

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC ĐẠI NAM  
KHOA LUẬT**



**KHÓA LUẬN TỐT NGHIỆP ĐẠI HỌC  
CHUYÊN NGÀNH LUẬT KINH TẾ**

**TÊN ĐỀ TÀI**

**“NHỮNG ĐIỂM MỚI TRONG TỔ CHỨC BỘ MÁY  
NHÀ NƯỚC THEO HIẾN PHÁP 2013”**

**GIẢNG VIÊN HƯỚNG DẪN: PGS.TS Bùi Xuân Đức**

**HỌ VÀ TÊN HỌC VIÊN : Nguyễn Anh Ngọc**

**MÃ SINH VIÊN : 1458300047**

**Lớp : LKT 14-01**

**HÀ NỘI 2024**

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC ĐẠI NAM  
KHOA LUẬT**



**HỌ VÀ TÊN HỌC VIÊN : NGUYỄN ANH NGỌC**

*Lớp :LKT 14-01 khóa:14*

**TÊN ĐỀ TÀI**

**“NHỮNG ĐIỂM MỚI TRONG TỔ CHỨC BỘ MÁY NHÀ NƯỚC  
THEO HIẾN PHÁP 2013”**

**KHÓA LUẬN TỐT NGHIỆP ĐẠI HỌC  
CHUYÊN NGÀNH LUẬT KINH TẾ**

**Giảng viên Hướng dẫn : PGS.TS Bùi Xuân Đức**

Nơi thực hiện đề tài : Trường đại học Đại Nam

Thời gian thực hiện : Từ 03/2024 đến 05/2024

**HÀ NỘI 2024**

## **LỜI CAM ĐOAN**

“Tôi cam đoan: Khóa luận tốt nghiệp này là kết quả nghiên cứu của riêng tôi, được thực hiện dưới sự hướng dẫn của giảng viên PGS.TS Bùi Xuân Đức đảm bảo tính trung thực và tuân thủ các quy định về trích dẫn, chú thích tài liệu tham khảo. Tôi xin chịu hoàn toàn trách nhiệm về lời cam đoan này”.

**XÁC NHẬN CỦA SINH VIÊN**

Nguyễn Anh Ngọc

## LỜI CẢM ƠN

Để hoàn thành tốt đề tài khóa luận này, tôi muốn bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc đến sự quan tâm và giúp đỡ của nhiều tập thể và cá nhân. Trước hết, tôi xin gửi lời cảm ơn chân thành tới toàn thể các giảng viên trong Khoa Luật của trường Đại học Đại Nam, những người đã luôn hỗ trợ và khuyến khích sự phát triển của tôi trong suốt quá trình học tập và nghiên cứu.

Đặc biệt, tôi xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc tới Giảng viên hướng dẫn của PGS.TS Bùi Xuân Đức đã dành nhiều thời gian và tâm huyết để hướng dẫn và hỗ trợ tôi trong suốt quá trình nghiên cứu và hoàn thiện đề tài này. Sự kiên nhẫn, kiến thức sâu rộng và nhiệt huyết của cô đã giúp tôi vượt qua những khó khăn và đạt được kết quả như mong đợi.

Cuối cùng, tôi xin kính chúc quý thầy cô trong Khoa Luật luôn mạnh khỏe và thành công trong sự nghiệp giảng dạy. Đồng thời, tôi mong rằng thầy sẽ luôn dồi dào sức khỏe và đạt được nhiều thành tựu tốt đẹp trong công việc. Lời cảm ơn này không đủ để diễn tả hết lòng biết ơn sâu sắc của tôi đối với tất cả những người đã giúp đỡ và ủng hộ tôi trong hành trình nghiên cứu này.

Hà Nội, ngày 23 tháng 05 năm 2024

Sinh viên

**Danh mục chữ viết tắt**

CHXHCN	Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam
HP	Hiến pháp
UBND	Ủy ban nhân dân
HDND	Hội đồng nhân dân
UBTVQH	Ủy ban thường vụ Quốc Hội
CQĐP	Cơ quan địa phương

# MỤC LỤC

PHẦN MỞ ĐẦU .....	1
1. Lý do chọn đề tài .....	1
2. Mục tiêu nghiên cứu .....	2
3. Phương pháp nghiên cứu .....	2
4. Phạm vi nghiên cứu .....	2
5. Nhiệm vụ nghiên cứu .....	2
6. Kết quả nghiên cứu .....	3
7. Kết cấu của đề tài .....	3
CHƯƠNG 1 .....	4
BỘ MÁY HIẾN PHÁP 2013 VÀ NHỮNG YÊU CẦU VỀ ĐỔI MỚI .....	4
1.1. Bộ máy nhà nước trước Hiến pháp 2013 .....	4
1.2 Những yêu cầu đổi mới bộ máy nhà nước vào quá trình đổi mới .....	8
CHƯƠNG 2 .....	11
NHỮNG ĐIỂM MỚI TRONG TỔ CHỨC BỘ MÁY NHÀ NƯỚC THEO HIẾN PHÁP 2013 .....	11
2.1. Đổi mới về nguyên tắc tổ chức .....	11
2.1.1. Về quyền lực nhà nước là thống nhất .....	11
2.1.2. Về phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp .....	13
2.2. Điều chuyển chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của các cơ quan nhà nước cấp cao trong hệ thống các cơ quan nhà nước .....	16
2.2.1. Theo nhiệm vụ và chức năng .....	16
2.2.2. Theo cơ cấu tổ chức .....	16
2.3. Điểm mới về tổ chức hành chính .....	16

2.4. Điểm mới về tổ chức toà án .....	20
2.5. Điểm mới về tổ chức chính quyền địa phương. ....	20
CHƯƠNG 3.....	28
ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN .....	28
3.1.Tiếp tục điều chuyển chức năng của Quốc hội .....	28
3.2.Tiếp tục hoàn thiện bộ máy hành pháp .....	31
3.3. Hoàn thiện cơ quan chính quyền địa phương. ....	36
KẾT LUẬN .....	42

# **PHẦN MỞ ĐẦU**

## **1. Lý do chọn đề tài**

Tổ chức bộ máy nhà nước không chỉ là một khía cạnh quan trọng trong lĩnh vực pháp luật dân sự mà còn là một phần không thể thiếu trong vận hành bộ máy của quốc gia, ảnh hưởng trực tiếp đến cuộc sống xã hội. Tổ chức bộ máy nhà nước là một tài liệu pháp lý mà còn là biểu hiện của ý chí của chính quốc gia đó. Tuy nhiên, tính hiệu lực của tổ chức bộ máy nhà nước đã có nhiều biến đổi lớn tạo ra những khó khăn trong công cuộc quản lý, yêu cầu những thay đổi trong quy định từ bộ luật dân sự, điều này tạo ra một loạt các thách thức lớn.

Để giải quyết những mâu thuẫn và thách thức phức tạp này, việc tiến hành nghiên cứu về cấu trúc tổ chức bộ máy nhà nước trở nên vô cùng cấp bách. Nghiên cứu này không chỉ tập trung vào việc phân tích các điểm mới của cấu trúc tổ chức bộ máy nhà nước theo Hiến pháp năm 2013, nhằm hiểu rõ hơn về cách thức và yêu cầu của các quy định tổ chức bộ máy nhà nước, mà còn nhấn mạnh vào việc đánh giá và tham khảo các quy định mà có tính ứng dụng cao và phù hợp với tình hình thực tế của Việt Nam.

Ngoài ra, việc nghiên cứu về tổ chức bộ máy nhà nước cũng đòi hỏi sự xem xét và so sánh kỹ lưỡng giữa các quy định pháp luật đã được áp dụng trong quá khứ và những quy định hiện tại, từ đó đề xuất các điều chỉnh và cải tiến cần thiết nhằm đảm bảo rằng cấu trúc tổ chức bộ máy nhà nước được triển khai một cách linh hoạt và hiệu quả trong thực tế. Điều này bao gồm việc điều chỉnh và thay đổi các quy định pháp luật để phản ánh đúng và đầy đủ những sự biến đổi và phát triển của xã hội, đồng thời tạo điều kiện cho việc thích ứng và áp dụng các biện pháp quản lý hiện đại và tiên bộ hơn.

Những điểm mới trong tổ chức bộ máy nhà nước theo hiến pháp 2013 được xem một bước phát triển không hề nhỏ trong việc hoàn thiện các quy định của pháp luật trong quản lý, vận hành đầu não của quốc gia. Do đó, việc nghiên cứu những điểm mới trong tổ chức bộ máy nhà nước theo hiến pháp 2013 không



chỉ là cần thiết mà còn là một bước quan trọng trong việc tìm hiểu, nghiên cứu, phân tích và cải thiện hệ thống pháp luật liên quan đến tổ chức bộ máy nhà nước. Điều này đặc biệt quan trọng trong bối cảnh xã hội ngày nay, khi mà sự phát triển của công nghệ và thay đổi trong đời sống xã hội đòi hỏi các quy định pháp luật cần phải điều chỉnh và cập nhật phù hợp. Nhận thấy rõ được sự quan trọng và tính cấp thiết của Tổ chức bộ máy nhà nước, tôi quyết định chọn đề tài **“Những điểm mới trong tổ chức bộ máy nhà nước theo hiến pháp 2013”** để nghiên cứu.

## **2. Mục tiêu nghiên cứu**

Hiểu được khái niệm pháp luật, các hình thức thực hiện pháp luật. Hiểu được khái niệm vi phạm pháp luật, các dấu hiệu của vi phạm pháp luật, phân loại vi phạm pháp luật. Hiểu được khái niệm và đặc điểm của trách nhiệm pháp lý. Các căn cứ để truy cứu trách nhiệm pháp lý và phân loại trách nhiệm pháp lý. Vận dụng và liên hệ được với thực tiễn.

## **3. Phương pháp nghiên cứu**

Để hoàn thành bài khóa luận em đã sử dụng rất nhiều phương pháp nghiên cứu khác nhau. Trên cơ sở vận dụng phương pháp luận khoa học nghiên cứu các tài liệu báo đài, internet, giáo trình, tạp chí... liên quan đến đề tài khóa luận. Phương pháp nghiên cứu cụ thể: phương pháp lịch sử, phương pháp so sánh, phương pháp logic phân tích, tổng hợp... góp phần làm rõ vấn đề nghiên cứu.

## **4. Phạm vi nghiên cứu**

Phạm vi nghiên cứu dựa trên cơ sở vận dụng phương pháp luận khoa học nghiên cứu các tài liệu Hiến pháp 2013, các nghị định được ban hành, các bài báo đài, internet, giáo trình, tạp chí... liên quan đến đề tài khóa luận.

## **5. Nhiệm vụ nghiên cứu**

Trong bối cảnh phát triển đất nước và sự biến đổi toàn cầu, việc nghiên cứu về những điểm mới trong tổ chức bộ máy nhà nước theo Hiến pháp 2013 không chỉ là một nhiệm vụ cần thiết mà còn mang lại nhiều ý nghĩa quan trọng

cho sự phát triển của đất nước. Hiến pháp 2013 đã đề ra nhiều cải cách quan trọng trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, nhằm mục đích tạo ra một hệ thống quản lý linh hoạt, hiệu quả và đáp ứng được yêu cầu phát triển của đất nước.

Điều này bao gồm việc xác định lại vai trò, chức năng và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong bộ máy nhà nước, cũng như việc phân định rõ ràng các quyền hạn giữa Chính phủ, các bộ, ngành và chính quyền địa phương. Việc nghiên cứu và đánh giá những điểm mới này giúp chúng ta hiểu rõ hơn về những thay đổi và cải tiến trong quản lý nhà nước, từ đó đề xuất và triển khai các biện pháp cụ thể nhằm tối ưu hóa hoạt động của bộ máy nhà nước, giúp nâng cao hiệu quả quản lý, tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển bền vững của đất nước.

