

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

VŨ THÚY HIỀN

PHÁP LUẬT VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ CÔNG CHỨC
TRONG HỆ THỐNG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH
NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2018

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

VŨ THÚY HIỀN

**PHÁP LUẬT VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ CÔNG CHỨC
TRONG HỆ THỐNG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH
NHÀ NƯỚC VIỆT NAM**

Chuyên ngành: *Luật Hiến pháp và Luật Hành chính*

Mã số: *9.38.01.02*

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: **1. TS. HOÀNG THỊ NGÂN**
2. PGS.TS. BÙI THỊ ĐÀO

HÀ NỘI - 2018

LỜI CAM ĐOAN

*Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi.
Các số liệu nêu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ
ràng và được trích dẫn đầy đủ theo đúng quy định.*

Tác giả

Vũ Thúy Hiền

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1 TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN.....	7
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu trong nước.....	7
1.2. Tổng quan tình hình nghiên cứu nước ngoài	15
1.3. Đánh giá chung về tình hình nghiên cứu của đề tài	19
1.4. Những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu về đề tài luận án	20
Chương 2 NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ CÔNG CHỨC TRONG HỆ THỐNG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC.....	24
2.1. Nhận thức chung về phân cấp quản lý công chức và pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước	24
2.2. Điều chỉnh pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước	46
2.3. Các yếu tố tác động đến pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước.....	57
2.4. Tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước.....	66
Chương 3 THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ CÔNG CHỨC TRONG HỆ THỐNG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC.....	73
3.1. Thực trạng pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước	73
3.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước	93
3.3. Đánh giá chung pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước.....	106

Chương 4 HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ ĐẢM BẢO THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ CÔNG CHỨC TRONG HỆ THỐNG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC	116
4.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước.....	116
4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước	127
KẾT LUẬN	153
DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	155
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	156

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

TT	Chữ viết tắt	Chữ viết đầy đủ
1	CC	Công chức
2	CCHC	Cải cách hành chính
4	CBCC	Cán bộ, công chức
5	CBCCVC	Cán bộ, công chức, viên chức
6	CP	Chính phủ
7	CQĐP	Chính quyền địa phương
8	CQTW	Chính quyền Trung ương
9	CQHCCNN	Cơ quan hành chính nhà nước
10	ĐTBD	Đào tạo, bồi dưỡng
11	HCNN	Hành chính nhà nước
12	KTTT	Kinh tế thị trường
13	NXB	Nhà xuất bản
14	NSNN	Ngân sách nhà nước
15	QLNN	Quản lý nhà nước
16	QPPL	Quy phạm pháp luật
17	TTHC	Thủ tục hành chính
18	TTCP	Thủ tướng Chính phủ
19	VBQPPL	Văn bản quy phạm pháp luật
20	XHCN	Xã hội chủ nghĩa

DANH MỤC CÁC BIỂU ĐỒ, ĐỒ THỊ, SƠ ĐỒ

Sơ đồ 3.1: Quy trình tuyển dụng công chức	93
Sơ đồ 3.2. Quy trình đánh giá công chức.....	101

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Phân định thẩm quyền giữa Trung ương và địa phương nói chung, phân cấp quản lý giữa Trung ương và địa phương nói riêng đang là vấn đề thời sự ở nước ta hiện nay. Mô hình pháp lý về phân cấp quản lý, trong đó có phân cấp quản lý công chức (CC) phản ánh thái độ chính trị của Nhà nước trong giải quyết vấn đề tự quản địa phương và quyết định hiệu quả quản trị địa phương của mỗi quốc gia. Tuy nhiên, ở Việt Nam vấn đề này còn nhiều điểm chưa rõ về lý luận và thực tiễn, đòi hỏi phải tập trung nghiên cứu, làm rõ để vừa đảm bảo sự quản lý tập trung, thống nhất của chính quyền Trung ương (CQTW), vừa phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương (CQDP) trong quản lý.

Để đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước (QLNN) giữa Trung ương và địa phương, ngày 30/6/2004 Chính phủ ban hành Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP về việc tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước (QLNN) giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Trong các lĩnh vực được xác định đẩy mạnh phân cấp có lĩnh vực tổ chức bộ máy, cán bộ, công chức (CBCC).

