

# VAI TRÒ CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH TRONG VIỆC ĐẢM BẢO THI HÀNH PHÁP LUẬT TRÊN ĐỊA BÀN

ThS NGUYỄN THỊ THU HÀ

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là cấp tỉnh) được xác định là cấp chiến lược, là cầu nối đầu tiên truyền tải các chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước đến với người dân, đồng thời, cũng là cấp có vai trò quan trọng trong việc tổ chức, thực hiện các quy định đó trên địa bàn tỉnh. Chính quyền cấp tỉnh (CQCT) giữ vị trí trung tâm, chi phối hoạt động của các cấp chính quyền địa phương (CQDP).

Trong việc đảm bảo thi hành Hiến pháp và pháp luật (HP&PL) tại địa phương, CQCT có vai trò đặc biệt quan trọng, được thể hiện thường xuyên, liên tục, cụ thể, trực tiếp, bao quát và toàn diện trên mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh, nhất là trong điều kiện của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN với xu thế hội nhập và toàn cầu hoá kinh tế quốc tế hiện nay.

Thực tế cho thấy, hoạt động đảm bảo thi hành HP&PL của CQCT trong thời gian qua đã đạt được một số kết quả đáng kể. Việc tổ chức triển khai thực hiện các quy định của HP&PL ở nhiều nơi đã đem đến những thành tựu quan trọng về mọi mặt của đời sống xã hội. Tình hình chấp hành pháp luật của các tầng lớp nhân dân địa phương cũng từng bước được nâng lên...

2. Bên cạnh những kết quả đạt được, hoạt động đảm bảo thi hành HP&PL của CQCT trong thời gian vừa qua còn nhiều bất cập. Thể hiện trên các mặt sau:

*Thứ nhất*, trong hoạt động tổ chức thực hiện những quy định của HP&PL trên địa bàn tỉnh, hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) của CQCT còn nhiều vấn đề đặt ra. Tình trạng ban hành VBQPPL vượt quá thẩm quyền vẫn xuất hiện ở nhiều nơi, nhiều lúc. Một số VBQPPL của CQCT đặt ra những quy định trái với pháp luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Vì vậy dẫn tới trường hợp một số quy định của văn bản ban hành, có khi chỉ sau một vài tháng hoặc sớm hơn, đã trái với những quy định của văn bản trước. Trình tự ban hành VBQPPL của HĐND và UBND cấp tỉnh ở nhiều nơi cũng thiếu thống nhất, không tuân theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Ở một số địa phương, việc xây dựng văn bản pháp quy không do một bộ phận phụ trách, có trường hợp dự thảo văn bản khi chuyển đến người có thẩm quyền kí, thậm chí còn chưa được rà soát lại. Do vậy, nhiều trường hợp văn bản sai cả về mặt nội dung lẫn hình thức. Nhiều văn bản được gửi đến các cơ quan có liên quan để thực hiện, (huyện, xã) những lỗi đó mới được phát hiện. Những VBQPPL vi phạm hầu hết thuộc lĩnh vực thu phí và lệ phí, quản lý sử dụng đất đai, xây dựng cơ bản, xử phạt vi phạm hành chính...

Đối với hoạt động ban hành văn bản cá biệt nhằm tổ chức thực hiện HP&PL trên địa bàn của CQCT cũng còn nhiều hạn

ché. Một số nhà nghiên cứu khi tìm hiểu về các văn bản cá biệt của CQDP nói chung và CQCT nói riêng đã khẳng định rằng, các quy định trong các văn bản này thường không có sự nhất quán, nhiều khi mâu thuẫn, chông chéo, hiệu lực pháp lý chưa cao... Điều này xuất phát từ những quy định về thẩm quyền ban hành văn bản cá biệt của CQDP chưa rõ, chưa có sự phân công, phân cấp rõ ràng, hợp lý, chưa quy định rõ trách nhiệm gắn với thẩm quyền...

Bên cạnh hoạt động ban hành VBQPPL và văn bản cá biệt, CQCT còn có nhiệm vụ tổ chức, triển khai trên thực tế những quy định của HP&PL. Các hoạt động như tổ chức các hội nghị tập huấn triển khai thi hành các văn bản pháp luật mới ban hành, xây dựng các chương trình hành động, thành lập các ban chỉ đạo để lãnh đạo và phối hợp hoạt động với các cấp chính quyền, các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội... trên địa bàn quản lý. Tuy nhiên, tiến độ triển khai còn khá chậm.