## **6. Kết quả nghiên cứu**

Bài khóa luận được thực hiện mới mong muốn nghiên cứu, làm rõ các vấn đề của những điểm mới trong tổ chức bộ máy nhà nước theo hiến pháp 2013, so sánh cùng các nội dung trong các Hiến pháp được ban hành trước đó, nhằm nêu lên được những điểm mới trong Hiến pháp 2013. Giúp nắm rõ các quy định và thực hiện các quy định đó trong đời sống xã hội một cách trơn tru, hiệu quả. Từ đó tìm ra những điểm còn thiếu sót, đưa ra các đề xuất giải pháp phù hợp nhằm hoàn thiện những quy định của pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước theo Hiến pháp.

## **7. Kết cấu của đề tài**

- Chương 1: Bộ máy nhà nước trước Hiến pháp 2013 và những yêu cầu về đổi mới.
- Chương 2: Những điểm mới trong tổ chức bộ máy nhà nước theo Hiến pháp 2013
- Chương 3: Một số đề xuất hoàn thiện về tổ chức và hoạt động của tổ chức bộ máy nhà nước.
- Kết luận

## **CHƯƠNG 1**

### **BỘ MÁY HIẾN PHÁP 2013 VÀ NHỮNG YÊU CẦU VỀ ĐỔI MỚI**

#### **1.1. Bộ máy nhà nước trước Hiến pháp 2013**

##### **1.1.1. Bộ máy nhà nước theo Hiến Pháp năm 1946**

Hiến pháp 1946 được Quốc hội lập hiến bầu ra ngày 6/01/1946 thông qua tại kì họp thứ hai (11/1946). Hiến pháp đã xây dựng một bộ máy nhà nước theo mô hình dân chủ nhân dân. Đây là mô hình cơ chế nhà nước thuộc phạm trù xã hội chủ nghĩa nhưng còn ở mức độ thấp.

Ở Trung ương, bộ máy nhà nước gồm các cơ quan Nghị viện nhân dân, Chính phủ, Tòa án tối cao. Nghị viện nhân dân (thực chất là Quốc hội) nắm quyền lực cao nhất và do nhân dân trực tiếp bầu ra và có quyền quyết định những vấn đề chung quan trọng của đất nước, đặt ra pháp luật, biểu quyết ngân sách, chuẩn y các hiệp ước mà Chính phủ ký với nước ngoài. Nghị viện nhân dân lập ra Chính phủ, thông qua Ban thường vụ để kiểm soát và phê bình Chính phủ.

Chính phủ là cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc, do Chủ tịch nước đứng đầu. Thành phần chính của Chính phủ bao gồm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước và Nội các. Nội các có Thủ tướng, các Bộ trưởng, Thứ trưởng và có thể là Phó thủ tướng.

Tòa án tối cao đứng đầu hệ thống cơ quan tư pháp bao gồm Tòa án tối cao, các Tòa án phúc thẩm, các Tòa án đệ nhị và cao cấp. Các viên thẩm phán do Chính phủ bổ nhiệm.

Cơ quan chính quyền địa phương bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính. Riêng ở cấp bộ và huyện chỉ có Ủy ban hành chính. Hội đồng nhân dân do dân bầu ra và Ủy ban hành chính do Hội đồng nhân dân bầu ra.

##### **1.1.2. Bộ máy nhà nước theo Hiến pháp năm 1959**

Thời kỳ này, ở miền Bắc đã chuyển sang chế độ xã hội chủ nghĩa. Bộ máy nhà nước được xây dựng lại theo hướng kiểu xã hội chủ nghĩa mà đặc trưng là vận dụng nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa một cách mạnh mẽ.

Tòa án nhân dân tối cao là cơ quan xét xử cao nhất. Đặc biệt có một cơ quan mới là Viện kiểm sát nhân dân tối cao được Quốc hội lập ra để thực hiện quyền giám sát đối với các cơ quan nhà nước từ Bộ trở xuống, bảo đảm việc tuân thủ pháp luật để pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất và thực hành quyền công tố. Các cơ quan trên đều được Quốc hội thành lập và chịu sự giám sát, chịu trách nhiệm trước Quốc hội.

Ở địa phương, cơ quan chính quyền địa phương ở tất cả các cấp hành chính đều thành lập Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính. Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước tại địa phương còn Ủy ban hành chính là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước tại địa phương.

Hệ thống tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân đến đây được tổ chức theo lãnh thổ. Tòa án nhân dân gồm có Tòa án nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân địa phương và Tòa án quân sự. Tòa án nhân dân tối cao và tòa án nhân dân địa phương do Quốc hội và Hội đồng nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước cơ quan đó.

Hệ thống Viện kiểm sát nhân dân gồm Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân địa phương và Viện kiểm sát quân sự. Hệ thống này tổ chức các hoạt động theo nguyên tắc tập trung thống nhất, lãnh đạo trong ngành, không chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân cấp ấy mà chỉ có Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội.

Chủ tịch nước chọn bầu trong nhân dân có vai trò phối hợp với các cơ quan nhà nước. Hội đồng chính phủ tuy đã xác định là cơ quan chấp hành của Quốc hội song vẫn là cơ quan hành chính cao nhất của nước.

### 1.1.3. Bộ máy nhà nước theo hiến pháp năm 1980

Đến năm 1980, bộ máy nhà nước ta đã được thiết kế theo đúng mô hình bộ máy nhà nước kiểu xã hội chủ nghĩa thịnh hành lúc bấy giờ ở các nước xã hội

chủ nghĩa. Nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa ta đã được vận dụng một cách triệt để.

Ở Trung ương, Quốc hội được xác định một cách đầy đủ hơn về mặt tính chất cũng như thẩm quyền theo hướng là cơ quan có toàn quyền. “Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất” (Điều 82). Theo mô hình cơ chế tập quyền xã hội chủ nghĩa, chế định Chủ tịch nước cá nhân được thiết kế lại sao cho gắn liền với Quốc hội, cơ quan mới đó là Hội đồng nhà nước được thiết lập. Hội đồng nhà nước là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội, là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Hội đồng Chính phủ được đổi thành Hội đồng bộ trưởng với tính chất là cơ quan chấp hành và hành chính cao nhất của cơ quan quyền lực cao nhất nhà nước. Hội đồng bộ trưởng do Quốc hội thành lập bằng cách bầu ra tất cả từ Chủ tịch nước đến các thành viên, chịu trách nhiệm trước Quốc hội.

Chính quyền địa phương bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được thành lập ở tất cả các cấp kể cả các thành phố và thị xã.

Hệ thống tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân về cơ bản được tổ chức giữ nguyên như trước, Quốc hội thành lập Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, huyện thành lập tòa án nhân dân tương ứng. Viện kiểm sát các cấp vẫn tổ chức theo nguyên tắc thống nhất từ trên: các Viện kiểm sát nhân dân địa phương do Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao bổ nhiệm.

#### 1.1.4. Bộ máy nhà nước theo Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013

Hiến pháp năm 1992 xây dựng lại bộ máy nhà nước theo tinh thần đổi mới. Nguyên tắc thống nhất quyền lực được nhận thức lại và vận dụng hợp lý hơn.

Trên cơ sở đó, bộ máy nhà nước được xây dựng lại theo nguyên hướng vừa đảm bảo vừa thống nhất quyền lực vừa phân công, phân nhiệm rành mạch.

Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thống nhất các quyền. Các cơ quan khác được lập ra nhất định phải chịu sự giám sát, chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Đây là đảm bảo sự thống nhất quyền lực. Quốc hội tập trung vào lĩnh vực lập pháp và giám sát song chỉ là những vấn đề quan trọng. Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực cao nhất nhà nước, song là cơ quan hành chính cao nhất nhà nước, tức độc lập tương đối trong lĩnh vực hành chính. Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân thực hiện chức năng xét xử và kiểm soát việc tuân theo pháp luật được tăng cường tính chuyên nghiệp.

Chế định Chủ tịch nước được lập lại để phân định rõ chức trách của Chủ tịch nước và Ủy ban thường vụ Quốc hội. Chính quyền địa phương quy định rõ hơn mối liên hệ giữa Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân với các cơ quan nhà nước cấp trên. HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương vừa chịu sự hướng dẫn và giám sát của UBND và sự hướng dẫn và kiểm tra của Chính phủ. UBND vừa chịu trách nhiệm trước HĐND vừa chịu sự lãnh đạo của cơ quan hành chính cấp trên. Đặc biệt, xác định rõ thẩm quyền của cấp trên với Ủy ban nhân dân cấp dưới trong việc điều hành bộ máy hành chính. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp trên và cao nhất là Thủ tướng Chính phủ có quyền điều động, miễn nhiệm, cách chức Chủ tịch, Phó chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp. Trong tổ chức Chính phủ và Ủy ban nhân dân phân định rõ tính tập thể và trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu.

Những năm tiếp sau, Nhà nước vẫn tiếp tục sửa đổi, hoàn thiện bộ máy nhà nước, bổ sung những gì chưa kịp đưa vào Hiến pháp mới năm 1992. Tại kỳ họp thứ 10 Quốc hội khóa X (tháng 12/2001) Quốc hội đã thông qua Nghị quyết sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992, trong đó có một số sửa đổi về bộ máy nhà nước nhằm tiếp tục hoàn thiện bộ máy nhà nước phục vụ đắc lực sự nghiệp đổi mới. Sửa đổi quan trọng nhất ở cấp độ chung là bỏ chức năng kiểm sát chung của Viện kiểm sát nhân dân. Trong từng cơ quan riêng (Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ) cũng có những bổ sung, điều chỉnh cụ thể hơn một số nhiệm vụ, quyền hạn như: quy định quyền

của Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm những chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn; bỏ việc Ủy ban thường vụ Quốc hội giữa hai kỳ họp Quốc hội phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức đối với các thành viên khác của Chính phủ ; bỏ quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan thuộc Chính phủ. Hiến pháp năm 2013 (được Quốc hội thông qua ngày 28/11/2013) đã sửa đổi, bổ sung những gì chưa kịp đưa vào Hiến pháp năm 1992, cơ bản hoàn chỉnh cơ sở hiến định của xã hội Việt Nam thời kỳ đổi mới, trong đó có bộ máy nhà nước. Hiến pháp đã quy định rõ 3 quyền do ba cơ quan chính thực hiện: Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, lập pháp; Chính phủ thực hiện quyền hành pháp; Tòa án nhân dân thực hiện quyền tư pháp. Viện kiểm sát nhân dân không được hiểu thực hiện quyền tư pháp giống như Tòa án nhân dân mà chỉ là cơ quan thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp. Chính quyền địa phương được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo... Theo tinh thần Hiến pháp năm 2013, hệ thống Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân tại Luật Tổ chức Tòa án nhân dân và Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2014 được bổ sung thêm một cấp - cấp cao - đặt tại Hà Nội, Đà Nẵng và TP. Hồ Chí Minh. Do vậy chúng có 4 cấp giống như thời kỳ Hiến pháp năm 1946.

## **1.2 Những yêu cầu đổi mới bộ máy nhà nước vào quá trình đổi mới**

Hiến pháp năm 1992 được ban hành trong bối cảnh những năm đầu của công cuộc đổi mới đất nước, do Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng đề ra vào năm 1986, và để thể chế hóa Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm 1991. Hiến pháp này đã tạo ra nền tảng chính trị và pháp lý quan trọng cho việc thực hiện công cuộc đổi mới.

Qua 20 năm thực hiện Hiến pháp năm 1992, đất nước ta đã trải qua nhiều thay đổi trong bối cảnh tình hình quốc tế biến động to lớn, sâu sắc và phức tạp. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) cùng với các văn kiện khác của Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng đã xác định mục tiêu và định hướng phát triển toàn

diện, bền vững cho đất nước trong giai đoạn cách mạng mới, nhằm xây dựng một nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa với dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng và văn minh.