Qua 14 năm triển khai, thực hiện Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 và hệ thống pháp luật về công vụ, CC, phân cấp quản lý CC trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước (CQHCCNN) Việt Nam đã đạt được nhiều kết quả tích cực, góp phần xây dựng đội ngũ CC đủ về số lượng, có cơ cấu hợp lý, có năng lực, trình độ, có phẩm chất, đạo đức, có tinh thần phục vụ nhân dân. Tuy nhiên, bên cạnh những chuyển biến, kết quả tích cực, phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN Việt Nam còn nhiều bất cập, vướng mắc bởi sự thiếu đồng bộ của hệ thống pháp luật, thực tiễn thực hiện pháp luật cũng bộc lộ nhiều bất cập, đó là tình trạng cơ quan nhà nước cấp trên buông lỏng quản lý sau khi phân cấp; tình trạng nhiều bộ, ngành, địa phương tuyển dụng, bổ nhiệm, luân chuyển, điều động CC không đúng quy định pháp luật, có biểu hiện của “lợi ích nhóm”, “con ông, cháu cha”; tình trạng chạy chức, chạy quyền, chạy tuổi,

chạy quy hoạch, chạy luân chuyển, chạy bằng cấp, chạy khen thưởng, chạy danh hiệu, chạy tội...trong đó có cả cán bộ cao cấp, chậm được ngăn chặn, đẩy lùi; công tác quy hoạch, đào tạo bồi dưỡng (ĐTBD) CC thực hiện chưa tốt; công tác thi nâng ngạch, chuyển ngạch chưa thực sự phù hợp; công tác đánh giá CC thực hiện chưa nghiêm túc, các chủ thể có thẩm quyền đánh giá CC còn biểu hiện nể nang, cào bằng; công tác xử lý, kỷ luật CC chưa thực sự nghiêm minh, chưa đủ sức răn đe; công tác quản lý hồ sơ chưa đáp ứng yêu cầu quản lý trong điều kiện mới... Những hạn chế, bất cập nêu trên không những làm giảm hiệu quả quản lý CC, mà còn làm giảm hiệu lực, hiệu quả QLNN nói chung, ảnh hưởng tới tính nghiêm minh của pháp luật, làm suy giảm lòng tin của nhân dân vào bộ máy Nhà nước, là rào cản cản trở sự phát triển của nền hành chính Việt Nam.

Trước những yêu cầu về lý luận và thực tiễn, việc tiếp tục nghiên cứu pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN để làm rõ những vấn đề lý luận, đánh giá thực trạng pháp luật, thực tiễn thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC, từ đó đưa ra những đề xuất, kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN là cần thiết khách quan nhằm nâng cao hiệu quả quản lý CC, góp phần thực hiện mục tiêu xây dựng nền hành chính Việt Nam trở thành nền hành chính phục vụ, hiện đại, chuyên nghiệp, hiệu lực và hiệu quả. Vì vậy, nghiên cứu sinh (NCS) lựa chọn vấn đề ***“Pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước Việt Nam”*** làm đề tài luận án Tiến sĩ chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật Hành chính, đề tài có ý nghĩa lý luận và thực tiễn sâu sắc.

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

2.1. Mục đích nghiên cứu của luận án

Mục đích nghiên cứu của luận án là góp phần xây dựng mô hình lý luận tổng thể, toàn diện của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN; đánh giá khái quát thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN Việt Nam trong những năm qua; đề xuất các quan điểm và giải pháp nhằm hoàn thiện pháp

luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN Việt Nam.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

Xuất phát từ mục đích nghiên cứu nói trên, luận án xác định những nhiệm vụ nghiên cứu sau đây:

- Nghiên cứu góp phần làm sáng tỏ một cách tổng thể, toàn diện những vấn đề lý luận về pháp luật phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN: nhận thức chung về phân cấp quản lý CC và pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN; điều chỉnh pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN; các yếu tố tác động đến pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN; tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN; pháp luật về phân cấp quản lý công chức của một số nước trên thế giới và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

- Phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN Việt Nam.

- Luận giải các quan điểm và đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN Việt Nam.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

3.1. Đối tượng nghiên cứu của luận án

Đối tượng nghiên cứu của luận án là những vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN. Ngoài ra, ở một mức độ nhất định, luận án cũng nghiên cứu pháp luật về phân cấp quản lý CC của một số quốc gia trên thế giới.

3.2. Phạm vi nghiên cứu của luận án

- Phạm vi về nội dung: Do pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN là một vấn đề rất rộng, tác giả xác định phạm vi nghiên cứu tập trung vào hệ thống các quy định pháp luật về tuyển dụng, sử dụng, ĐTBĐ, đánh giá CC, khen thưởng, kỷ luật CC.

- Phạm vi về không gian: Luận án nghiên cứu phân tích, đánh giá khái quát thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN Việt Nam.

- Phạm vi về thời gian: Tập trung nghiên cứu thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN Việt Nam từ năm 2008 đến nay (Từ khi Luật Cán bộ, công chức năm 2008 được ban hành).

