

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

TẠ QUANG NGỌC

**ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG
CỦA CƠ QUAN CHUYÊN MÔN
THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

Chuyên ngành : Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật

Mã số : 62 38 01 01

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2013

Công trình được hoàn thành
tại Trường Đại học Luật Hà Nội

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS Nguyễn Văn Động

Phản biện 1:

Phản biện 2:

Phản biện 3:

Luận án được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án cấp Trường, họp tại Trường Đại học Luật Hà Nội.

Vào hồi giờ , ngày tháng năm 2013.

Có thể tìm hiểu luận án tại Thư viện Quốc gia
và Thư viện Trường Đại học Luật Hà Nội

C , C C NG TR NH KHOA H A C C Ñ A T , C G I ¶ § · C NG B ò LIÊN QUAN S ỒN S Ồ T Ụ I LU Ề N , N

1. Tạ Quang Ngọc (2013), "Mối quan hệ giữa cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân với các cơ quan nhà nước khác và với các tổ chức chính trị - xã hội", *Nhà nước và pháp luật*, 3(299), tr. 43-46.
2. Tạ Quang Ngọc (2013), "Đổi mới và hoàn thiện tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện ở nước ta hiện nay", *Nghề luật*, (2), tr. 35-40.
3. Tạ Quang Ngọc (2013), "Vị trí, tính chất của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân ở nước ta hiện nay", *Quản lý nhà nước*, (4), tr. 30-35.

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của của việc nghiên cứu đề tài

Ngay sau khi Cách mạng tháng Tám năm 1945 thành công, Đảng và Nhà nước ta đã quan tâm đến việc củng cố, xây dựng và phát triển chính quyền địa phương. Một số văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) về tổ chức các cơ quan chính quyền địa phương trong thời gian này đã được ban hành kịp thời, trong đó có các văn bản về cơ quan chuyên môn (CQCM) thuộc Ủy ban hành chính {sau này là Ủy ban nhân dân (UBND)} như Sắc lệnh số 63/SL ngày 22/11/1945 quy định về tổ chức Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban hành chính các cấp ở nông thôn, Sắc lệnh số 77/SL ngày 21/12/1945 quy định về tổ chức chính quyền ở các thị xã, thành phố... Sau đó, các Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và các VBQPPL về tổ chức các cơ quan chính quyền địa phương tiếp tục được ban hành nhằm kiện toàn tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương nói chung và CQCM thuộc UBND nói riêng.

Tùy thuộc vào nhiệm vụ, mục tiêu của mỗi giai đoạn cách mạng, các CQCM được pháp luật quy định khác nhau (kể cả tên gọi, vị trí, chức năng). Chúng được pháp luật quy định trực tiếp hoặc gián tiếp trong các VBQPPL và các quy định pháp luật đó góp phần từng bước hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND. Xuất phát từ yêu cầu về cải cách nền hành chính nhà nước mà trọng tâm là cải cách bộ máy nhà nước, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCHN), hội nhập kinh tế quốc tế.

Những nội dung về cải cách hành chính, xây dựng bộ máy nhà nước tinh gọn, chính quy, hiện đại, được thể hiện trong các văn kiện Hội nghị toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII của Đảng, lần đầu tiên đề cập đến xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam, cụ thể là: "Tiếp tục xây dựng và từng bước hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam. Đó là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, quản lý mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật, đưa đất

nước phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa". Cùng với vấn đề này, nội dung về cải cách hành chính nhà nước tiếp tục được khẳng định trong Nghị quyết Trung ương 3 (khóa VIII), Nghị quyết Trung ương khóa IX, khóa X và khóa XI của Đảng.

Nhằm thể chế hóa các quan điểm của Đảng, Hiến pháp năm 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001) đã quy định: "Ủy ban nhân dân trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định, ra quyết định, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành những văn bản đó... Chủ tịch Ủy ban nhân dân có quyền đình chỉ thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản sai trái của các cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân..." Gần đây, Nhà nước ta đã ban hành hai VBQPPL quan trọng là Nghị định số 171/2005/NĐ-CP của Chính phủ ngày 29/9/2005 quy định về tổ chức CQCM thuộc UBND cấp tỉnh (nay được thay thế bởi Nghị định số 13/2008/NĐ-CP của Chính phủ ngày 04/02/2008 quy định về tổ chức CQCM thuộc UBND cấp tỉnh) và Nghị định số 172/2005/NĐ-CP của Chính phủ ngày 29/9/2005 quy định về tổ chức CQCM thuộc UBND cấp huyện (nay được thay thế bởi Nghị định số 13/2008/NĐ-CP của Chính phủ ngày 04/02/2008 quy định về tổ chức CQCM thuộc UBND cấp huyện). Nhờ vậy, CQCM ở hai cấp này đã từng bước được củng cố và kịp thời đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ, chức năng về quản lý ngành, lĩnh vực trong điều kiện đổi mới và hội nhập ở nước ta hiện nay.

Trên thực tế, việc tổ chức bộ máy chính quyền địa phương ở các nước trên thế giới đều gắn liền với việc phân chia hành chính - lãnh thổ (thường có cơ quan hành chính và cơ quan đại diện). Các cơ quan hành chính thực hiện chức năng quản lý những lĩnh vực của đời sống xã hội theo phân vạch địa giới hành chính nhất định, bảo đảm sự quản lý thống nhất và giữ mối quan hệ giữa địa phương, cơ sở với trung ương. Tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của mỗi quốc gia, các cơ quan hành chính có thể được tổ chức thành cơ quan chính quyền ở các đơn vị hành chính trung gian (như các nước Bắc Âu, Mỹ La tinh, Ấn Độ...), còn các nước Tây Âu thì chức năng quản lý địa phương lại do hai cơ quan (cơ quan hành chính và cơ quan tự quản) thực hiện.

Đến nay, việc tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND vẫn còn bộc lộ những bất cập nhất định, như tên gọi chưa thống nhất, cơ cấu tổ chức chưa thực sự hợp lý, chức năng chưa rõ ràng, cụ thể. Vì vậy, cần tiếp tục nghiên cứu làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn về loại cơ quan này ở cấp tỉnh, cấp huyện, trên cơ sở đó đề xuất những quan điểm, giải pháp tiếp tục đổi mới, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND trong điều kiện đổi mới và hội nhập quốc tế ở nước ta hiện nay có ý nghĩa quan trọng cả về lý luận và thực tiễn.

