng, bao gồm: Quy định về quản lý đảng viên; Quy chế thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong Đảng; Quy định về chế độ tự phê bình và phê bình trong Đảng; Quy chế thực hiện dân chủ trong Đảng; Quy chế giám sát trong Đảng và Quy chế về Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể chính trị và nhân dân tham gia giám sát tổ chức đảng và đảng viên; Quy chế về bảo vệ, khen thưởng người dũng cảm đấu tranh chống tham nhũng, tố cáo đúng

* Hoạt động kiểm soát của nhân dân thông qua cơ chế dân chủ

Thứ nhất, tiến hành xây dựng, hoàn thiện và nâng cao hiệu quả pháp luật về các cơ chế giám sát của nhân dân theo hướng tập trung nâng cao khả năng giám sát của nhân dân đối với chính quyền địa phương, quy định rõ các hình thức trách nhiệm của chính quyền địa phương trước nhân dân và có cơ chế bảo đảm thực thi các hình thức này trên thực tế. Nâng cao vị thế, tính độc lập và vai trò phản biện xã hội của các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương. Việc thừa nhận chế định chính quyền địa phương trong Hiến pháp và luật đã cho thấy xu hướng phân quyền ở nước ta hiện nay. Vì vậy mà phát huy tính dân chủ nên được xem là vấn đề trọng tâm trong hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương như đúng tính chất của nó.

Thứ hai, quy định cụ thể hơn quyền bãi nhiệm đại biểu của cử tri trong luật bầu cử. Như đã phân tích, hoạt động bầu cử được xem là cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương hữu hiệu của nhân dân. Trên thực tế, nhân dân chỉ mới tham gia vào hoạt động bầu cử để chọn ra đại biểu có khả năng bảo vệ quyền lợi cho mình. Tuy nhiên, song song với hoạt động bầu, hoạt động bãi nhiệm cũng là

một hình thức nhằm hạn chế sự lạm dụng quyền lực của đại biểu, vì vậy quy định việc bãi nhiệm là hoạt động được tổ chức bởi Quốc hội và Hội đồng nhân dân làm hạn chế quyền làm chủ của nhân dân.

Thứ ba, nâng cao nhận thức và ý thức của nhân dân về quyền làm chủ của mình, thực hiện giám sát xã hội ở địa phương tốt đảm bảo dân chủ. Cốt lõi của hành động dân chủ là sự tham gia của các công dân một cách tích cực và tự nguyện vào đời sống cộng đồng, cần có sự tham gia rộng rãi của đông đảo dân chúng, nếu không dân chủ sẽ bị tàn lụi và trở thành đặc quyền của một số nhóm người và tổ chức. Quyền và nghĩa vụ của công dân gắn bó với nhau chặt chẽ, thực hiện các quyền của một cá nhân cũng đồng thời là trách nhiệm của họ phải bảo vệ và thực hiện các quyền đó của chính họ và của người khác. Bởi vậy trong hoạt động phản biện, người dân phải thực hiện với tinh thần trách nhiệm, lắng nghe lời giải thích, những thông tin được cung cấp của Đảng và chính quyền các cấp về sự kiện mình nêu lên. Cần tìm hiểu những điều kiện khó khăn, hoàn cảnh lịch sử cụ thể khiến sự kiện đó đã diễn ra không như mong muốn của người dân [28, truy cập ngày 24/5/2018].

* Hoạt động giám sát, phản biện xã hội của Ủy Ban mặt trận tổ quốc

Tăng cường nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn, nâng cao nhận thức trong toàn xã hội, trọng tâm là trong hệ thống chính trị về công tác giám sát của Mặt trận tổ quốc Việt Nam.

