

DOI: 10.62829/VNHN.366.21.25

CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN VIỆC KIỂM SOÁT TỔ CHỨC BỘ MÁY NHÀ NƯỚC TỪ HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI

 TS. Nguyễn Thị Hoàn
Trường Đại học Nội vụ Hà Nội

● **TÓM TẮT:** *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy là một yêu cầu đã và luôn được Đảng và Nhà nước ta quan tâm thực hiện trong những năm qua. Bộ máy nhà nước đã từng bước được đổi mới, kiện toàn tổ chức đáp ứng cho hoạt động ngày càng hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước. Và yêu cầu này tiếp tục được khẳng định tại Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII “xây dựng Nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; gắn với tinh giản biên chế, nâng cao chất lượng và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức”. Theo đó, việc kiểm soát tổ chức bộ máy nhà nước là một nội dung quan trọng trong hoạt động lập pháp của Quốc hội. Tuy nhiên, liên quan kiểm soát tổ chức bộ máy nhà nước từ hoạt động lập pháp của Quốc hội cũng chịu ảnh hưởng bởi nhiều yếu tố khách quan, chủ quan khác nhau. Bài viết tập trung giới thiệu một số yếu tố có thể ảnh hưởng đến việc kiểm soát tổ chức bộ máy nhà nước của Quốc hội.*

● **Từ khóa:** *Kiểm soát, tổ chức bộ máy nhà nước, lập pháp, Quốc hội*

● **ABSTRACT:** *Renovating and perfecting the apparatus is a requirement that has been and has always been paid attention to by our Party and State over the years. The state apparatus has been gradually renewed, strengthening the organization to meet the increasingly effective and effective operation of the state apparatus. And this requirement continues to be affirmed in the Resolution of the XIII Party Congress “building a lean, effective and effective State; associated with downsizing, improving quality and restructuring the contingent of cadres, civil servants and public employees”. Accordingly, the control over the organization of the state apparatus is an important content in the legislative activities of the National Assembly. However, the control of the organization of the state apparatus from the legislative activities of the National Assembly is also influenced by various objective and subjective factors. The article focuses on introducing a number of factors that can affect the control of the organization of the state apparatus of the National Assembly.*

● **Keywords:** *Control, organization of the state apparatus, legislature, National Assembly*

Ngày nhận bài: 24/6/2025 Ngày bình duyệt: 04/7/2025 Ngày duyệt đăng: 10/7/2025

1. CHỦ TRƯỞNG CỦA ĐẢNG

Pháp luật luôn cụ thể hóa chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng cầm quyền. Pháp luật về kiểm soát quyền lực cũng không nằm ngoài nguyên lý này. Ở Việt Nam hiện nay, đường lối chính sách của Đảng cộng sản về kiểm soát quyền lực sẽ chi phối pháp luật điều chỉnh lĩnh vực này. Đường lối chính sách của Đảng định ra mục tiêu và phương hướng kiểm soát quyền lực, phương pháp cách thức cơ bản để có thể thực hiện những mục tiêu và phương hướng đó trong một giai đoạn phát triển nhất định của đất nước. Những mục tiêu, phương hướng, phương pháp và cách thức đó sẽ được nhà nước thể chế hóa thành pháp luật và tổ chức thực hiện trong thực tế. Vì thế đường lối chính sách của Đảng là một trong những yếu tố có sức ảnh hưởng lớn nhất đến nội dung của pháp luật về kiểm soát quyền lực, trong đó có kiểm soát vấn đề tổ chức bộ máy trong hoạt động lập pháp. Nội dung các quy định về kiểm soát quyền lực trong tất cả các văn bản quy phạm pháp luật, từ hiến pháp, luật cho đến các văn bản dưới luật đều phải phù hợp, không được trái với đường lối, chính sách của Đảng.