Trước thực trạng trên, việc nghiên cứu các CQCM thuộc UBND một cách toàn diện có hệ thống; làm rõ những thành tựu và hạn chế trong tổ chức và hoạt động của CQCM; đề xuất các giải pháp tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND, đáp ứng với yêu cầu nâng cao hiệu lực hiệu quả hoạt động của CQCM ở nước ta hiện nay là cần thiết và cấp bách.

Với những lý do trên, tôi chọn chủ đề: **"Đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân ở Việt Nam hiện nay"** làm đề tài luận án tiến sĩ luật học của mình.

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

Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là các CQCM thuộc UBND.

Phạm vi nghiên cứu

Đây là một vấn đề rất lớn, phức tạp cho nên đề tài chỉ tập trung nghiên cứu vấn đề đổi mới tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND ở Việt Nam hiện nay.

Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu đề tài này là nhằm đề xuất được những quan điểm khoa học và các giải pháp khả thi nhằm tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND trong điều kiện cải cách nền hành chính ở nước ta hiện nay.

Nhiệm vụ của luận án

Thứ nhất, phân tích các quan điểm khoa học có liên quan để đưa ra các khái niệm phù hợp về CQCM thuộc UBND, tổ chức và hoạt động cũng như quan niệm về đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND ở nước ta hiện nay.

Thứ hai, nghiên cứu thực trạng về tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND từ khi bắt đầu công cuộc đổi mới ở nước ta đến nay, chỉ ra những ưu điểm và hạn chế trong thực tiễn tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND, nguyên nhân dẫn đến tình trạng đó.

Thứ ba, trên cơ sở thực hiện hai nhiệm vụ nêu trên, đề tài sẽ đề xuất một số các giải pháp nhằm tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND ở nước ta trong thời gian tới

3. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Luận án được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận khoa học của chủ nghĩa Mác - Lênin, vận dụng triệt để các quan điểm của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử về mối quan hệ giữa cơ sở hạ tầng với kiến trúc thượng tầng, quan hệ giữa tổ chức bộ máy nhà nước với điều kiện kinh tế, xã hội...

Đồng thời, luận án cũng được nghiên cứu trên cơ sở quán triệt sâu sắc tư tưởng của chủ tịch Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật, quan điểm, đường lối của Đảng cộng sản Việt Nam, chính sách, pháp luật của Nhà nước về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, trong điều kiện tiếp tục công cuộc đổi mới đất nước và hội nhập quốc tế hiện nay.

Việc nghiên cứu đề tài luận án còn được tiến hành trên cơ sở vận dụng, sử dụng tổng hợp các phương pháp duy vật biện chứng, phương pháp duy vật lịch sử, và các phương pháp cụ thể như phương pháp phân tích và tổng hợp, phương pháp so sánh, giải thích, lịch sử...

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

Luận án là công trình nghiên cứu một cách toàn diện, sâu sắc về tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND trong điều kiện đổi mới và hội

nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay. Luận án có những đóng góp mới về khoa học sau đây:

Một là, luận án tập trung phân tích toàn diện, đầy đủ, sâu sắc về tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện. Với cách tiếp cận có hệ thống, luận án góp phần hoàn thiện lý luận về tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND trong việc thực hiện quản lý trên các ngành, lĩnh vực của đời sống xã hội.

Hai là, xây dựng được khái niệm, đặc điểm về CQCM thuộc UBND, phân tích sâu sắc, làm rõ vị trí, nhiệm vụ, chức năng, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các CQCM thuộc UBND.

Ba là, luận án phân tích một cách sâu sắc và toàn diện những thành tựu, ưu điểm cũng như những hạn chế, tồn tại trong tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND ở nước ta từ năm 1986 đến nay. Luận án là công trình khái quát tổng thể về thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND trong điều kiện đổi mới toàn diện đất nước, thực hiện quản lý nền kinh tế theo cơ chế thị trường định hướng XHCN, mở rộng giao lưu, hợp tác quốc tế ở nước ta hiện nay.

Bốn là, luận án đưa ra một số những giải pháp thiết thực và khả thi nhằm bảo đảm lựa chọn một mô hình tổ chức CQCM thuộc UBND mỗi cấp, bảo đảm tính thống nhất, tính đặc thù của các cấp chính quyền, của từng địa phương, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực công tác từ trung ương đến cơ sở được thống nhất và hiệu quả.

Năm là, các quan điểm, giải pháp đề xuất trong luận án không chỉ có tác dụng trong giai đoạn hiện nay mà còn có ý nghĩa sâu sắc về lâu dài để tiếp tục thực hiện cải cách hành chính nhà nước, xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước, tham gia hội nhập sâu rộng trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, phù hợp với xu thế toàn cầu hóa đang diễn ra mạnh mẽ hiện nay...

5. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án

Kết quả nghiên cứu của luận án góp phần bổ sung, hoàn thiện và làm sâu sắc thêm những vấn đề lý luận về tổ chức bộ máy cơ quan hành chính nhà

nước (CQHCCN) cũng như tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND. Đồng thời, góp phần tiếp tục phát triển, hoàn thiện những tri thức lý luận về tổ chức bộ máy nhà nước và hệ thống pháp luật hiện nay.

Luận án cũng được sử dụng làm tài liệu tham khảo có giá trị trong hoạt động nghiên cứu và giảng dạy đối với chuyên ngành quản lý nhà nước và khoa học pháp lý cũng như các nhà hoạt động thực tiễn.

Các giải pháp đề xuất trong luận án góp phần hoàn thiện chính sách, pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương, tổ chức và hoạt động của các cơ quan quản lý chuyên ngành, quản lý, sử dụng cán bộ, công chức, viên chức nhà nước... trong điều kiện đổi mới và hội nhập của đất nước. Đồng thời, với các quan điểm, giải pháp mà luận án đưa ra còn có giá trị tham khảo đối với các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền trong hoạt động xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện pháp luật.

6. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục, nội dung của luận án gồm 4 chương, 9 tiết.

NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA LUẬN ÁN

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1.1. Tình hình nghiên cứu đề tài

Trong sách báo pháp lý hiện nay, các công trình nghiên cứu về tổ chức các CQCM thuộc UBND chưa nhiều, những công trình đó mới đề cập đến tổ chức và hoạt động của cơ quan này ở những góc độ khác nhau, chưa có công trình nào đề cập toàn diện về tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND.

1.2. Những nội dung của các công trình nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án

1.2.1. Các công trình nghiên cứu trong nước

Trong luận án tiến sĩ của Trương Đức Linh: *Chính quyền địa phương với việc bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương*, Luận án gồm 184 trang, bảo vệ năm 2002. Tác giả phân tích về vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương trong việc bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương. Luận án nêu ra những phương hướng nhằm tăng cường vai trò của chính quyền địa phương (có đề cập đến CQCM) trong việc bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật ở nước ta hiện nay.

Luận văn thạc sĩ của Vũ Hữu Kháng với đề tài: *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp thành phố trực thuộc trung ương (qua kinh nghiệm tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân thành phố Hải Phòng)*, được bảo vệ năm 2001, cung cấp những thông tin về tổ chức và hoạt động của UBND thông qua một cấp cụ thể. Tuy các luận án, luận văn nêu trên không trực tiếp đề cập đến cơ cấu, tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND ở nước ta hiện nay, nhưng do các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện có mối quan hệ chặt chẽ với UBND nên khi nghiên cứu cần bảo đảm mối liên hệ, tác động qua lại giữa CQCM với UBND cùng cấp.

Bên cạnh hệ thống giáo trình của các cơ sở đào tạo và nghiên cứu luật học, đào tạo và nghiên cứu về quản lý hành chính nhà nước (QLHCNN) {về các môn học: Luật hành chính; Luật tổ tụng hành chính; Thanh tra, khiếu nại, tố cáo; QLHCNN trong các lĩnh vực...} cung cấp các kiến thức nền làm cơ sở cần thiết cho việc đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND trong điều kiện đổi mới và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay.

1.2.2. Các công trình nghiên cứu ở nước ngoài

Cuốn *Pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp*, của Martine Lombard, Giáo sư Trường Đại học Tổng hợp Panthéon-Assas (Paris II) và Gilles Dumont, Giáo sư Trường Đại học Luật và Kinh tế Limoges, gồm 832 trang,

do Đào Nguyệt Ánh, Nguyễn Thị Việt Hà, Trần Quang Hiếu, Đoàn Thanh Loan và Hồ Thu Phương dịch, Nguyễn Văn Bình hiệu đính, Nhà xuất bản Tư pháp xuất bản năm 2007. Các tác giả phân tích sự hình thành và phát triển của hệ thống pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp, những thay đổi mới được cập nhật cũng như sự ảnh hưởng của nó đối với pháp luật Liên minh châu Âu. Tiếp đó là cuốn *Luật hành chính, Văn bản hành chính; Tổ chức hành chính; Cảnh sát, Cơ quan, Trách nhiệm tài phán hành chính*, của Giáo sư Gustave Peiser, Sách gồm 274 trang, do Nhà xuất bản Dalloz, 11, phố Soufflot, 75240 Paris, Cedex 05 France xuất bản. Sách được Phòng Quan hệ Quốc tế, Học viện Hành chính Quốc gia dịch và hiệu đính; Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia Hà Nội xuất bản năm 1994. Sách trình bày tóm tắt những nội dung cơ bản của Luật hành chính, những nội dung cơ bản của nền hành chính Pháp

Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Edition by Joachim Jens Hesse, Published Nomos verlagsgesellschaft, Postfach 610.7570 Baden-Baden, 1991. Sách *Chính quyền địa phương và các vấn đề đô thị trong viễn cảnh quốc tế*, của tác giả, Joachim Jens Hesse (Chủ biên - biên tập), Nxb Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, năm 1991. Cuốn sách được nghiên cứu bởi nhiều tác giả (gồm 623 trang). Các tác giả đã tập trung phân tích chính quyền địa phương và các vấn đề đô thị trong viễn cảnh quốc tế của 20 quốc gia công nghiệp phát triển trên thế giới như Mỹ, Anh, Pháp... Trong đó, các tác giả tập trung phân tích sự hình thành, phát triển của các chính quyền địa phương, các vấn đề đặt ra đối với đô thị trong viễn cảnh quốc tế. Những nội dung về CQCM ít được đề cập đến trong bộ máy chính quyền địa phương.

1.3. Những nội dung cơ bản của các công trình nghiên cứu có nội dung liên quan trực tiếp đến đề tài luận án

1.3.1. Nhóm các công trình đề cập về khái niệm "cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân"

Một là, theo *Giáo trình luật hành chính Việt Nam*, Trường Đại học Luật Hà Nội, Nxb Công an nhân dân, 2013, thì CQCM thuộc UBND không thực

hiện chức năng QLHCNN, các cơ quan này là: "Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện... không phải là cơ quan hành chính nhà nước mà chỉ là các cơ quan thực hiện hoạt động chấp hành - điều hành giúp Ủy ban nhân dân thực hiện chức năng quản lý nhà nước", quan niệm CQCM như một bộ máy giúp việc của UBND chưa hoàn toàn hợp lý.

Hai là, tác giả Đỗ Xuân Đông chọn đề tài *Đổi mới tổ chức bộ máy hành chính đô thị trong cải cách nền hành chính quốc gia ở nước ta hiện nay*, luận án gồm 150 trang, bảo vệ vào năm 1996. Tác giả đã nhận diện CQCM ở góc độ thực hiện hoạt động QLHCNN đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi quản lý của UBND cùng cấp, chưa xem xét CQCM về tổ chức hoạt động để không chỉ làm rõ nhiệm vụ, quyền hạn của CQCM thuộc UBND

Ba là, trong nội dung luận văn thạc sĩ của Bùi Thị Nguyệt, với đề tài: *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân tỉnh qua kinh nghiệm của Ủy ban nhân dân tỉnh Nam Định*, (bảo vệ vào năm 2002). Tác giả đưa ra ý kiến về CQCM thuộc UBND là: "những pháp nhân có thẩm quyền độc lập". Ý kiến này có phần phù hợp với nội dung thẩm quyền của CQCM theo quy định của pháp luật.