Triển khai thực hiện quan điểm đổi mới của Đảng, tại Kỳ họp thứ I của Quốc hội Khóa XIII vào tháng 8/2011, Quốc hội đã quyết định sửa đổi Hiến pháp năm 1992 và thành lập Ủy ban soạn thảo Hiến pháp. Sau khi tổng kết việc thi hành Hiến pháp và lấy ý kiến sâu rộng từ nhân dân, dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 đã được trình Quốc hội xem xét và thảo luận tại ba kỳ họp (Kỳ 4, Kỳ 5, Kỳ 6), ba lần trình Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam Khóa XI (Hội nghị Trung ương V, VII, VIII), và nhiều lần xin ý kiến từ Bộ Chính trị, các cơ quan, tổ chức, cùng các nhà chính trị và nhà khoa học có uy tín. Ngày 28 tháng 11 năm 2013, sau nhiều ngày thảo luận và thống nhất ý kiến, Quốc hội Khóa XIII tại Kỳ họp thứ VI đã thông qua Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 với sự đồng thuận cao, đạt 486/498 phiếu, chiếm 97,59%. Đây là một sự kiện chính trị - pháp lý đặc biệt quan trọng, đánh dấu một cột mốc mới trong lịch sử lập hiến của Việt Nam.

Về cơ cấu của Hiến pháp: Hiến pháp năm 2013 gồm 11 chương, 120 điều. So với Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 giảm 1 chương, 27 điều, trong đó có 12 điều mới (Điều 19, 34, 41, 42, 43, 55, 63, 78, 111, 112, 117 và 118); giữ nguyên 7 điều (Điều 1, 23, 49, 86, 87, 91 và 97) và sửa đổi, bổ sung 101 điều còn lại Hiến pháp năm 2013 có cơ cấu mới và sắp xếp lại trật tự các chương, điều so với Hiến pháp 1992, như: đưa các điều quy định các biểu tượng của Nhà nước (quốc kỳ, quốc huy, quốc ca ...) ở Chương XI Hiến pháp năm 1992 vào Chương I "Chế độ chính trị" của Hiến pháp năm 2013. Đổi tên Chương V Hiến pháp năm 1992 "Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân" thành "Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân" và đưa lên vị trí trang trọng của Hiến pháp là Chương II ngay sau Chương I "Chế độ chính trị". Chương II "Chế độ kinh tế" và Chương III "Văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ" của Hiến pháp năm 1992 có tổng cộng 29 điều đã được Hiến pháp



năm 2013 gộp lại thành một chương là Chương III "Kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường" và chỉ còn 14 điều nhưng quy định cô đọng, khái quát, mang tính nguyên tắc so với Hiến pháp năm 1992.

Khác với các bản Hiến pháp trước đây, lần đầu tiên Hiến pháp năm 2013 có một chương mới quy định về "Hội đồng bầu cử Quốc gia, Kiểm toán nhà nước" (Chương X). Ngoài ra, Hiến pháp năm 2013 còn đổi tên Chương IX Hiến pháp năm 1992 "HĐND và UBND" thành "Chính quyền địa phương" và đặt Chương IX "Chính quyền địa phương" sau Chương VIII "Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân".

Về hình thức thể hiện của Hiến pháp năm 2013: so với Hiến pháp năm 1992, hình thức thể hiện của Hiến pháp năm 2013 từ Lời nói đầu đến các điều quy định cô đọng hơn, khái quát, ngắn gọn, chính xác, chặt chẽ hơn. Ví dụ, Lời nói đầu Hiến pháp năm 2013 được rút ngắn, cô đọng, súc tích, đủ các ý cần thiết nhưng chỉ có 3 đoạn với 290 từ so với 6 đoạn với 536 từ của Hiến pháp năm 1992.

Hiến pháp 2013 tiếp tục kế thừa bản chất và mô hình tổng thể về tổ chức bộ máy nhà nước trong Hiến pháp 1992, đồng thời đã quy định rõ hơn nguyên tắc phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực nhà nước. Hiến pháp 2013 cũng đã xác định rõ hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và điều chỉnh một số nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan này. Những điểm mới cơ bản trong quy định về tổ chức bộ máy nhà nước.

## **CHƯƠNG 2**

### **NHỮNG ĐIỂM MỚI TRONG TỔ CHỨC BỘ MÁY NHÀ NƯỚC THEO HIẾN PHÁP 2013**

#### **2.1. Đổi mới về nguyên tắc tổ chức**

Thế chế hóa Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH (bổ sung phát triển năm 2011) Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung một nguyên tắc mới về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta. Đó là quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Đây vừa là quan điểm, vừa là nguyên tắc chỉ đạo công cuộc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước ta trong thời kỳ mới - thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới cả về kinh tế lẫn chính trị. Vì thế tìm hiểu nguyên tắc mới này của Hiến pháp có ý nghĩa rất quan trọng trong việc xây dựng các dự án luật về tổ chức bộ máy nhà nước.

##### **2.1.1. Về quyền lực nhà nước là thống nhất**

Theo nội dung và tinh thần của Hiến pháp năm 2013, quyền lực nhà nước thống nhất ở nhân dân, thể hiện qua nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân.

Trước đây, Hiến pháp cũng quy định rằng tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân nhưng được thực hiện theo nguyên tắc tập trung quyền lực (tập quyền). Do đó, quyền lực nhà nước tuy thuộc về nhân dân nhưng lại tập trung vào Quốc hội. Nhận thức rằng nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước, nhưng vì không thể thực hiện trực tiếp nên đã trao toàn bộ quyền lực cho Quốc hội. Theo Hiến pháp năm 1980, Quốc hội được xác định là cơ quan có toàn quyền, với 15 nhiệm vụ và quyền hạn theo Điều 83, cùng quyền tự định thêm nhiệm vụ và quyền hạn khi cần thiết. Đến Hiến pháp năm 1992, Điều 84 quy định Quốc hội có 14 nhiệm vụ và quyền hạn, không còn toàn quyền như trước, nhưng Điều 6 vẫn quy định rằng nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước thông

qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân, là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân.

Như vậy, Quốc hội vẫn giữ vai trò toàn quyền trong Hiến pháp năm 1992, vì nhân dân không thực hiện quyền lực nhà nước thông qua dân chủ trực tiếp, mà chỉ thông qua dân chủ đại diện. Nguyên tắc tập trung quyền lực nhà nước vào Quốc hội hỗ trợ việc bảo đảm quyền lực tập trung, quyết định và thực thi nhanh chóng, thống nhất. Tuy nhiên, trong điều kiện mới, nguyên tắc này có nhiều hạn chế, như thiếu sự phân định phạm vi quyền lực được nhân dân giao phó và không đề cao trách nhiệm của các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nó cũng thiếu sự kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước, hạn chế tính độc lập và tính hiệu quả của mỗi quyền, khiến nhân dân và xã hội không có cơ sở để đánh giá chất lượng hoạt động của quyền lực nhà nước. Do đó, trong điều kiện dân chủ và pháp quyền xã hội chủ nghĩa, tập quyền không phù hợp và tiềm ẩn nguy cơ lạm dụng quyền lực nhà nước từ phía các cơ quan nhà nước.

Nhận thấy hạn chế của nguyên tắc tập quyền, Cương lĩnh xây dựng đất nước (bổ sung 2011) và Hiến pháp năm 2013 khẳng định quyền lực nhà nước là thống nhất, với sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp (Điều 2). Hiến pháp quan niệm rằng quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nhân dân là chủ thể tối cao và trao quyền này cho Quốc hội, Chính phủ và cơ quan tư pháp. Điều 70 Hiến pháp 2013 giới hạn quyền của Quốc hội trong ba nhóm: lập hiến, lập pháp; giám sát tối cao; và quyết định các vấn đề quan trọng. Điều 6 quy định nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước qua dân chủ đại diện và trực tiếp, bao gồm trưng cầu ý dân về Hiến pháp (Điều 29 và 120). Có như vậy, nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mới đúng, mới bảo đảm thực hiện đầy đủ, không hình thức. Như vậy, thống nhất quyền lực nhà nước được hiểu là toàn bộ quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, tập trung thống nhất ở nhân dân chứ không phải tập trung ở QH. Quan niệm đó có ý nghĩa lý luận và thực tiễn thiết thực. Trước hết, điều đó chỉ ra rằng quyền lực nhà nước đầu là quyền lập pháp, hành pháp hay tư pháp đều có chung một

nguồn gốc thống nhất là nhân dân, đều do nhân dân ủy quyền, giao quyền. Do vậy, nói quyền lực nhà nước là thống nhất trước tiên là sự thống nhất ở mục tiêu chính trị, nội dung chính trị của Nhà nước. Cả ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp tuy có chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn khác nhau nhưng đều thống nhất với nhau ở mục tiêu chính trị chung là xây dựng một nhà nước bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân, thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh như Điều 3 Hiến pháp mới đã quy định.

Quan niệm quyền lực nhà nước là thống nhất trong Hiến pháp mới đề cao trách nhiệm của Nhà nước trước nhân dân, giảm thiểu sự dựa dẫm và ỷ lại trong việc thực hiện quyền hạn và nhiệm vụ mà nhân dân ủy quyền. Đây là cơ sở để loại trừ các yếu tố cực đoan, đối lập và thiếu trách nhiệm trong mối quan hệ giữa các quyền, đặc biệt là giữa quyền lập pháp và hành pháp. Đồng thời, nó cũng tạo điều kiện hình thành cơ chế kiểm soát, đánh giá chất lượng và hiệu quả hoạt động của các quyền, cả từ bên trong tổ chức quyền lực nhà nước và từ nhân dân.

Do như vậy, quyền lực nhà nước tập trung và thống nhất ở nhân dân, là chủ thể duy nhất và tối cao của quyền lực nhà nước. Quan niệm này định hình cách tổ chức quyền lực nhà nước trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, dân chủ và vì cộng đồng dân cư. Mọi sự xa rời khỏi quan điểm này, theo Hiến pháp sửa đổi năm 2013, đều dẫn đến sự kém hiệu quả trong tổ chức quyền lực nhà nước.

### **2.1.2. Về phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp**

Trong chế độ dân chủ và pháp quyền xã hội chủ nghĩa, quyền lực nhà nước không phải là quyền lực tự có của Nhà nước mà là quyền lực được nhân dân ủy quyền, nhân dân giao quyền. Do đó, việc kiểm soát quyền lực nhà nước là chính đáng và tự nhiên. Tuy nhiên, khi ủy quyền cho Nhà nước, quyền lực nhà nước thường có thể tự phủ định mình và trở thành đối lập với chính mình lúc ban đầu, như C. Mác đã gọi là sự tha hóa của quyền lực nhà nước. Hơn nữa,

quyền lực nhà nước là sự ủy quyền của nhân dân cho các cơ quan nhà nước, tức là ủy quyền cho những cá nhân cụ thể thực thi. Con người luôn bị ảnh hưởng bởi tình cảm, dục vọng, dẫn đến việc lý tính có thể bị chìm khuất. Khi lý tính bị chi phối bởi dục vọng, thói quen hoặc tình cảm, nguy cơ sai lầm trong thực thi quyền lực nhà nước tăng cao. Do đó, không thể khẳng định rằng người được ủy quyền luôn hành đúng và đủ theo ý của nhân dân. Kiểm soát quyền lực nhà nước là một nhu cầu khách quan từ phía nhân dân đối với người được ủy quyền. Hơn nữa, quyền lực nhà nước không thể đo lường một cách chính xác, vì nó là một thực thể thống nhất. Điều này càng đặt ra yêu cầu kiểm soát, hạn chế và tăng cường tính hiệu quả trong thực thi quyền lực nhà nước, được nhân dân ủy quyền.

