

PHÂN ĐỊNH THẨM QUYỀN TRONG TỔ CHỨC QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC(*)

TS. LÊ THỊ ANH ĐÀO(**)
CN. NGUYỄN THỊ HỒNG TÂM(***)

Ngày nhận bài: 31/5/2023

Ngày thẩm định: 05/6/2023

Ngày duyệt đăng: 20/6/2023

Tóm tắt: Phân định thẩm quyền là nội dung không thể thiếu trong tổ chức quyền lực nhà nước nói chung. Ở Việt Nam, phân định thẩm quyền được Đảng và Nhà nước quan tâm chỉ đạo, quy định, tổ chức thực hiện phù hợp với từng giai đoạn lịch sử trong suốt quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Phân định thẩm quyền trong tổ chức quyền lực nhà nước với những nội dung chủ đạo phân cấp và phân quyền không chỉ thực hiện tại các cơ quan nhà nước ở Trung ương, mà còn phải thực hiện đồng bộ ở hệ thống chính quyền địa phương các cấp; bảo đảm tính thống nhất, thống suốt, hiệu lực, hiệu quả của quyền lực nhà nước từ Trung ương đến cơ sở.

Từ khóa: Phân định thẩm quyền; tổ chức quyền lực nhà nước; Việt Nam

Quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về định hướng phát triển đất nước giai đoạn 2021 - 2030 nêu rõ: “Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong sạch, vững mạnh, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, vì nhân dân phục vụ và vì sự phát triển của đất nước”^(*). Từ đó, một trong những yêu cầu đặt ra, phản ánh tính cấp thiết của thực tiễn đổi mới đất nước là hoàn thiện tổ chức quyền lực nhà nước, tăng cường phân định thẩm quyền trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nhằm bảo đảm hiệu lực, hiệu quả trên các phương diện thực hiện chức năng quyền lực của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Dựa trên nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam tổ chức quyền lực nhà nước thống nhất với ba bộ phận cấu thành: quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp theo cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước thực hiện các quyền. Mỗi bộ phận quyền sẽ đại diện quyền lực nhà nước trong phạm vi chức năng quyền lực của mình. Mỗi cơ quan nhà nước được tổ chức phải xác định rõ phạm vi hoạt động trên cơ sở quy định của pháp luật về phân định thẩm quyền. Trong tổ chức quyền lực của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực phản ánh mối liên hệ thống nhất giữa các thiết chế quyền lực. Phân công, phối hợp và kiểm soát càng chặt chẽ, hợp lý thì quyền lực nhà nước càng được bảo đảm thống nhất. Vì vậy, để quyền lực nhà nước thống nhất thực hiện tốt mục tiêu chung cần thiết phải được tổ chức khoa học, phù hợp với thực tiễn đất nước, bảo đảm vận hành thống suốt và hiệu quả. Một trong những yêu cầu đặt ra là thực hiện

(*) Bài viết trong khuôn khổ triển khai đề tài cấp cơ sở năm 2023: *Phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền địa phương tại Thành phố Hồ Chí Minh - Thực trạng và giải pháp* do TS. Lê Thị Anh Đào làm Chủ nhiệm

(**) Học viện Chính trị khu vực II, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