Tác giả Trần Nho Thìn quan niệm CQCM thuộc UBND là một loại cơ quan có thẩm quyền riêng, thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành hoặc lĩnh vực nhất định, theo nguyên tắc một thủ trưởng...). Xét về vị trí, tính chất của CQCM thuộc UBND chưa phù hợp nếu quan niệm CQCM thuộc UBND là cơ quan có thẩm quyền riêng

1.3.2. Về vị trí và chức năng của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

- Tác giả Vũ Đức Đán với đề tài: *Chính quyền nhà nước cấp thành phố trực thuộc trung ương trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước trên địa bàn thành phố*, Luận án tiến sĩ gồm 172 trang, bảo vệ vào năm 1996. Khi xem xét về vị trí "các cơ quan chuyên môn được đặt dưới sự lãnh đạo tập trung thống nhất của ủy ban hành chính và chịu sự chỉ đạo về nghiệp vụ, kỹ

thuật của cơ quan chuyên môn cấp trên". Theo tôi, không nên quan niệm vị trí, chức năng của CQCM thuộc UBND như vậy, để gây nhầm lẫn giữa vị trí là cơ quan *tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân thực hiện chức năng quản lý nhà nước thành chức năng thực hiện hoạt động quản lý ngành lĩnh vực của cơ quan chuyên môn*.

- *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân xã* là đề tài luận án tiến sĩ của Trần Nho Thìn, gồm 121 trang, bảo vệ vào năm 1996. Theo tác giả: "Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân là cơ quan có thẩm quyền độc lập thực hiện luật và những văn bản quản lý nhà nước của cấp trên, của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cùng cấp". Đây là một trong những nội dung có giá trị để tôi tiếp thu, nghiên cứu trong luận án của mình.

- Trong luận văn thạc sĩ luật học của Bùi Thị Nguyệt, tác giả phân loại các CQCM ở cấp tỉnh thành ba loại khác nhau và các CQCM được tổ chức theo ngành dọc ở trung ương đặt tại tỉnh. Quan điểm này xuất phát từ điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, đặc thù của địa phương và thực tiễn quản lý của một số ngành đặc thù.

1.3.3. Về cơ cấu tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

Bài: *Đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương cấp tỉnh, huyện đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*, của TS. Hà Quang Ngọc, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 1, 2007. Bài báo đã phân tích, đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương trong những năm qua, đặc biệt là cơ cấu tổ chức được sắp xếp lại theo hướng quản lý nhà nước đa ngành, đa lĩnh vực.

Bài: *Đổi mới và hoàn thiện cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh*, của ThS. Huỳnh Thu Thảo, Tạp chí Khoa học Chính trị, số 4, 2011. Từ thực tiễn tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND để chỉ ra những ưu điểm và hạn chế. Đưa ra phương hướng đổi mới tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp huyện theo hướng tinh giản, gọn nhẹ, bảo đảm quản lý đa ngành, đa lĩnh.

Chương 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA VIỆC ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN

2.1. Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân: khái niệm, đặc điểm, vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ, cách thức tổ chức; nội dung, hình thức và phương pháp hoạt động

2.1.1. Khái niệm và đặc điểm cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

Từ việc phân tích các quan niệm về CQCM, đặc điểm của CQCM thuộc UBND, có thể đưa ra nhận định nhận định: *các CQCM thuộc UBND là cơ quan có thẩm quyền chuyên môn với vị trí, tính chất tham mưu, giúp UBND cùng cấp thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực hoặc một số ngành, một số lĩnh vực ở địa phương; có cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ quyền hạn và hoạt động theo quy định của pháp luật nhằm giải quyết các công việc của công dân, tổ chức trong phạm vi thực hiện nhiệm vụ chấp hành, điều hành (chỉ đạo, điều hành) của CQHCHNN cùng cấp, bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ trung ương đến địa phương, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả và thực hiện chức năng QLHCNN của UBND cùng cấp ở địa phương.*

2.1.2. Vị trí, tính chất, chức năng và nhiệm vụ của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

** Vị trí và tính chất của cơ quan chuyên môn thuộc UBND*

Vị trí, tính chất của CQCM thuộc UBND là cơ quan "thuộc" UBND, tính chất tham mưu, tư vấn, giúp UBND thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực công tác ở địa phương.

** Chức năng và nhiệm vụ của cơ quan chuyên môn thuộc UBND*

CQCM thuộc UBND các cấp thực hiện chức năng tham mưu, tư vấn và giúp UBND, Chủ tịch UBND cùng cấp trong việc xây dựng, ban hành các VBQPPL, ban hành quyết định hành chính, hoạch định chính sách, tổ chức thực hiện pháp luật về ngành, lĩnh vực trong phạm vi thẩm quyền quản lý nhà

nước của UBND ở địa phương, bảo đảm để các văn bản pháp luật của nhà nước được thực hiện thống nhất, có hiệu quả từ trung ương đến cơ sở.

2.1.3. Cách thức tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

** Cách thức tổ chức CQCM thuộc UBND theo mô hình phân chia địa giới hành chính ở địa phương*

Việc phân chia địa giới hành chính ở địa phương được áp dụng phổ biến ở các quốc gia trên thế giới, sự phân chia này không chỉ căn cứ vào hình thức cấu trúc nhà nước mà còn phụ thuộc vào các yếu tố đặc thù khác như yếu tố chính trị, lịch sử, dân số, vị trí địa lý... của mỗi quốc gia để lựa chọn mô hình và cách thức tổ chức các CQCM thuộc UBND cho phù hợp.