Một trong những việc làm quan trọng trước mắt là nâng cao nhận thức về giám sát của Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội cho cả hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở. Các cấp ủy đảng, cán bộ công chức, đội ngũ cán bộ chuyên trách của Mặt trận và nhân dân cần nhận thức đúng về giám sát của Mặt trận tổ quốc Việt Nam. Giám sát của Mặt trận tổ quốc Việt Nam nhằm mục đích kiểm soát hoạt động của cá nhân, tổ chức có thẩm quyền trong thực hiện chính sách, phản ánh ý chí và nguyện vọng của xã hội, của nhân dân. Việc tiếp thu những ý kiến giám sát đồng nghĩa với tôn trọng dân chủ, tôn trọng Nhân dân và tất yếu có sự ủng hộ của đông đảo quần chúng Nhân dân, của xã hội, góp phần hạn

chế được tình trạng phản ứng xã hội tự phát. Biết cầu thị, tiếp thu ý kiến, kiến nghị xuất phát từ hoạt động giám sát của Mặt trận tổ quốc Việt Nam là điều rất quan trọng để việc thực hiện chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước luôn phù hợp với thực tế, với ý chí và nguyện vọng của Nhân dân.

Trong việc nâng cao nhận thức về giám sát của Mặt trận tổ quốc Việt Nam, cần đặc biệt chú trọng việc nâng cao nhận thức và hiểu biết về kỹ năng giám sát của đội ngũ cán bộ Mặt trận (gồm cả đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức của các cơ quan Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam và của các tổ chức thành viên của Mặt trận ở các cấp). Cần chú trọng công tác nghiên cứu, tuyên truyền, tăng số lượng bài viết về công tác giám sát của Mặt trận tổ quốc Việt Nam trên các báo, tạp chí và các ấn phẩm khác của Mặt trận tổ quốc Việt Nam và của các tổ chức thành viên. Tiếp tục hoàn thiện cuốn “Sổ tay công tác giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam” để trang bị kiến thức, kỹ năng về giám sát, phản biện xã hội cho đội ngũ cán bộ Mặt trận.

Trong tổ chức thực hiện, Mặt trận tổ quốc Việt Nam các cấp cần thực hiện đồng bộ, đa dạng các hình thức giám sát. Luật Mặt trận tổ quốc Việt Nam năm 2015 quy định 4 hình thức giám sát cơ bản của Mặt trận tổ quốc Việt Nam là: Nghiên cứu, xem xét văn bản của cơ quan có thẩm quyền liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân; Tổ chức đoàn giám sát; Thông qua hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân được thành lập ở cấp xã, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng; Tham gia giám sát với cơ quan, tổ chức có thẩm quyền. Tuy nhiên, hiện nay, ở các cấp Mặt trận tổ quốc Việt Nam địa phương và kể cả Trung ương mới chỉ chú trọng vào hình thức giám sát tổ chức đoàn giám sát mà chưa quan tâm thích đáng các hình thức giám sát khác. Trong khi đó, việc tổ chức đoàn giám sát lại có những khó khăn không nhỏ, như: việc tổ chức phức tạp, đòi hỏi nhiều nhân sự tham gia; tốn kém về kinh phí, phương tiện, việc bố trí thời gian. Vì vậy, bên cạnh việc cần tính toán việc sử dụng hình thức giám sát theo đoàn sao cho thật hiệu quả trong những trường hợp thực sự cần thiết, tránh tổ chức tràn lan theo phong trào, thì cần chú trọng sử dụng các hình thức giám sát khác. Trong đó,

cần đặc biệt lưu ý sử dụng hình thức nghiên cứu, xem xét văn bản, giám sát văn bản của cơ quan có thẩm quyền liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân.

Tiếp tục đổi mới về tổ chức bộ máy và các điều kiện bảo đảm cho hoạt động giám sát của Mặt trận tổ quốc Việt Nam.

Mặt trận tổ quốc Việt Nam cần thu hút và sử dụng được những người thực sự có đức, có tài, có dũng khí, dám nói, dám chịu trách nhiệm trong hoạt động giám sát. Mặt trận cần có các biện pháp nâng cao trình độ đội ngũ lãnh đạo Mặt trận các cấp, có chính sách quy hoạch đào tạo, bồi dưỡng và thu hút cán bộ có năng lực, trình độ, phẩm chất, đạo đức. Tập hợp xây dựng một đội ngũ chuyên gia có trình độ chính trị, chuyên môn, có chính kiến, có tư duy độc lập, thực sự có tâm, nắm và hiểu được nguyện vọng chính đáng của nhân dân. Với tổ chức hệ thống Mặt trận chặt chẽ, hợp lý, hoạt động có hiệu quả sẽ thực hiện tốt chức năng giám sát mà Đảng, Nhà nước và Nhân dân mong muốn.