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu của luận án

4.1. Phương pháp luận nghiên cứu của luận án

Phương pháp luận và phương pháp pháp nghiên cứu đề tài luận án được dựa trên phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử của học thuyết Mác - Lê Nin, tư tưởng Hồ Chí Minh, đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước.

4.2. Hướng tiếp cận nghiên cứu của luận án

Luận án được thực hiện trên cách tiếp cận đa ngành và liên ngành, cụ thể:

- Hướng tiếp cận đa ngành và liên ngành: pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN được nghiên cứu dưới góc độ và sự phối hợp của khoa học quản lý, khoa học luật học, khoa học hành chính, khoa học phát triển.

- Hướng tiếp cận quản lý học: theo cách tiếp cận này, phân cấp quản lý CC được nhìn nhận như một phần, một nội dung của phân cấp QLNN.

- Hướng tiếp cận luật học: phân tích, luận giải và đánh giá những vấn đề lý luận, thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC đặt trong một phức hợp những yếu tố có trật tự, có liên quan, tác động qua lại lẫn nhau tạo thành một chỉnh thể thống nhất nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý CC.

4.3. Các phương pháp nghiên cứu cụ thể

- Phương pháp phân tích, tổng hợp: phương pháp này được dùng để phân tích, luận giải, đánh giá những vấn đề lý luận ở Chương 2 và thực trạng pháp luật, thực tiễn thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC ở Chương 3

làm cơ sở xây dựng mô hình lý luận tổng thể, toàn diện về pháp luật phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN.

- Phương pháp hệ thống: phương pháp này được dùng để đánh giá tổng thể các tài liệu, số liệu đã được nghiên cứu ở Chương 1 và do luận án nghiên cứu phục vụ cho việc giải quyết các nhiệm vụ của luận án.

- Phương pháp chuyên gia: Trong quá trình thực hiện và hoàn thiện đề tài luận án khi đánh giá thực trạng pháp luật, thực tiễn thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC ở Chương 3, đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật ở Chương 4, NCS thường xuyên trao đổi, phỏng vấn các chuyên gia là những nhà nghiên cứu, nhà quản lý trong lĩnh vực quản lý CBCC.

Các phương pháp trên sẽ được NCS sử dụng kết hợp trong luận án nhằm làm rõ những nội dung cơ bản của luận án, đảm bảo tính khoa học, chặt chẽ, trung thực của các vấn đề cần nghiên cứu trong từng chương của luận án. Mỗi chương, mỗi phần nghiên cứu trong luận án sẽ có những phương pháp được lựa chọn làm chủ đạo, có những phương pháp hỗ trợ.

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

- Với cách tiếp cận đa ngành, liên ngành tác giả đã làm rõ nội hàm và đưa ra quan điểm cá nhân về phân cấp quản lý CC và pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN.

- Luận án đã phân tích và đánh giá khả năng tác động của các yếu tố đối với pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN.

- Trên cơ sở đánh giá tương đối cụ thể thực trạng pháp luật, thực tiễn thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN Việt Nam, NCS đã chỉ rõ những vướng mắc về mặt pháp lý và hạn chế, yếu kém trong thực tiễn thực hiện.

- Đề xuất một số quan điểm mới và giải pháp hoàn thiện pháp luật, đảm bảo thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN Việt Nam.

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

- Về mặt lý luận: Luận án đã hệ thống hóa, bổ sung những vấn đề lý luận về pháp luật phân cấp quản lý CC như: khái niệm, nguyên tắc phân cấp quản lý

CC trong hệ thống CQHCCN; khái niệm, vai trò của pháp luật về phân cấp quản lý CC; phạm vi điều chỉnh, nội dung điều chỉnh của pháp luật về phân cấp quản lý CC; các yếu tố tác động đến pháp luật về phân cấp quản lý CC; tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thành của pháp luật về phân cấp quản lý CC. Từ đó, luận án góp phần tạo ra cơ sở lý luận vững chắc về pháp luật phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCN.

- Về thực tiễn: Từ phân tích thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCN Việt Nam, luận án chỉ ra những kết quả đạt được, những hạn chế, vướng mắc chủ yếu và nguyên nhân của những hạn chế đó, đưa ra các quan điểm và giải pháp có tính khả thi nhằm hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCN Việt Nam. Vì vậy, luận án có thể dùng làm tài liệu tham khảo trong hoạch định chính sách, giảng dạy, nghiên cứu khoa học về những vấn đề liên quan đến pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCN.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, mục lục, tài liệu tham khảo, luận án gồm 4 chương:

Chương 1. *Tổng quan tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án.*

Chương 2. *Những vấn đề lý luận pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước.*