Quyền lập pháp đại diện cho nhân dân, thể hiện ý chí chung của quốc gia. Những người nắm quyền này được bầu ra bằng phổ thông đầu phiếu và hợp thành Quốc hội. Quốc hội, với nhiệm vụ đại diện cho nhân dân, là cơ quan duy nhất có quyền biểu quyết thông qua luật, đảm bảo ý chí chung của nhân dân được thể hiện. Quyền lập pháp là quyền biểu quyết thông qua luật, không phải là quyền tạo ra các mô hình xử sự cho xã hội. Quốc hội cũng giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước, đặc biệt là quyền hành pháp, để ngăn chặn lạm quyền và tha hóa. Quyền hạn và nhiệm vụ của Quốc hội về lập hiến và lập pháp được quy định tại Điều 70 và Điều 120 của Hiến pháp mới.

Quyền hành pháp, do Chính phủ đảm trách, tổ chức thực hiện ý chí chung của quốc gia. Thuộc tính cơ bản của quyền này là đề xuất, hoạch định, soạn thảo và thực hiện chính sách quốc gia, quản lý nhà nước và thực thi pháp luật để đảm bảo an ninh, an toàn và phát triển xã hội. Một Chính phủ thực hiện quyền hành pháp hiệu quả và thông minh là điều kiện tiên quyết cho sự giàu có và phát triển ổn định của quốc gia. Thực hiện quyền này đòi hỏi sự nhanh nhạy, quyết đoán và tập trung quyền uy từ Chính phủ. Quyền hạn và nhiệm vụ của Chính phủ được quy định tại Điều 96 của Hiến pháp mới.

Quyền tư pháp là quyền xét xử, được nhân dân giao cho tòa án thực hiện.

Nguyên tắc cao nhất của quyền tư pháp là độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; nghiêm cấm can thiệp vào việc xét xử của thẩm phán và hội thẩm nhân dân (khoản 2, Điều 103). Quyền này bảo vệ ý chí chung của quốc gia bằng việc xét xử các hành vi vi phạm Hiến pháp và pháp luật. Bảo vệ công lý và quyền con người, quyền công dân là nhiệm vụ hàng đầu của quyền tư pháp (khoản 3, Điều 102). Mọi cơ quan, tổ chức và cá nhân phải tôn trọng và bảo vệ tính pháp quyền và công lý trong các phán quyết của Tòa án.

Phân định ba quyền là nhu cầu khách quan của quyền lực nhà nước. Hiện nay, xu hướng này càng được coi trọng để chuyên môn hóa và đạt hiệu quả cao. Thực tiễn xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN cho thấy rằng phân định rõ ràng ba quyền là cách tốt nhất để phát huy vai trò của nhà nước trong phát triển đất nước.

Mặc dù có sự phân định ba quyền, nhưng quyền lực nhà nước vẫn thống nhất về mục tiêu chính trị chung. Ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp không tách biệt hoàn toàn, mà ràng buộc và phối hợp với nhau. Cả ba quyền phải hoạt động nhịp nhàng, làm đúng và đủ nhiệm vụ, quyền hạn mà Hiến pháp quy định. Phân công quyền lực nhà nước nhằm kiểm soát quyền lực, bảo đảm tính pháp quyền và phát huy dân chủ XHCN, không phải để chia rẽ quyền lực. Sức mạnh và thịnh vượng của quốc gia, cũng như khả năng đối mặt với thách thức, phần lớn dựa trên sự vững mạnh của các thiết chế và cam kết của các nhánh quyền lực với nhân dân. Điều này quan trọng không kém các yếu tố tài nguyên, khí hậu hay vị trí địa lý. Những nước phát triển ổn định lâu dài là những nước tuân theo tinh thần pháp quyền. Sự phân công quyền lực nhà nước giúp phân định nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước, tăng cường hiệu quả hoạt động của Nhà nước và làm cho quyền lực nhà nước trở nên thực sự là của nhân dân. Đồng thời, nó cũng nâng cao tính pháp quyền của Nhà nước. Các quy định về phân công nhiệm vụ và quyền hạn cho QH, Chính phủ, và Tòa án nhân dân đáp ứng các yêu cầu trên và cung cấp cơ sở cho việc kiểm soát quyền lực nhà nước.

Hiến pháp sửa đổi không chỉ thiết lập cơ sở cho việc bảo vệ Hiến pháp qua luật định mà còn giao cho các cơ quan của Nhà nước trách nhiệm này. Mặc dù chưa hoàn thiện cơ chế bảo vệ theo yêu cầu của Nghị quyết Đảng, nhưng Điều 119 đã tạo nền tảng cho việc xây dựng cơ chế này. Các luật sẽ được sửa đổi, bổ sung để tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước và tuân thủ Hiến pháp một cách hiệu quả hơn.

Trong hệ thống phân quyền mềm dẻo, kiểm soát quyền lực nhà nước chủ yếu là do lập pháp và tư pháp đối với hành pháp. Để tăng cường kiểm soát, Hiến pháp đã điều chỉnh nhiều nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Đồng thời, thiết lập Hội đồng Bầu cử Quốc gia và Kiểm toán Nhà nước nhằm cung cấp công cụ cho nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước và quản lý tài chính, tài sản công một cách hiệu quả hơn.

## **2.2. Điều chuyển chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của các cơ quan nhà nước cấp cao trong hệ thống các cơ quan nhà nước**

### **2.2.1. Theo nhiệm vụ và chức năng**

Bộ máy nhà nước có thể chia ra các phần hệ thống: cơ quan đại diện quyền lực nhà nước, cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước, cơ quan tư pháp và cơ quan kiểm sát.

### **2.2.2. Theo cơ cấu tổ chức**

Có thể sắp xếp các cơ quan nhà nước trong bộ máy bao gồm Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và chính quyền địa phương.

## **2.3. Điểm mới về tổ chức hành chính**

Hiến pháp sửa đổi năm 2013, được Quốc hội khóa XIII thông qua vào ngày 28/11/2013 và có hiệu lực từ ngày 01/01/2014, đã thể hiện sự quán triệt và sâu sắc trong quan điểm và đường lối của Đảng, Nhà nước và ý nguyện của nhân dân về việc xây dựng một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Trong lần sửa đổi này, nhiều điều khoản quan trọng đã được điều chỉnh, bổ sung, nhằm

đặt nền tảng cho việc cải tổ tổ chức chính quyền địa phương trong tương lai. Cụ thể, quy định về tổ chức đơn vị hành chính trong Hiến pháp 2013 đã được điều chỉnh với các nội dung quan trọng, phản ánh mong muốn cải tổ và phát triển của quốc gia.

a. Chương V, Quốc hội

Điều 70, khoản 9 của Hiến pháp quy định về việc quyết định thành lập, hủy bỏ các bộ, cơ quan ngang bộ thuộc Chính phủ; sáng lập, giải thể, điều chỉnh địa giới hành chính của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, và các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; cũng như sáng lập, hủy bỏ các cơ quan khác theo quy định của Hiến pháp và luật.

UBTVQH có thẩm quyền quyết định về việc thành lập, giải thể, sáp nhập, chia tách, và điều chỉnh địa giới của các đơn vị hành chính dưới tỉnh, cũng như các thành phố trực thuộc trung ương, theo quy định tại Điều 74, khoản 8.

b. Chương VII, Chính phủ

Theo Điều 96, Khoản 4, Quốc hội quyết định về việc thành lập, bãi bỏ các bộ, cơ quan ngang bộ; cũng như thành lập, giải thể, sáp nhập, chia tách, và điều chỉnh địa giới của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. UBTVQH cũng có thẩm quyền quyết định về việc thành lập, giải thể, sáp nhập, chia tách, và điều chỉnh địa giới của các đơn vị hành chính dưới tỉnh và các thành phố trực thuộc trung ương.

c. Chương IX, Chính quyền địa phương

Tại Điều 10 quy định: “1. Các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam được phân định như sau:

*Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;*

*Tỉnh chia thành huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện, thị xã và đơn vị hành chính tương đương;*



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

*Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập.*

*2. Việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính phải lấy ý kiến Nhân dân địa phương và theo trình tự, thủ tục do luật định.”*

Còn tại điều 11 quy định: “1. Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.

*2. Cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và UBND được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định.”*

Từ đó ta có thể thấy rằng:

Thứ nhất, Hiến pháp 2013 đã bổ sung hai loại đơn vị hành chính mới, đó là đơn vị hành chính tương đương cấp huyện thuộc thành phố trực thuộc trung ương và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. So với Hiến pháp 1992 và Dự thảo 2013, Hiến pháp 2013 có hai điều khoản mới quan trọng liên quan đến các loại đơn vị hành chính này. Điều này phản ánh sự tiếp thu các ý kiến đóng góp của nhân dân và sẽ tạo cơ sở cho việc tổ chức quản lý ở các đô thị đô thị hóa cao. Điều quan trọng hơn, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt được quy định một cách chính thức trong Hiến pháp, mở ra cơ sở hiến định cho việc tổ chức chúng trong tương lai.

Thứ hai, Trong Hiến pháp 2013, đã bổ sung quy định rằng việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính phải được lấy ý kiến của Nhân dân địa phương và thực hiện theo trình tự, thủ tục do luật định. Điều này là điểm mới quan trọng, lần đầu tiên xuất hiện trong lịch sử lập hiến nước, mặc dù không có trong Dự thảo 2013. Qua sự đóng góp ý kiến của nhân dân và nhận thức về tầm quan trọng của vấn đề, Hiến pháp 2013 đã quy định cụ thể

trình tự, thủ tục tổ chức đơn vị hành chính bằng luật. Điều này hứa hẹn sẽ giúp cải thiện sự không ổn định và không hợp lý trong tổ chức đơn vị hành chính của nước ta, đồng thời tăng tính minh bạch và hợp lý trong hoạt động của chúng. Quy định mới về việc lấy ý kiến nhân dân địa phương được coi là rất quan trọng, và việc cụ thể hóa nó thông qua việc xây dựng Luật Trưng cầu ý dân sẽ là điều cần thiết trong thời gian tới.

Thứ ba, Trong Hiến pháp 1992, việc thành lập HĐND và UBND ở các đơn vị hành chính được quy định phù hợp với từng đặc điểm cụ thể của từng đơn vị. Dự thảo Hiến pháp sửa đổi năm 2013 điều chỉnh quy định này bằng cách khẳng định rằng cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và UBND phải được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, theo luật định. Điều này thể hiện sự quán triệt của Đảng về đổi mới công tác quản trị địa phương và sự tập trung vào việc xây dựng nhà nước pháp quyền. Tuy vậy, vấn đề liệu có tổ chức cả HĐND và UBND ở mỗi đơn vị hành chính và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt hay không vẫn còn không rõ, tuy nhiên, chắc chắn rằng chính quyền địa phương trong mỗi đơn vị đó phải được tổ chức phù hợp với các đặc điểm cụ thể như nông thôn, đô thị, hải đảo, và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

Thứ tư, đổi mới về thẩm quyền của UBND và thẩm quyền của Chính phủ có liên quan đến tổ chức đơn vị hành chính.

Đây là một bước thay đổi quan trọng tiếp theo của Hiến pháp 2013 liên quan đến phân phối thẩm quyền quyết định các vấn đề liên quan đến tổ chức đơn vị hành chính. So với Dự thảo Hiến pháp sửa đổi năm 2013, sự thay đổi chủ yếu là Hiến pháp 2013 quy định cụ thể hơn về việc Chính phủ phải trình báo tới địa chỉ cụ thể hơn. Điều này sẽ yêu cầu điều chỉnh lại quy trình tổ chức đơn vị hành chính hiện tại, vì các quyết định mà Chính phủ đang thực hiện sẽ được chuyển giao cho UBND trong tương lai.

