

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

Điều 2 Hiến pháp Việt Nam năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) ghi nhận: Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Xây dựng nhà nước pháp quyền đặt ra hàng loạt các vấn đề liên quan đến phương thức tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương ở cả ba cấp tỉnh, huyện, xã.

Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ ba (khóa VIII) đã đề ra yêu cầu: “ Nghiên cứu phân biệt sự khác nhau giữa hoạt động của HĐND và nhiệm vụ quản lý hành chính ở đô thị với hoạt động của HĐND và nhiệm vụ quản lý hành chính ở nông thôn”. Từ tổng kết thực tiễn cải cách hành chính, cải cách tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta, báo cáo kiểm điểm nửa đầu nhiệm kỳ thực hiện Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng chỉ rõ: Một số vấn đề về tổ chức của HĐND vẫn chưa được làm rõ và chưa có định hướng đổi mới một cách căn bản, lâu dài, nhất là cấp huyện và mô hình tổ chức quản lý đô thị; chất lượng hoạt động của HĐND ở nhiều nơi chưa cao.

Về mặt pháp lý, tổ chức chính quyền tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương ở cùng một cấp, có cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn tương tự nhau, mặc dù Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã có một số những quy định riêng về nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức của chính quyền tỉnh, TPTTTW nhưng chưa đạt đến mức độ cao, chưa phản ánh được những đặc thù của chính quyền đô thị và nông thôn.

Trong bộ máy nhà nước, chính quyền cấp tỉnh nói chung và chính quyền tỉnh nói riêng giữ vị trí đặc biệt quan trọng, được tổ chức trên một đơn vị hành chính nhân tạo, là cấp trung chuyên quyền lực giữa trung - ương và các vùng lãnh thổ - dân cư rộng lớn có đặc điểm và điều kiện kinh tế - xã hội khác biệt so với các đô thị. Các chủ trương chính sách, pháp luật của nhà nước được thực hiện thực tế tùy thuộc nhiều vào việc

tổ chức, triển khai thực hiện của chính quyền cấp tỉnh xuống các cấp trực thuộc ở địa phương.

Trong thực tiễn tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh còn nhiều bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra hiện nay: bộ máy còn công kênh, nhiều tổ chức trong cơ cấu mang tính hình thức, hoạt động kém hiệu quả; nhiều quy định của chính quyền tỉnh còn chưa phù hợp với Hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, xâm phạm đến quyền, tự do, lợi ích hợp pháp của công dân, đời sống kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh phát triển chậm, chưa đáp ứng được yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền, kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hội nhập khu vực và quốc tế. Tất cả những điều đó đều không phù hợp với quan điểm xây dựng nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Thực hiện quan điểm của Đảng về cải cách bộ máy nhà nước, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15 tháng 11, năm 2008 về thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường. Thực hiện Nghị quyết của Quốc hội, ngày 16/1/2009 ủy ban thường vụ Quốc hội khóa XII đã thông qua Nghị quyết về thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường tại 32 quận và 483 phường của 10 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương từ ngày 1 tháng 4 năm 2009.

Xuất phát từ những vấn đề nói trên, việc chọn đề tài: "Tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền, xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam" làm đề tài luận án tiến sĩ chuyên ngành Hành chính công đề nghiên cứu là đáp ứng yêu cầu đang được đặt ra hiện nay.

2. Mục đích nghiên cứu và nhiệm vụ của luận án

Luận án khái quát những quan điểm cơ bản nhất về nhà nước pháp quyền, chỉ ra những đặc thù và yêu cầu của nhà nước pháp quyền đối với tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh; đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh trên cơ sở tiêu chí của nhà nước pháp quyền, từ đó nêu khuyến nghị khoa học,

các giải pháp nhằm hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh.

Thực hiện mục đích nói trên, luận án có nhiệm vụ:

- Nghiên cứu hệ thống các quan niệm về nhà nước pháp quyền, đặc trưng của nhà nước pháp quyền Việt Nam, trong đó tập trung phân tích tổ chức quyền lực nhà nước trong nhà nước pháp quyền Việt Nam hiện nay, khẳng định những yêu cầu của nhà nước pháp quyền Việt Nam đối với tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh.

- Đánh giá thực trạng về tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh trên những phương diện khác nhau: phương diện thể chế, phương diện thực tiễn, trên cơ sở những yêu cầu của nhà nước pháp quyền Việt Nam.

- Nêu các khuyến nghị khoa học nhằm hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam.

3. Đối tượng, phạm vi, giới hạn của đề tài

Đối tượng nghiên cứu là tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh (cả Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân) về mặt thể chế và thực tiễn, trong một chừng mực nhất định có liên hệ với tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc trung ương, chính quyền cấp huyện, cấp xã.

Phạm vi, giới hạn của đề tài là nghiên cứu tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh từ khi có Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 tới nay trong phạm vi cả nước.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Đề tài nghiên cứu được dựa trên cơ sở phương pháp luận chủ nghĩa Mác- Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm chính trị - pháp lý ở nước ta về nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Đồng thời, trong quá trình nghiên cứu, có tiếp thu, chọn lọc các quan điểm, tư tưởng tiên bộ của nhân loại về nhà nước pháp quyền, và mô hình tổ chức chính quyền tự quản địa phương.

Đề tài được nghiên cứu bằng các phương pháp: phân tích, tổng hợp, so sánh, thông kê, dự báo và phương pháp khảo sát thực tiễn.

5. Những đóng góp mới về khoa học của luận án

1. Góp phần làm sâu sắc thêm những nhận thức về nhà nước pháp quyền, những đặc thù của nhà nước pháp quyền Việt Nam trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và yêu cầu của nhà nước pháp quyền Việt Nam đối với tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh.

2. Hình thành quan niệm về thiết chế tổ chức thực hiện quyền hành pháp ở địa phương, quyền hành pháp được thực hiện bởi Hội đồng nhân dân và UBND, chính quyền tỉnh, gồm HĐND và UBND có vai trò trung chuyên quyền lực nhà nước tới các đơn vị hành chính - lãnh thổ thuộc tỉnh, tổ chức và bảo đảm sự phát triển toàn diện trên địa bàn tỉnh.

3. Đánh giá thực tiễn tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh, chỉ ra những ưu điểm, hạn chế, nguyên nhân của những hạn chế trên cơ sở những yêu cầu của nhà nước pháp quyền.

4. Đưa ra quan điểm, giải pháp, khuyến nghị mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

***Về lý thuyết:** Kết quả nghiên cứu của luận án là những đóng góp làm phong phú thêm nhận thức về nhà nước pháp quyền và xây dựng chính quyền ở nước ta; yêu cầu của nhà nước pháp quyền đối với tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nói chung, của tỉnh nói riêng. Luận án sẽ là tài liệu tham khảo trong nghiên cứu và giảng dạy về tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương.

*** Về thực tiễn:** Mô hình tổ chức chính quyền tỉnh mà luận án khuyến nghị có thể làm tài liệu tham khảo cho việc nghiên cứu, sửa đổi về tổ chức nhà nước trong Hiến pháp và trong Luật tổ chức HĐND và UBND và tổ chức chính quyền tỉnh trên thực tiễn.

7. Kết cấu của luận án: gồm: phần mở đầu, ba chương, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo.

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

1. Các công trình nghiên cứu về nhà nước pháp quyền

Tới nay trong các sách báo khoa học ở trong và ngoài nước đã có nhiều công trình nghiên cứu về nhà nước pháp quyền như: " Tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa" (GS. TS. Hoàng Văn Hào, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 3-2004); "Xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật - Nhiệm vụ trọng tâm xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân" (PGS. TS. Trần Ngọc Đường, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 7-2004); "Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân dưới sự lãnh đạo của Đảng" Tô Xuân Dân, Nguyễn Thanh Bình, Tạp chí Cộng sản số 4 tháng 2-2004. "Bàn về Nhà nước pháp quyền và xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta" (PGS. TS. Phạm Hồng Thái - Nguyễn Quốc Sửu, Tạp chí Quản lý nhà nước số 3-2005). Chương trình khoa học xã hội cấp Nhà nước KX 04 (2001-2005) "Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân" gồm Đề tài KX 04-02: "Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân" giai đoạn 2001- 2010, do GS.TSKH. Đào Trí Úc làm chủ nhiệm. Mô hình tổ chức và hoạt động của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam (sách chuyên khảo) Nxb. Tư pháp. H.2006 do GS. TSKH. Đào Trí Úc làm chủ biên. Đề tài KX 04-04 "Xây dựng mô hình tổ chức, phương thức hoạt động của Quốc hội và Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân" do PGS. TS. Trần Ngọc Đường làm chủ nhiệm; Đề tài nghiên cứu cấp đặc biệt Đại học Quốc gia mã số: QG. 05.42 " Quốc hội trong điều kiện của việc xây dựng nhà nước pháp quyền" do PGS. TS. Nguyễn Đăng Dung làm chủ nhiệm; Sự hạn chế quyền lực nhà nước. PGS. TS. Nguyễn Đăng Dung. Nxb. Đại học Quốc gia. H. 2005. Trong khoa học luật ở nước ngoài về nhà nước pháp quyền cũng có nhiều công

trình nghiên cứu qua nhiều thời đại khác nhau. Từ sau Đại chiến thế giới lần thứ II (1945) đến những thập kỷ gần đây, vấn đề Nhà nước pháp quyền lại được nhiều nhà khoa học phương Tây quan tâm nghiên cứu. Các công trình nghiên cứu về Nhà nước đã được tiên hành ở Anh từ những năm 1970, ở Pháp từ những năm 1980 đến nay đã có nhiều công trình nghiên cứu về nhà nước pháp quyền của nhiều tác giả, có thể kể ra như: Dominique Colas, Michel Croizer, Blandine, Kriegel, v. v...