Chương 3. *Thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước.*

Chương 4. *Hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước.*

Chương 1

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

1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu trong nước

1.1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu những vấn đề lý luận của pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

Pháp luật về phân cấp quản lý CC có vai trò rất quan trọng trong quản lý CC nhằm thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng về công tác cán bộ, giúp điều chỉnh, định hướng hoạt động quản lý CC, từ đó nâng cao hiệu quả của hoạt động công vụ. Do đó, nghiên cứu, làm sáng tỏ những vấn đề lý luận pháp luật về phân cấp quản lý CC rất quan trọng, làm kim chỉ nam cho hoạt động thực tiễn. Tuy nhiên, hiện nay, chưa có nhiều công trình nghiên cứu khoa học trực tiếp nghiên cứu lý luận pháp luật về phân cấp quản lý CC một cách tổng thể, toàn diện. Phân cấp quản lý CC chủ yếu được đề cập đến với tư cách là một nội dung của phân cấp QLNN. Pháp luật về phân cấp quản lý CC mới chỉ được nghiên cứu gián tiếp với tư cách là một bộ phận của pháp luật về công vụ, CC. Để đánh giá tổng quan kết quả các công trình nghiên cứu lý luận pháp luật về phân cấp quản lý CC chúng ta có thể chia các công trình nghiên cứu khoa học thành hai nhóm sau:

Nhóm các công trình nghiên cứu lý luận về phân cấp quản lý CC.

Hiện nay, có một số công trình nghiên cứu trực tiếp về phân cấp quản lý CC, tiêu biểu là:

Luận án tiến sĩ Quản lý hành chính công, “*Phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước ở Việt Nam*”, Hoàng Mai, 2010, Học viện hành chính [60]. Luận án đã làm rõ cơ sở khoa học của phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước (HCNN), bao gồm: nội dung quản lý nhân sự HCNN; khái niệm phân cấp quản lý nhân sự HCNN; xu thế phân cấp quản lý nhân sự HCNN. Đặc biệt, luận án đã đề xuất lý thuyết phân cấp quản lý nhân sự HCNN

theo mô hình thác nước và giới thiệu kinh nghiệm phân cấp quản lý nhân sự ở một số quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, luận án nghiên cứu đối tượng tương đối rộng, bao gồm: nhóm người làm việc thông qua hình thức bầu cử; nhóm CC (theo hình thức tuyển dụng, bổ nhiệm) và nhóm người làm việc theo chế độ hợp đồng nên luận án chưa đi sâu nghiên cứu, làm rõ những vấn đề lý luận về phân cấp quản lý CC. Hơn nữa, luận án tiếp cận nội dung phân cấp quản lý nhân sự dưới góc độ hành chính không phải góc độ pháp luật.

Cuốn sách *Phân cấp quản lý nhà nước*, GS.TS Phạm Hồng Thái, GS.TS Nguyễn Đăng Dung, TS. Nguyễn Ngọc Chí (đồng chủ biên), 2011, Nxb Công an nhân dân [83]. Nội dung cuốn sách là tập hợp các bài viết nghiên cứu khoa học do các giảng viên, các nhà nghiên cứu, các cán bộ ở các bộ, ngành. Nội dung các bài viết ngoài đề cập đến các nội dung: lý luận về phân cấp, phân quyền, tản quyền trong QLNN; thực tiễn phân cấp QLNN ở một số nước trên thế giới; những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong việc phân cấp QLNN còn có 2 bài viết trực tiếp đề cập đến một số vấn đề lý luận của phân cấp quản lý CC, cụ thể là:

1. Bài viết *Phân cấp quản lý công chức ở một số quốc gia trên thế giới*, ThS. Phạm Thị Giang đã nêu một số vấn đề khái quát chung về phân cấp quản lý CC. Theo tác giả, việc phân cấp quản lý CC thường được xem xét trên hai phương diện: thứ nhất, phân cấp gắn với cơ cấu, cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước; thứ 2, phân cấp gắn với những nội dung quản lý CC. Ngoài ra, tác giả phân tích mô hình phân cấp của một số nước trên thế giới.

2. Bài viết *Phân cấp quản lý cán bộ, công chức ở Việt Nam hiện nay*, GS.TS. Phạm Hồng Thái và ThS. Nguyễn Hoàng Mai đã tiếp cận và đề cập đến các nội dung của công tác quản lý CC, bao gồm: tuyển dụng; sử dụng, bổ nhiệm; quản lý ĐTBĐ; đánh giá; khen thưởng, kỷ luật. Nhóm tác giả đã đưa ra những đánh giá chung về phân cấp quản lý CBCC ở Việt Nam hiện nay.