Tổng kết lại, so với Hiến pháp 1992 và Hiến pháp 2013 đưa ra nhiều tiến bộ đáng chú ý về tổ chức đơn vị hành chính cũng như toàn bộ nội dung. Điều

này phản ánh sự công hiến có chất lượng từ cả hệ thống chính trị và nhân dân trong quá trình xây dựng Hiến pháp.

#### **2.4. Điểm mới về tổ chức toà án**

Toà án tổ chức độc lập theo thẩm quyền xét xử chứ không theo cấp hành chính như trước sẽ là nền tảng pháp lí vững chắc giúp nâng tầm vị trí của Toà án và Thẩm phán trong mối quan hệ với các cơ quan khác

Thực hiện chế độ xét xử hai cấp : Kháng định bản án, quyết định sơ thẩm của Toà án tại mọi cấp đều có thể bị kháng cáo, kháng nghị khi đó sẽ được xét xử phúc thẩm. Đối với bản án, quyết định đã có hiệu lực mà phát hiện vi phạm hoặc có tình tiết mới thì phải được xem xét lại theo trình tự tái thẩm hoặc giám đốc thẩm theo quy định của pháp luật.

#### **2.5. Điểm mới về tổ chức chính quyền địa phương.**

Chương IX của Hiến pháp 2013 đã dành riêng cho việc quy định về chính quyền địa phương, thay thế cho Chương IX của Hiến pháp 1992 về HĐND và UBND. Với 07 điều từ Điều 110 đến Điều 116, Hiến pháp 2013 đã sử dụng cụm từ "chính quyền địa phương" làm tên chương và quy định rõ vị trí, nhiệm vụ, quyền hạn của CQDP theo hướng tổng quát. Đồng thời, nó cũng bổ sung những quy định mới mang tính khái quát và xác định nguyên tắc nhằm tạo điều kiện cho việc xây dựng mô hình CQDP linh hoạt và hiệu quả hơn. Cụ thể, các quy định về chính quyền địa phương theo Hiến pháp 2013 và Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 như sau:

Thứ nhất, về mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính. Điều 111 của Hiến pháp năm 2013 quy định rằng: "Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cấp chính quyền địa phương bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm của vùng nông thôn, đô thị, hải đảo, và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt theo quy định của pháp luật." Điều này cho thấy, so với Hiến pháp năm 1992, việc tổ chức chính quyền địa

phương đã có những phát triển mới khi linh hoạt trong việc quy định các đơn vị hành chính. Hiến pháp không áp đặt một mô hình chính quyền đồng nhất cho cả nước mà tổ chức chính quyền sẽ tuân theo các nguyên tắc phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau. Có ba cấp chính quyền địa phương phổ biến là cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã và một cấp không phổ biến là đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt. Luật tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 vẫn duy trì nguyên tắc rằng mỗi đơn vị hành chính phải thiết lập cả hai cơ quan là HĐND và UBND. Theo Khoản 1 của Điều 4, "Cấp chính quyền địa phương bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức ở tất cả các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được quy định tại Điều 2 của Luật này." Điều này đồng nghĩa với việc tất cả các đơn vị hành chính đều tổ chức cả HĐND và UBND (cấp chính quyền địa phương), đồng thời chấm dứt việc thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường từ ngày Luật này có hiệu lực (01/01/2016), theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 và Nghị quyết số 724/2009/UBTVQH12. UBND ở các huyện, quận, phường nơi không tổ chức HĐND tiếp tục duy trì cơ cấu tổ chức và thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Luật tổ chức HĐND và UBND 2003, Nghị quyết số 26/2008/QH12 và Nghị quyết số 725/2009/UBTVQH12 cho đến khi bầu ra Chính quyền địa phương ở huyện, quận, phường theo quy định của Luật. Tại các đơn vị hành chính cấp huyện ở hải đảo, cơ cấu tổ chức của Chính quyền địa phương bao gồm HĐND và UBND. Nếu đơn vị hành chính cấp huyện tại hải đảo được chia thành các đơn vị hành chính cấp xã, thì tại mỗi đơn vị hành chính cấp xã cũng sẽ tổ chức cấp Chính quyền địa phương, bao gồm HĐND và UBND. Đối với đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt, cấu trúc và hoạt động của HĐND và UBND tuân thủ theo quy định của Luật tổ chức Chính quyền địa phương. Luật tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 phân biệt giữa chính quyền nông thôn và đô thị. Ở nông thôn, cấp Chính quyền địa phương bao gồm tỉnh, huyện và xã; còn ở đô thị, bao gồm thành phố trực thuộc trung ương, quận,

thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, phường và thị trấn.

Thứ hai, về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương. Nếu trong Hiến pháp năm 1992 không có điều khoản đặc biệt về vai trò, chức năng và nhiệm vụ của Chính quyền địa phương mà chỉ quy định về nhiệm vụ của HĐND và UBND, thì Hiến pháp năm 2013 đã thay đổi cách tiếp cận này thông qua Điều 112, mô tả rõ vai trò, chức năng và nhiệm vụ của Chính quyền địa phương. Hiến pháp này xác định nhiệm vụ và quyền hạn của Chính quyền địa phương dựa trên phân chia thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương, cũng như giữa các cấp Chính quyền địa phương.

Điều 112 của Hiến pháp năm 2013 đã xác định rõ hai nhiệm vụ và quyền hạn khác nhau của Chính quyền địa phương: tổ chức và bảo đảm việc thực thi Hiến pháp và pháp luật tại địa phương, và ra quyết định về các vấn đề địa phương theo quy định của luật. So với Hiến pháp năm 1992, điều này không chỉ là việc xác định lại mà còn là việc mở rộng và chính thức hóa vai trò và trách nhiệm của Chính quyền địa phương. Trong một cách tiếp cận Nhà nước đơn nhất như Việt Nam, vai trò chính yếu của Chính quyền địa phương là tổ chức và bảo đảm sự tuân thủ của Hiến pháp và pháp luật tại địa phương, cùng với việc thực hiện các nhiệm vụ đặc thù của từng địa phương. Điều này là một minh chứng cho sự linh hoạt và tự quản cao của Chính quyền địa phương, giúp khai thác tối đa tiềm năng cụ thể của từng địa phương. Điều quan trọng hơn, Hiến pháp cũng đã nêu rõ nhiệm vụ quan trọng khác của Chính quyền địa phương là "phải chịu sự kiểm tra và giám sát từ cơ quan nhà nước cấp trên".

Khoản 2 của Điều 112 trong Hiến pháp năm 2013 đã tập trung vào việc phân định rõ "Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính quyền địa phương được xác định dựa trên sự phân chia thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương cũng như giữa các cấp Chính quyền địa phương." Điều này đưa ra một hướng dẫn quan trọng để thiết kế cơ chế điều chỉnh mối quan hệ giữa Chính

quyền địa phương và Trung ương, cũng như giữa các cấp Chính quyền địa phương với nhau.

Trong khi đó, Khoản 3 của Điều 112 nêu rõ trong trường hợp cần thiết, Chính quyền địa phương có thể được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó. Thực tế cho thấy, nhiều nhiệm vụ của Trung ương đã được giao cho địa phương thực hiện mà không đi kèm với các điều kiện bảo đảm thực hiện công việc, dẫn đến nhiều khó khăn cho địa phương. Quy định này cung cấp cơ sở pháp lý để giải quyết nhiều vấn đề khó khăn của các địa phương hiện nay.

Hiến pháp năm 2013 chỉ tổng quan về nhiệm vụ và quyền hạn của Chính quyền địa phương ở mỗi cấp, và các chi tiết cụ thể được Luật tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 quy định. Theo khoản 1 của Điều 11 trong Luật này, nhiệm vụ và quyền hạn của Chính quyền địa phương ở mỗi cấp được xác định dựa trên phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương cùng với mỗi cấp Chính quyền địa phương theo hình thức phân quyền, phân cấp. Nguyên tắc này vừa đảm bảo tính thống nhất của quản lý nhà nước, vừa thúc đẩy quyền tự chủ và trách nhiệm của Chính quyền địa phương. Luật tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 rõ ràng quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Chính quyền địa phương ở mỗi cấp: tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (Điều 17, 38); huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương (Điều 24, 45, 52); xã, phường, thị trấn (Điều 31, 59, 66); cũng như ở hải đảo (Điều 73). Luật này cũng đi sâu vào nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân trên các lĩnh vực, nhấn mạnh sự gắn kết chặt chẽ và thống nhất giữa hai thiết chế này, tạo thành Chính quyền địa phương.

Thứ tư, về phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương. Khoản 2 Điều 112 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐP được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi

cấp CQĐP”. Đây là một định hướng quan trọng trong việc thực hiện quyền lực có tính nền tảng, có ảnh hưởng quyết định đến tổ chức bộ máy nhà nước ta, đồng thời đòi hỏi phải phân cấp thật rõ ràng về nhiệm vụ, quyền hạn giữa trung ương, địa phương và giữa mỗi cấp CQĐP. Quy định trong khoản 3 đã giải quyết vấn đề khi cấp Chính quyền địa phương được phân công thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên trong trường hợp cần thiết, nhưng điều kiện cần phải được đảm bảo để thực hiện các nhiệm vụ đó. Điều này đã khắc phục tình trạng trước đó khi nhiều nhiệm vụ của trung ương được giao cho địa phương thực hiện mà không đi kèm các điều kiện vật chất, nhân lực cần thiết để thực hiện công việc. Điều này đại diện cho một quy định mới được thêm vào trong Hiến pháp năm 2013 so với các phiên bản trước đó. Việc xác định nguyên tắc này trong Hiến pháp nhấn mạnh vào việc đảm bảo tính tự chủ và tự chịu trách nhiệm, từ đó khai thác tối đa mọi tiềm năng và ưu điểm của các cấp Chính quyền địa phương. Điều này giúp tránh sự trùng lặp chức năng và nhiệm vụ giữa Chính quyền Trung ương và các cấp Chính quyền địa phương, từ đó ngăn chặn tình trạng công việc bị đình trệ hoặc tránh né giữa các cơ quan khi thực hiện tổ chức.

Nhằm cụ thể hóa Điều 112 Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức CQĐP năm 2015 đã có những quy định cụ thể hóa sự phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương trên một số nội dung. Điều đó là cơ sở để giải quyết những hạn chế, bất cập trong phân định thẩm quyền giữa CQTW và CQĐP hiện nay, cụ thể:

#### 06 nguyên tắc quy định việc phân định thẩm quyền

- Bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất về thể chế, chính sách, chiến lược và quy hoạch đối với các ngành, lĩnh vực; bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia;
- Phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CQĐP ở các đơn vị hành chính trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn theo quy định của pháp luật;

- Kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ, phân định rõ nhiệm vụ quản lý nhà nước giữa CQĐP các cấp đối với các hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn lãnh thổ;

- Việc phân định thẩm quyền phải phù hợp điều kiện, đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và đặc thù của các ngành, lĩnh vực;

- Những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cùng cấp trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của chính quyền cấp trên, trừ trường hợp luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ có quy định khác;

- CQĐP được bảo đảm nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân quyền, phân cấp và chịu trách nhiệm trong phạm vi được phân quyền, phân cấp.

Phân quyền cho chính quyền địa phương: Luật tổ chức CQĐP năm 2015 đã yêu cầu rằng việc phân quyền cho các cấp Chính quyền địa phương phải được quy định trong các luật, và Chính quyền địa phương phải tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền. Điều này đồng nghĩa với việc chỉ Quốc hội, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, mới có thẩm quyền phân quyền. Cấp Chính quyền được phân quyền sẽ có toàn quyền và chịu trách nhiệm đối với việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Phân quyền này tạo ra sự độc lập giữa Chính quyền địa phương và Chính quyền Trung ương trong các nhiệm vụ được phân quyền, và đảm bảo rằng Chính quyền được phân quyền là các pháp nhân độc lập. Cơ quan nhà nước cấp trên, trong phạm vi thẩm quyền của mình, có trách nhiệm thanh tra, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp của việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền cho các cấp Chính quyền địa phương. Các luật khi quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính quyền địa phương phải tuân thủ các nguyên tắc về phân định thẩm quyền và phải phù hợp với các nhiệm vụ, quyền hạn của Chính quyền địa phương theo quy định của pháp luật.