Mặt trận tổ quốc Việt Nam cần phát huy tối đa tiềm năng to lớn của các tổ chức thành viên và các cá nhân tiêu biểu, các nhân sĩ, trí thức, các nhà khoa học, các Hội đồng tư vấn. Đồng thời, thông qua hoạt động của Mặt trận và các tổ chức thành viên, Mặt trận tổng hợp ý kiến, đề nghị, kiến nghị của cử tri và các tầng lớp nhân dân, tập hợp dư luận xã hội. Đây là nguồn thông tin, tư liệu vô cùng phong phú về cả lý luận và thực tiễn để giám sát.

Quá trình tổ chức giám sát phải đảm bảo, tính nhân dân, tính khoa học, khách quan và thiết thực. Yêu cầu trước mắt của Mặt trận tổ quốc Việt Nam hiện nay là phải có hệ thống tiếp nhận và xử lý thông tin tốt trên cơ sở đó để đưa ra những ý kiến của mình. Đồng thời, Mặt trận cần quan tâm phát huy vai trò của báo chí, truyền thông để phản ánh kịp thời, công khai, minh bạch đối với những vấn đề giám sát.

Tiếp tục hoàn thiện phương thức hoạt động và tăng cường sự phối hợp giữa Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, các cơ quan, tổ chức khác trong quá trình giám sát.

Những năm qua, Mặt trận tổ quốc Việt Nam đã có nhiều đóng góp quan trọng trong giám sát quá trình thực thi chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước. Tuy nhiên, phương thức hoạt động của Mặt trận tổ quốc Việt Nam chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn. Để đáp ứng yêu cầu trong giai đoạn mới, trước mắt cần tiếp tục hoàn thiện phương thức hoạt động của Mặt trận tổ quốc Việt Nam (trong đó có hoạt động giám sát) theo hướng đổi mới nội dung, phương thức hoạt động của Mặt trận tổ quốc Việt Nam, tiếp tục mở rộng dân chủ, phát huy vai trò giám sát các tầng lớp nhân dân. Thông qua đó mở rộng dân chủ, phát huy vai trò đoàn kết, tập hợp quần chúng của Mặt trận và các đoàn thể, tăng cường sự đồng thuận xã hội và khối đại đoàn kết toàn dân tộc, thắt chặt mối quan hệ gắn bó mật thiết giữa Đảng, Nhà nước với Nhân dân.

Cần quy định cụ thể hơn nữa mối quan hệ giữa Mặt trận với các tổ chức thành viên và giữa các tổ chức thành viên với nhau trong việc hiệp thương, phối hợp hành động để thực hiện các nhiệm vụ của Mặt trận tổ quốc Việt Nam, trong đó có việc phối hợp thực hiện nhiệm vụ giám sát. Mặt trận tổ quốc Việt Nam cần tăng cường phối hợp với các tổ chức chính trị - xã hội với các cơ quan có chức năng giám sát, thanh tra, kiểm tra để thực hiện quyền giám sát của mình. Đồng thời, cán bộ Mặt trận, các tổ chức chính trị - xã hội cần phải sâu sát hơn với các tầng lớp nhân dân, đoàn viên, hội viên để lắng nghe ý kiến phản ánh của Nhân dân, của hội viên, đoàn viên đối với hoạt động của cơ quan Nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, công chức Nhà nước.

Trong việc phối hợp giám sát của Mặt trận và các tổ chức thành viên, những vấn đề lớn liên quan đến quyền và nghĩa vụ đông đảo các tầng lớp nhân dân, thì Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam các cấp giữ vai trò chủ trì, các tổ chức thành viên hữu quan cùng tham gia. Các vấn đề cụ thể liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của tổ chức chính trị - xã hội nào, tổ chức đó tiến hành giám sát hoặc đề nghị Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên khác cùng tham gia trên cơ sở xác định được trọng tâm, trọng điểm, tránh thực hiện tràn lan, không hiệu quả.