Ở Việt Nam, vấn đề kiểm soát quyền lực là một trong những nội dung quan trọng được đề cập tới trong các văn kiện Đại hội của Đảng, Cương lĩnh xây dựng và phát triển đất nước thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, tạo cơ sở chính trị cho hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) khẳng định: “Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về Nhân dân... Quyền lực Nhà nước là thống nhất; có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”; “Nhà nước phục vụ Nhân dân, gắn bó mật thiết với Nhân dân, thực hiện đầy đủ quyền dân chủ của Nhân dân, tôn trọng, lắng nghe ý kiến của Nhân dân và chịu sự giám sát của Nhân dân; có

cơ chế và biện pháp kiểm soát, ngăn ngừa và trừng trị tệ quan liêu, tham nhũng, lãng phí, vô trách nhiệm, lạm quyền, xâm phạm quyền dân chủ của công dân”. Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII khẳng định “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. Nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Nhà nước. Xác định rõ hơn vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp trên cơ sở các nguyên tắc pháp quyền, bảo đảm 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. Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng tiếp tục nhấn mạnh vị trí, vai trò, tầm quan trọng và những quan điểm, định hướng nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động kiểm soát quyền lực Nhà nước ở Việt Nam trong thời gian tới. Cụ thể: Một trong những định hướng phát triển đất nước giai đoạn 2021 - 2030 được nêu trong Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đó là: “Tăng cường công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình; kiểm soát quyền lực gắn với siết chặt kỷ cương, kỷ luật trong hoạt động của Nhà nước và của cán bộ, công chức, viên chức”, “chú trọng công tác bảo vệ Đảng, bảo vệ chính trị nội bộ; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, kỷ luật Đảng, công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng và công tác dân vận của Đảng”; đồng thời khẳng định các đột phá chiến lược đó là: “Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý, hiệu quả, đồng thời tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực bằng hệ thống pháp luật”.

2. CƠ CHẾ TỔ CHỨC VÀ VẬN HÀNH QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

Việt Nam đang trong quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân; quyền lực nhà nước là thống

nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát lẫn nhau trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Cách thức tổ chức quyền lực nhà nước này bảo đảm quyền lực nhà nước được thực hiện một cách tập trung dân chủ, tạo nên sức mạnh tổng hợp và bảo đảm thực hiện quyền lực một cách chính xác, thuận lợi nhưng vẫn có sự kiểm soát lẫn nhau để tránh bị lạm dụng, lợi dụng hoặc sử dụng quyền lực vượt quá phạm vi cho phép. Đồng thời, khi quyền lực nhà nước được thực hiện một cách dân chủ, minh bạch, bảo đảm trách nhiệm giải trình cũng sẽ huy động được sự tham gia rộng rãi, có chất lượng của các thành phần trong xã hội trong quá trình xây dựng và hoạch định chính sách cũng như giám sát để nhận diện, ngăn ngừa và xử lý những khiếm khuyết, hạn chế trong quá trình xây dựng, pháp luật liên quan đến nội dung về tổ chức bộ máy ở Việt Nam.

Vì vậy, việc kiểm soát tổ chức bộ máy trong công tác xây dựng pháp luật của Quốc hội phải được đặt trong tổng thể kiểm soát quyền lực nói chung giữa quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp trong cơ cấu quyền lực nhà nước ở Việt Nam, phù hợp với nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

3. QUY TRÌNH, THỦ TỤC, CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP

Thứ nhất, tại Hội nghị Trung ương 2 khóa VII (tháng 11/1991), lần đầu tiên thuật ngữ “Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa” chính thức được Đảng ta đề cập và được khẳng định rõ hơn tại Hội nghị toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII (năm 1994), đồng thời, tiếp tục được bổ sung, phát triển qua các kỳ đại hội Đảng tiếp theo. Đây là cơ sở chính trị để Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), thể chế hóa tại Điều 2: “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. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về

nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. 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, tư pháp”.