Luận văn thạc sỹ Luật học, *Phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và chính quyền cấp tỉnh trong lĩnh vực tổ chức bộ máy và cán bộ, công chức (CBCC)*, Nguyễn Thị Quỳnh, 2016, Đại học quốc gia Hà Nội, Hà Nội

[71]. Ở một góc độ nhất định luận văn đã làm rõ một số nội dung về cơ sở lý luận của phân cấp QLNN giữa Trung ương và chính quyền cấp tỉnh trong lĩnh vực tổ chức bộ máy và CBCC, bao gồm: quan niệm về phân cấp QLNN giữa Trung ương và chính quyền cấp tỉnh trong lĩnh vực tổ chức bộ máy và CBCC; nhu cầu, mục đích, ý nghĩa của việc phân cấp QLNN giữa Trung ương và chính quyền cấp tỉnh trong lĩnh vực tổ chức bộ máy và CBCC; kinh nghiệm phân cấp, phân quyền quản lý giữa Trung ương và chính quyền cấp tỉnh trong lĩnh vực tổ chức bộ máy và CBCC ở một số nước trên thế giới, bài học cho Việt Nam. Tuy nhiên, luận văn mới chỉ tiếp cận nghiên cứu phân cấp quản lý giữa Trung ương và chính quyền cấp tỉnh, chưa nghiên cứu phân cấp giữa các chính quyền địa phương các cấp.

Kết quả nghiên cứu của các công trình này thể hiện ở chỗ dựa vào những vấn đề lý luận chung về phân cấp quản lý các tác giả đã nghiên cứu, làm rõ một số vấn đề lý luận về phân cấp quản lý nhân sự nói chung, trong đó có phân cấp quản lý CC như: khái niệm, mục đích, vai trò, nội dung và sự cần thiết của phân cấp quản lý CC; kinh nghiệm phân cấp, phân quyền quản lý CC ở một số quốc gia trên thế giới và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam. Những kết quả nghiên cứu này sẽ được NCS kế thừa, phát triển trong luận án của mình.

Nhóm các công trình nghiên cứu những vấn đề lý luận pháp luật về quản lý CC.

Hiện nay, các công trình nghiên cứu về pháp luật quản lý CC chưa nhiều. Các công trình tiêu biểu của nhóm này là:

Luận văn thạc sĩ Luật học “*Pháp luật về CC Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*”, Nguyễn Thị Kim Oanh, 2005, Viện Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội [63]. Nội dung luận văn đã hệ thống cơ sở lý luận về pháp luật CC Việt Nam: Khái niệm và hệ thống pháp luật CC Việt Nam; nội dung của chế định pháp luật CC Việt Nam; vai trò của pháp luật CC trong nền HCNN. Nội dung luận văn còn đánh giá thực trạng pháp luật CC tại thời điểm đó. Tuy nhiên, hệ thống pháp luật mà đề tài đề cập và nghiên cứu đã không còn đúng với quy định hiện hành.

Luận án tiến sĩ Luật học, “*Hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, CC ở Việt Nam hiện nay*”, Lương Thanh Cường, Đại học quốc gia Hà Nội, năm 2008 [42]. Luận án đã hệ thống hóa cơ sở lý luận hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, CC: quan điểm về chế định pháp luật về công vụ, CC; đối tượng, phương pháp điều chỉnh của chế định pháp luật về công vụ, CC; mối quan hệ giữa chế định pháp luật về công vụ, CC với một số chế định pháp luật khác; vai trò của chế định pháp luật về công vụ, CC; tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của chế định pháp luật về công vụ, CC và chế định pháp luật về công vụ, CC của một số nước và những vấn đề có thể áp dụng ở Việt Nam.

Cuốn sách “*Pháp luật về công vụ, CC của Việt Nam và một số nước trên thế giới*”, TS. Trần Anh Tuấn (chủ biên), 2012, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội [85]. Đây là một cuốn sách rất hay với những lập luận sắc bén, khoa học khi đề cập đến những vấn đề chung về CC, công vụ, nội dung cải cách chế độ công vụ qua các thời kỳ. Nhiều nội dung trong quản lý CC được đề cập và phân tích sâu sắc như vấn đề về thi tuyển CC, đánh giá CC, tổ chức bộ máy quản lý CC, chế độ tiền lương và đãi ngộ... Ngoài ra, nhóm tác giả đã tập trung phân tích chỉ ra những kết quả đạt được, hạn chế, tồn tại của hệ thống thể chế quản lý cán bộ, công chức (CBCC) cũng như việc thực hiện các nội dung quản lý CBCC và công vụ. Tuy nhiên, cuốn sách này mới đánh giá tổng quan về pháp luật công vụ, CC Việt Nam chưa đề cập và phân tích về pháp luật quản lý CC.

