

ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ MÁY NHÀ NƯỚC ĐÁP ỨNG YÊU CẦU XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2030, ĐỊNH HƯỚNG ĐẾN NĂM 2045

THANG VĂN PHÚC (*)

Tóm tắt: Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị. Xác định rõ hơn vai trò, vị trí, chức năng và quyền hạn của các cơ quan nhà nước; đảm bảo quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ và tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước... là những tiền đề rất quan trọng để thực hiện thắng lợi mục tiêu, nhiệm vụ xây dựng đất nước đến năm 2030 và định hướng đến năm 2045 mà Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng đề ra.

Từ khóa: Bộ máy nhà nước; đổi mới; kiểm soát quyền lực; Nghị quyết Đại hội XIII; tổ chức và hoạt động.

Abstract: Continuing the development and improvement of the socialist rule-by-law state of Vietnam of the people, by the people, and for the people, led by the Party, is the key task in the reform of the political system. Further clarify the role, position, functions, and powers of state agencies; ensure that state power is uniformly consolidated, transparently assigned, and closely coordinated to strengthen the control over state power, etc. These are very important preconditions to successfully carry out the objectives and tasks of developing the country to 2030 with orientations toward 2045 as set out in the Resolution of the 13th National Congress of the Party.

Keywords: State system; reform; control over powers; Resolution of the 13th Congress; organization and operations.

Ngày nhận bài: 13/01/2022 Ngày biên tập: 27/01/2022 Ngày duyệt đăng: 21/02/2022

1. Cơ sở chính trị - pháp lý của đổi mới, cải cách bộ máy nhà nước

Nhà nước pháp quyền với tính chất là phạm trù của khoa học chính trị và khoa học pháp lý được ghi nhận lần đầu tiên trong Hiến pháp năm 1992 và chính thức được hiến định trong Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001). Mặc dù Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên

chủ nghĩa xã hội (Cương lĩnh năm 1991) đã xác định: chuyển từ nhà nước chuyên chính vô sản sang nhà nước có tính pháp quyền, nhưng lúc đó nhận thức về nhà nước pháp quyền còn đơn giản, còn hiểu nhà nước pháp quyền là một kiểu nhà nước hoặc hình thức nhà nước đồng nghĩa với nhà nước pháp trị - nhà nước có nhiều luật, với một bộ máy nhà nước cụ thể.

Sau một thời gian dài nghiên cứu với nhiều chương trình khoa học trọng điểm cấp nhà nước (giai đoạn 1991-2000 và 2001-

(*) TS; nguyên Thứ trưởng Bộ Nội vụ

2010), chúng ta đã tiếp cận được những giá trị căn bản của nhà nước pháp quyền. Theo đó, nhà nước pháp quyền không phải là hình thức nhà nước và cũng không phải là một nhà nước hiện thực, mà là phương thức tổ chức quyền lực nhà nước gắn liền, đặt trong tương quan giữa pháp luật, tinh thần thượng tôn pháp luật với một tập hợp các yếu tố, nguyên tắc. Nhà nước pháp quyền đặt ra yêu cầu về tính chính đáng và hợp hiến của Nhà nước và pháp luật.

Trên cơ sở yêu cầu và đặc trưng phổ biến về nhà nước pháp quyền, xem xét trong bối cảnh của chế độ chính trị nước ta, đã đạt được nhận thức khá thống nhất về đặc trưng của chế độ nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam như sau: 1) Nhà nước pháp quyền là nhà nước dân chủ và đảm bảo thực thi dân chủ; 2) Quyền con người, quyền công dân được tôn trọng và bảo đảm; 3) Quyền lực nhà nước bị giới hạn và kiểm soát; 4) Sự ngự trị của pháp luật trong đời sống nhà nước và xã hội; 5) Nhà nước gắn bó mật thiết với xã hội; 6) Nhà nước thực hiện nghiêm chỉnh các cam kết quốc tế; 7) Đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam (tính đặc thù của thể chế chính trị Việt Nam).