Trong khoa học và thực tiễn pháp lý của các nước XHCN trước đây, rất ít khi đề cập đến lý thuyết nhà nước pháp quyền, nhưng tập trung nghiên cứu về "pháp chế". Nội dung cơ bản của pháp chế là sự tuân thủ pháp luật của các chủ thể pháp luật, thực chất cũng là biểu hiện của nhà nước pháp quyền.

2. Về chính quyền địa phương

Về chính quyền địa phương cũng đã có những công trình như: "Đổi mới thể chế và hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước ở địa phương", Đề tài mã số 93-98-397 do PGS. TS. Lê Sỹ Thiệp làm chủ nhiệm, H.1996, do Học viện Hành Chính Quốc gia chủ trì; Kỷ yếu hội thảo: Nghiên cứu mô hình bộ máy chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh năm 1997, "Tổ chức chính quyền nhà nước ở địa phương" - Chủ biên: PGS. TS. Nguyễn Đăng Dung, Nxb. Đông Nai 1997; Đỗ Xuân Đông - Đổi mới tổ chức bộ máy hành chính đô thị trong cải cách nền hành chính quốc gia hiện nay - Luận án PTS., H.1996. "Cải cách hành chính địa - Lý luận và thực tiễn" do Tô Tử Hạ, TS. Nguyễn Hữu Trì, TS. Nguyễn Hữu Đức đồng chủ biên năm 1998; Lê Minh Thông - Đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp - Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 6-1999; Bùi Xuân Đức - Một số vấn đề cần hoàn thiện trong tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp - Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 7-2000, Đinh Văn Mậu: "Quyền lực nhà nước và quyền công dân", Nxb. Tư pháp, H. 2003; Đinh Văn Mậu, Phạm Hồng Thái - Vài nét về nền hành chính Việt Nam từ Cách mạng Tháng Tám đến nay - Tạp chí

Quản lý Nhà nước số 10-2001; Đề tài các mô hình tổ chức chính quyền nhà nước trên địa bàn thành phố Hà Nội (2001) do TS. Lê Anh Sặc làm chủ nhiệm; Đề tài cấp bộ do TS. Vũ Đức Đán làm chủ nhiệm đề tài "Đội mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố", Đề tài cấp bộ do PGS. TS. Phạm Hồng Thái làm chủ nhiệm đề tài "thiết lập mô hình tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay" (2002) Học viện Hành chính chủ trì. Nhà nước và trách nhiệm của nhà nước (Nxb. Tư pháp Hà Nội- 2006) của PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung; Ngoài ra, còn hàng loạt những công trình nghiên cứu khác như: Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay (Nxb. Công an nhân dân. H. 2003) do GS.TSKH. Đào Trí Úc và PGS.TS. Võ Khánh Vinh làm chủ biên; Cơ chế giám sát của nhân dân đối với hoạt động của bộ máy đảng và nhà nước - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn (Nxb. Chính trị quốc gia. H. 2009) cũng ít nhiều đề cập tới chính quyền địa phương với tư cách là những đối tượng chịu sự giám sát của nhân dân và các tổ chức xã hội...

Trong khoa học luật ở nước ngoài về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương đã có nhiều công trình nghiên cứu: Xây dựng chính quyền Xô viết. Nxb. " Sách pháp lý". M. 1985; Thâm quyền của các Xô viết địa phương. Nxb. "Sách pháp lý" M. 1986, (Sách tiếng Nga), Lý luận, pháp luật và nhà nước, M. Nxb. Park.2003; Lý thuyết quản lý nhà nước. Nxb. "Ômêga". M.2004.

Ngày nay, trên thế giới, việc nghiên cứu chính quyền địa phương đã đi theo hướng nghiên cứu chủ yếu về sự tự quản của chính quyền địa phương, người ta đã đưa ra Hiến chương tự quản địa phương.

Tóm lại, trong những công trình nghiên cứu về nhà nước pháp quyền, các tác giả đã tập trung luận giải sự hình thành, phát triển của nhận thức về nhà nước pháp quyền, nguyên tắc, đặc trưng của nhà nước pháp quyền với tư cách là những giá trị có tính phổ biến, sự hạn chế quyền lực nhà nước trong nhà nước pháp quyền, đồng thời, nêu ra một số đặc thù của nhà nước pháp

quyền Việt Nam, mô hình nhà nước pháp quyền, mô hình tổ chức cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp trong nhà nước pháp quyền, nhưng về chính quyền địa phương nói chung và chính quyền tỉnh nói riêng mới chỉ đi qua ở những nét chung nhất mà chưa có những phân tích xác đáng về tổ chức và hoạt động, đặc biệt là về tổ chức và hoạt động thực tiễn của những cơ quan này. Hơn nữa, trong các nghiên cứu nêu trên, các tác giả còn những quan niệm khác nhau về nhà nước pháp quyền, về chính quyền địa phương, và về vị trí, tính chất của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân. Tuy vậy, đây là những cơ sở lý luận, là nguồn tài liệu rất phong phú để tham khảo, vận dụng vào việc nghiên cứu đề tài mà nghiên cứu sinh đã lựa chọn. Những công trình nghiên cứu về chính quyền địa phương tập trung nghiên cứu những vấn đề chung: sự hình thành, phát triển, đặc điểm của chính quyền địa phương, phân biệt chính quyền đô thị, chính quyền nông thôn; mô hình chính quyền hai cấp ở đô thị, ba cấp ở nông thôn; quan điểm tổ chức chính quyền địa phương nói chung, trong một chừng mực nhất định đều đề cập đến phân công, phân cấp quyền lực nhà nước, tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp tỉnh ở bình diện chung, nhưng chưa có công trình nào nghiên cứu một cách chuyên biệt, có hệ thống về tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân ở Việt Nam, đặc biệt là chưa có những khảo sát cụ thể thực tiễn hoạt động của chính quyền tỉnh trên các mặt. Các nghiên cứu thường được nhìn nhận từ góc độ của khoa học luật, ít nhìn nhận vấn đề từ góc nhìn của khoa học hành chính công.

Như vậy, có thể khẳng định chưa có bất kỳ công trình khoa học nào nghiên cứu một cách có hệ thống, chuyên sâu về “Tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam” như đề tài luận án mà NCS đã lựa chọn.

Chương I

NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VÀ NHỮNG YÊU CẦU CỦA NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN ĐỐI VỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN TỈNH

1.1. Nhà nước pháp quyền và những đặc trưng của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam

1.1.1. Sự hình thành và phát triển của tư tưởng về nhà nước pháp quyền

Khái quát tư tưởng về nhà nước pháp quyền của các nhà tư tưởng thời cổ đại, các nhà tư tưởng thế kỷ XVII- XIX, luận án khẳng định: nhà nước pháp quyền là nhà nước đề cao pháp luật, coi pháp luật là công lý bảo vệ cộng dân, nhà nước lệ thuộc, tuân theo pháp luật, quyền lực nhà nước được tổ chức trên cơ sở nguyên tắc phân quyền, quyền lực nhà nước được hạn chế.

C. Mác, đã khái quát về tự do và nhà nước pháp quyền như sau: "Tự do là ở chỗ biên nhà nước từ cơ quan đứng trên xã hội thành cơ quan phục tùng xã hội ấy". Tư tưởng về nhà nước pháp quyền cũng được thể hiện trong các tác phẩm của V.I. Lênin khi luận giải về sự cần thiết, vai trò của pháp luật trong XHCN và về pháp chế XHCN.

Từ sau đại chiến thế giới lần thứ II (1945) đến nay vấn đề Nhà nước pháp quyền cũng được chú ý nghiên cứu ở nhiều nước phương Tây.

Khoa học pháp lý Việt Nam trước đây không đề cập đến nhà nước pháp quyền, nhưng sự tuân thủ pháp luật của nhà nước, các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế và công dân được thể hiện trong khái niệm "pháp chế". Ngày nay các công trình nghiên cứu về nhà nước pháp quyền, các tác giả đều tập trung đi tìm mối tương quan giữa nhà nước và pháp luật, pháp luật là công cụ, phương tiện để giới hạn quyền lực nhà nước, nhà nước phải lệ thuộc vào pháp luật và phương thức tổ chức thực hiện quyền lực trong nhà nước pháp quyền; mối quan hệ giữa nhà nước với công dân, nhà nước thừa nhận, bảo đảm và bảo vệ các quyền tự do của công dân...