** Cách thức thành lập cơ quan chuyên môn thuộc UBND*

Tổ chức của các cơ quan trong bộ máy nhà nước đều được thành lập theo một quy trình, trật tự, thẩm quyền thành lập, giải thể do pháp luật quy định. CQCM thuộc UBND cũng vậy, ở mỗi thời kỳ khác nhau, cách thức thành lập đều theo những nguyên tắc nhất định.

cách thức và quy trình thành lập CQCM thuộc UBND hiện nay theo hướng dẫn của Chính phủ. Trên cơ sở các nghị định của Chính phủ, thông tư của Bộ Nội vụ, UBND cấp tỉnh xây dựng đề án thành lập các CQCM

** Cách thức tổ chức bên trong của cơ quan chuyên môn thuộc UBND*

Cơ cấu tổ chức là sự sắp xếp, bố trí các yếu tố cấu thành tổ chức cũng như thiết lập các mối quan hệ giữa các bộ phận, đơn vị đó với nhau. Cơ cấu tổ chức của CQCM thuộc UBND được hiểu là cấu trúc các bộ phận, các đơn vị, tổ chức và quan hệ giữa các bộ phận cấu thành của CQCM nhằm bảo đảm cho sự vận hành có hiệu quả, đạt mục tiêu đề ra.

2.1.4. Nội dung đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

2.1.4.1. Nội dung đổi mới tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

Nội dung đổi mới tổ chức các CQCM thuộc UBND bao gồm những nội dung cơ bản đó là:

- Việc đổi mới tổ chức các CQCM thuộc UBND phải phù hợp nội dung quản lý hành chính của UBND. Trong quá trình thực hiện cần bảo đảm tính kế thừa, khắc phục những hạn chế. Cụ thể là: đổi mới về tổ chức, số lượng, nội dung hoạt động của các CQCM và đổi mới cách thức tổ chức quản lý đơn ngành, lĩnh vực sang quản lý đa ngành, đa lĩnh vực...

2.1.4.2. Nội dung đổi mới hoạt động của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

Các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được lập ra để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn như trình UBND dự thảo quyết định, chỉ thị; quy hoạch, kế hoạch dài hạn; chương trình, biện pháp tổ chức thực hiện các nhiệm vụ cải cách hành chính về các ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước được giao; dự thảo VBQPPL... trình UBND. Do đó, cần đổi mới phương pháp, cách thức, trình tự... trong hoạt động của các CQCM thuộc UBND.

2.2. Quan niệm, mục tiêu, nguyên tắc, các nhân tố ảnh hưởng và những bảo đảm cho việc đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

2.2.1. Quan niệm, mục tiêu và nguyên tắc đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

2.2.1.1. Quan niệm đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

** Quan niệm đổi mới tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc UBND*

Đổi mới tổ chức của CQCM thực chất là đổi mới thành phần cơ cấu tổ chức của CQCM. Trên cơ sở đổi mới nhiệm vụ, chức năng của các CQCM.

** Quan niệm đổi mới hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc UBND*

Đổi mới hoạt động của CQCM thuộc UBND là việc đổi mới nội dung, cách thức và phương pháp hoạt động của CQCM... Trên cơ sở đó, lựa chọn nội dung, hình thức, phương pháp hoạt động của CQCM cho phù hợp tình hình thực tế.

2.2.1.2. Mục tiêu và nguyên tắc đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

** Mục tiêu đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc UBND*

Mục tiêu chung:

Đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND nhằm tổ chức các CQCM ở mỗi cấp phù hợp với yêu cầu thực tiễn và bảo đảm tính thống nhất, thông suốt và hiệu quả trong quản lý đối với các ngành, lĩnh vực.

Các mục tiêu cụ thể về đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND:

a) Mục tiêu cụ thể về đổi mới tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc UBND

- Từ nay đến năm 2015 và định hướng đến năm 2020 việc đổi mới tổ chức CQCM bảo đảm tinh gọn, theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực.

- Thiết lập hệ thống CQHCCN ở địa phương phù hợp điều kiện kinh tế xã hội. Nghiên cứu áp dụng không tổ chức HĐND ở huyện, quận và phường.

- Đổi mới và hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các CQCM trong điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, phù hợp với yêu cầu thực tiễn của địa phương.

- Đổi mới công tác quản lý, kiện toàn đội ngũ công chức trong các CQCM.

b) Mục tiêu cụ thể về đổi mới hoạt động của CQCM thuộc UBND

- Tiếp tục rà soát điều chỉnh, làm rõ mối quan hệ phối hợp giữa các CQCM, giữa CQCM với các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội ở địa phương.

- Rà soát và kịp thời đổi mới những CQCM quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, có biện pháp đổi mới nội dung và phương thức hoạt động cho phù hợp.

- Phân công, phân cấp cụ thể cho mỗi cơ quan, xác định rõ trách nhiệm của mỗi cán bộ, công chức trong thi hành nhiệm vụ, công vụ của mình.

- Đổi mới cả nội dung, hình thức và phương pháp hoạt động của CQCM thuộc UBND, bảo đảm thực hiện tốt yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra.

** Nguyên tắc đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND*

Một là, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong quá trình đổi mới CQCM

Hai là, bảo đảm nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân

Ba là, đổi mới tổ chức và hoạt động của các CQCM phải gắn với sự ổn định an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội.

Bốn là, quán triệt sâu rộng, đầy đủ, khách quan và toàn diện về quan điểm đổi mới các CQCM thuộc UBND.

Năm là, tiếp tục cải cách nền hành chính, nghiên cứu đánh giá tổ chức và hoạt động của CQCM, theo yêu cầu nhiệm vụ và điều kiện kinh tế - xã hội.

- Các nguyên tắc cụ thể về đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh và cấp huyện hiện nay là:

Thứ nhất, cần đổi mới từ chế độ tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách hiện nay sang chế độ thủ trưởng hành chính.

Thứ hai, việc sắp xếp tổ chức các CQCM thuộc UBND bảo đảm về số lượng hợp lý, cơ cấu trong CQCM phù hợp với thực tế.

Thứ ba, bảo đảm các CQCM thuộc UBND được tổ chức theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực, đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường.

Thứ tư, cùng với đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND, từng bước thực hiện việc thi tuyển cán bộ lãnh đạo các CQCM thuộc UBND.