*Thứ hai*, hoạt động của CQCT trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân cũng còn nhiều vướng mắc. Số lượng các đơn thư khiếu kiện ngày càng tăng lên đã chứng tỏ ý thức làm chủ của nhân dân ngày càng được phát huy, mặt khác cũng cho thấy tình trạng vi phạm pháp luật từ nhiều đối tượng khác nhau ngày càng tăng, trong đó có cả những đối tượng là cán bộ, công chức, những người làm nhiệm vụ thực thi và bảo vệ pháp luật. Theo Công an thành phố Hà Nội, từ năm 2001 đến cuối năm 2004, đã phát hiện và xử lý 135 vụ với 236 đối tượng, gây thiệt hại cho Nhà nước gần 300 tỉ đồng, trong đó 42 đối tượng vi phạm là giám đốc, 22 chủ tịch UBND xã, phường, 38 trưởng, phó, ban, 55 cán bộ, công nhân viên chức, các đối tượng khác chỉ có 30<sup>1</sup>. Rõ ràng, khi một số cán bộ, đảng viên có chức quyền bị suy thoái về phẩm chất đạo đức sẽ luôn tìm sơ hở trong cơ chế, trong quản

lý để khai thác quyền lợi, làm giàu bất chính.

*Thứ ba*, hoạt động kiểm tra, giám sát việc thi hành HP&PL tại địa phương được thể hiện qua hoạt động giám sát của HĐND cấp tỉnh và hoạt động kiểm tra của UBND, các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh đối với việc thi hành HP&PL tại địa phương.

Hoạt động giám sát việc thi hành HP&PL của HĐND cấp tỉnh vẫn còn một số tồn tại cần khắc phục. Theo quy định của *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003*, Thường trực HĐND cấp tỉnh chỉ gồm 3 đại biểu: chủ tịch, phó chủ tịch HĐND và ủy viên thường trực. Với số lượng như vậy, Thường trực HĐND không thể đảm nhận được những nhiệm vụ quan trọng trong thời gian HĐND không họp, trong đó có nhiệm vụ giám sát việc thi hành HP&PL tại địa phương, hơn nữa cũng không thể thực hiện được nguyên tắc tập thể lãnh đạo và quyết định theo đa số, do vậy việc tổ chức họp Thường trực HĐND chưa thật sự hiệu quả. Mặt khác, mỗi ban của HĐND cấp tỉnh chỉ có trưởng ban hoặc phó ban hoạt động chuyên trách, còn lại hầu hết các thành viên đều kiêm nhiệm, đảm nhận những chức vụ chủ chốt ở các ngành, huyện, thị... Với vị trí là những người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, lại là thành viên trong các ban của HĐND cấp tỉnh, rõ ràng những thành viên này khó có điều kiện tham gia, nắm bắt kịp thời những kiến nghị từ phía người dân, do đó, hoạt động của các ban còn rời rạc, lúng túng, bị động. Hơn nữa, bản thân các đại biểu HĐND cấp tỉnh chưa thực sự chủ động, tích cực trong việc giám sát, kiểm tra việc thực hiện HP&PL, các nghị quyết của HĐND. Các tổ đại biểu cũng chậm cải tiến hình thức tiếp xúc cử tri, chưa có sự phân công hợp lý về việc thực hiện nhiệm vụ tiếp xúc cử tri trước và sau kì họp, vì vậy, đã phần nào hạn chế việc thực hiện trách

nhiệm của đại biểu.

Đối với hoạt động kiểm tra của UBND cấp tỉnh và các cơ quan chuyên môn trong việc thi hành HP&PL tại địa phương, bên cạnh những kết quả đạt được, tình trạng kiểm tra, thanh tra không có sự phối hợp hoạt động, thậm chí còn gây phiền hà và tổn kém vẫn còn xảy ra. Một số trường hợp mặc dù đã có những kết luận về hành vi sai trái của đối tượng bị thanh tra, kiểm tra nhưng hiện tượng thiếu trách nhiệm, bao che, không xử lý triệt để với đối tượng vi phạm; những mối quan hệ làm phương hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức và công dân, ảnh hưởng đến niềm tin của nhân dân đối với Đảng, Nhà nước vẫn còn xảy ra.