Phân tích các quan điểm khác nhau về nhà nước pháp quyền, luận án kết luận nhà nước pháp quyền có những đặc trưng sau đây: Nhà nước pháp quyền là nhà nước hợp hiến; quản lý xã hội bằng pháp luật; Pháp luật trong nhà nước pháp quyền thể hiện ý chí cộng đồng xã hội, mang tính nhân văn, nhân đạo, phục vụ con người, vì con người; Pháp luật là một đại lượng, thước đo về sự tự do, công bằng xã hội, do đó phải được áp dụng công bằng, nhất quán, phải bảo đảm tính công khai, sự minh bạch, dễ tiếp cận, áp dụng kịp thời để xử lý, giải quyết mọi vấn đề, phát sinh trong đời sống xã hội, đời sống nhà nước; Tất cả các cơ quan nhà nước, các nhân viên nhà nước đều phải tôn trọng pháp luật; Không ngừng mở rộng, tôn trọng, bảo đảm và bảo vệ quyền, tự do công dân và quyền con người; Thiết lập mối quan hệ trách nhiệm qua lại giữa công dân với nhà nước và giữa nhà nước với công dân; Bảo đảm nguyên tắc "phân quyền" giữa lập pháp, hành pháp, tư pháp.

1.1.2. Những đặc trưng của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam

Phân tích các quan điểm khác nhau của các nhà khoa học trong và ngoài nước, dựa vào thực tiễn xây dựng nhà nước ta từ năm 1945 tới nay, quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng nhà nước pháp quyền và sự hiện pháp hóa quan điểm xây dựng nhà nước pháp quyền trong Hiến pháp Việt Nam năm 1992(đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001), luận án khẳng định và tập trung phân tích các đặc trưng của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam: Nhà nước pháp quyền Việt Nam là nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; Nhà nước pháp quyền Việt Nam tổ chức và hoạt động trên cơ sở Hiến pháp, pháp luật; Nhà nước tôn trọng hiến pháp, pháp luật là đặt mình dưới ý chí của nhân dân, sự lựa chọn chính trị của nhân dân; Nhà nước pháp quyền Việt Nam quản lý xã hội bằng pháp luật, bởi pháp luật có những ưu thế hơn so với các loại quy phạm xã hội khác thông qua những thuộc tính, chức năng, vai trò của pháp luật; Tổ chức quyền lực trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam

dựa trên cơ sở quan điểm “ Quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp”- Đây là đặc trưng căn bản và rõ nét nhất của cơ chế tổ chức thực hiện quyền lực của Nhà nước pháp quyền Việt Nam; Nhà nước pháp quyền Việt Nam đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam.

1.2. Chính quyền tỉnh và yêu cầu của nhà nước pháp quyền đối với tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh

1.2.1. Quan niệm về chính quyền địa phương và chính quyền tỉnh

Nhà nước phân chia lãnh thổ của mình thành các đơn vị hành chính và thiết lập quyền lực nhà nước trên các đơn vị hành chính lãnh thổ đó, phân tích mô hình tổ chức chính quyền địa phương trên thế giới ở những quốc gia điển hình, thực tiễn tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta từ 1945 tới nay, luận án khẳng định: Chính quyền tỉnh là những thiết chế nhà nước gồm HĐND và UBND tỉnh thực hiện quyền lực nhà nước - quyền lực hành pháp trên địa bàn lãnh thổ địa phương.

1.2.2. Yêu cầu của nhà nước pháp quyền đối với tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh

Trên cơ sở những triết lý chung về nhà nước pháp quyền, đặc thù điều kiện chính trị xã hội ở Việt Nam, tổng hợp các nghiên cứu của các nhà khoa học trong nước, luận án khẳng định có những yêu cầu sau của nhà nước pháp quyền đối với tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh. *Một là*, tính hợp hiến và hợp pháp trong tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh; *Hai là*, sự thống nhất các văn bản quy phạm pháp luật do chính quyền tỉnh ban hành; *Ba là*: phân cấp giữa trung ương và địa phương, nâng cao tính tự quản, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương; *Bốn là*, tiến hành cải cách hành chính trên địa bàn tỉnh, đặc biệt là cải cách thủ tục hành chính; *Năm là*, bộ máy chính quyền tỉnh phải gọn nhẹ, có sự phân công, phân cấp rõ ràng giữa các cấp chính quyền. *Sáu là*, hoạt động của chính quyền tỉnh phải hướng tới bảo đảm tính hiệu lực,

hiệu quả, tạo điều kiện cho phát triển kinh tế thị trường và gắn tăng trưởng kinh tế với phát triển văn hóa, y tế, giáo dục...

Kết luận chương I

Nội dung căn bản của tư tưởng nhà nước pháp quyền là: nhà nước pháp quyền là nhà nước hợp hiến, lệ thuộc vào pháp luật, tuân theo pháp luật. Pháp luật trong nhà nước pháp quyền là pháp luật vì con người, phục vụ con người. Quyền lực nhà nước được hạn chế bởi sự pháp quyền. Trong nhà nước pháp quyền, quyền lực nhà nước được tổ chức theo nguyên lý của thuyết “phân quyền”, đòi hỏi có sự phân công giữa chức năng lập pháp, hành pháp và tư pháp, phân công giữa Trung ương và địa phương một cách hợp lý.

Bên cạnh những đặc điểm chung của nhà nước pháp quyền, Nhà nước pháp quyền Việt Nam có những đặc thù riêng từ thực tiễn đời sống chính trị, kinh tế - hội. Nhà nước pháp quyền Việt Nam là nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; Nhà nước tổ chức và hoạt động trên cơ sở Hiến pháp, pháp luật; Nhà nước ban hành hiến pháp, pháp luật, nhưng đồng thời cũng phải tôn trọng hiến pháp, tôn trọng pháp luật, đặt mình dưới pháp luật. Nhà nước tôn trọng hiến pháp, pháp luật là đặt mình dưới ý chí của nhân dân, sự lựa chọn chính trị của nhân dân; Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật bởi những thuộc tính, chức năng, vai trò ưu việt so với các loại quy phạm khác trong xã hội; Tổ chức quyền lực nhà nước dựa trên cơ sở quan điểm “Quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp”; Nhà nước pháp quyền Việt Nam đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng CSVN.

Chính quyền tỉnh là những thể chế nhà nước ở cấp tỉnh, mang quyền lực hành chính nhà nước thực hiện quyền hành pháp, giải quyết những công việc chung của cả nước phát sinh trên địa bàn địa phương và những vấn đề có ý nghĩa địa phương. Trong cơ cấu quyền lực nhà nước ở địa phương, chính quyền tỉnh là cấp đầu tiên của chính quyền địa phương, nơi tổ chức

thực hiện, chỉ đạo thực hiện mọi chủ trương, chính sách, pháp luật của nhà nước và của địa phương. Chính quyền tỉnh trực tiếp nhận sự phân cấp của Trung ương đối với địa phương.

Nhà nước pháp quyền đòi hỏi tổ chức và hoạt động của chính quyền nhà nước nói chung, chính quyền cấp tỉnh nói riêng phải: hợp pháp; bảo đảm tính thống nhất, ổn định của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật do mình ban hành; bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật, pháp chế và kỷ luật trong quản lý nhà nước; bộ máy chính quyền tỉnh phải gọn nhẹ, có sự phân công, phân cấp rõ ràng giữa các cấp chính quyền; hoạt động của chính quyền tỉnh bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả; gắn tăng trưởng kinh tế với thực hiện tốt chính sách xã hội.

Chương II **TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH** **QUYỀN TỈNH** **Ở NƯỚC TA TỪ 1945 ĐẾN NAY**

2.1. Thể chế tổ chức chính quyền địa phương từ năm 1945 tới trước khi ban hành Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003

2.1.1. Giai đoạn từ năm 1945 đến Hiến pháp 1959

Phân tích các quy định pháp luật, Hiến pháp, tác giả những nhận xét: Giai đoạn từ năm 1945 đến năm 1959 là giai đoạn đầu tiên của quá trình hình thành, củng cố và phát triển của chính quyền dân chủ nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam sau khi giành được độc lập và kháng chiến chống thực Pháp; Đê phù hợp với những điều kiện của đời sống đô thị và nông thôn, Nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà đã phân biệt sự khác nhau về mô hình tổ chức và nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền tỉnh và thành phố TTTW. Trong giai đoạn này, quyền lực thực tế được tập trung vào UBHC các cấp, đặc biệt là vào thời kỳ kháng chiến chống thực dân Pháp. Mô hình HĐND không có bộ phận thường trực, UBHC trở thành cơ quan thường trực của HĐND, mọi công việc bảo đảm cho hoạt động của HĐND đều do UBHC đảm nhiệm;

Cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương rất gọn nhẹ, đơn giản; rất chú trọng đến phân cấp trong quản lý, tự quyết, tự quản của chính quyền địa phương; Đã áp dụng nguyên tắc "mặc nhiên" trong hành chính.