(***) Ban Quản lý các Khu công nghiệp tỉnh Bến Tre

phân định thẩm quyền trong tổ chức quyền lực nhà nước hiệu quả, trong đó, việc phân định thẩm quyền giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương của bộ máy nhà nước là một trong những nội dung cơ bản. Phân định thẩm quyền trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước không chỉ thực hiện ở các cơ quan nhà nước Trung ương, mà còn phải thực hiện đồng bộ ở hệ thống chính quyền địa phương các cấp bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả của hệ thống hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở. Nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng (năm 2021) xác định: “Đổi mới mạnh mẽ phân cấp, phân quyền, ủy quyền và nâng cao hiệu quả phối hợp trong công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành. Củng cố hoàn thiện hệ thống chính quyền địa phương; phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn giữa Trung ương và địa phương”⁽²⁾. Trong tiến trình triển khai tổ chức thực hiện, Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII đã ban hành Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới. Nghị quyết nêu rõ mục tiêu cụ thể: “Phân cấp, phân quyền hợp lý giữa Trung ương và địa phương; cơ bản hoàn thiện tổ chức bộ máy chính quyền địa phương” với nội dung trọng tâm: “... Tăng cường phân cấp, phân quyền, làm rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức, cá nhân trong bộ máy nhà nước đi đôi với nâng cao năng lực thực thi”.

Trong bối cảnh Việt Nam thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính năm qua với những chuyển biến tích cực trên các lĩnh vực xây dựng thể chế; cải cách thủ tục hành chính; sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy; cải cách chế độ công vụ...; Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 của Chính phủ Ban hành chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030, trong cải cách bộ máy hành chính xác định mục tiêu: “Tiếp tục rà soát chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước các cấp, định rõ việc của các cơ quan hành

chính nhà nước, phân định rõ mô hình tổ chức chính quyền nông thôn, đô thị, hải đảo và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt...”. Trong đó, Nghị quyết nhấn mạnh nhiệm vụ tổ chức bộ máy hành chính nhà nước: “Tăng cường phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, hợp lý giữa Trung ương và địa phương, giữa cấp trên và cấp dưới, gắn với quyền hạn và trách nhiệm; khuyến khích tính năng động, sáng tạo và phát huy tính tích cực, chủ động của các cấp, các ngành trong thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước...”. Quan điểm định hướng này góp phần khẳng định việc thực hiện phân cấp, phân quyền trong phân định thẩm quyền quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực, cấp hành chính một cách khoa học, hợp lý có ý nghĩa quan trọng đối với việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước, phát huy năng lực, vị trí, vai trò của các cấp chính quyền trong xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Phân định thẩm quyền là nội dung không thể thiếu trong mọi mô hình tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung. Phân định thẩm quyền của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, trước hết, phản ánh yêu cầu của công tác tổ chức nhằm xác định phạm vi quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của các chủ thể trong quá trình thực hiện chức năng quyền lực của các cơ quan nhà nước. Phân định thẩm quyền đồng thời phản ánh yêu cầu khách quan của thực tiễn nhằm nâng cao năng lực quản lý, điều hành của bộ máy công quyền, phù hợp với đặc điểm của thể chế chính trị nhất định. Sau nữa, phân định thẩm quyền còn phản ánh nhu cầu tự thân của chính chủ thể - các cơ quan hay cấp địa phương trong việc mong muốn có hoặc khẳng định quyền tự chủ của cơ quan, địa phương mình, nhằm quyết định và chịu trách nhiệm về quyết định của các cơ quan hay cấp địa phương đối với hoạt động của các chủ thể.

Ở Việt Nam, phân định thẩm quyền được Đảng và Nhà nước quan tâm chỉ đạo, quy định, tổ chức thực hiện phù hợp với từng giai đoạn lịch sử trong suốt quá trình xây dựng và hoàn

thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Từ những văn bản đầu tiên của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa: Sắc lệnh số 63/SL ngày 22/11/1945 và Sắc lệnh số 76/SL ngày 21/12/1945 quy định về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính nhà nước các địa phương đến Hiến pháp các năm 1946, 1959, 1980 và một số văn bản dưới luật khác qua các thời kỳ, vấn đề phân cấp, phân quyền đã được đề cập, quy định.