*Thứ tư*, hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật của CQCT trong những năm gần đây đã có nhiều chuyển biến. Chương trình, kế hoạch tuyên truyền, phổ biến giáo dục được xây dựng hàng năm. Nội dung tuyên truyền ngày càng đa dạng, phong phú phù hợp với đặc thù của từng địa phương và từng đối tượng. Tuy nhiên, hoạt động này vẫn còn những mặt hạn chế. Ở nhiều nơi, cấp uỷ đảng và CQCT chưa thấy hết được tầm quan trọng đặc biệt của công tác này, vì vậy trong nhận thức và hành động chưa đầu tư thoả đáng, không kịp thời triển khai hoặc có triển khai nhưng không đôn đốc, kiểm tra, ảnh hưởng không nhỏ đến tình hình chấp hành HP&PL ở địa phương. Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật còn nặng về hình thức, hội họp, diễn thuyết, lấy thành tích báo cáo mà chưa chú trọng đến hiệu quả, chất lượng.

3. Từ yêu cầu của công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, từ thực trạng hoạt động đảm bảo thực thi HP&PL tại địa phương của CQCT, theo chúng tôi, trong thời gian tới, để nâng cao hơn nữa vai trò của CQCT trong hoạt động đảm bảo thi hành HP&PL cần thực hiện tốt các nội dung sau:

*Một là, cần đổi mới việc hoàn thiện cơ sở pháp luật về vai trò và trách nhiệm của CQĐP nói chung và CQCT nói riêng trong việc đảm bảo thi hành HP&PL tại địa phương. Cần có những quy định cụ thể và rõ ràng trong tổ chức và hoạt động HĐND, UBND nhằm phân cấp mạnh mẽ hơn cho CQCT. Việc tăng cường hiệu lực kiểm tra, giám sát của CQCT đối với việc đảm bảo thi hành HP&PL tại địa phương, cần bổ sung một số hình thức chế tài thuộc thẩm quyền áp dụng của HĐND, UBND và thủ trưởng các cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh. Những quy định về thẩm quyền và trách nhiệm của thường trực HĐND, các ban của HĐND, trách nhiệm của đại biểu HĐND giữa hai kì họp của HĐND cần được quy định rõ và cụ thể hơn trong Luật. Trách nhiệm của đại biểu HĐND không chỉ thể hiện ở các kì họp hàng năm mà trong suốt nhiệm kì đại biểu HĐND. Mặt khác, cần quy định số lượng đại biểu chuyên trách và đại biểu kiêm nhiệm trong các ban của HĐND nhằm tránh tình trạng các đại biểu quá bận rộn với công việc chuyên môn mà ảnh hưởng đến trách nhiệm đại biểu HĐND.*

*Hai là, về tuyển dụng, bố trí, sắp xếp và trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức cấp tỉnh cần được chú ý, rà soát lại. Thực hiện tốt chế độ bầu, tuyển chọn, bổ nhiệm, bãi nhiệm đối với các cán bộ, công chức của CQCT để có thể lựa chọn những người đủ đức, đủ tài, có bản lĩnh chính trị vững vàng vào bộ máy của các cơ quan này, đồng thời, đưa ra khỏi bộ máy những phân tử thoái hoá. Xác định rõ hơn trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan nhà nước nói chung và CQCT nói riêng. Thẩm quyền luôn gắn liền với trách nhiệm. Chủ tịch HĐND và chủ tịch UBND cấp tỉnh, thủ trưởng các cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh phải chịu trách nhiệm về những vấn đề thuộc thẩm quyền quản lý, trách nhiệm đó phải gắn với những chế tài cụ thể.*