2.1.2. Giai đoạn từ Hiến pháp 1959 đến Hiến pháp 1980

Giai đoạn này có những thay đổi căn bản về mô hình tổ chức chính quyền địa phương, thể hiện xu hướng tập quyền, tập trung quyền lực vào các cơ quan đại diện quyền lực nhà nước. Phân tích các quy định của Hiến pháp 1959; Luật tổ chức HĐND và UBHC các cấp 1962, hiến pháp và pháp luật về tổ chức và nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương giai đoạn này tác giả nhận xét: Hiến pháp 1959 và Luật 1962 khẳng định quan điểm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân được thực hiện thông qua cơ quan quyền lực nhà nước, vai trò, vị trí của cơ quan đại biểu được đề cao; Tổ chức chính quyền địa phương lần đầu tiên được điều chỉnh bằng một văn bản có hiệu lực quản lý cao ở cấp độ luật, và đi theo hướng điều chỉnh chung về chính quyền các cấp ở nông thôn và đô thị, quy định rõ ràng hơn về quan hệ giữa HĐND và UBHC cùng cấp, giữa HĐND cấp dưới với UBHC cấp trên: Bỏ dần cơ chế giám sát hành chính của chính quyền cấp trên đối với cấp dưới; Cơ cấu tổ chức, số lượng đại biểu HĐND các cấp tăng nhiều.

2.1.3. Giai đoạn từ Hiến pháp 1980 đến Hiến pháp 1992

Trên cơ sở phân tích các quy định của Hiến pháp 1980, Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1983 và Luật sửa đổi Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1989 tác giả nhận xét: Hiến pháp, Luật đều thể hiện xu hướng đề cao vai trò, vị trí của HĐND; Quan điểm làm chủ tập thể có ảnh hưởng chi phối toàn bộ nội dung Hiến pháp 1980, Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1983, cũng như Luật (sửa đổi 1989), chế độ làm việc tập thể của các cơ quan hành chính được đề cao; Xét về mặt kỹ thuật tổ chức máy chính quyền nhà nước ở địa phương nói chung có một sự thụt lùi đáng kể giữa Luật tổ chức HĐND và UBND các cấp 1983 và Luật (sửa

đổi) 1989 so với Sắc lệnh số 63 và Sắc lệnh số 77 năm 1945. Luật 1989 không có những quy định chuyên biệt về tổ chức chính quyền ở tỉnh và chính quyền ở thành phố; Hạn chế lớn nhất của Luật năm 1989 (sửa đổi) so với Luật năm 1983 là Luật năm 1989 đã bỏ quy định về thẩm quyền đặc biệt của HĐND, tuy rằng Luật này có một số quy định nhằm bảo đảm tính độc lập của HĐND trong mối quan hệ với UBND. Một số hạn chế của luật năm 1983 và Luật 1989 (sửa đổi) nói trên đã được khắc phục trong quá trình soạn thảo và thông qua Hiến pháp 1992 và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994.

2.1.4. Giai đoạn từ Hiến pháp 1992 đến trước khi có Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003

Nghiên cứu các quy định của Hiến pháp 1992, Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 luận án có những nhận xét: *Một là*, Hiến pháp 1992 chỉ quy định những vấn đề có tính nguyên tắc chung về HĐND và UBND; *Hai là*, cả Hiến pháp và Luật vẫn theo hướng đề cao vai trò, vị trí của HĐND; *Ba là*, trên cơ sở quan điểm phân cấp trong quản lý giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương và phân định nhiệm vụ, quyền hạn giữa HĐND với UBND ở mỗi cấp cũng như nhằm phân biệt sự khác nhau giữa quản lý nhà nước ở nông thôn và đô thị với hải đảo, năm 1996 Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND mỗi cấp; *Bốn là*, cả Hiến pháp, Luật vẫn giữ nguyên quan niệm như trước đó về cấp chính quyền (tỉnh, huyện, quận), nhiều nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền ở 3 cấp về cơ bản vẫn được lặp lại gần giống nhau; *Năm là*, việc sử dụng thuật ngữ cơ quan chuyên môn để chỉ các sở, phòng, ban của Ủy ban nhân dân đã không phản ánh đầy đủ vị trí, tính chất của cơ quan này, thực chất đây là những cơ quan quản lý nhà nước; *Sáu là*, việc quy định UBND cơ quan làm việc theo chế độ tập thể, bàn bạc và biểu quyết theo đa số đối với những vấn đề thuộc thẩm quyền của UBND với việc tăng cường quyền hạn và đề cao vai trò, trách

nhiệm của Chủ tịch là phù hợp với tính chất, chức năng, thẩm quyền của cơ quan quản lý hành chính nhà nước ở địa phương. Nhưng mối quan hệ giữa tập thể UBND và Chủ tịch UBND chưa được quy định cụ thể; *Bảy là*, Luật về cơ bản chưa có những quy định mang tính phân hoá cao về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND từng cấp, chính quyền đô thị, nông thôn.

2.2. Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền tỉnh theo Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003

Phân tích các quy định của Hiến pháp năm 1992 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003. Luận án khẳng định: vị trí tính chất pháp lý của HĐND và UBND không có những thay đổi căn bản so với trước đây; HĐND và UBND ở cả 3 cấp đều có những nhiệm vụ, quyền hạn, chức năng tương tự, nhưng ở phạm vi, mức độ khác nhau. Trên cơ sở phân tích, tổng kết thực tiễn về tổ chức, hoạt động của chính quyền đô thị, đặc điểm của đô thị và nông thôn, nên ngoài việc quy định về nhiệm vụ, quyền hạn chung của các cấp chính quyền ở cả đô thị và nông thôn, Luật đã có những quy định riêng về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND từng cấp ở đô thị.

Từ góc nhìn của khoa học hành chính, so sánh các cấp chính quyền địa phương luận án cho rằng: Chính quyền tỉnh và thành phố trực thuộc TW là cấp chính quyền địa phương đầu tiên trong hệ thống chính quyền địa phương, gồm HĐND và UBND, có vị trí vai trò quan trọng trong cơ cấu chính quyền địa phương, thể hiện: Chính quyền tỉnh là cầu nối tiếp nhận và chuyển tải đường lối, chính sách, quyết định của TW xuống các cấp chính quyền ở địa phương; đại diện quyền lực nhân dân trong tỉnh, thực hiện quản lý, tổ chức đời sống xã hội tại địa phương theo qui định của pháp luật và phân cấp thẩm quyền từ TW; có vai trò quan trọng trong việc ban hành các văn bản qui phạm pháp luật; chính quyền tỉnh tổ chức đời sống xã hội trên địa bàn tỉnh bằng các hoạt động trực tiếp bảo đảm các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, giải quyết tranh chấp hành chính, thực hiện các biện pháp cưỡng chế hành

chính, tổ chức quản lý dịch vụ công, đại diện chủ sở hữu Nhà nước... bảo đảm an ninh, an toàn, môi trường sông, phát triển dân sinh và giải quyết các vấn đề xã hội nảy sinh ở các tỉnh.

So với chính quyền huyện, xã thì chính quyền tỉnh là cấp gần Trung ương nhất trực tiếp được phân cấp quản lý toàn diện trên địa bàn tỉnh và nhận sự phân cấp đó từ các quy định trực tiếp của Luật, Pháp lệnh hay nghị định, hoặc được nhận sự ủy quyền trực tiếp của Trung ương trong những trường hợp nhất định, còn cấp huyện, xã nhận sự phân cấp lại chủ yếu từ cấp tỉnh, còn từ Luật, pháp lệnh hay các văn bản cấp trên lại rất ít quy định về vấn đề này. Từ đó có thể nói chính quyền cấp huyện chỉ là cấp trung gian truyền tải quyền lực xuống các xã, thị trấn thuộc huyện, tính chất phạm vi thẩm quyền của huyện, xã nhỏ hơn so với tỉnh rất nhiều.

Trong phần này luận án còn chỉ ra những mâu thuẫn của pháp luật khi quy định về địa vị, tính chất pháp lý của HĐND và UBND.

2.3. Thực trạng tổ chức chính quyền tỉnh hiện nay

2.3.1. Tổ chức HĐND tỉnh

HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên. Số lượng đại biểu HĐND tỉnh do luật qui định căn cứ vào số lượng dân, đặc điểm vùng miền.

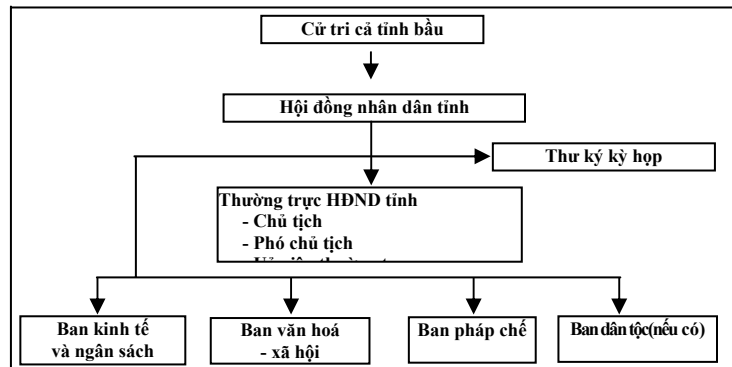
Kỳ họp thứ nhất của mỗi khoá HĐND là kỳ họp về tổ chức bộ máy chính quyền tỉnh. HĐND bầu Chủ tịch, Phó Chủ tịch, uỷ viên thường trực HĐND, Trưởng các ban và các thành viên khác của các ban HĐND; bầu Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các thành viên UBND.