Cuốn sách “*Pháp luật về công vụ và đạo đức công vụ*”, GS.TS. Phạm Hồng Thái (chủ biên), 2014, Nxb Đại học quốc gia, Hà Nội [82]. Trên cơ sở hệ thống hóa các quan điểm khác nhau về pháp luật và phân tích các đặc trưng, chức năng, vai trò của pháp luật; sự điều chỉnh của pháp luật đối với các quan hệ xã hội, các tác giả nêu ra quan điểm pháp luật về công vụ và đạo đức công vụ của CBCC, sự cần thiết điều chỉnh đạo đức công vụ bằng pháp luật. Khái quát 9 nội dung cơ bản của pháp luật Việt Nam hiện nay về công vụ, bao gồm: Các nguyên tắc của hoạt động công vụ; phạm vi, đối tượng CBCC; tuyển dụng CC,

viên chức; sử dụng, điều động, luân chuyển CBCC, viên chức; ĐTBĐ, đánh giá CBCC, viên chức, địa vị pháp lý của CBCC, viên chức; kỷ luật, từ chức, thôi việc; trách nhiệm pháp lý của CBCC, viên chức; thanh tra công vụ.

Các công trình nghiên cứu khoa học về lý luận của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong nước đã nghiên cứu ở các góc độ khác nhau, nội dung khác nhau, thời điểm khác nhau về pháp luật CC, đã làm sáng tỏ những vấn đề cơ bản như khái niệm, nội dung, hình thức, đặc điểm của pháp luật CC. Tuy nhiên, chưa có công trình nghiên cứu nào đề cập đến khái niệm, vai trò, điều chỉnh pháp luật về phân cấp quản lý CC cũng như phân tích các yếu tố tác động đến pháp luật về phân cấp quản lý CC... nhưng những kết quả đạt được là cơ sở, tiền đề quan trọng để tác giả kế thừa, phát triển khi nghiên cứu pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN.

1.1.2. Tổng quan tình hình nghiên cứu thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước Việt Nam.

Cũng như lý luận pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN, hiện nay chưa có công trình nghiên cứu nào nghiên cứu trực tiếp, tổng thể thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN Việt Nam nhằm phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC, chỉ ra những hạn chế, bất cập và nguyên nhân của những hạn chế, bất cập đó. Thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC mới chỉ được nghiên cứu gián tiếp trong phân tích, đánh giá thực trạng phân cấp quản lý nhân sự nói chung, phân cấp quản lý CBCC nói riêng. Liên quan đến vấn đề này, có một số công trình nghiên cứu tiêu biểu sau:

Luận án tiến sĩ Quản lý hành chính công, *Phân cấp quản lý nhân sự HCNN ở Việt Nam*, Hoàng Mai, 2010 [60]. Bên cạnh việc làm rõ cơ sở khoa học của phân cấp quản lý nhân sự HCNN, ở góc độ nhất định, luận án đã tổng hợp, phân tích thực trạng cơ sở pháp lý của phân cấp quản lý nhân sự HCNN ở Việt Nam, bước đầu đánh giá thực trạng quản lý nhân sự HCNN ở Việt Nam

trong đó tập trung đi phân tích sâu 4 nội dung cơ bản của quản lý nhân sự HCNN, bao gồm: Tuyển dụng; sử dụng, bổ nhiệm; ĐTBĐ. Tuy nhiên, thời gian nghiên cứu của luận án giới hạn trong giai đoạn 1998 - 2008, đến nay quan điểm, thực tiễn pháp luật về phân cấp quản lý Trung ương và địa phương có nhiều thay đổi, nhất là khi Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức CQĐP năm 2015, Luật CBCC năm 2008 và các văn bản hướng dẫn đã được ban hành.

Cuốn sách “*Một số vấn đề lý luận về chế định pháp luật công vụ, công chức*”, PGS.TS Lương Thanh Cường (chủ biên), 2011, Nxb Chính trị - hành chính [43]. Đây là công trình nghiên cứu sâu sắc về các quy định của pháp luật đối với công vụ, CC và đề xuất giải pháp hoàn thiện các quy định của pháp luật điều chỉnh chuyên biệt các nhóm CC trong bộ máy HCNN, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội. Tác giả đề cập khá toàn diện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) quy định đối với CC, do vậy, đây là tài liệu tham khảo bổ ích đối với NCS trong quá trình nghiên cứu đề tài luận án.