*Thứ ba, tăng cường sự phối hợp* giữa CQCT với Toà án nhân dân (TAND), Viện kiểm sát nhân dân (VKSND) cấp tỉnh, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và sự chỉ đạo của CQCT với chính quyền cấp huyện, cấp xã. Với chức năng bảo vệ pháp luật, hoạt động của TAND cấp tỉnh, VKSND cấp tỉnh gắn chặt với nhiệm vụ đảm bảo thi hành HP&PL của CQCT. Có thực hiện tốt hoạt động kiểm sát, xét xử, xử lý nghiêm khắc những tội phạm mới có thể phòng ngừa, răn đe những vi phạm pháp luật xảy ra, làm cơ sở đảm bảo cho việc chấp hành, thực thi HP&PL. Sự phối hợp này cần phải được thể hiện trên nhiều phương diện khác nhau, ở nhiều cấp độ khác nhau. Chánh án TAND cấp tỉnh, Viện trưởng VKSND cấp tỉnh phải chịu trách nhiệm trước HĐND cấp tỉnh về những vấn đề còn tồn đọng, nảy sinh trong phạm vi quản lý. Đồng thời, cũng cần có sự phối hợp giữa CQCT với các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội trong việc đảm bảo thi hành HP&PL tại địa phương. Những tổ chức chính trị - xã hội như Hội Liên hiệp phụ nữ tỉnh, Đoàn Thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Nông dân, Hội Cựu Chiến binh... là những tổ chức có nhiều thành viên tham gia. Vì vậy, việc phối hợp hoạt động giữa những tổ chức này với CQCT trong việc đảm bảo thi hành HP&PL là rất cần thiết, nhất là hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật. Mặt khác, cần tăng cường sự chỉ đạo, phối hợp hoạt động giữa CQCT với chính quyền cấp huyện và cấp xã. Hiệu quả hoạt động của CQCT không chỉ phụ thuộc vào bản thân cấp chính quyền này mà còn phụ thuộc khá nhiều vào hiệu quả hoạt động của chính quyền cấp huyện và cấp xã, đặc biệt là cấp xã. CQCT cũng phải có một phần trách nhiệm khi chính quyền cấp huyện, cấp xã có những sai phạm thuộc phạm vi quản lý của mình. Chẳng hạn, việc để một số hộ dân chuyển nhượng hàng trăm hecta

đất trồng rừng và được cấp sổ đỏ tại hai xã Minh Phú và Minh Trí, huyện Sóc Sơn không chỉ có trách nhiệm của chính quyền hai xã mà còn là trách nhiệm của chính quyền huyện Sóc Sơn và những cá nhân có thẩm quyền phụ trách vấn đề này của thành phố Hà Nội.

*Thứ tư, tăng cường sự phối hợp hoạt động* giữa chính quyền các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong việc đảm bảo thi hành HP&PL. Đây là một yêu cầu quan trọng đặt ra trong thời kỳ đổi mới hiện nay. Thực tế cho thấy, có những vấn đề có liên quan đến một số địa phương, do vậy, một địa phương không thể tự giải quyết được hoặc việc giải quyết không triệt để một vấn đề trên địa bàn tỉnh này sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến những tỉnh lân cận.

*Thứ năm, tăng cường sự lãnh đạo của cấp uỷ đảng đối với CQCT* trong việc đảm bảo thi hành HP&PL tại địa phương. Sự lãnh đạo của cấp uỷ đảng đối với CQCT trong hoạt động này có thể bằng nhiều biện pháp khác nhau như ban hành nghị quyết chuyên đề về việc đảm bảo thi hành HP&PL: nghị quyết về tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật, nghị quyết về đấu tranh, phòng ngừa tội phạm, về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân...; công tác kiểm tra, giám sát thường xuyên việc thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước, nghị quyết của Tỉnh uỷ, Thành uỷ; công tác tổ chức, cán bộ... Việc lựa chọn những đảng viên có đủ đức, đủ tài để giới thiệu giữ những chức vụ quan trọng trong bộ máy chính quyền cấp tỉnh là nhiệm vụ quan trọng của Tỉnh uỷ, Thành uỷ. Thực hiện tốt nhiệm vụ này sẽ góp phần đáng kể trong việc nâng cao hiệu quả và làm trong sạch bộ máy Đảng, bộ máy nhà nước, đảm bảo thực hiện nghiêm minh HP&PL □

1. Dương Phúc: *Sự nguy hại khi nền tảng văn hoá bị lung lay* - Báo Hà Nội mới, số 12952, ngày 9-3-2005, tr. 2.