Tiếp đó, thể chế hóa Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) với quan điểm kế thừa, phát triển, Điều 2, Hiến pháp năm 2013 khẳng định: “1. 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; 2. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức; 3. 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”. Như vậy, có thể thấy rằng, trên phương diện lập hiến, Hiến pháp năm 2013 đã quy định một cách toàn diện những vấn đề cơ bản của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam về bản chất, nguyên tắc, tổ chức, hoạt động, chủ thể thực hiện quyền lực nhà nước; phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan quyền lực nhà nước, vị trí của pháp luật đối với Nhà nước và xã hội Việt Nam; vấn đề quyền con người, quyền công dân; vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước pháp quyền XHCN.

Văn kiện Đại hội Đảng XIII nhấn mạnh, 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. Nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Nhà nước. Trong điều kiện mới, xác định rõ hơn vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp trên cơ sở các nguyên tắc pháp quyền, bảo đảm 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.

Như vậy với quá trình xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam, việc kiểm soát quyền lực nhà nước được đặt ra như là một yêu cầu tất yếu. Từ đó tác động mạnh mẽ đến việc điều chỉnh pháp luật đối với kiểm soát quyền lực nhà nước.

Thứ hai, quy trình, thủ tục, chất lượng của hoạt động lập pháp

- Xây dựng pháp luật gồm nhiều khâu, với sự tham gia của nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân. Theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2020 (sau đây gọi chung là Luật Ban hành VBQPPL) thì việc xây dựng, ban hành VBQPPL phải qua nhiều khâu khác nhau, từ khi đề xuất ý tưởng xây dựng cho đến khi văn bản được ban hành và công khai hóa. Điển hình, quy trình xây dựng luật gồm 06 bước chính là: (1) lập đề nghị xây dựng luật; (2) soạn thảo dự án luật; (3) thẩm tra dự án luật; (4) UBTVQH cho ý kiến về dự án luật; (5) Quốc hội xem xét, thông qua dự án luật; (6) công bố luật. Đó là chưa kể trong bước soạn thảo dự án luật có các khâu cũng không kém phần quan trọng như lấy ý kiến về dự án luật, thẩm định dự án luật và Chính phủ thảo luận và quyết định việc trình dự án luật.

Trong mỗi bước, mỗi khâu của quy định xây dựng, ban hành VBQPPL đều có sự tham gia của nhiều chủ thể như: cơ quan, tổ chức chủ trì lập đề nghị xây dựng VBQPPL, cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo văn bản, các bộ, ngành, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan... Luật Ban hành VBQPPL quy định mỗi loại văn bản có thành phần tham gia khác nhau, nhưng đối với các VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao (như luật, pháp lệnh, nghị quyết) thì phải có sự tham gia bắt buộc của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ Nội vụ, Tài chính, Ngoại giao, Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt

Nam, đối tượng chịu tác động trực tiếp của văn bản, các chuyên gia, nhà khoa học am hiểu về những vấn đề thuộc nội dung của đề nghị xây dựng VBQPPL, dự án, dự thảo VBQPPL.

- Sản phẩm đầu ra của hoạt động xây dựng pháp luật là sản phẩm của trí tuệ, lao động sáng tạo, có ảnh hưởng lâu dài đối với xã hội và khó xác định đúng - sai trong thời gian ngắn: Kết quả của công tác xây dựng pháp luật là sản phẩm lao động mang tính sáng tạo, do vậy, người soạn thảo, góp ý, thẩm định và biểu quyết, thông qua dự thảo VBQPPL trong việc hình thành các chính sách cụ thể trong mỗi quy định và trong toàn bộ VBQPPL không thuần túy chỉ là người diễn dịch cơ học. Cách hiểu này cho thấy vai trò quan trọng của người tham gia vào công tác xây dựng pháp luật, từ đó nâng cao khả năng kiểm soát (phát hiện, nhận diện, xử lý) những nội dung khiếm khuyết, không phù hợp liên quan đến vấn đề tổ chức bộ máy trong xây dựng pháp luật từ các chủ thể xây dựng pháp luật, đồng thời giúp các chủ thể này thấy được vai trò, trách nhiệm của mình lớn hơn trước xã hội và người dân trong mỗi quyết định và hành động của mình. Có trường hợp bản thân người làm công tác xây dựng pháp luật, do năng lực, trình độ còn hạn chế, cũng có thể không dễ dàng phát hiện những bất cập, hạn chế về tổ chức bộ máy trong xây dựng pháp luật.