Số lượng đại biểu HĐND tỉnh có từ 50 đến 85 đại biểu. Thường trực HĐND tỉnh gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và uỷ viên thường trực HĐND. Thành viên thường trực HĐND không thể đồng thời là thành viên UBND tỉnh. Số lượng thành viên các ban do HĐND quyết

định. Thành viên các ban không thể đồng thời là thành viên UBND tỉnh. Trưởng ban của HĐND không thể đồng thời là thủ trưởng các cơ quan chuyên môn của UBND tỉnh, viện trưởng VKSND, chánh án TAND tỉnh. Tất cả những quy định này nhằm tạo nên sự độc lập về tổ chức của HĐND với các thể chế khác của nhà nước ở địa phương. Kết quả bầu Chủ tịch, Phó chủ tịch và uỷ viên thường trực HĐND phải được UBND tỉnh phê chuẩn. Việc phê chuẩn này cũng dẫn đến những mâu thuẫn của nó, ở đây nảy sinh hai tình huống: thứ nhất nếu UBND tỉnh không phê chuẩn có nghĩa đã trực tiếp bỏ quyền quyết định về nhân sự của HĐND còn nếu chỉ phê chuẩn thì sự phê chuẩn này cũng chỉ tạo cho việc bầu một hình thức pháp lý.

Văn phòng HĐND tỉnh là bộ máy giúp việc của HĐND và do thường trực HĐND cấp tỉnh thành lập, có chức năng tổ chức phục vụ các hoạt động của HĐND, thường trực HĐND, các ban của HĐND, các đại biểu HĐND và tham mưu một số công việc do thường trực HĐND tỉnh giao. Văn phòng HĐND tỉnh có Chánh văn phòng, 02 phó chánh văn phòng, phòng tổng hợp, phòng hành chính, quản trị. Số lượng biên chế tùy thuộc vào số đại biểu HĐND tỉnh, nhưng thường bố trí từ 10 đến 13 biên chế. HĐND nào có ban Dân tộc được bổ sung thêm một biên chế.

Mô hình cơ cấu tổ chức HĐND tỉnh



Cơ cấu tổ chức HĐND về cơ bản đã phản ánh và bảo đảm được đây là một tổ chức dân cử, vừa có tính chất cơ quan đại diện quyền lực nhà nước ở địa phương, vừa là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng chính đáng, hợp pháp của nhân dân địa phương, thể hiện một nguyên tắc cơ bản là mọi quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân. Tuy nhiên, với chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn theo luật định, qua thực tiễn hoạt động có thể nhận thấy, có sự chông chéo nhất định về chức năng, nhiệm vụ của cơ quan thường trực HĐND với UBND đều là những thể chế do HĐND bầu và đều có trách nhiệm chuẩn bị nội dung các kỳ họp. Mặt khác, số lượng thường trực HĐND chỉ có 3 người, các ban của HĐND vừa ít về số lượng vừa chủ yếu là các thành viên kiêm nhiệm (số lượng đại biểu HĐND chuyên trách thường rất ít, chiếm từ 5%→7% tổng số đại biểu). Trình độ chuyên môn và kinh nghiệm công tác trong các lĩnh vực nhìn chung còn hạn chế...trong khi đó phải đảm nhiệm các chức năng như thẩm định, giám sát... các hoạt động của UBND, các thành viên UBND và các cơ quan nhà nước... cùng cấp. Từ đó dẫn đến tình trạng quá tải và mâu thuẫn, bất hợp lý giữa nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức. Hơn nữa nếu nhìn từ khía cạnh hành chính thì việc hình thành nhiều cơ quan bên trong của Hội đồng nhân dân dẫn đến tình trạng làm cho bộ máy nhà nước thêm công kềnh.

2.3.2. Tổ chức UBND tỉnh

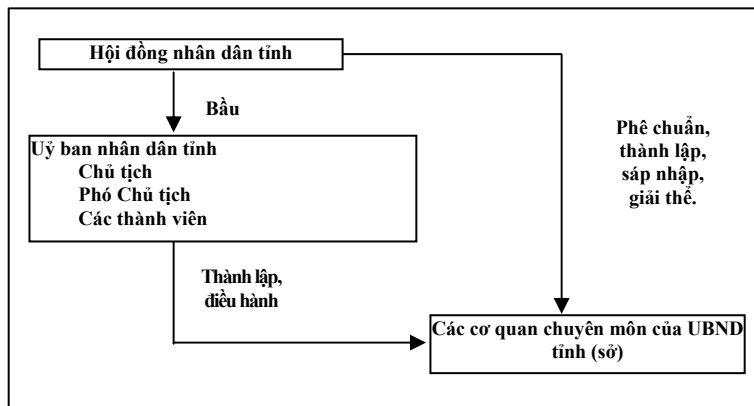
UBND do HĐND cùng cấp bầu ra, gồm có Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và uỷ viên. Chủ tịch UBND là đại biểu HĐND, các thành viên khác của UBND không nhất thiết phải là đại biểu HĐND... Kết quả bầu UBND cấp tỉnh phải được Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn.

Thành viên UBND tỉnh có từ 9→11 thành viên. Số lượng thành viên và số Phó Chủ tịch UBND mỗi cấp do Chính phủ qui định. Các Phó chủ tịch được phân công phụ trách các lĩnh vực; các uỷ viên UBND tỉnh được phân công phụ trách các lĩnh vực: công an, quân sự, nội vụ, văn phòng, tài chính, kế hoạch.

Các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh là cơ quan tham mưu, giúp UBND cùng cấp thực hiện chức

nặng quản lý nhà nước ở địa phương và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự uỷ quyền của UBND cùng cấp và theo quy định của pháp luật; góp phần bảo đảm sự thống nhất trong quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ Trung ương đến cơ sở. Cơ quan chuyên môn thuộc UBND chịu sự chỉ đạo, quản lý về tổ chức, biên chế của UBND cùng cấp, đồng thời, chịu sự chỉ đạo, kiểm tra về nghiệp vụ của cơ quan chuyên môn cấp trên. Chính phủ qui định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND và hướng dẫn về tổ chức một số cơ quan chuyên môn để HĐND cấp tỉnh quyết định phù hợp với đặc điểm riêng của địa phương. Ví dụ hiện nay tại Thái bình có 17 sở.

Mô hình cơ cấu tổ chức UBND tỉnh



Hiến pháp, Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 có xu hướng đề cao vai trò của người đứng đầu UBND. Hoạt động của UBND được thực hiện thông qua các phiên họp của UBND, hoạt động của Chủ tịch và các thành viên UBND.

Về năng lực, chất lượng của các thành viên Ủy ban nhân dân: Thành viên UBND tỉnh hầu hết đã tốt nghiệp một đại học chuyên ngành, đã học cao cấp hoặc cử nhân chính trị, xong phần đông chưa học những lớp bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước, chương trình chuyên viên chính hoặc chuyên viên cao cấp. Ví dụ ở tỉnh Thái Bình, theo Báo cáo số: 17/BC-UBND ngày

10/4/2008 của UBND tỉnh Thái Bình, UBND nhiệm kỳ 2004 - 2009 có 9 thành viên, nhưng chỉ có 5/9 thành viên bằng 55% được học kiến thức QLNN từ chương trình chuyên viên, chuyên viên chính và tương đương, chưa có thành viên nào học chương trình chuyên viên cao cấp.

Về thành phần của UBND hiện nay là không hợp lý vì không phải mọi giám đốc sở đều là thành viên của UBND. Sự hiện diện của một thiết chế "Thường trực UBND" gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch, có thể có cả uỷ viên là Chánh Văn phòng UBND tuy không được pháp luật quy định, nhưng trên thực tế lại trở thành một thiết chế gần như quyết định mọi vấn đề đối với hoạt động của UBND tỉnh, đây là một nghịch lý của thực tiễn.

Việc quy định các Phó chủ tịch là những người thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo sự phân công của Chủ tịch cũng là một trong những mâu thuẫn, vì UBND là cơ quan làm việc theo chế độ tập thể, thì việc phân công phải do cả tập thể đó quyết định chứ không phải cá nhân Chủ tịch, hơn nữa khi được phân công thì họ nhân danh ai? nhân danh Chủ tịch hay tập thể UBND? Đây cũng là những hạn chế của pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay. Nếu quy định Phó Chủ tịch là người giúp Chủ tịch thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Chủ tịch thực chất là pháp luật đã không phân biệt rõ giữa chế độ tập thể và chế độ thủ trưởng trong các mối quan hệ giữa UBND là một tập thể và Chủ tịch UBND là người đứng đầu UBND.

Mô hình tổ chức UBND hiện nay và sự không đầy đủ, mâu thuẫn của pháp luật về các vấn đề nói trên, chính là những bất cập cần phải được nghiên cứu sửa đổi, bổ sung. Tất cả những gì không rõ ràng về mặt pháp lý, tất yếu là dẫn đến vướng mắc trên thực tế trong việc giải quyết các mối quan hệ.

2.4. Thực trạng hoạt động của chính quyền tỉnh

2.4.1. Hoạt động của HĐND tỉnh

Phân tích các quy định của pháp luật về nhiệm vụ quyền hạn của HĐND, thường trực HĐND các ban của

HĐND, hoạt động của các đại biểu và thông qua nghiên cứu thực tiễn, luận án cho rằng: Hội đồng nhân dân và các thiết chế bên trong của nó hoạt động còn mang nhiều tính hình thức, hiệu quả thấp; nguyên nhân của tình trạng này là do: sự không hợp lý của thể chế pháp luật về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND; sự không tương thích giữa tổ chức thực tế của HĐND, thường trực HĐND, các ban của HĐND, với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các thiết chế này.