Cuốn sách *Phân cấp quản lý nhà nước*, GS.TS Phạm Hồng Thái, GS.TS Nguyễn Đăng Dung, TS. Nguyễn Ngọc Chí (đồng chủ biên), 2011, Nxb Công an nhân dân, [75]. Ngoài các bài viết về nội dung lý luận về phân cấp, phân quyền, tản quyền trong QLNN, còn có một số bài viết về thực tiễn phân cấp QLNNCBCC ở Việt Nam. Cụ thể là:

1. Bài viết *Phân cấp quản lý cán bộ, công chức ở Việt Nam hiện nay*, GS.TS. Phạm Hồng Thái và ThS. Nguyễn Hoàng Mai đã tiếp cận và phân tích thực trạng phân cấp quản lý CBCC trên các nội dung của công tác quản lý: tuyển dụng; sử dụng, bổ nhiệm; quản lý đào tạo, bồi dưỡng; đánh giá; khen thưởng, kỷ luật. Nhóm tác giả đã đưa ra những đánh giá chung về phân cấp quản lý CBCC ở Việt Nam hiện nay.

2. Bài viết *Thực trạng đội ngũ cán bộ, công chức và phân cấp quản lý cán bộ, CC hiện nay*, ThS. Lê Trọng Vinh, đã đánh giá thực trạng đội ngũ CC ở Việt Nam hiện nay về: số lượng; trình độ. Ngoài ra, bài viết còn tiếp cận phân cấp quản lý CBCC dưới góc độ quy định của pháp luật. Tác giả đã nêu nên một số nguyên tắc phân cấp và hướng đổi mới phương thức phân cấp.

Nhóm các công trình nghiên cứu này còn có một số công trình sau: *Phân cấp quản lý cán bộ, công chức trong tiến trình cải cách hành chính*, Vũ Anh Tuấn, 2009, Luận văn thạc sỹ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh [92]; *Hoàn thiện thể chế quản lý công chức ở Việt Nam trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế*, Trần Anh Tuấn, 2007, Luận án tiến sỹ kinh tế, Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội [91]; *Hoàn thiện pháp luật công chức, công vụ đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính nhà nước*, Tạ Ngọc Hải, 2011, Luận án tiến sỹ Luật học, Học viện khoa học xã hội, Hà Nội [48]; *Phân cấp quản lý nhân sự ở Bộ Khoa học, công nghệ*, Tạ Đức Quảng, 2011, Luận văn thạc sỹ Quản lý hành chính công, Học viện Hành chính, Hà Nội [63]; *Phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương cấp tỉnh trong lĩnh vực tổ chức bộ máy và CBCC*, Nguyễn Thị Quỳnh, 2016, Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội [71].

Kết quả nghiên cứu của những công trình này thể hiện ở chỗ bước đầu tiếp cận nghiên cứu hệ thống pháp luật về phân cấp quản lý CBCC, đã đánh giá thực trạng thực hiện phân cấp quản lý CBCC. Cụ thể là: Đã hệ thống hóa các quy định pháp luật về phân cấp quản lý CBCC; đã phân tích, đánh giá chỉ ra những hạn chế, bất cập của hệ thống pháp luật về phân cấp quản lý CC; đã chỉ ra những hạn chế, bất cập trong quá trình thực hiện phân cấp quản lý CBCC. Tuy nhiên, chưa có công trình nào nghiên cứu thực trạng pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN Việt Nam. Đối tượng nghiên cứu chủ yếu của các công trình khoa học đó là pháp luật công vụ, CC, phân cấp nhân sự HCNN nói chung. Một số công trình ở một góc độ nhất định đã nghiên cứu về thực trạng pháp luật về phân cấp quản lý CC nhưng giới hạn ở bộ, ngành, địa phương hoặc phân cấp giữa một số cấp hành chính.

1.1.3. Tổng quan tình hình nghiên cứu về giải pháp hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước Việt Nam

Giải pháp hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN tuy chưa có công trình nào nghiên cứu trực tiếp nhưng ở các góc

độ khác nhau vấn đề này đã được đề cập đến trong các nghiên cứu về phân cấp quản lý CBCC, trong các nghiên cứu về pháp luật công vụ, CC. Tiêu biểu có các công trình:

Luận án tiến sĩ: *“Hoàn thiện thể chế quản lý CC ở Việt Nam trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế”*, Trần Anh Tuấn, 2007, Luận án tiến sĩ kinh tế, Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội [91]. Tác giả đã đề xuất quan điểm, phương hướng và một số giải pháp về xây dựng và hoàn thiện thể chế quản lý CC đáp ứng yêu cầu phát triển và hội nhập. Tuy nhiên, đề tài này mới chỉ nghiên cứu thể chế quản lý CC một cách chung chung chưa đề cập đến nội dung phân cấp quản lý CC.