Trong thời kỳ đổi mới, vấn đề phân định thẩm quyền tiếp tục được Đảng và Nhà nước chú trọng; là một trong những nội dung có vị trí, vai trò quan trọng trong định hướng xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; góp phần tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị. Phân định thẩm quyền tốt, trước hết sẽ tác động tích cực đến quá trình vận hành bộ máy quản lý nhà nước. Khi bộ máy nhà nước có phân định thẩm quyền rõ ràng, cụ thể, các chủ thể sẽ phát huy được sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong thực hiện chức trách của mình. Mặt khác, trong bối cảnh thể chế chính trị xã hội chủ nghĩa Việt Nam, phân định thẩm quyền còn là cơ sở để không có sự tập trung quyền lực quá mức, dẫn đến lạm quyền, để thực hiện kiểm soát quyền lực tốt. Bởi phân định thẩm quyền được triển khai phải tuân thủ nguyên tắc pháp luật là tối thượng, bảo đảm các quyền tự do công dân và lợi ích của người dân làm mục đích cuối cùng. Điều này thể hiện đặc trưng cơ bản của nhà nước pháp quyền mà trong đó, bất cứ sự phân định thẩm quyền nào cũng vừa thể hiện tính độc lập, vừa bảo đảm tính tập trung thống nhất của quyền lực trên cơ sở pháp luật và lợi ích của người dân. Bên cạnh đó, phân định quyền lực với những nội dung cốt lõi phân cấp, phân quyền còn làm cho quá trình tổ chức quyền lực tạo sự chuyên nghiệp hóa, chuyên môn hóa chức năng, nhiệm vụ của mỗi bộ phận, mỗi cấp, mỗi cơ quan, tăng cường tính hiệu quả trong việc thực hiện những chức năng được giao, khẳng định vị trí, vai trò của mỗi cơ quan trong từng lĩnh vực, từng ngành; đồng thời, bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất

và thông suốt của hệ thống quản lý nhà nước trong một nhà nước thống nhất. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017, Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả” xác định: Thực hiện phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, hợp lý giữa Trung ương và địa phương, giữa cấp trên và cấp dưới, gắn quyền hạn với trách nhiệm; đồng thời, xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực chặt chẽ bằng các quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước, bảo đảm dân chủ, công khai, minh bạch, đề cao trách nhiệm giải trình và tăng cường kiểm tra, giám sát việc thực hiện. Phân định thẩm quyền được Hiến pháp năm 2013 quy định và được thể chế hóa trong Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019); các văn bản quy định thẩm quyền cụ thể của các chủ thể là cơ quan quản lý chuyên ngành, chính quyền địa phương... Các văn bản này là cơ sở pháp lý quan trọng để triển khai hiệu quả việc thực hiện đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước với những nội dung trọng tâm: hoàn thiện cơ chế phân định thẩm quyền đáp ứng yêu cầu thực tiễn xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong tình hình mới hiện nay. Theo đó, phân định thẩm quyền được đề cập trong các mối quan hệ cụ thể: phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương; phân định thẩm quyền của mỗi cấp chính quyền địa phương. Về hình thức, phân định thẩm quyền là các hoạt động được tiến hành với hai hình thức chủ đạo: phân quyền và phân cấp. Về nội dung, phân định thẩm quyền là việc xác định phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các chủ thể cơ quan nhà nước, của cấp chính quyền địa phương; đề cao tính chủ động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chủ thể trong việc thực hiện chức trách; tăng cường hiệu lực, hiệu quả tổ chức, hoạt động của quyền lực nhà nước trong toàn bộ máy nhà nước.

Từ đó, có thể nhận thấy, vấn đề phân cấp và phân quyền là hai nội dung cốt lõi trong phân định thẩm quyền trong tổ chức quyền lực nhà nước của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Trên phương diện lý luận và từ thực tiễn Việt Nam, về cơ bản, phân cấp được hiểu là sự phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền bằng hình thức chuyển giao thẩm quyền là chủ đạo. Thẩm quyền bao gồm nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính quyền theo đơn vị hành chính - lãnh thổ. Theo đó, phân cấp thực chất là việc cấp trên chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn nhất định cho cấp dưới thực hiện. Thẩm quyền được phân cấp cho các chủ thể quyền lực nhà nước bao gồm những quyền và nghĩa vụ để thực hiện các công việc một cách phù hợp với vị trí, vai trò, chức năng của cơ quan nhà nước. Bên cạnh đó, việc chuyển giao phải trên cơ sở cấp dưới đáp ứng được các điều kiện năng lực, điều kiện thực tế để thực hiện nhiệm vụ được giao; bảo đảm chất lượng, hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước của các chủ thể.