2.4.2. Hoạt động của UBND tỉnh

Ủy ban nhân dân tỉnh là cơ quan thẩm quyền chung, hoạt động theo nguyên tắc tập thể, hoạt động thông qua hình thức: phiên họp của UBND, hoạt động của Chủ tịch và các thành viên UBND.

UBND tỉnh chịu trách nhiệm quản lý nhà nước toàn diện các lĩnh vực, các mặt của đời sống kinh tế- xã hội, bảo đảm an ninh quốc phòng, trong khi đó, thành phần của UBND tỉnh không bao gồm tất cả các thủ trưởng cơ quan thuộc UBND, nên sẽ không thể chuyên sâu ở một số lĩnh vực, hơn nữa, số kỳ họp UBND trung bình một kỳ/tháng và thời gian mỗi kỳ cũng chỉ kéo dài từ 1 đến 2 ngày. Do đó, chất lượng các kỳ họp cũng có phần hạn chế; quyết định của UBND chưa phản ánh tính khách quan, chính xác và hiệu lực, hiệu quả không cao.

Chủ tịch UBND tỉnh, ngoài trách nhiệm điều hành tập thể UBND, thực hiện chức năng chung còn phải thực thi trách nhiệm quyền hạn cá nhân theo luật định. Do đó, Chủ tịch phải có bộ máy (văn phòng riêng) để tham mưu, giúp Chủ tịch thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền, giống như các nước thành lập văn phòng thị trưởng.

2.4.3. Hoạt động của chính quyền tỉnh trên một số lĩnh vực

Đánh giá về thực trạng hoạt động của chính quyền tỉnh đi theo nhiều hướng khác nhau: có thể phân tích mọi hoạt động thực tiễn của chính quyền tỉnh về mọi mặt, nhưng để phục vụ cho hướng nghiên cứu của đề tài, chúng tôi chỉ tập trung phân tích một số hoạt động

của chính quyền tỉnh gắn liền với những yêu cầu đòi hỏi của nhà nước pháp quyền để đánh giá.

2.4.3.1. Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền tỉnh

Việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền tỉnh là sự tiếp tục xây dựng, hoàn thiện khung pháp lý trên cơ sở Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên vào điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của địa phương.

Để thực hiện Luật ban hành VBQPPL, chính quyền các tỉnh trên cả nước đã ban hành Quy chế xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền tỉnh dân đi vào nề nếp, chất lượng các văn bản được cải thiện, góp phần đáng kể vào việc tạo lập môi trường pháp lý thuận lợi cho hoạt động của các tổ chức, cá nhân, góp phần phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn địa phương.

Tuy vậy, việc ban hành vbqpppl của chính quyền tỉnh còn nhiều bất cập: Nhiều văn bản được ban hành trái thẩm quyền; Trái với các văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; Trình tự ban hành văn bản còn thiếu thống nhất, không theo một quy trình, thủ tục chặt chẽ, khoa học và hợp lý; Nhiều văn bản thiếu tính khả thi; Tiên độ thực hiện, hiệu quả và tính nghiêm minh của pháp luật vẫn chưa được đảm bảo.

Nguyên nhân của tình trạng này là do: sự thiếu đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật; việc phân định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh, giữa chính quyền tỉnh với chính quyền cấp huyện, cấp xã cũng thiếu rõ ràng, đầy đủ; cơ sở vật chất, phương tiện, điều kiện kinh phí dành cho hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL của chính quyền tỉnh chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn đặt ra; một số cán bộ lãnh đạo tỉnh, chưa nhận thức đúng tầm quan trọng của công tác xây dựng và ban hành vbqpppl do đó chưa dành sự quan tâm, đầu tư thích đáng cũng như chưa chú trọng đến việc kiểm tra, giám sát chặt chẽ công tác xây dựng, ban hành và thực hiện các văn bản; nhận thức, hiểu biết

pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức chính quyền còn hạn chế; công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật chưa theo chương trình, kế hoạch; công tác tổng kết, đánh giá, rà soát và hệ thống hoá các văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền cấp tỉnh chưa được thường xuyên và nghiêm túc.

2.4.3.2. Hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra

Trong thời gian qua, vai trò của HĐND cấp tỉnh trong công tác giám sát đã được thể hiện khá rõ qua việc ban hành các nghị quyết chuyên đề về việc triển khai thực hiện chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước, thực hiện quyền chất vấn của đại biểu HĐND. Hiệu quả giám sát của HĐND cấp tỉnh đã được nâng lên một bước đáng kể. Không ít những vấn đề tiêu cực phát sinh nảy sinh từ thực tiễn của nền kinh tế thị trường đã được phát hiện trong quá trình giám sát của đại biểu HĐND cấp tỉnh. Công tác giám sát của đại biểu HĐND cấp tỉnh đã góp phần làm trong sạch bộ máy nhà nước, đảm bảo dân cho sự tuân thủ nghiêm minh Hiến pháp và pháp luật.

Bên cạnh những kết quả đạt được, hoạt động giám sát của HĐND tỉnh nói vẫn còn một số tồn tại: *Một là*, chưa có sự phối hợp đồng bộ giữa Thường trực, các Ban của HĐND, đặc biệt là Ban pháp chế trong hoạt động giám sát; *Hai là*, bản thân các đại biểu HĐND cấp tỉnh chưa thực sự chủ động, tích cực trong công tác giám sát. Nguyên nhân của tình trạng này là do: số lượng thành viên các Ban của HĐND quá ít chỉ có trưởng Ban hoặc phó Ban hoạt động chuyên trách, các thành viên khác đều kiêm nhiệm; những quy định về chế độ chi tiêu cho hoạt động của HĐND chưa phù hợp.

Hoạt động kiểm tra, thanh tra của chính quyền cấp tỉnh nói chung, tỉnh nói riêng đã đạt được một số kết quả nhất định: Đã tiến hành kiểm tra, thanh tra bằng nhiều biện pháp khác nhau và đã làm sáng tỏ nhiều vụ việc tiêu cực trong quản lý kinh tế - tài chính, đất đai; trong công tác kiểm tra các dịch vụ văn hóa - xã hội cũng đạt được một số kết quả nhất định, đã phát hiện không ít sai phạm.

Bên cạnh những kết quả đạt được, về công tác kiểm tra, thanh tra của chính quyền cấp tỉnh vẫn còn thể hiện nhiều bất cập, hạn chế: Chưa có sự phối hợp hoạt động giữa các cấp, các ngành trong thanh tra, kiểm tra; còn hiện tượng tiêu cực trong công tác thanh tra, kiểm tra của chính quyền cấp tỉnh; 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 đối tượng vi phạm vẫn còn xảy ra.

2.4.3.3. *Về giải quyết khiếu nại, tố cáo*

Giải quyết khiếu nại tố cáo là một trong những phương thức đảm bảo các quyền, tự do lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức, đồng thời thông qua đó nhằm tăng cường củng cố pháp chế, trật tự kỷ cương trong quản lý hành chính nhà nước. Đối với chính quyền cấp tỉnh, giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiên nghị của tổ chức, công dân có ý nghĩa trên nhiều phương diện: góp phần bảo vệ được đầy đủ lợi ích Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân công dân trước các tác động của cơ chế kinh tế thị trường, xây dựng môi trường cạnh tranh lành mạnh, đúng luật tại địa phương; giúp cho bản thân chính quyền cấp tỉnh nói riêng và chính; góp phần giữ vững bản chất của Nhà nước ta là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Trong thời gian qua, tình hình khiếu nại, tố cáo tại địa phương đã gia tăng cả về số lượng và phức tạp về tính tiết, nội dung, điều này là do: Sự tác động tiêu cực của cơ chế kinh tế thị trường; Từ sự suy thoái, xuống cấp nghiêm trọng về đạo đức, lối sống của một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên. Đó là hiện tượng coi thường kỷ luật đảng, kỷ cương xã hội, chạy theo lợi sống thực dụng cá nhân, coi trọng lợi ích vật chất, bất chấp dư luận. Tham nhũng đã trở thành một trong bốn nguy cơ ảnh hưởng trực tiếp đến sự sống còn của hệ thống chính trị, tạo thành những “đường dây”, những “cạm địa” mục ruỗng khó kiểm soát. Công tác phòng, chống tham nhũng, chia rẽ, bè phái, gây mất đoàn kết nội bộ... ở nhiều địa phương chưa được thực hiện triệt

đề và có hiệu quả; Chưa thực hiện tốt quy chế dân chủ ở cơ sở.