Phân cấp cho chính quyền địa phương: Dựa trên yêu cầu công việc, khả năng thực hiện, và điều kiện cụ thể tại địa phương, cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương được ủy quyền để phân cấp cho Chính quyền địa phương hoặc các cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện liên tục và đều đặn một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn trong phạm vi thẩm quyền của mình, trừ khi có quy định khác trong pháp luật. Do đó, các chủ thể phân cấp bao gồm cả cơ quan nhà nước ở trung ương và Chính quyền địa phương; các đối tượng được phân cấp bao gồm cả Chính quyền địa phương và các cơ quan nhà nước ở cấp dưới. Mỗi quan hệ giữa cơ quan được phân cấp và cơ quan phân cấp có thể là trực thuộc về tổ chức hoặc chức năng. Quá trình phân cấp phải tuân thủ các nguyên tắc về phân định thẩm quyền và phải được quy định rõ trong các văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước phân cấp, trong đó phải xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp cho Chính quyền địa phương hoặc các cơ quan nhà nước cấp dưới, và trách nhiệm của cơ quan nhà nước phân cấp và cơ quan nhà nước được phân cấp. Cơ quan nhà nước cấp trên phải đảm bảo nguồn lực và điều kiện cần thiết cho Chính quyền địa phương hoặc các cơ quan nhà nước cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Họ cũng phải hướng dẫn và kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp, và chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước phân cấp về kết quả. Cơ quan nhà nước cấp dưới có thể được phân cấp tiếp các nhiệm vụ, quyền hạn từ cơ quan cấp trên dựa trên tình hình cụ thể tại địa phương, nhưng cần có sự đồng ý từ cơ quan đã phân cấp.

Ủy quyền cho cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương: Cơ quan hành chính nhà nước cấp trên có thể ủy quyền bằng văn bản cho UBND cấp dưới thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong khoảng thời gian xác định và dưới các điều kiện cụ thể khi cần thiết. Quy định về ủy quyền chỉ áp dụng trong hệ thống cơ quan hành chính cấp trên và cơ quan hành chính cấp dưới; các tổ chức khác chỉ được hiểu là các đơn vị thuộc bộ phận tổ chức của cơ quan hành chính nhà nước hoặc các tổ chức có liên kết trực tiếp với cơ quan hành chính nhà nước được ủy quyền. Cơ quan hoặc tổ chức được ủy quyền phải

thực hiện đúng nhiệm vụ và chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên về việc thực hiện quyền hạn mà họ được ủy quyền. Đồng thời, họ không được ủy quyền tiếp cho bất kỳ cơ quan hoặc tổ chức nào khác để thực hiện các nhiệm vụ hoặc quyền hạn đã được cơ quan hành chính nhà nước cấp trên ủy quyền.

Có thể nhận thấy rằng Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đều đưa ra nhiều điều mới về tổ chức bộ máy chính quyền địa phương ở Việt Nam so với các giai đoạn trước, nhằm đảm bảo việc xây dựng một bộ máy chính quyền địa phương linh hoạt, hiệu quả, và minh bạch, đáp ứng đầy đủ yêu cầu của một Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, để thực hiện một cách toàn diện việc đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, cũng như chính quyền địa phương, cần phải tiến hành nghiên cứu kỹ lưỡng và xem xét tổng thể hệ thống pháp luật liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức và hoạt động, cũng như các điều kiện cụ thể trong thực tế, để tạo ra các giải pháp phù hợp với bối cảnh hiện tại và xu hướng phát triển toàn cầu.

## **CHƯƠNG 3**

### **ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN**

#### **3.1. Tiếp tục điều chuyển chức năng của Quốc hội**

Thứ nhất, cần tạo điều kiện tối đa cho Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội trình sáng kiến dự án luật; tăng cường hoạt động tham vấn cộng đồng trong quá trình xây dựng pháp luật để tăng tính khả thi và văn bản pháp luật ban hành nhận được sự ủng hộ của đông đảo nhân dân.

Thứ hai, cần hình thành cơ chế tài phán Hiến pháp. Bảo hiến - theo nghĩa rộng được hiểu là hoạt động phòng ngừa vi phạm Hiến pháp; nghĩa hẹp đồng nghĩa với tài phán Hiến pháp. Ở Việt Nam, việc bảo đảm tính hợp hiến của các đạo luật mới chỉ đặt ra trong quá trình soạn thảo văn bản, và một khi dự thảo luật được Quốc hội thông qua; nghị định, thông tư được Chính phủ, các bộ trưởng thông qua thì mặc định được hiểu là đã đảm bảo tính hợp hiến. Bởi vậy, nhu cầu thành lập tài phán Hiến pháp thông qua Hội đồng bảo hiến là hết sức cần thiết.

Về tổ chức bộ máy, Chủ tịch Hội đồng bảo hiến nên giao cho Chủ tịch nước và các thành viên còn lại được Quốc hội bầu theo đề nghị của Chủ tịch nước. Có thể thấy, vai trò của Chủ tịch nước hiện nay không phải là người đứng đầu hành pháp trong khi việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật có vi phạm hiến pháp chủ yếu là các cơ quan hành pháp. Do vậy, việc trao quyền cho Chủ tịch nước làm Chủ tịch Hội đồng bảo hiến sẽ phát huy tối đa “quyền phủ quyết” này. Hội đồng bảo hiến cần được phân công rõ ràng các chức năng nhiệm vụ sau:

Kiểm tra tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật: bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội, Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao ban hành.

Đình chỉ việc thi hành văn bản pháp luật trái với Hiến pháp và trình Quốc hội bãi bỏ văn bản đó tại kỳ họp gần nhất: bao gồm các văn bản quy phạm

pháp luật của Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.

Bãi bỏ các văn bản pháp luật của Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Yêu cầu cơ quan Tòa án nhân dân có thẩm quyền xem xét việc bồi thường thiệt hại (nếu có) của các tổ chức, cá nhân phát sinh từ việc thi hành các văn bản pháp luật của các cơ quan trên gây ra thiệt hại.

Kiểm tra tính hợp hiến của các điều ước quốc tế được ký kết nhân danh Nhà nước trước khi trình Quốc hội, Chủ tịch nước phê chuẩn.

Thực hiện nhiệm vụ giải thích Hiến pháp và luật. Hiện nay, nhiệm vụ này được giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội. Tuy nhiên, trên thực tế cơ quan này thực hiện nhiệm vụ giải thích Hiến pháp và luật còn rất hạn chế.

Khi được giao quyền lực mạnh mẽ và quyết liệt như vậy, Hội đồng bảo hiến mới có thể phát huy được vai trò của một cơ quan bảo vệ Hiến pháp. Việc thượng tôn pháp luật của các cơ quan nhà nước sẽ có một trật tự rõ ràng, minh bạch và chặt chẽ hơn.

Thứ ba, cần có một kế hoạch nâng cao năng lực quyền hạn cho Quốc hội bằng việc giảm bớt dần những đại biểu Quốc hội thuộc bộ máy hành pháp kiêm nhiệm. Đồng thời, cần tạo ra cơ chế phối hợp, ràng buộc rõ ràng giữa Chính phủ và Quốc hội; quy định rõ thẩm quyền của Chính phủ trong việc can thiệp vào những vấn đề quan trọng thuộc chức năng của Quốc hội. Đặc biệt đối với các vấn đề quan trọng của đất nước theo quy định tại Điều 70 Hiến pháp, trong mỗi hoạt động của Chính phủ cần phải có sự xem xét, kiểm tra, đánh giá của Quốc hội.

Điều 94 Hiến pháp 2013 quy định: “Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội”. Như vậy Hiến pháp năm 2013 đã không trực tiếp khẳng định Chính phủ là cơ quan hành pháp mà chỉ thực hiện quyền hành pháp. Sở dĩ nếu khẳng định Chính phủ là cơ quan hành pháp thì sẽ tạo nhận định Chính phủ ngang bằng, đối trọng và phân quyền với các cơ quan lập pháp và cơ quan tư pháp, xác lập vị thế Chính phủ cao hơn so với việc chỉ quy định “Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội”.

Thứ tư, cần xác định cụ thể hoạt động “giám sát” và “giám sát tối cao”, tăng cường các hình thức giám sát

Hoạt động giám sát nói chung và giám sát tối cao nói riêng không chỉ dừng ở mức độ xem xét, theo dõi, đánh giá mà cần quy định theo hướng xác định rõ mục đích của giám sát, giám sát tối cao và các biện pháp, chế tài thích hợp trong quá trình thực hiện hoạt động giám sát. Bên cạnh đó, cần mở rộng hình thức giám sát không chỉ giới hạn thông qua các phiên họp mà cần có những khảo sát thực tế, trao đổi, lắng nghe ý kiến của cử tri để hoạt động giám sát có hiệu quả, giảm bớt tính hình thức, nặng về báo cáo.

Thứ năm, hoạt động giám sát của Quốc hội cần được tiến hành có trọng tâm, tránh quy định dàn trải

Như trên đã phân tích, một trong những nhiệm vụ trọng tâm trong công tác giám sát của Quốc hội là giám sát hành pháp của Chính phủ. Đơn cử như vấn đề trách nhiệm của Quốc hội trong quản lý, giám sát ngân sách. Quốc hội có trách nhiệm ban hành Luật Ngân sách nhà nước, thông qua và quyết toán ngân sách hằng năm, quyết định những khoản thu chi đặc biệt cũng như những vấn đề quan trọng của đất nước và thực thi việc giám sát ngân sách thường xuyên. “Chính phủ chỉ là người được giao chi tiêu theo luật và chịu sự giám sát của Quốc hội. Cho nên trách nhiệm trong việc sử dụng hiệu quả ngân sách trước tiên thuộc về Quốc hội”(5). Bởi vậy, Quốc hội phải coi những đề nghị của Chính

phủ như một dự án tính toán chi li trên cơ sở Chính phủ phải cam kết sử dụng số tiền này một cách hiệu quả, hợp lý. Số tiền này phải được thể hiện bằng những con số cụ thể chứ không bằng những chỉ số như 5,3% GDP mức bội chi ngân sách, giới hạn trần công nợ... Có như vậy Quốc hội mới giám sát được hiệu quả ngay từ chính giai đoạn ban hành chính sách, tránh tình trạng thất thoát và lãng phí nguồn ngân sách.

### **3.2. Tiếp tục hoàn thiện bộ máy hành pháp**

#### *Về vị trí, chức năng của cơ quan hành pháp*

Theo Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015: "Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

Cùng với quy định trên, khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013 quy định: "Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp".

So sánh các quy định trên cho thấy, cơ chế thực hiện quyền lực là "phân công, phối hợp" nhưng vị trí, chức năng của cơ quan hành pháp với cơ quan lập pháp là "chấp hành, chịu trách nhiệm trước Quốc hội". Như vậy có thể nhận xét là coi trọng yếu tố "kiểm soát" với nhánh hành pháp trong cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước.

Mặt khác, cơ quan hành pháp với nhiệm vụ hết sức lớn lao và quan trọng đối với xã hội như đã thể hiện trong các luật, nhưng lại mới chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước (đại diện), mà chưa có chịu trách nhiệm với xã hội. Các đạo luật chưa thực sự quan tâm thể chế trách nhiệm gánh chịu hậu quả về việc không thực hiện nhiệm vụ trước dân của các cơ quan nhà nước, trong đó có cơ quan hành pháp thế nào.