Thứ năm, tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND phải phù hợp với mô hình và phương thức hoạt động cụ thể của mỗi CQCM.

2.2.2. Các nhân tố ảnh hưởng đến việc đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

Thứ nhất, xây dựng khung pháp lý đồng bộ, tương thích, ổn định tương đối tạo cơ sở pháp lý để đổi mới tổ chức, hoạt động của CQCM.

Thứ hai, phân định rõ chức năng quản lý của mỗi cấp, trên cơ sở đó có sự phân cấp quản lý rõ ràng, phù hợp với điều kiện thực tế của địa phương

Thứ ba, đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM cần tính đến ảnh hưởng, sự tác động của yếu tố vùng, miền, tính đặc thù của địa phương.

Thứ tư, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và xu thế toàn cầu hóa hiện nay.

2.2.3. Những bảo đảm cho việc đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

** Những bảo đảm chung cho việc đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND*

- Đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND bảo đảm phải đặt dưới sự lãnh đạo thống nhất của Đảng Cộng sản Việt Nam.

- Đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND bảo đảm nhận thức đầy đủ về chính trị, tư tưởng

- Đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội

** Những bảo đảm riêng cho đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND*

Những bảo đảm về chính sách, pháp luật

Những bảo đảm về tổ chức, bộ máy, đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước

Những bảo đảm về cơ sở vật chất - kỹ thuật...

Cùng với quá trình cải cách hành chính, xây dựng nền hành chính hiện đại, phải đầu tư thỏa đáng về cơ sở, vật chất, trang thiết bị, kinh phí...

2.3. Cơ quan chuyên môn của chính quyền địa phương ở một số nước trên thế giới

Mô hình chính quyền địa phương luôn có mối liên quan mật thiết đến việc tổ chức các cơ quan quản lý chuyên ngành, quản lý theo lĩnh vực chuyên môn. Đây là các cơ quan có vị trí, vai trò giúp chính quyền địa phương thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ quản lý các lĩnh vực trong đời sống xã hội ở địa phương. Do đó, khi tổ chức các CQCM thuộc UBND có thể tham khảo mô hình tổ chức chính quyền địa phương của một số nước có nền hành chính phát triển trên thế giới như Cộng hòa Pháp, Nhật Bản, Thái Lan... và những kinh nghiệm để vận dụng vào Việt Nam.

Chương 3

THỰC TRẠNG TỔ CHỨC, HOẠT ĐỘNG VÀ ĐỔI MỚI TỔ CHỨC, HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN CHUYÊN MÔN Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

3.1. Thực trạng tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

3.1.1. Thực trạng tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

3.1.1.1. Tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Từ năm 1980 đến năm 1992, địa giới hành chính cấp tỉnh, UBND cấp tỉnh giảm, các bộ, cơ quan ngang bộ, CQCM thuộc UBND tăng mạnh.

Từ năm 1993 đến nay, các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh đã thu gọn về số lượng và tinh giản biên chế, vị trí, tính chất... được xác định rõ ràng hơn.

Về tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh hiện nay gồm hai loại là các CQCM được tổ chức thống nhất ở các địa phương và các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được tổ chức căn cứ vào đặc thù của từng địa phương.

3.1.1.2. Tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện

Hiện nay, tổ chức của CQCM thuộc UBND cấp huyện được tổ chức theo nguyên tắc vừa bảo đảm tính thống nhất, vừa bảo đảm tính đặc thù của từng địa phương, đáp ứng yêu cầu quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Cụ thể là: Các CQCM được tổ chức thống nhất và các CQCM được tổ chức theo từng loại hình đơn vị hành chính cấp huyện.

Tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện (từ năm 1986 đến nay) đã được đổi mới cơ bản với kết quả đáng khích lệ. Cụ thể là:

- Về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn: Các CQCM thuộc UBND đã thực hiện tốt chức năng tham mưu đối với quản lý ngành, lĩnh vực.
- Về tổ chức bộ máy: Các CQCM ở cả cấp tỉnh, cấp huyện đều đã được sắp xếp thu gọn đầu mối, đảm bảo tinh gọn, khoa học và hợp lý

3.1.2. Thực trạng hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

3.1.2.1. Thực trạng hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Trong hoạt động, mối quan hệ của các CQCM với UBND cùng cấp - mối quan hệ ngang, nhưng pháp luật chưa quy định cụ thể về cơ chế, nội dung hoạt động đối với các CQCM thuộc UBND mỗi cấp.

Xác định rõ mối quan hệ giữa CQCM với UBND, UBND và Chủ tịch UBND có những thẩm quyền cụ thể trong chỉ đạo, điều hành các CQCM.

Về hoạt động báo cáo, Thủ trưởng các CQCM báo cáo công tác trước HĐND cùng cấp khi được yêu cầu. Pháp luật quy định mối quan hệ giữa CQCM với UBND và các cơ quan nhà nước, tổ chức khác ở địa phương.

3.1.2.2. Thực trạng hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện

Khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình CQCM thuộc UBND tham mưu, giúp UBND cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự ủy quyền của UBND huyện.

Đối với hoạt động quản lý, sử dụng kinh phí, tài chính... CQCM thực hiện sử dụng tiết kiệm, hợp lý, có hiệu quả khi thực hiện nhiệm vụ của mình.

3.2. Thực trạng đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

3.2.1. Thực trạng đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

3.2.1.1. Ưu điểm, thành tựu và nguyên nhân trong đổi mới tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Thứ nhất, trên cơ sở tổ chức của các CQCM thuộc UBND các cấp, dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Chính phủ, Bộ Nội vụ đã thực hiện nhiệm vụ rà soát, xem xét, đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND các cấp, kịp thời xây dựng dự thảo đề án tổ chức và hoạt động của các cơ quan này.

Thứ hai, cùng với công cuộc cải cách hành chính nhà nước, bộ máy chính quyền địa phương đang dần được đổi mới toàn diện theo hướng chính quy, hiện đại.