Hoạt động giám sát của Mặt trận tổ quốc Việt Nam chỉ có thể phát huy hiệu quả tốt khi có sự phối hợp và thực hiện một cách đồng bộ với các hoạt động giám sát, thanh tra, kiểm tra, kiểm sát của các cơ quan, tổ chức khác trong hệ thống chính trị. Vì vậy, cần tăng cường sự phối hợp, kết hợp giữa hoạt động giám sát của Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên với hoạt động thanh tra của các cơ quan nhà nước, hoạt động kiểm tra của Đảng và hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp. Đặc biệt, cần chú trọng việc phối hợp giữa hoạt động giám sát của Mặt trận tổ quốc Việt Nam với hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp. Bởi vì, hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân là hoạt động giám sát mang tính quyền lực nhà nước, và do vậy, khi được kết hợp với hoạt động giám sát mang tính của nhân dân, của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam sẽ tạo ra một cơ chế giám sát đồng bộ, có hiệu quả hơn trên thực tế.

Tiểu kết chương 3

Với cách tiếp cận cơ chế kiểm soát quyền lực dưới góc độ phân quyền như hướng nghiên cứu, có thể thấy rằng, việc đặt ra các giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương tại Việt Nam, cụ thể ở cấp tỉnh là tương đối khó khăn. Xuất phát từ các nguyên nhân khách quan của chế độ chính trị, chính sách pháp luật cũng như các nguyên nhân chủ quan đến từ bản thân chủ thể nắm giữ quyền lực nhà nước như ý thức, khả năng, năng lực, sự cống hiến.

Các giải pháp kiến nghị chủ yếu đến từ việc áp dụng triệt để lý thuyết phân quyền theo chiều dọc, trong đó đưa ra các giải pháp nhằm giải quyết mối quan hệ quyền lực của chính quyền trung ương với chính quyền địa phương, cũng như xây dựng hướng đến một chính phủ độc lập, một chính quyền địa phương tự quản ở mức độ cao. Để thực hiện được công việc này, cần có sự phối kết hợp giữa các chủ thể quyền lực như chính quyền trung ương, chính quyền địa phương, nhân dân và cơ quan truyền thông.

KẾT LUẬN

Kiểm soát quyền lực nhà nước là hoạt động trung tâm, nhu cầu tất yếu của tổ chức, thực thi quyền lực nhà nước.

Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương với tư cách là một thành tố trong kiểm soát quyền lực nhà nước đóng vai trò quan trọng trong hoạt động kiểm soát quyền lực. Việc kiểm soát tốt quyền lực nhà nước ở địa phương không những giúp chính quyền trung ương quản lý hiệu quả chính quyền địa phương, mà quan trọng hơn nhằm đảm bảo chất lượng dịch vụ công do địa phương cung ứng, đảm bảo quyền lợi của người dân và tránh sự lạm dụng quyền hạn của cơ quan nhà nước ở địa phương.

Trong khi lý thuyết và thực tiễn tổ chức, thực thi quyền lực nhà nước của các quốc gia trên thế giới đều cho thấy việc áp dụng nguyên tắc phân quyền là cơ sở quan trọng cho việc kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương, thì ở Việt Nam, hiện nay, quan điểm, thể chế pháp lý và thực tiễn tổ chức, thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương lại đang chịu ảnh hưởng lớn bởi nguyên tắc tập quyền. Đây chính là một trong những nguyên nhân cơ bản dẫn đến việc kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương ở Việt Nam vẫn còn có nhiều hạn chế. Vì vậy, cần phải đổi mới cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương theo hướng thúc đẩy phân cấp, phân quyền, đồng thời có các giải pháp bảo đảm vận hành cơ chế này.