Như vậy, trong phân cấp có hai nội dung cơ bản là chuyển giao thẩm quyền từ cấp trên cho cấp dưới và xác định phạm vi thẩm quyền của mỗi cấp. Việc chuyển giao thẩm quyền từ cấp trên cho cấp dưới được xác định căn cứ vào cách phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ. Do đó, phân cấp bao hàm giữa Trung ương với chính quyền cấp tỉnh và giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau. Phân cấp đồng thời xác định rõ quan hệ thứ bậc hành chính giữa các cấp: cấp trên lãnh đạo cấp dưới; cấp dưới phục tùng cấp trên.

Phân quyền là hình thức tổ chức quản lý nhà nước phổ biến hiện nay. Có thể tiếp cận về phân quyền theo chiều ngang và theo lãnh thổ.

Phân quyền theo chiều ngang thực chất là sự phân công chức năng, phân định thẩm quyền và trách nhiệm giữa các cơ quan nhà nước cùng cấp; chủ yếu là sự phân công giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Phân quyền theo chiều ngang đề cao vai trò của tổ chức quyền lực trong việc kiểm soát quyền

lực nhà nước, hạn chế lạm quyền, chuyên quyền nhằm bảo đảm quyền dân chủ của người dân.

Phân quyền theo lãnh thổ (còn gọi là phân quyền theo chiều dọc) là “nguyên tắc tổ chức thực hiện quyền lực, theo đó nhà nước trung ương chuyển giao (thông qua Hiến pháp và luật) cho các hội đồng dân biểu địa phương những quyền hạn độc lập và toàn vẹn (bao gồm cả phương tiện vật chất, tài chính, nhân sự...)”⁽³⁾; trong phạm vi đó, chủ thể được phân quyền thực hiện thẩm quyền một cách chủ động, độc lập và tự chịu trách nhiệm; “Phân quyền theo chiều dọc cũng thể hiện sự phân cấp giữa Trung ương với địa phương, giữa cơ quan nhà nước cấp trên với cơ quan nhà nước cấp dưới”⁽⁴⁾. Phân quyền theo lãnh thổ trong tổ chức quyền lực nhà nước của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực chất là phân định thẩm quyền với hình thức phân công nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp chính quyền. Việc phân công, phân định thẩm quyền được Hiến pháp và luật quy định. Theo đó, mỗi cấp chính quyền có nhiệm vụ, quyền hạn riêng, các cấp không can thiệp vào công việc của nhau, cấp trên có quyền kiểm tra, thanh tra cấp dưới theo quy định của pháp luật. Phân quyền theo chiều dọc là cơ chế để chính quyền cấp dưới phát huy quyền tự chủ, tự quyết, tự chịu trách nhiệm trong thực hiện chức trách của mình; mặt khác, là yếu tố quan trọng góp phần bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả trong hệ thống quản lý nhà nước của bộ máy nhà nước nói chung.