Thứ ba, cùng với việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992, Quốc hội đã sửa đổi Luật tổ chức HĐND và UBND, kịp thời ban hành Luật ban hành VBQPPL của HĐND và UBND tạo cơ sở pháp lý quan trọng để đổi mới và kiện toàn tổ chức, hoạt động của CQCM thuộc UBND phù hợp với thực tế.

Thứ tư, trên cơ sở các quy định của pháp luật, vị trí, vai trò của các CQCM được xác định rõ hơn.

Thứ năm, cùng với xu thế phát triển chung của nhân loại trong thế kỷ XXI, những yếu tố về kinh tế, chính trị luôn đan xen lẫn nhau...

3.2.1.2. Nhược điểm và nguyên nhân trong đổi mới tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Một là, việc tổ chức của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh hiện nay vẫn còn phân tán, thiếu thống nhất và chưa đồng bộ.

Hai là, việc đổi mới tổ chức các CQCM cấp tỉnh còn diễn ra chậm chạp, chưa đảm bảo tính ổn định; việc phân định chức năng, nhiệm vụ quyền hạn chưa rõ ràng, vẫn còn tình trạng chồng chéo.

Ba là, cơ chế phối hợp giữa các CQCM với nhau, trong đó việc xác định mối quan hệ giữa CQCM với các cơ quan được tổ chức theo ngành dọc, hoặc giữa CQCM với các tổ chức chính trị - xã hội chưa rõ ràng.

Bốn là, việc hướng dẫn, chỉ đạo về nghiệp vụ, chuyên môn của các bộ ngành ở trung ương đối với CQCM thuộc UBND các cấp chưa thường xuyên, kịp thời...

Những tồn tại nêu trên do những nguyên nhân chủ yếu dưới đây:

Thứ nhất, việc cải cách hành chính ở địa phương diễn ra chậm chạp. Khi thực hiện việc sắp xếp lại tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có nhiều vấn đề nhạy cảm và phức tạp có liên quan phát sinh.

Thứ hai, cơ sở pháp lý cho việc đổi mới tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh chưa thống nhất, đồng bộ, thiếu tính ổn định.

Thứ ba, trình độ, năng lực, kỹ năng, kinh nghiệm tổ chức quản lý, chuyên môn, nghiệp vụ, ngoại ngữ... của cán bộ công chức còn yếu chưa đáp ứng yêu cầu về chuẩn hóa đối với công chức trong giai đoạn hiện nay.

Thứ tư, việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền nông thôn, chính quyền đô thị, các tỉnh có bờ biển, có biển, đảo và của các thành phố trực thuộc Trung ương.

Thứ năm, khi hợp nhất, giải thể, sáp nhập các sở chưa có sự chuẩn bị, khảo sát đánh giá đầy đủ, có những vấn đề lý luận về loại cơ quan này chưa được làm rõ.

3.3.1.2. Cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện

** Về ưu điểm và nguyên nhân*

Một là, cùng với việc đổi mới CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, các CQCM cấp huyện tiếp tục được đổi mới với cách thức tổ chức theo mô hình thích hợp.

Hai là, trong hoạt động xây dựng pháp luật về tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp huyện, đã tạo cơ sở pháp lý để tổ chức CQCM ở cấp trung gian này hoạt động sát với tình hình thực tiễn, đạt hiệu quả nhất định.

Ba là, việc xác định nhiệm vụ rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi vị trí, chức danh cán bộ, công chức trong nội bộ CQCM.

Bốn là, cùng tiến trình cải cách toàn diện bộ máy hành chính, việc thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND ở cấp quận, huyện và phường đã tác động tích cực đến tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp huyện.

Năm là, cùng với sự phát triển của kinh tế - xã hội, cơ sở vật chất, trang thiết bị, kinh phí hoạt động được quan tâm đầu tư đúng mức...

** Về nhược điểm và nguyên nhân*

Thứ nhất, sau thời gian dài, thực hiện nền hành chính kế hoạch hóa tập trung, địa giới hành chính của các tỉnh không có chia tách mà chỉ sáp nhập.

Thứ hai, việc kiện toàn chính quyền cấp huyện diễn ra chậm, có nơi phải sau một thời gian dài mới đi vào, thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

Thứ ba, mặc dù đã có quy định đối với tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp huyện, song có quy định còn thiếu tính thống nhất, tính ổn định không cao, chức năng, nhiệm vụ, của một số CQCM chưa phù hợp.

Thứ tư, việc quy định số lượng cứng của các CQCM cấp huyện là 10; các huyện đảo không quá 10 cơ quan là chưa phù hợp...

Chương 4

NHỮNG GIẢI PHÁP TIẾP TỤC ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

4.1. Những giải pháp tiếp tục đổi mới tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

4.1.1. Xác định rõ vị trí, tính chất của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

Cùng với những quy định về cách thức tổ chức và hoạt động của CQCM như vậy nên vị trí, tính chất của các cơ quan này cũng được xác định khác nhau ở mỗi thời kỳ. Cụ thể là: "là cơ quan quản lý của Trung ương ở địa phương"; "là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, giúp Ủy ban nhân dân quản lý nhà nước ở địa phương" và "là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân ". CQCM có vai trò là thực hiện các hoạt động quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương.

Hiện nay có những quan niệm khác nhau về vị trí, tính chất, vai trò của CQCM, có quan niệm nên tổ chức các CQCM theo hướng thực hiện hoạt động quản lý đa ngành, đa lĩnh vực nhưng vẫn thuộc UBND cùng cấp, giúp UBND thực hiện chức năng quản lý của mình như hiện nay. Song cần quy định rõ hơn về cơ chế ủy quyền, không phải tất cả các CQCM hiện nay đều được thực hiện hoạt động quản lý theo ủy quyền.

4.1.2. Về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân theo mô hình phân chia địa giới hành chính

Việc tiếp tục đổi mới tổ chức các CQCM thuộc UBND theo mô hình phân chia địa giới hành chính. Gồm ba phương án sau:

Thứ nhất, tổ chức các CQCM thuộc UBND được duy trì theo cách thức tổ chức ở hai cấp chính quyền địa phương là cấp tỉnh và cấp huyện.

Thứ hai, căn cứ vào điều kiện thực tế, có thể áp dụng mô hình tổ chức các CQCM thuộc UBND ở cả ba cấp chính quyền địa phương.