Ở Việt Nam, so với kiểm soát quyền lực nhà nước ở trung ương, việc nghiên cứu chính quyền địa phương có phần lỏng lẻo và không sâu sắc. Trong bối cảnh Việt Nam đã ghi nhận mô hình chính quyền địa phương cũng như đẩy mạnh hoạt động phân cấp, phân quyền, việc nghiên cứu cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương là cần thiết và quan trọng nhằm tránh sự lạm quyền ở địa phương. Vì lý do đó, nghiên cứu này mang ý nghĩa lý luận và thực tiễn quan trọng trong việc góp phần hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Quang Anh, *Cơ chế nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở một số nước và những giá trị tham khảo cho Việt Nam*, Tạp chí Tổ chức Nhà nước, http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010073/0/18869/Co_che_nhan_dan_kiem_soat_quyen_luc_nha_nuoc_o_mot_so_nuoc_va_nhung_gia_tri_tham_khao_o_cho_Viet_Nam, truy cập ngày 23/5/2018
2. Nguyễn Văn Cương (2017), *Kinh nghiệm quốc tế về tự quản địa phương và khả năng áp dụng tại Việt Nam* (Sách chuyên khảo), NXB Tư pháp
3. Hoàng Thanh Đạm (2018), *Bàn về tinh thần pháp luật*, Nhà xuất bản Thế giới
4. Nguyễn Xuân Diên, *Để cử tri bãi nhiệm đại biểu không xứng đáng*, Báo điện tử Đại biểu nhân dân, <http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=76&NewsId=379477>, truy cập ngày 16/5/2018
5. Nguyễn Đăng Dung (2016), *Chức năng giám sát của hội đồng địa phương*, Tạp chí Khoa học ĐHQGHN: Luật học, Tập 32, Số 1
6. Nguyễn Đăng Dung (2012), *Hội đồng nhân dân trong Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội
7. Nguyễn Đăng Dung (2014), *Sự hạn chế quyền lực nhà nước*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội
8. Nguyễn Đăng Dung, *Tư pháp độc lập một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Trường Đại học Kiểm sát, <http://tks.edu.vn/thong-tin-khoa-hoc/chi-tiet/119/511>, truy cập 16/5/2018
9. Đại Dương, *Thừa Thiên Huế đứng gần “chót” về chỉ số “tinh năng động và tiên phong của chính quyền tỉnh”*, Báo điện tử Dân trí, <http://dantri.com.vn/kinh-doanh/thua-thien-hue-dung-gan-chot-ve-chi-so-tinh-nang-dong-va-tien-phong-cua-chinh-quyen-tinh-20170714192939365.htm>, truy cập ngày 5/6/2018

10. Đoàn Thị Ngọc Hải, *Quan niệm về kiểm soát và cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*, Bộ Tư pháp, <http://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/ngghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=1929>, truy cập ngày 27/05/2018
11. Nguyễn Long Hải (2017), *Thế chế pháp lý về kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam*, Nxb Phương Nam
12. Hội đồng nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế, *Báo cáo tổng kết cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XIV và bầu cử đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2016 – 2021*
13. Nguyễn Thị Thu Huyền, *Tăng cường hiệu quả giám sát của Hội Đồng nhân dân đối với hoạt động hành chính của cơ quan hành chính tại Thừa Thiên Huế*
14. Nguyễn Phan Khiêm, *Bảo đảm nguyên tắc “Xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật”*: Nhiệm kỳ Thẩm phán phải vững chắc và lâu dài, Báo điện tử Công lý, <http://congly.vn/hoat-dong-toa-an/tieu-diem/bao-dam-nguyen-tac-xet-xu-doc-lap-va-chi-tuan-theo-phap-luat-nhiem-ky-tham-phan-phai-vung-chac-va-lau-dai-172976.html>, , truy cập ngày 15/6/2018
15. Trung Kiên, *Thừa Thiên Huế: Ngành tòa án nâng cao chất lượng giải quyết, xét xử các loại án*, Trang thông tin điện tử tổng hợp Ban Nội chính trung ương <http://noichinh.vn/tin-tuc-su-kien/tin-dia-phuong/201601/thua-thien-hue-nganh-toa-an-nang-cao-chat-luong-giai-quiet-xet-xu-cac-loai-an-299690/>, truy cập ngày 10/6/2018
16. Đoàn Thị Minh Oanh (2012), *Kiểm soát quyền lực nhà nước, đảm bảo dân chủ ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Khoa học xã hội
17. Papi (2017), *Báo cáo chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI)*, <http://papi.org.vn/bao-cao-va-du-lieu-papi>, truy cập ngày 5/8/2018
18. Nguyễn Như Phát và Lê Minh Thông (2002), *Những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương Việt Nam hiện nay*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội

19. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
20. Quốc hội (2014), *Luật tổ chức Quốc hội*, www.thuvienphapluat.vn
21. Quốc hội (2014), *Luật tổ chức Toà án nhân dân*, www.thuvienphapluat.vn
22. Quốc hội (2014), *Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội
23. Quốc hội (2015), *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, www.thuvienphapluat.vn
24. Quốc hội (2015), *Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam*, www.thuvienphapluat.vn
25. Quốc hội (2015), *Luật tổ chức Chính phủ*, www.thuvienphapluat.vn
26. Quốc Hội (2015), *Luật tổ tụng Hành chính*, www.thuvienphapluat.vn
27. D. Sick, *Dân chủ ở cấp địa phương*, Sổ tay IDEA Quốc tế số 4, vi
28. Phạm Hồng Thái (2011), Nguyễn Đăng Dung, Nguyễn Ngọc Chí (Đồng chủ biên), *Phân cấp quản lý nhà nước ở Việt Nam – Thực trạng và triển vọng*, NXB Công an Nhân dân
29. Lê Thi, *Phát huy dân chủ, tăng cường giám sát và phản biện xã hội để xây dựng sự đồng thuận và đại đoàn kết dân tộc*,
<http://danangtimes.vn/Portals/0/Docs/625152530>, truy cập ngày 23/05/2018
30. Bùi Thị Nguyệt Thu, *Hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ Quốc đối với chính quyền cấp xã*, Tạp chí Tổ chức Nhà nước, http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010070/0/37884/Hoat_dong_giam_sat_cua_Mat_tran_To_quoc_doi_voi_chinh_quyen_cap_xa, truy cập ngày 2/6/2108].
31. Thuathienhue.gov.vn, *Thừa Thiên Huế - Một thành phố trực thuộc trung ương đặc trưng của Việt Nam*, Công thông tin điện tử Thừa Thiên Huế, <https://www.thuathienhue.gov.vn/vi-vn/Thong-tin-ket-luan-48/tid/Thua-Thien-Hue-mot-thanh-pho-truc-thuoc-Trung-uong-dac-trung-cua-Viet->

Nam/newsid/995A7960-C347-48DD-8C8E-1BF767B2F7DE/cid/6B8B28AC-6689-4010-BE3C-A81731072729, truy cập ngày 10/8/2018

32. Tỉnh ủy Thừa Thiên Huế (2017), *Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Đảng bộ tỉnh Thừa Thiên Huế khoá XIV trình Đại hội đại biểu Đảng bộ tỉnh lần thứ XV, Số 391-BC/TU*
33. Tỉnh ủy Thừa Thiên Huế (2015), *Quy chế số 02-QC/TU*
34. Ủy ban nhân dân Tỉnh Thừa Thiên Huế (2017), *Báo cáo tình hình thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia tỉnh Thừa Thiên Huế năm 2017 và dự kiến kế hoạch năm 2018, số 263/BC-UBND*
35. Nguyễn Thị Thu Vân, *Kiểm soát của Trung ương đối với chính quyền địa phương ở một số nước trên thế giới*,
<http://caicachanhchinh.gov.vn/uploads/News/2474/attachs/vi.bai%2017.doc>,
truy cập ngày 5/6/2018
36. Trịnh Thị Xuyên 2008, *Kiểm soát quyền lực nhà nước – Một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị Quốc gia Hà Nội