Đổi mới, cải cách bộ máy nhà nước một cách căn bản trên nền tảng chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là đường lối xuyên suốt và nhất quán từ Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI và nhất là xác định nội dung cơ bản trong Nghị quyết Đại hội ĐBQT lần thứ VII và được cụ thể hóa trong Nghị quyết các kỳ Đại hội VIII, IX, X, XI, XII, XIII của Đảng cùng nhiều nghị quyết chuyên đề được triển khai thực hiện trong thực tế.

Công cuộc cải cách bộ máy nhà nước đồng bộ trên tất cả các phương diện lập pháp, hành pháp và tư pháp với cải cách hành chính được xác định là nhiệm vụ trọng tâm của tiến trình đổi mới, cải cách và hội nhập quốc tế toàn diện.

Cương lĩnh năm 1991 (bổ sung, phát triển năm 2011), được tiếp tục khẳng định tại Hiến pháp năm 2013 và Nghị quyết Đại hội ĐBQT lần thứ XIII của Đảng là cơ sở chính trị - pháp lý cho tiến trình cải cách

xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo lộ trình hiện đại hóa đất nước, phát triển nhanh và bền vững với các mốc 2030 và 2045.

2. Giải pháp tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

2.1. Nhận thức, quan điểm chỉ đạo

Thứ nhất, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là công cụ chủ yếu để quản trị nhà nước tốt, được tiếp tục hoàn thiện từ kết quả đổi mới, cải cách trong những năm qua, hệ thống chính trị nước ta phải đảm bảo hiệu lực, hiệu quả quản trị đất nước trong bối cảnh mới.

Thứ hai, bộ máy nhà nước ở Trung ương (cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp) tiếp tục xác định chức năng, nhiệm vụ của mình trong quyết định chiến lược phát triển đất nước chuyển từ quản lý vi mô trước đây sang quản lý vĩ mô bằng chính sách, pháp luật và kiểm tra thực hiện, thường xuyên điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp với những thay đổi trong nước và quốc tế; thực hiện phân cấp, phân quyền hợp lý, phù hợp cho chính quyền địa phương các cấp để tự chủ, tự chịu trách nhiệm với Trung ương và nhân dân địa phương.

Thứ ba, từng bước hiện đại hóa bộ máy nhà nước, ứng dụng công nghệ thông tin, nhanh chóng chuyển đổi số trong quản lý, điều hành của các cơ quan từ Trung ương tới địa phương.

Thứ tư, nâng cao năng lực quản trị quốc gia, giữ vững độc lập, tự chủ và chủ động ứng phó với mọi sự thay đổi, huy động tối đa các nguồn lực trong nước và quốc tế cho phát triển đất nước nhanh, bền vững. Thực hiện đại đoàn kết dân tộc - đoàn kết quốc tế trong tiến trình hiện đại hóa đất nước.

Thứ năm, đổi mới sự lãnh đạo của Đảng trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân, nhất là đổi mới phương thức cầm quyền của Đảng bằng Nhà nước và thông qua Nhà nước, khắc phục sự song trùng giữa hai bộ máy (Đảng - Nhà nước) trong quản trị quốc gia.

2.2. Các giải pháp cơ bản

Hiến pháp năm 2013 đã thể chế hóa Cương lĩnh năm 2011, là cơ sở để tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước trong thời gian tới. Cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước với 03 cơ quan quyền lực: Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan tư pháp cùng các cơ quan độc lập, gồm Kiểm toán Nhà nước và Hội đồng bầu cử quốc gia, là bộ máy quyền lực nhà nước phù hợp với các nhà nước pháp quyền hiện đại. Các cơ quan này thời gian qua hoạt động theo các luật tổ chức tương ứng và vận hành khá tốt. Song cũng còn bộc lộ những bất cập, cần tiếp tục đổi mới, hoàn thiện, cụ thể là:

Thứ nhất, sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Quyền lập hiến, lập pháp và quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước thuộc về Quốc hội. Tuy nhiên, tại khoản 2, Điều 96 Hiến pháp năm 2013 quy định: Chính phủ đề xuất xây dựng chính sách trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định; trình dự án luật, dự án ngân sách và các dự án khác trình Quốc hội. Do đó, ở Việt Nam không chỉ có Quốc hội, mà Chính phủ là cơ quan tham gia xây dựng chính sách, pháp luật là chủ yếu. Vì vậy, Quốc hội có trách nhiệm chính là thảo luận thông qua chính sách, pháp luật.