Thứ ba, các CQCM thuộc UBND chỉ được tổ chức ở hai cấp.

4.1.3. Những giải pháp tiếp tục đổi mới cơ cấu tổ chức bên trong của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

4.1.3.1. Đổi mới cơ cấu tổ chức bên trong của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

- Cần nghiên cứu, đánh giá cụ thể để có thể sáp nhập, hợp nhất hoặc thành lập mới các CQCM nhằm thống nhất quản lý đối với những vấn đề mới phát sinh.

- Việc đổi mới cần bảo đảm thu gọn theo hướng giảm về số lượng, cơ cấu bộ máy của CQCM gọn nhẹ, hợp lý, khoa học, phù hợp với điều kiện thực tế của phát triển kinh tế - xã hội.

- Bảo đảm tính thống nhất, tính đặc thù của ngành, lĩnh vực, của từng địa phương để tổ chức CQCM cấp tỉnh phù hợp điều kiện thực tiễn.

4.1.3.2. Đổi mới cơ cấu tổ chức bên trong của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện

- Đổi mới tổ chức CQCM thuộc UBND cấp huyện, thiết kế mô hình tổ chức bộ máy phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền quản lý.

- Cùng với việc đổi mới chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm sửa đổi năm 2013, cơ cấu tổ chức của các CQCM phải kiện toàn theo hướng tinh giảm đầu mối nhưng bảo đảm tính khách quan, khoa học và hợp lý.

- Cần khắc phục kịp thời tình trạng tồn tại những CQCM với nhiều tầng nấc trung gian, cả về tổ chức CQCM và nội bộ của CQCM ở mỗi cấp.

- Vừa áp dụng mô hình tổ chức thống nhất trên phạm vi cả nước, vừa tính đến yếu tố đặc thù về kinh tế, xã hội của địa phương cho phù hợp.

4.2. Những giải pháp đổi mới hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

4.2.1. Giải pháp đổi mới hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

- Trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của CQCM, tiếp tục đổi mới nội dung hoạt động của CQCM thuộc UBND, đáp ứng yêu cầu hiện nay của xã hội.

- Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của cơ quan chuyên môn, đổi mới nội dung, hình thức hoạt động của CQCM phù hợp với thực tiễn.

- Cùng với đổi mới nội dung, hình thức hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, tiếp tục nghiên cứu đổi mới phương pháp hoạt động của CQCM thuộc UBND, tạo sự thống nhất, đồng bộ và có hiệu quả.

4.2.2. Giải pháp đổi mới hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện

- Về đổi mới nội dung hoạt động cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của CQCM thuộc UBND cấp huyện và tính đặc thù của mỗi địa phương hiện nay

- Đổi mới hình thức hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp huyện phù hợp với điều kiện đổi mới chính quyền địa phương ở nước ta trong thời gian tới.

- Đổi mới phương pháp hoạt động, cải tiến phương thức quản lý nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của CQCM phù hợp với điều kiện thực tế ở địa phương.

KẾT LUẬN

Dưới sự lãnh đạo của Đảng, nhân dân ta đang tiến hành công cuộc đổi mới, phấn đấu vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Những thành tựu đạt được trong hơn 20 năm qua đã khẳng định đường lối đổi mới đúng đắn của Đảng và Nhà nước. Tuy nhiên, đó chỉ là

những kết quả ban đầu, để hoàn thiện nhiệm vụ đặt ra, yêu cầu chúng ta phải tiếp tục thực hiện đồng bộ các giải pháp về cải cách cách hành chính để chủ động hội nhập quốc tế hiện nay. Nhận thức sâu sắc về vấn đề đó, Đảng, Nhà nước đã đề ra chủ trương tiếp tục đẩy mạnh cải cách, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong đó cải cách nền hành chính giữ vai trò đặc biệt quan trọng. Với vị trí là CQCM tham mưu, giúp UBND cùng cấp thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình, các CQCM thuộc UBND cần được tiếp tục đổi mới về tổ chức và hoạt động cho phù hợp với điều kiện, đặc điểm của chính quyền địa phương ở đô thị và nông thôn, khắc phục kịp thời những bất cập hạn chế trong tổ chức CQCM thuộc UBND ở cấp tỉnh, cấp huyện như hiện nay..

Trước những yêu cầu nhiệm vụ mới đặt ra, thực hiện chủ trương đổi mới của Đảng, các CQHCCN ở địa phương luôn được quan tâm kiện toàn cho phù hợp với nhiệm vụ của mỗi thời kỳ, trong từng giai đoạn. Ở đó, các CQCM thuộc UBND được sắp xếp, tổ chức lại theo hướng tăng cường trách nhiệm, đổi mới phương thức quản lý nhà nước trong điều kiện mở rộng dân chủ, chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Qua đó, bộ máy chính quyền địa phương cũng như các CQCM thuộc UBND từng bước được củng cố vững mạnh, đây là những kết quả đáng khích lệ trong hoạt động quản lý nhà nước. Sự thay đổi đó, xuất phát từ nhu cầu khách quan, từ những đòi hỏi thực tiễn đặt ra để phát triển kinh tế-xã hội, phục vụ công cuộc đổi mới và sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa của đất nước.

Tuy nhiên, CQCM thuộc UBND là một bộ phận cấu thành của UBND nên trong tổ chức cũng như hoạt động của các cơ quan này còn tồn tại những bất cập, yếu kém nhất định, những hạn chế đó do những yếu tố nội tại trong tổ chức các CQCM đã đặt ra những yêu cầu, đòi hỏi cần tiếp tục được nghiên cứu, trao đổi để tìm ra những nguyên nhân của ưu, khuyết điểm và đề xuất các phương hướng, giải pháp phù hợp khi sắp xếp, kiện toàn các cơ quan này, góp phần nâng cao hơn nữa hiệu lực hiệu quả hoạt động quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương. Đây là một vấn đề khó khăn, phức tạp, nó đòi hỏi phải có sự kiên trì, bền bỉ với những khảo sát, đánh giá khách quan, khoa học phù hợp với lý luận và thực tiễn trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc ở nước ta hiện nay.