Tất cả những điều này đều không đáp ứng được yêu cầu của xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

2.4.3.4. Cải cách nền hành chính nhà nước

Cải cách hành chính được tiến hành đồng bộ với tất cả các nội dung cải cách thể chế hành chính, đổi mới tổ chức bộ máy, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức và cải cách tài chính công. Trong đó cải cách thủ tục hành chính được coi là khâu "đột phá", "then chốt" được các cơ quan nhà nước thường xuyên quan tâm. Nhiều địa phương đã tiến hành cải cách thủ tục hành chính theo hướng "một cửa", "một cửa liên thông". Một trong những thành công nổi bật của cải cách thủ tục hành chính là giảm phiền hà cho cá nhân, tổ chức, rút ngắn được thời gian giải quyết các công việc. Bên cạnh những kết quả đạt được, cải cách thủ tục hành chính vẫn còn không ít tồn tại, bất cập: Thủ tục hành chính thiếu công khai, minh bạch; một số tỉnh, thành phố chưa có những biện pháp quản lý hữu hiệu nhằm chấm dứt tình trạng nhũng nhiễu, cửa quyền, hách dịch của các cán bộ, công chức.

2.5. Những ưu điểm, hạn chế về tổ chức và hoạt động của HĐND, UBND tỉnh và nguyên nhân

2.5.1. Những ưu điểm

Mô hình tổ chức HĐND và UBND như hiện nay đảm bảo quyền lực của nhân dân được triển khai trực tiếp và cụ thể trên địa bàn; điều hành cụ thể các hoạt động của đời sống xã hội theo đặc thù của mỗi khu vực, mỗi địa bàn. Việc quy định Bí thư tỉnh uỷ kiêm Chủ tịch HĐND tỉnh làm cho hoạt động giữa Đảng, HĐND và UBND tiện lợi và có tính thống nhất cao. Kỳ họp HĐND được chuẩn bị khá kỹ lưỡng nội dung, chương trình và phân công trách nhiệm. Nội dung giám sát được chuẩn bị kỹ và xây dựng thành chương trình dài hạn và từng kỳ. Hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền tỉnh đã dần dần có nề nếp.

Hoạt động của các cơ quan chuyên môn và tập thể UBND đã từng bước thực hiện đúng quy định của pháp luật. Nội dung hoạt động của các cơ quan này dần được minh bạch, dân chủ, thân thiện với công dân hơn.

2.5.2 Những hạn chế, bất cập về tổ chức và hoạt động của HĐND, UBND

Chế độ, tính chất pháp lý của HĐND và UBND hiện nay không rõ ràng, các cơ quan này vừa là thiết chế nhà nước, vừa là những thiết chế địa phương; các bộ phận cơ cấu bên trong của HĐND và UBND chưa hợp lý; chưa phân biệt tổ chức chính quyền đô thị và nông thôn. Hoạt động của HĐND còn mang nhiều tính hình thức, tính chuyên môn không cao, chỉ thông qua những dự thảo mà các cơ quan khác đã chuẩn bị sẵn.

Tổ chức UBND chưa hợp lý: không phải mọi giám đốc sở đều là thành viên UBND, việc hình thành thường trực là không đúng với tính chất của UBND; quan hệ giữa Chủ tịch, Phó Chủ tịch và với tập thể chưa được phân định rõ ràng. Lãnh đạo các cơ quan HĐND và UBND và cán bộ, công chức chưa phát huy hết vai trò, thậm chí quyền theo quy định. Hoạt động của chính quyền tỉnh chưa đảm bảo tốt về mặt pháp chế.

Tóm lại: “Nhìn chung, việc xây dựng, kiến toàn hệ thống tổ chức chưa đạt yêu cầu tinh gọn, hiệu quả; bộ máy còn công kênh, chồng chéo, quan liêu, trách nhiệm không rõ, hiệu lực, hiệu quả thấp. Mọi quan hệ về trách nhiệm giữa tập thể và cá nhân, nhất là người đứng đầu chưa được quy định cụ thể; chưa phát huy đúng mức vai trò của cá nhân và tập thể, khó đánh giá được kết quả công tác và qui rõ trách nhiệm cá nhân khi có sai phạm”.

2.5.3. Nguyên nhân của những hạn chế bất cập về tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND

Thứ nhất, sự chưa hoàn thiện của pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương; *Thứ hai*, chưa đặt chính quyền cấp tỉnh đúng vị trí vốn có của nó; *Thứ ba*, sự chồng lấn hoạt động của chính quyền các cấp ở địa phương; *Thứ tư*, phân cấp, tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền các cấp chưa cao; *Thứ năm*, chịu ảnh hưởng chi phối, can thiệp của

các tổ chức đảng vào hoạt động của chính quyền; *Thứ sáu*, điều kiện vật chất và cơ chế đảm bảo cho đại biểu của dân chưa đáp ứng được yêu cầu thực tế hoạt động; *Thứ bảy*, năng lực của cán bộ, công chức còn nhiều hạn chế...

Kết luận Chương II

Tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh ở nước ta luôn có thay đổi tùy thuộc vào những nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội. Cùng với quá trình đó là quá trình thay đổi của pháp luật qua các giai đoạn lịch sử. Khi mới lập nước chính quyền tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương được thành lập rất khác nhau về cấp, về thể chế chính quyền địa phương trên địa bàn đô thị và nông thôn. Nhưng dần dần thể chế pháp luật đi theo hướng điều chỉnh chung, không có sự phân biệt chính quyền đô thị và nông thôn. Đây là sự thụt lùi của thể chế pháp luật về tổ chức chính quyền đô thị và nông thôn.

Chính quyền cấp tỉnh nói chung và chính quyền tỉnh nói riêng từ khi thành lập nước (1945 tới nay) đều bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (có thời kỳ gọi là Ủy ban hành chính). Điều này do đặc điểm của đơn vị hành chính cấp tỉnh quyết định.

Cơ cấu tổ chức bên trong của HĐND chính quyền địa phương nói chung và tỉnh nói riêng chuyên từ đơn giản đến phức tạp. Từ chỗ Ủy ban nhân dân là cơ quan thường trực của HĐND, đến hình thành thể chế Thường trực của HĐND tỉnh và các Ban của HĐND. Điều này bắt nguồn từ sự thay đổi triết lý tổ chức chính quyền địa phương cân bảo đảm tính độc lập của HĐND và UBND. Nhưng thực tiễn thể chế thường trực HĐND và các Ban của HĐND làm việc mang nhiều tính hình thức vì không có bộ máy giúp việc để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được quy định. Đây cũng chính là những mâu thuẫn trong bản thân quy định của pháp luật với thực tiễn tổ chức chính quyền tỉnh ở nước ta trong những năm qua.

Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân và các thể chế cơ cấu bên trong của nó còn mang nhiều tính hình thức, hoạt động kiểm tra, thanh tra của UBND

chưa đạt được kết quả như mong muốn, hiệu lực, hiệu quả của những hoạt động này còn nhiều hạn chế. Hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền tỉnh bên cạnh những kết quả đạt được, nhưng còn nhiều vi phạm cả về nội dung văn bản, hình thức, thủ tục xây dựng ban hành; giải quyết khiếu nại, tố cáo của dân chưa kịp thời, chưa đúng pháp luật dẫn tới tình trạng khiếu nại, tố cáo hành chính có nhiều diễn biến phức tạp và khiếu nại, tố cáo tập thể gia tăng.

Nói một cách tổng quát, cả tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh chưa đáp ứng được đầy đủ những yêu cầu đòi hỏi của nhà nước pháp quyền, kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Chương III **QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC** **VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN TỈNH** **ĐÁP ỨNG YÊU CẦU XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC** **PHÁP QUYỀN XHCN Ở VIỆT NAM**

3.1. Sự cần thiết phải đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh

Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh là một yêu cầu đang được đặt ra hiện nay ở nước ta và cả trong tương lai, xuất phát từ yêu cầu của xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN; từ vị trí vai trò của chính quyền tỉnh trong hệ thống địa phương ở nông thôn nước ta hiện nay; từ những bất cập, hạn chế trong tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh thời gian qua và từ xu thế hội nhập quốc tế, khu vực ngày càng mạnh mẽ đòi hỏi chính quyền tỉnh.

3.2. Quan điểm đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh ở nước ta hiện nay

Đổi mới tổ chức của chính quyền tỉnh cần được tiến hành một cách đồng bộ, cả HĐND, UBND, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND và chính quyền cấp huyện, xã để tạo ra một bộ máy chính quyền địa

phương có khả năng quản lý, điều hành, tác động thúc đẩy sự phát triển các quá trình kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh; tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho chính quyền cấp tỉnh nói chung và chính quyền tỉnh nói riêng, đồng thời phải đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước để đảm bảo sự lãnh đạo, chỉ đạo thông suốt của Chính phủ; phân cấp quản lý phải phù hợp với điều kiện, tiềm năng, khả năng của mỗi tỉnh, mỗi khu vực, mỗi vùng lãnh thổ; tăng thẩm quyền cho chính quyền địa phương nhưng phải có cơ chế kiểm tra, giám sát chặt chẽ, bảo đảm kỷ luật, kỷ cương trong quản lý; bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện của Đảng cộng sản Việt Nam.

3.3. Một số giải pháp nhằm đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh

Để đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh cần phải thực hiện đồng bộ, đầy đủ các giải pháp sau đây: Hoàn thiện thể chế pháp luật về tổ chức chính quyền trên địa bàn tỉnh; tăng cường phân cấp cho chính quyền tỉnh; tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát việc thực hiện pháp luật; tăng cường sự phân cấp, tự quản, tự chịu trách nhiệm của chính quyền tỉnh; nâng cao khả năng xây dựng và ban hành thể chế của chính quyền tỉnh; nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của tổ chức, công dân; tiếp tục cải cách nền chính hành chính; đổi mới công tác tổ chức - nhân sự của chính quyền tỉnh; tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức; tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, sự phối hợp hoạt động, giám sát và phản biện xã hội của MTTQ và các tổ chức thành viên đối với hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước (trong đó có chính quyền tỉnh).