Tiếp tục nâng cao chất lượng hoạt động của đại biểu Quốc hội thay vì cơ cấu, để các đại biểu thực sự là tiêu biểu, tinh hoa trong Nhân dân và có tỷ lệ chuyên nghiệp ngày càng tăng. Hiện nay, Quốc hội vẫn là Quốc hội nhân dân - tính mặt trận còn cao. Mặt khác, Quốc hội với tư cách là cơ quan quyền lực của nhân dân, thể hiện ý chí, nguyện vọng của Nhân dân, song phải triển khai thực hiện đường lối, chính sách của Đảng nên cần nghiên cứu sâu sắc đường lối, chủ trương của Đảng để cụ thể hóa bằng các dự án luật một cách chủ động. Cơ quan nghiên cứu lập pháp cần có sự đầu tư bài bản, kỹ lưỡng để tham mưu tốt vấn đề này. Các kỳ họp của Quốc hội cần bố trí từ 04 kỳ họp/năm (hiện nay đang diễn ra 02 kỳ/năm) với thời gian 10 ngày/kỳ, để kịp thời xem xét, bổ sung, ban hành chính sách, pháp luật khi thực tế đòi

hỏi. Kỳ họp Quốc hội phải thực sự là diễn đàn thể hiện ý chí, nguyện vọng của người dân và giải quyết những vấn đề thực tiễn đặt ra một cách kịp thời trước sự thay đổi.

Thứ hai, Chính phủ được Hiến pháp năm 2013 hiến định chức năng là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp và chấp hành của Quốc hội. Đây là kết quả của tiến trình đổi mới, cải cách hành chính để xây dựng một Chính phủ hành pháp mạnh - một hệ thống hành chính nhà nước thông suốt, hiệu lực, hiệu quả, được phân công rành mạch, có đủ quyền năng và công cụ hiến định thực thi pháp luật trong Nhà nước pháp quyền.

Từ nay đến năm 2045, cải cách hành chính cần xác định là nhiệm vụ trọng tâm của tiến trình đổi mới, cải cách cơ bản bộ máy nhà nước theo các tiêu chuẩn đặc trưng của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Đó là:

- Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trước hết là Nhà nước dân chủ, mọi quyền lực thuộc về Nhân dân, do đó, các thể chế dân chủ phải được tôn trọng, đảm bảo quyền của người dân, các cơ quan nhà nước chỉ được phép thực hiện chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền do luật pháp quy định, còn người dân được tự do làm mọi việc mà pháp luật không cấm. Do đó, hoàn thiện thể chế tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước theo yêu cầu trên là nhiệm vụ trọng tâm.

- Chính phủ đề cao trách nhiệm trong quản trị nhà nước bằng pháp luật. Đề xuất chính sách, pháp luật theo hướng phục vụ mọi yêu cầu chính đáng của người dân, doanh nghiệp để phát triển và hội nhập quốc tế sâu rộng. Khuyến khích mọi cống hiến, sáng tạo của toàn dân, thu hút mọi nguồn lực trong nước và quốc tế cho phát triển nhanh, bền vững tới năm 2045 đạt trình độ phát triển cao trong khu vực và thế giới.

- Triển khai thực hiện các giải pháp công nghệ, công nghệ thông tin trong cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư; tham khảo các bài học kinh nghiệm của một số nước trên thế giới ứng phó cuộc khủng hoảng toàn cầu do đại dịch COVID-19 gây ra để nhận thức lại mô hình phát triển kinh

tế - xã hội của đất nước phù hợp với tiến trình hiện đại hóa, tăng tốc phát triển trong điều kiện mới. Đây là thách thức lớn nhất của Việt Nam và cả thế giới, đòi hỏi phải đổi mới quản trị nhà nước, quản trị quốc gia một cách hiệu quả, phù hợp.