Qua so sánh, phân tích các quy định nêu trên đặt ra yêu cầu xem xét về mức độ phù hợp của các quy phạm hiện hành quy định về vị trí, chức năng của nhánh hành pháp với tư tưởng quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, đồng thời thực hiện quan điểm của Đảng về việc “lấy nhân dân làm trung tâm”(6), “lấy kết quả công việc, sự hài lòng và tín nhiệm của nhân dân làm tiêu chí quan trọng để đánh giá chất lượng hoạt động của chính quyền”.

### ***Nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan hành pháp***

Nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan hành pháp thể hiện trên hai phương diện: đề xuất, trình chính sách pháp luật thuộc thẩm quyền quyết định của cơ quan lập pháp; thống nhất quản lý kinh tế - xã hội và nền hành chính quốc gia. Đây là những nhiệm vụ cụ thể hóa chức năng chấp hành và hành pháp, hành chính của Chính phủ. Nghiên cứu các quy định Hiến pháp và các luật liên quan cho thấy, vẫn còn những điểm chưa hợp lý trong quy định nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan hành pháp, cần được tiếp tục hoàn thiện:

- Đẩy mạnh việc phân cấp, phân quyền giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với các bộ, ngành; giữa Chính phủ, các bộ, ngành với chính quyền địa phương; khắc phục triệt để tình trạng chồng chéo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn; phát huy đầy đủ vai trò của Chính phủ, đảm bảo Chính phủ tập trung vào quản lý vĩ mô.

- Bảo đảm sự phối hợp, "liên đới" trách nhiệm như là một hình thức kiểm soát của hành pháp đối với hoạt động lập pháp, quyết định chính sách của Quốc hội. Cần bảo đảm Chính phủ chịu trách nhiệm đến cùng đối với các dự thảo dự án, đề án do Chính phủ chuẩn bị, tránh tình trạng sau khi chuyển giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội là hết nhiệm vụ; sự tham gia sát sao của Chính phủ còn bảo đảm không xảy ra việc có thể lạm dụng quyền lập pháp, làm sai lệch nội dung tư tưởng chính sách trong các dự án mà Chính phủ đã soạn thảo. Việc kiểm soát này cần được thực hiện cả trong quá trình xem xét, thảo luận, thông qua và sau khi dự luật được thông qua, trước khi được công bố. Trong quá

trình Quốc hội xem xét, thông qua dự án luật do Chính phủ trình, Hiến pháp cần trao cho Chính phủ quyền khi thấy cần thiết thì được rút lại dự án luật đó để hoàn chỉnh lại, cân nhắc thêm. Nếu dự án, chính sách mà Chính phủ trình không bảo vệ được trước Quốc hội thì phải quy trách nhiệm (cũng có thể dùng cơ chế bất tín nhiệm).

- Chính phủ - cơ quan thực thi quyền hành pháp - có nhiệm vụ hoạch định chính sách nhà nước và chịu trách nhiệm trước chính sách đã đưa ra. Hiến pháp xác định trách nhiệm của Chính phủ đối với chính sách của mình nhưng cơ chế trách nhiệm chưa được làm rõ. Đặc biệt, vấn đề trách nhiệm tiêu cực của Chính phủ với tư cách tập thể thì vẫn chưa được quy định rõ ràng. Chức năng của Chính phủ với tư cách là cơ quan thực hiện quyền hành pháp - hoạch định và thực thi chính sách quốc gia - đòi hỏi phải có cơ chế cộng đồng trách nhiệm (trách nhiệm tập thể - collective responsibility) rất cao. Các phiên họp Chính phủ cần được tổ chức bảo đảm để các thành viên thẳng thắn bàn thảo các vấn đề gai góc của quốc gia, giải quyết những xung đột về lợi ích trong hoạch định chính sách. Tính trách nhiệm tập thể thể hiện một Chính phủ thực thi quyền lực “mạnh mẽ và sáng suốt”. Đương nhiên, đi cùng với tính trách nhiệm tập thể đoàn kết, thống nhất này phải là cơ chế cùng chịu trách nhiệm tập thể chung - bị bất tín nhiệm. Cơ chế đó chính là góp phần đề cao vị trí của Chính phủ đúng với tính chất thực hiện quyền hành pháp.

### ***Về tổ chức bộ máy cơ quan hành pháp***

Ở nước ta tổ chức bộ máy hành pháp đa ngành, đa lĩnh vực đang khẳng định tính đúng đắn của nhận thức về quản trị liên thông trên thực tế. Trong xã hội phát triển các vấn đề không tồn tại độc lập và có nguyên nhân từ nhiều phía; tác động, ảnh hưởng đến nhiều đối tượng khác nhau trong phạm vi quốc gia, khu vực và thế giới. Lý thuyết đã đi đến nhận thức hoạt động quản trị có tính liên thông. Vì vậy cùng với việc tiếp tục duy trì các bộ đa ngành, đa lĩnh vực đã có, cần nghiên cứu hình thành một số bộ đa ngành, đa lĩnh vực mới.



Tư tưởng đa ngành, đa lĩnh vực không chỉ thể hiện trên phương diện tổ chức các bộ mà cần thể hiện trong tổ chức các đơn vị thuộc, trực thuộc bộ và trong giải quyết các công việc, nhiệm vụ liên bộ, liên ngành để khắc phục hiệu quả tình trạng thiếu tính liên kết, cắt khúc đáp ứng tốt yêu cầu hoạt động quản trị có tính liên thông trong quản trị quốc gia. Theo đó thời gian tới cần tiếp tục nghiên cứu thu gọn hơn tổ chức bộ máy cơ quan hành pháp trên các phương diện: tổ chức các bộ, cơ quan ngang bộ; cơ quan thuộc Chính phủ; các tổ chức thuộc, trực thuộc bộ, cơ quan ngang bộ. Đặc biệt là chuyển biến mạnh mẽ hơn nữa nhận thức của cán bộ, công chức, viên chức từ “đơn ngành, cắt khúc” sang “đa ngành, liên thông” trong giải quyết công việc theo nhiệm vụ, quyền hạn được giao để quản trị quốc gia đạt yêu cầu theo hướng hiện đại, cạnh tranh hiệu quả.

### ***Về hoạt động của cơ quan hành pháp***

Như đã nêu ở trên, hoạt động của cơ quan hành pháp hiện nay thể hiện trên hai phương diện là chấp hành và điều hành. Trong số 12 trụ cột (tiêu chí) cạnh tranh toàn cầu thì thể chế chỉ là một tiêu chí, còn lại chủ yếu trên phương diện điều hành như: quy mô thị trường, năng lực đổi mới sáng tạo, mức độ năng động trong kinh doanh, thị trường hàng hóa, thị trường lao động và đặc biệt là ứng dụng công nghệ thông tin. Chính vì vậy trong định hướng đổi mới (mục 2) đã thể hiện rõ hành pháp hướng mạnh vào hoạt động điều hành trên cơ sở chấp hành các luật do cơ quan lập pháp ban hành. Ở đây, tính chấp hành cần nhận thức với tư duy mới đó là chấp hành pháp luật bởi vì tính tối thượng của pháp luật trong nhà nước pháp quyền, một trong những trụ cột của quản trị quốc gia. Chỉ có như vậy quản trị quốc gia mới đạt tính hiệu quả.

Cùng với những hoạt động đã thể hiện trong các văn kiện của Đảng như: tập trung vào quản lý vĩ mô, xây dựng thể chế, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch để kiến tạo phát triển và phục vụ Nhân dân... Để quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh hiệu quả, cơ quan hành pháp cần chú trọng đến những hoạt động sau:

- Tăng cường năng lực dự báo, phân tích và đề xuất chính sách dựa trên luận cứ khoa học và thực tiễn trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

- Công khai, minh bạch, tăng cường trách nhiệm giải trình.

- Thích ứng với cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, đẩy mạnh thực hiện Chính phủ điện tử, Chính phủ số. “Phấn đấu đến năm 2030, hoàn thành xây dựng chính phủ số, đứng trong nhóm 50 quốc gia hàng đầu thế giới và xếp thứ 3 trong khu vực ASEAN về chính phủ điện tử”.

- Đặc biệt coi trọng an ninh mạng và an ninh phi truyền thống.

### ***Về chính sách đối với người có tài năng***

Đổi mới, hoàn thiện cơ quan hành pháp đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh hiệu quả, cùng với những nội dung nêu trên là nội dung quản trị nhân lực, trong đó trọng tâm cần chú trọng là chính sách đối với người có tài năng.

Quán triệt và thực hiện quan điểm của Đảng tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII về: tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có đủ phẩm chất, năng lực, uy tín, phục vụ nhân dân và sự phát triển của đất nước...; có cơ chế lựa chọn, đào tạo, thu hút, trọng dụng nhân tài, khuyến khích bảo vệ cán bộ dám nghĩ, dám nói, dám làm, dám chịu trách nhiệm, dám đổi mới sáng tạo, dám đương đầu với khó khăn, thử thách và quyết liệt trong hành động vì lợi ích chung.

Xây dựng chiến lược quốc gia thu hút, trọng dụng nhân tài. Thực hiện Kế hoạch số 10-KH/TW ngày 06/6/2018 của Bộ Chính trị và Nghị quyết số 132/NQ-CP ngày 24/10/2018 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 19/5/2018 của Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược, đủ phẩm chất, năng lực và

uy tín, ngang tầm nhiệm vụ. Theo đó, Bộ Nội vụ đã xây dựng Chiến lược quốc gia thu hút, trọng dụng nhân tài, với các nội dung cơ bản như: mục tiêu, quan điểm, giải pháp chiến lược thu hút, trọng dụng nhân tài (dự thảo các văn bản đã được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Bộ Nội vụ lấy ý kiến).

Chú trọng chính sách đối với thế hệ trẻ là những thanh niên có tài năng - lực lượng có tiềm năng to lớn, giữ vai trò quan trọng trong quá trình phát triển đất nước hiện nay cũng như trong tương lai. Luật Thanh niên năm 2020 đã có quy định chính sách đối với thanh niên có tài năng: “Nhà nước có chính sách phát hiện, đào tạo, bồi dưỡng, thu hút, trọng dụng và đãi ngộ đối với thanh niên có tài năng. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức có trách nhiệm thực hiện chính sách đối với thanh niên có tài năng phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình”.

Căn cứ Luật Thanh niên năm 2020 và đề nghị của Bộ Nội vụ, ngày 02/11/2020, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1712/QĐ-TTg ban hành Kế hoạch triển khai thi hành Luật Thanh niên. Trên cơ sở đó các cơ quan hành pháp theo chức năng nhiệm vụ được giao cần khẩn trương xây dựng, ban hành và thực hiện chính sách đối với thanh niên có tài năng.

### **3.3. Hoàn thiện cơ quan chính quyền địa phương.**

Đại hội XIII của Đảng chỉ rõ định hướng xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trong đó nhấn mạnh: “Đẩy mạnh và hoàn thiện cơ chế phân cấp, phân quyền, ủy quyền, bảo đảm quản lý thống nhất, hiệu lực, hiệu quả hoạt động; đồng thời phát huy tính chủ động, sáng tạo, đề cao tinh thần trách nhiệm của từng cấp, từng ngành gắn với cơ chế kiểm soát quyền lực”. Vì vậy, cần hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương như sau:

*Một là, hoàn thiện pháp luật về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương.*

Theo đó, xác định rõ 4 vấn đề:

- Thực hiện phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương theo quy định khoản 2, Điều 112, Hiến pháp năm 2013: *“Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương”*. Có thể nói, đây là một nguyên tắc hiến định quan trọng trong việc phân công quyền lực nhà nước giữa Trung ương và địa phương cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau. Nguyên tắc này là cơ sở hiến định để Luật Tổ chức chính quyền địa phương và các luật chuyên ngành thể chế hóa mối quan hệ về nhiệm vụ, quyền hạn giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương phù hợp với từng thời kỳ và từng loại công việc. Bởi chỉ trên cơ sở phân định rõ thẩm quyền của mỗi cấp chính quyền thì việc xác định trách nhiệm, tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền mới có hiệu quả.