Trong điều kiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, phân định thẩm quyền trong tổ chức quyền lực nhà nước có những điểm khác nhau cơ bản giữa phân quyền và phân cấp: (1) Chủ thể phân quyền chỉ có thể là Quốc hội - cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Phân quyền được thể hiện dưới hình thức pháp lý do Hiến pháp và luật quy định. Cấp chính quyền được phân quyền có toàn quyền và chịu trách nhiệm về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền; phân quyền tạo nên sự độc lập giữa cơ quan Trung ương và chính quyền địa phương, bảo đảm cho cấp chính quyền được

phân quyền là những pháp nhân công quyền độc lập. Cơ quan nhà nước cấp trên kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nhà nước cấp dưới về những vấn đề được phân quyền; (2) Chủ thể phân cấp là các cơ quan nhà nước ở Trung ương và chính quyền địa phương cấp trên; đối tượng được phân cấp là chính quyền địa phương và cơ quan nhà nước ở cấp dưới; phân cấp được thực hiện bằng việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan phân cấp. Cơ quan phân cấp có trách nhiệm hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp, còn cơ quan được phân cấp chịu trách nhiệm trước cơ quan đã phân cấp về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp. Giữa cơ quan được phân cấp và cơ quan phân cấp có mối quan hệ trực thuộc về tổ chức hoặc về chức năng. Cơ quan phân cấp dựa vào thực tiễn thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan được phân cấp mà tiếp tục phân cấp hay “thu hồi sự phân cấp”. Việc phân cấp không mang tính ổn định, lâu dài như phân quyền, mà tùy thuộc vào thực tiễn khả năng của cơ quan được phân quyền.

Trong bối cảnh xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay, phân định thẩm quyền trong tổ chức quyền lực nhà nước là nội dung cơ bản. Quá trình hoàn thiện cơ chế phân định thẩm quyền, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước là nhiệm vụ lâu dài, có nhiều vướng mắc từ thực tiễn tổ chức thực hiện. Từ đó, phân định thẩm quyền trong tổ chức quyền lực nhà nước với các vấn đề phân cấp, phân quyền đòi hỏi phải đáp ứng các yêu cầu có tính nguyên tắc trong quá trình triển khai. Phân định thẩm quyền phải bảo đảm quyền hạn minh bạch, chính đáng phù hợp vị trí, vai trò, chức năng và trách nhiệm chính trị - pháp lý của chủ thể quyền lực nhà nước; bảo đảm các điều kiện tài chính, nguồn lực vật chất, nguồn lực con người, các điều kiện thực tiễn... hướng đến thực lực, thực quyền, hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước; bảo đảm sự quản lý, chỉ đạo, điều hành thống nhất và thông suốt của Trung ương. Đồng thời, phát huy

quyền tự chủ, tính năng động sáng tạo của chính quyền địa phương các cấp, bảo đảm kiểm soát quyền lực chặt chẽ; kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ, phù hợp với đặc điểm tính chất của mỗi loại hình chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn.

Quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đặt ra những yêu cầu tất yếu về nhận thức và hành động thực tiễn của các chủ thể đối với nhiều nội dung. Trong đó, xác định phân định thẩm quyền trong tổ chức quyền lực nhà nước với những vấn đề cơ bản về phân cấp và phân quyền sẽ góp phần xác lập cơ sở lý luận trong việc nghiên cứu, đề xuất, thể chế hóa và triển khai nhiệm vụ hoàn thiện cơ chế tổ chức quyền lực nhà nước, bảo đảm bộ máy nhà nước hoạt động hiệu lực, hiệu quả; góp phần thúc đẩy sự phát triển của đất nước; bảo đảm Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân □

(1) và (2) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, t.I, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr.118 và 225

(3) PGS, TS. Nguyễn Minh Phương, *Thực trạng phân cấp, phân quyền và vấn đề địa phương tự quản tại Việt Nam*, Văn phòng Quốc hội, Oxfam, Unicef, Hội thảo Tổ chức Chính quyền địa phương ở Việt Nam: Những vấn đề lý luận và thực tiễn, Ninh Thuận, ngày 06/4/2013

(4) PGS, TS. Nguyễn Cửu Việt, *Khái niệm tập quyền, tản quyền và phân quyền*, t.26, Tạp chí Khoa học Đại học quốc gia Hà Nội, Luật học, số 04/2010