Mặt khác, cần cơ cấu lại bộ máy hành chính nhà nước theo hướng tinh gọn, rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, thực hiện triệt để phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và chính quyền địa phương để địa phương có đủ điều kiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Có thể nghiên cứu, sắp xếp, cơ cấu bộ máy của Chính phủ đến năm 2030 có 20 bộ, cơ quan ngang bộ; đến năm 2045 có số lượng 16 bộ, cơ quan ngang bộ. Còn các tổ chức sự nghiệp dịch vụ công chuyển sang tự chủ, tự chịu trách nhiệm, hoạt động theo mô hình doanh nghiệp. Đồng thời, xây dựng thể chế công vụ - công chức chuyên nghiệp trong một nền hành chính hiện đại; hoàn thiện chế độ vị trí việc làm trong công vụ, có đội ngũ công chức thực tài; có đạo đức và văn hóa công vụ theo yêu cầu là "công bộc" của Nhân dân.

Thứ ba, tập trung thực hiện cải cách tư pháp theo yêu cầu của Nhà nước pháp quyền. Nhà nước pháp quyền thực hiện nguyên tắc thượng tôn pháp luật, với một nền tư pháp độc lập trong xét xử, công lý được bảo vệ. Thực hiện cải cách tư pháp theo tinh thần Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 là đòi hỏi của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Cụ thể, xác định duy nhất chỉ có Tòa án thực hiện quyền tư pháp của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, chuyển Viện kiểm sát về thuộc hành pháp và đổi tên là Viện Công tố thuộc Chính phủ. Chính phủ thực hiện quyền hành pháp, do đó, mọi vi phạm pháp luật được phát hiện do các cơ quan hành chính thực hiện quyền hành pháp mới là cơ quan thực hiện quyền công tố.

Cơ cấu lại quyền tư pháp theo hướng tách hành chính tư pháp ra khỏi quyền xét xử của tòa án. Về cơ chế, Tòa án được tổ chức theo hai cấp độc lập: Tòa sơ thẩm theo khu vực và phúc thẩm theo cấp tỉnh, thành phố. Điều này giúp cho tòa án thực sự độc

lập, không có cấp trên, cấp dưới. Tòa án tối cao có chức năng xét xử phúc thẩm, tổng kết xét xử và ban hành án lệ. Tòa án xét xử, phán quyết có tội trên cơ sở tranh tụng tại tòa với sự tham gia của luật sư do bị can lựa chọn hoặc nhà nước hỗ trợ và luật sư được quyền tham gia điều tra tố tụng ngay từ đầu. Đây là đặc trưng của nền tư pháp trong thể chế của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cần được tôn trọng và thực hiện. Bên cạnh đó, cần tổ chức lại hệ thống tư pháp thực hiện quyền tư pháp trong mối quan hệ với lập pháp và hành pháp là một thách thức phải vượt qua để xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện đại tới năm 2045.

Thứ tư, do đặc thù của Việt Nam, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng duy nhất cầm quyền, cần được làm rõ chức năng, nhiệm vụ và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Không chông chéo giữa lãnh đạo của Đảng và quản lý của Nhà nước. Toàn bộ quá trình lãnh đạo của Đảng là để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị của bộ máy Nhà nước pháp quyền.

Văn kiện Đại hội ĐBQT lần thứ XIII của Đảng đã bổ sung khái niệm "cầm quyền" của Đảng. V.I. Lênin từng nhấn mạnh, trong lãnh đạo cách mạng lật đổ chính quyền cũ, sứ mệnh của mọi cuộc cách mạng là vấn đề giành chính quyền. Vì vậy, khi đã có chính quyền trong tay, Đảng cần sử dụng bộ máy nhà nước để thực hiện các mục tiêu cầm quyền của Đảng. Do đó, đảng cầm quyền không có nghĩa là thay nhà nước mà chính Đảng lãnh đạo xã hội, phát triển đất nước phải bằng Nhà nước và thông qua Nhà nước.

Do đó, nhiệm vụ đổi mới, cải cách cơ bản bộ máy nhà nước trong giai đoạn phát triển mới đến năm 2030 và năm 2045 cần tiếp tục được nghiên cứu hoàn thiện, thực hiện nghiêm túc, với lộ trình chặt chẽ, khoa học để Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam từng bước hiện đại, thực hiện thành công các mục tiêu phát triển đất nước có thu nhập cao vào năm 2045 theo tinh thần Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã đề ra./.