3.4. Mô hình tổ chức chính quyền cấp tỉnh

Một số phương án nhằm đổi mới tổ chức của chính quyền tỉnh như sau:

- *Một là*, trên cơ sở giữ nguyên các quy định về vị trí, tính chất, các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh và chỉ đổi mới phương thức hoạt động, cơ cấu tổ chức, mối quan hệ giữa Hội đồng nhân

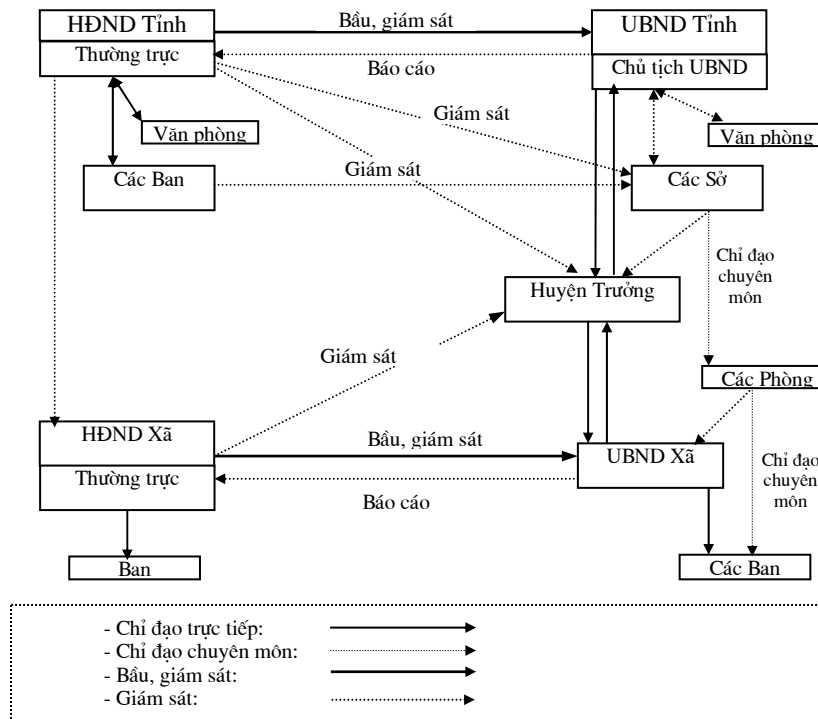
dân và Ủy ban nhân dân tỉnh và với chính quyền huyện.

- **Hai là**, cải cách một cách cơ bản và bắt đầu từ việc nhìn nhận lại vị trí, tính chất hiến định của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

- **Ba là**, đổi mới theo lộ trình và chấp nhận những bài học từ sự thử nghiệm theo các bước.

Đổi mới tổ chức chính quyền tỉnh theo hướng mô hình “ Hội đồng mạnh” có đủ năng lực, điều kiện để ban hành các nghị quyết và thực hiện chức năng giám sát, cần phải tăng cường, đổi mới tổ chức của các Ban của HĐND, tăng tính chuyên nghiệp của nó, tăng đại biểu chuyên trách, cơ sở vật chất kỹ thuật, tài chính để bảo đảm cho HĐND và các tổ chức cơ cấu của nó hoạt động có hiệu quả, hiệu lực, còn UBND chỉ nên được quan niệm là cơ quan chấp hành và hành chính của HĐND.

Mô hình tổ chức Bộ máy chính quyền địa phương trên địa bàn tỉnh



Cấp tỉnh: vẫn tổ chức chính quyền ba cấp, đối với chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương chỉ nên tổ chức hai cấp ở đô thị và ba cấp ở nông thôn.

Về cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cần phân biệt cơ quan chuyên môn "nội thuộc" và "ngoại thuộc".

Cấp huyện: áp dụng chế độ Huyện trưởng thay cho chế độ UBND, giúp Huyện trưởng có Phó Huyện Trưởng do Huyện trưởng giới thiệu đề nghị Chủ tịch UBND tỉnh bổ nhiệm. Bên cạnh đó vẫn có bộ máy chuyên môn để giúp Huyện trưởng.

Cấp xã: vẫn tổ chức HĐND và UBND nhưng chuyên dân thành cấp tự quản. Chủ tịch HĐND, Chủ tịch UBND do nhân dân trực tiếp bầu, còn các chức danh khác do Chủ tịch HĐND, Chủ tịch UBND giới thiệu đề HĐND bầu.

KẾT LUẬN

Tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền là một định hướng có tính chiến lược, lâu dài, đòi hỏi thường xuyên đổi mới tổ chức và hoạt động của toàn bộ máy nhà nước nói chung, của chính quyền tỉnh nói riêng.

Đề đáp ứng xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh phải đáp ứng yêu cầu của nhà nước pháp quyền, bảo đảm tính tối cao của hiến pháp và luật, việc tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh phải phù hợp với Hiến pháp, pháp luật, bảo đảm tính thống nhất, ổn định của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật do mình ban hành; bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật; bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý hành chính nhà nước.

Tổ chức của chính quyền tỉnh theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền cần phải gọn nhẹ, năng động, có sự phân công chức năng, phân định nhiệm vụ, quyền hạn rõ ràng giữa HĐND và UBND, giải quyết tốt mối quan hệ giữa UBND và Thường trực HĐND, phát huy

hiệu lực, hiệu quả hoạt động các Ban của HĐND, của đại biểu HĐND.

Bên cạnh đó cần tính tới việc tinh giản bộ máy chính quyền tỉnh, theo hướng bỏ thường trực HĐND, mà giao cho UBND chức năng thường trực, đồng thời tăng cường vai trò, chức năng, nhiệm vụ các ban của HĐND. Việc tinh giản này bắt nguồn từ hoạt động thực tiễn của HĐND tỉnh, không nên thiết lập những thể chế tổ chức mà nó lại không mang lại hiệu quả đích thực cho xã hội. Đồng thời, cần phải trao cho chính quyền tỉnh tự quyết về nhân sự, cơ cấu tổ chức, biên chế các cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND, cũng như quyết định tiền lương của họ. Về vấn đề này, thực tiễn ở nước ta vẫn tồn tại cơ chế tập trung quan liêu bao cấp, dẫn đến tình trạng hàng loạt công chức có năng lực thì bỏ cơ quan nhà nước, những người ít năng lực thì tìm cách chạy vào các cơ quan nhà nước để được "bảo trợ" và tìm cách xoay sở. Nếu tình trạng này kéo dài thì cũng khó có thể nói tới việc xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh, và kéo dài quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền.

Đối với cơ quan chuyên môn của UBND phải phân biệt giữa cơ quan nội thuộc và ngoại thuộc và cần thay đổi quan niệm, các sở là những cơ quan chuyên môn thuộc UBND và coi đó chỉ là cơ quan tham mưu giúp UBND, cần phải coi đó là cơ quan quản lý nhà nước có chức năng quản lý ngành trên lãnh thổ địa phương. Chính sự phân biệt rõ ràng này ở nước ta hiện nay đã không đảm bảo cho sự thống nhất quản lý nhà nước. Là cơ quan tham mưu, giúp việc nên các cơ quan chuyên môn không phải chịu trách nhiệm về những quyết định do chính quyền địa phương đưa ra, trên thực tế về hình thức do UBND quyết định, còn thực chất là do các cơ quan chuyên môn quyết định.

Xây dựng nhà nước pháp quyền đòi hỏi hoạt động của chính quyền tỉnh không chỉ bảo đảm hợp pháp, mà hoạt động của chính quyền tỉnh phải hướng tới bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả, giảm tăng trưởng kinh tế với thực hiện tốt chính sách xã hội, vì sự tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội là điều kiện, tiền đề đảm

bảo cho công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Để góp phần xây dựng nhà nước pháp quyền chính quyền tỉnh cần phải tăng cường hoạt động kiểm tra, thanh tra, giám sát, kịp thời phát hiện và xử lý nghiêm minh mọi vi phạm pháp luật, đảm bảo sự công bằng, bình đẳng trước pháp luật, phải coi trọng công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, coi là việc làm cần thiết, bổn phận của chính quyền nhằm bảo vệ các quyền, tự do và lợi ích hợp pháp của công dân. Đồng thời, thông qua đó nhận thấy những yếu kém của chính quyền trong việc giải quyết các vấn đề về quyền tự do, lợi ích hợp pháp của công dân.

Mặt khác, cần phải bảo đảm cơ chế giám sát của nhân dân, của các tổ chức xã hội đối với chính quyền và coi nhân dân phải thực sự là khách hàng của nền hành chính, họ là người đánh giá đúng đắn và khách quan nhất đối với hoạt động của chính quyền. Đồng thời các cơ quan nhà nước phải tôn trọng dư luận xã hội, có như vậy mới có thể nói tới việc xây dựng nhà nước pháp quyền.