Khuyết tật của các sản phẩm như máy móc, thiết bị có thể được phát hiện ngay trong quy trình chế tạo hoặc ngay sau khi đưa vào sử dụng, vận hành. Tuy nhiên, đối với công tác xây dựng pháp luật, khiếm khuyết của một VBQPPL sẽ khó phát hiện hơn nhiều và thông thường phải sau một thời gian thi hành mới có thể phát hiện được.

- Xây dựng pháp luật có mối quan hệ chặt chẽ với thi hành pháp luật, trong đó cần có sự cân bằng giữa yêu cầu tuân thủ đúng quy định của pháp luật và yêu cầu “phát huy sự chủ động, sáng tạo”: Thông qua việc tạo ra các quy phạm pháp luật hoàn toàn mới hoặc thay đổi các quy phạm pháp luật

đã có, hoạt động xây dựng pháp luật nhằm tới mục đích khuyến khích các hành vi có lợi và hạn chế các hành vi có hại cho xã hội. Mục đích tốt đẹp này của chủ thể ban hành VBQPPL chỉ đạt được khi các văn bản đó được thi hành và được áp dụng trong thực tế cuộc sống.

Hoạt động thi hành pháp luật cũng chính là phép thử về tính đúng đắn của các quy định trong các VBQPPL đã được ban hành. Thực tiễn cho thấy, nếu các quy định pháp luật được ban hành có sự tính toán kỹ về sự cần thiết, tính hợp lý, khả thi, có tác dụng tích cực cho đối tượng áp dụng, thì các VBQPPL đó dễ đi vào cuộc sống và phát huy được hiệu quả trên thực tế. Nếu quy định pháp luật được ban hành thiếu tính khả thi thì việc tổ chức thi hành pháp luật chắc chắn gặp nhiều khó khăn.

4. NĂNG LỰC ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC LÀM CÔNG TÁC XÂY DỰNG PHÁP LUẬT

Thông qua ý thức pháp luật, chủ thể có thẩm quyền tác động đến quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật, hay nói cách khác là cho ra đời những sản phẩm pháp luật thể hiện quan điểm, tư tưởng của họ. Ở Việt Nam, ý thức pháp luật thống trị là ý

thức pháp luật của giai cấp công nhân, nhân dân lao động. Nhờ vậy, các quy định của pháp luật hướng đến bảo vệ lợi ích chung của đất nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

Năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật là nhân tố quan trọng quyết định đến chất lượng kiểm soát tổ chức bộ máy nhà nước bằng pháp luật. Nhận thức của các chủ thể hoạt động xây dựng pháp luật tác động đến kỹ năng soạn thảo và chất lượng của các văn bản pháp luật được ban hành. Đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật nếu có trình độ hiểu biết về kiểm soát quyền lực nhà nước, kiểm soát tổ chức bộ máy nhà nước tốt thì pháp luật có tính khả thi, hiệu quả, là điều kiện tiên quyết để bộ máy nhà nước hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Ngược lại, có thể dẫn đến tình trạng pháp luật xa rời thực tiễn không phát huy được tác dụng trong điều chỉnh các quan hệ về kiểm soát tổ chức bộ máy nhà nước. Ngoài ra, tri thức pháp luật và ý thức pháp luật của chủ thể tham gia xây dựng pháp luật cũng là yếu tố tác động mạnh mẽ đến chất lượng văn bản qui phạm pháp luật có liên quan đến tổ chức bộ máy nhà nước được ban hành. /.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII*
2. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ*

nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011)

3. Quốc hội Việt Nam, *Hiến pháp 2013*
4. Quốc hội Việt Nam, *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015*