- Chính quyền địa phương thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan cấp trên giao kèm theo điều kiện bảo đảm thực hiện ở địa phương (kinh phí, con người). Cùng với việc phân quyền theo nguyên tắc nói trên, Hiến pháp năm 2013 còn quy định về ủy quyền. Khoản 3, Điều 112 quy định: *“Trong trường hợp cần thiết, chính quyền địa phương được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó”*. Quy định này chỉ ra rằng, chính quyền địa phương còn là chủ thể được ủy quyền của chính quyền trung ương trong việc thực thi một số công vụ nhất định. Tuy nhiên, đối với các công vụ do cơ quan nhà nước cấp trên giao thì chính quyền địa phương sẽ được cơ quan nhà nước cấp trên bảo đảm các điều kiện để thực hiện.

- Bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính từ Trung ương đến địa phương, đồng thời phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính trong việc thực hiện các nhiệm vụ

quản lý nhà nước trên địa bàn theo quy định của pháp luật. Mỗi địa phương có những thế mạnh riêng, với phạm vi thẩm quyền của mình, chính quyền địa phương cần phát huy, đẩy mạnh phát triển kinh tế - xã hội. Việc bảo đảm tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương phải được xem là nguyên tắc căn bản trong phân cấp, phân quyền. Khi đã tăng tính chịu trách nhiệm, chính quyền địa phương phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về những thẩm quyền được giao, tránh việc đùn đẩy trách nhiệm hoặc trông chờ, ỷ lại vào Trung ương.

- Xây dựng chính quyền địa phương hướng tới chính quyền tự quản. Một số thẩm quyền, trách nhiệm của chính quyền địa phương tự quản: Nhóm những vấn đề ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống của người dân địa phương và việc giải quyết những vấn đề đó được người dân hoặc các cơ quan của chính quyền tự quản địa phương thực hiện trực tiếp, tự chủ và độc lập phù hợp với Hiến pháp và luật; thẩm quyền giải quyết các vấn đề được các cơ quan nhà nước chuyển giao theo quy định của pháp luật. Đây là những thẩm quyền không thuộc vấn đề của địa phương nhưng có gắn bó mật thiết với nhân dân địa phương và việc chuyển giao cho tự quản địa phương vừa giúp cho công việc được thực hiện nhanh, hiệu quả, đáp ứng nhu cầu của cư dân địa phương, vừa giảm sự chồng chéo của Nhà nước. Những quyền hạn liên quan đến thực hiện các ủy quyền của chính quyền trung ương.

*Hai là, cần xác định rõ vị trí, tính chất và vai trò của từng loại đơn vị hành chính.*

Đây là một vấn đề rất quan trọng, có ý nghĩa quyết định trong việc tổ chức hợp lý các cấp chính quyền địa phương. Thực tế đã cho thấy, do không xác định rõ vị trí, tính chất của các loại đơn vị hành chính nên dẫn đến tình trạng khi thì ồ ạt sáp nhập tỉnh (năm 1980 cả nước có 36 tỉnh, 3 thành phố trực thuộc Trung ương và một Đặc khu Vũng Tàu - Côn Đảo), nhưng sau đó lại lần lượt chia, tách tỉnh. Một vấn đề nữa cũng cần được nhìn nhận là trong giai đoạn vừa

qua, số lượng đơn vị hành chính ở nước ta đã tăng thêm quá nhiều, đặc biệt là ở cấp huyện và xã. Điều này dẫn đến bộ máy hành chính trở nên ngày càng công kênh, chi phí tốn kém trong khi hiệu quả quản lý cũng như lợi ích mang lại cho người dân không tương xứng. Do đó, bên cạnh việc xác định rõ vị trí, tính chất và vai trò của từng loại đơn vị hành chính, phân cấp, điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền ở từng loại đơn vị hành chính, từng cấp chính quyền thì cần có kế hoạch sắp xếp, cơ cấu lại về mặt quy mô của các đơn vị hành chính theo hướng giảm bớt về số lượng đơn vị, mở rộng quy mô về diện tích, dân số của từng đơn vị, đặc biệt là đối với các đơn vị hành chính cấp cơ sở. Vì vậy, cần thực hiện tổng kết việc thực hiện một số nghị quyết của Bộ Chính trị, Quốc hội, Chính phủ<sup>(7)</sup> và các văn bản pháp luật có liên quan về đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính các cấp. Từ đó làm cơ sở xây dựng và thực hiện kế hoạch, lộ trình sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn tiếp theo để thực hiện mục tiêu đến năm 2030 các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã trên cả nước được sắp xếp cơ bản, phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta, phù hợp với quy hoạch tổng thể đơn vị hành chính. Đặc biệt, cần nghiên cứu xây dựng đề án thí điểm sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh ở những nơi có đủ điều kiện.

*Ba là, đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương.*

Mô hình tổ chức chính quyền địa phương cần phải tiếp tục đổi mới cho phù hợp với đặc điểm dân cư, phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ và đặc thù quản lý hành chính nhà nước giữa nông thôn và thành phố mà Đảng ta đã đề ra nhiều năm nay. Ở nước ta, quận thuộc thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố, thị xã thuộc tỉnh là những đơn vị hành chính có tổ chức dân cư, phân chia đơn vị hành chính và tính chất quản lý nhà nước hoàn toàn khác với cấp huyện thuộc tỉnh ở tính chất trung gian thể hiện rõ nét hơn so với cấp huyện. Chính vì thế, không nên rập khuôn tổ chức chính quyền ba cấp hành chính ở đô thị giống như ở nông thôn. Vì vậy, cần tiếp tục thực hiện Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), trong đó có quy định về đơn vị

hành chính đô thị quận, phường (Điều 44 và Điều 58 của Luật được sửa đổi, bổ sung là: Chính quyền địa phương ở quận, phường là cấp chính quyền địa phương, trừ trường hợp cụ thể Quốc hội quy định không phải là cấp chính quyền địa phương. Cấp chính quyền địa phương ở quận, phường gồm có HĐND, UBND quận, phường). Sớm thực hiện và tổng kết thí điểm mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội và Đà Nẵng. Nếu đủ cơ sở thực hiện, điều kiện, tiêu chuẩn theo quy định của pháp luật và trên cơ sở yêu cầu của địa phương thì trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định và nhân rộng.

*Bốn là, quy định rõ mối quan hệ giữa HĐND và UBND để thể hiện sự gắn kết, thống nhất giữa các cơ quan này.*

*Đối với HĐND:* Xác định những việc của HĐND phải và chỉ do HĐND quyết định, đồng thời tạo cơ chế để đại biểu HĐND, các ban của HĐND tham gia trực tiếp vào quá trình thực hiện các thẩm quyền của HĐND.

*Đối với UBND:* Đổi mới, sắp xếp, tinh gọn, hiệu quả; hoàn thiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, huyện cho phù hợp thống nhất, đồng bộ để ổn định cơ cấu tổ chức bộ máy; đồng thời, xử lý tốt quan hệ giữa quản lý ngành, lãnh thổ và mối quan hệ giữa UBND - cơ quan chuyên môn và bộ, ngành. Xác định cụ thể quyền hạn, trách nhiệm của tập thể UBND và của chủ tịch UBND theo hướng đề cao hơn vai trò, trách nhiệm cá nhân người đứng đầu UBND, trên cơ sở bảo đảm nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của UBND các cấp. Tăng thẩm quyền cho thủ trưởng cơ quan chuyên môn.

*Năm là, thực hiện việc kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương*

*Trước hết, cần phải khẳng định rằng kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương gồm cả HĐND và UBND thuộc thẩm quyền của chính quyền trung ương. Bằng giám sát tối cao của Quốc hội, thanh tra, kiểm*

tra, kiểm soát của Chính phủ và các bộ trong việc thi hành Hiến pháp và pháp luật, bảo đảm cho pháp luật được các cấp chính quyền địa phương tuân thủ một cách nghiêm chỉnh.

*Thứ hai*, giám sát của HĐND cùng cấp đối với UBND và với chính quyền cấp dưới không nên quan niệm như giám sát tối cao của Quốc hội đối với Chính phủ. Chính quyền địa phương gồm hai thiết chế là HĐND và UBND có mối quan hệ mật thiết không tách rời nhau. Vì thế, giám sát của HĐND đối với UBND cùng cấp mang tính chất giám sát nội bộ, chủ yếu là giám sát việc thực hiện nghị quyết của mình đã đề ra nhằm bảo đảm cho chính quyền cấp mình hoạt động có hiệu lực và hiệu quả.

*Thứ ba*, giám sát đối với chính quyền trung gian (quận, thành phố, thị xã thuộc tỉnh hoặc phường thuộc thành phố). Chính quyền ở các đơn vị hành chính này là một bộ phận của chính quyền cấp trên nên, một mặt, chịu sự kiểm soát quyền lực nhà nước của chính quyền trung ương; mặt khác, chịu sự giám sát của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và sự kiểm tra, thanh tra, kiểm soát của ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

*Thứ tư*, kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương còn được thực hiện bởi vai trò giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp và các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc. Đồng thời, kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương còn thực hiện bởi cá nhân công dân bằng việc thực hiện các quyền khiếu nại, tố cáo.

*Thứ năm*, kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương còn được thực hiện bằng các phương tiện thông tin đại chúng và bằng các hoạt động xét xử các quyết định hành chính, hành vi hành chính mà cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện tại tòa án.



## KẾT LUẬN

Mỗi một nhà nước tồn tại và phát triển luôn có một hệ thống cơ quan nhà nước của mình, là công cụ để điều hành xã hội. Bộ máy hành chính nhà nước được phân chia thành chính quyền Trung ương và chính quyền cấp dưới, cấp địa phương. Mỗi cấp có chức năng, nhiệm vụ phù hợp, bổ trợ cho nhau trong việc ổn định trật tự xã hội, hướng tới sự phát triển và đảm bảo lợi ích hợp pháp cho nhân dân.

Với những sự thay đổi về tổ chức bộ máy nhà nước theo Hiến pháp qua các thời kì giúp cho nhà nước ta có nhiều sự đổi mới hướng tới một nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa văn minh và giàu đẹp hơn.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam (Chủ biên PGS.TS Bùi Xuân Đức) Nhà xuất bản khoa học và xã hội xuất bản 2023.
- [2]<https://moj.gov.vn/qt/cacchuyenmuc/ctv/news/Pages/ngghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemId=16>
- [3]<http://web.hcmulaw.edu.vn/doantruong/index.php/ho-tro-sinh-vien/khac/70-sv-khpl-nh-ng-di-m-m-i-trong-ch-d-nh-toa-an-nhan-dan-trong-hi-n-phap-2013>
- [4] Tạp chí nghiên cứu lập pháp số 10(242) kỳ 2 tháng 5/2013: Góp ý dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 Hoàn thiện quy định về tổ chức chính quyền địa phương
- [5] Sách Hiến pháp nước CHXH Chủ nghĩa Việt Nam của NXB Chính trị Quốc gia .
- [6] Sách Hệ thống văn bản pháp luật về tổ chức bộ máy Nhà nước Việt Nam của NXB Lao động xã hội.
- [7] Luật tổ chức Quốc hội 2014
- [8] Quốc hội (2015) Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân.
- [9] Luật tổ chức chính quyền địa phương (2015)
- [10] Đảng Cộng sản Việt Nam (2005), Nghị quyết số 48/NA-TU của Bộ chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010 định hướng đầu năm 2020.