Luận án tiến sĩ: *“Hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức ở Việt Nam hiện nay”*, Lương Thanh Cường, 2008, Khoa luật, Đại học quốc gia Hà Nội, Hà Nội [42]. Tác giả đã đưa ra một số giải pháp tiếp tục hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, CC như nhận thức, hệ thống hóa các nguyên tắc của công vụ; ban hành các VBQPPL chuyên biệt phù hợp với tính chất hoạt động của các nhóm đối tượng: “cán bộ”, “công chức”, “viên chức”, kết hợp mô hình chức nghiệp và mô hình việc làm.

Luận án tiến sĩ: *“Hoàn thiện pháp luật về tuyển chọn và bổ nhiệm công chức ở Nước ta”*, Nguyễn Quốc Hiệp, 2007, Luận án tiến sĩ Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội [55]. Tác giả đã đưa ra quan điểm và đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về tuyển chọn và bổ nhiệm CC ở nước ta. Trong đó, có đề cập đến vấn đề phân cấp trong tuyển chọn và bổ nhiệm CC. Đây là một nội dung của phân cấp quản lý CC.

Luận án tiến sĩ: *“Hoàn thiện pháp luật công chức, công vụ đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính”*, Tạ Ngọc Hải, 2011, Học viện khoa học xã hội [48]. Tác giả đã nêu mục tiêu, nhiệm vụ cải cách hành chính nhà nước (CCHCNN) giai đoạn 2011-2020, phân tích yêu cầu CCHCNN đối với việc hoàn thiện pháp luật về công chức, công vụ, từ đó đưa ra các quan điểm, phương hướng, giải pháp hoàn thiện chế độ công vụ, công chức đáp ứng yêu cầu CCHCNN giai đoạn 2011-2020.

Nhóm các công trình nghiên cứu này còn có một số công trình sau: *Tiếp tục đẩy mạnh cải cách công vụ, công chức ở nước ta hiện nay*, Nguyễn Minh Phương, 2012, Tạp chí Quản lý nhà nước, Học viện Hành chính, Số 9/2012 [69]; *Xu hướng thay đổi trong quản lý CC ở một số nước trên thế giới*, Nguyễn Thị Hồng Hải, 2013, tạp chí Tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ, Số 1/2013 [50]; *Hoàn thiện công tác quản lý cán bộ, CC ở cơ quan Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn*, Đỗ Thị Hải Yên, 2009, Luận văn thạc sĩ Quản lý hành chính công, Học viện Hành chính, Hà Nội [117]...

Kết quả nghiên cứu của các công trình loại này thể hiện ở chỗ dựa vào lý luận quản lý CC, thực trạng quản lý CC ở Việt Nam, xu thế thay đổi trong quản lý CC của các quốc gia trên thế giới, những thách thức trong quản lý CC của Việt Nam hiện nay các tác giả đã đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện thể chế công vụ, CC, nâng cao hiệu quả quản lý CC.

Cụ thể là đã làm sáng tỏ nguyên tắc hoàn thiện thể chế quản lý CC, trong đó đặt vấn đề phải đẩy mạnh phân cấp quản lý CC; đề xuất một số nội dung cần điều chỉnh trong phân cấp một số nội dung của quản lý CC; đề xuất nâng cao vai trò trách nhiệm người đứng đầu; đề xuất sắp xếp, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ và các CQHCCN trong phân cấp quản lý CBCC.

1.2. Tổng quan tình hình nghiên cứu nước ngoài

Cuốn sách “*Decentralization Briefing Notes - Các lưu ý tóm tắt về phân cấp*” của hai tác giả Jennie Litvack và Jessica Seddon do Viện nghiên cứu của Ngân hàng thế giới (WB) xuất bản năm 2000 [123]. Nội dung cuối sách gồm 4 nội dung cơ bản: Chương 1, Điều gì và tại sao? cung cấp cách nhìn tổng thể, lý giải bản chất của phân cấp trên nhiều phương diện khác nhau và trình bày lý do tại sao phải phân cấp. Thuật ngữ “Decentralization” được dịch sang tiếng Việt là phân cấp và được hiểu là sự chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm từ Trung ương đến CQĐP hoặc các tổ chức thuộc khu vực tư nhân. Như vậy, theo cách hiểu này phân cấp đồng nghĩa với phi tập trung hóa. Nó giúp mở rộng việc tham gia của các chủ thể trong xã hội vào các hoạt động chính trị, kinh tế và xã hội của quốc gia. Nó nâng cao hiệu quả quản lý trên cơ sở giảm bớt gánh nặng

công việc sự vụ, hàng ngày của chính quyền Trung ương, đồng thời tăng tính chủ động, sáng tạo, trách nhiệm của CQDP các cấp... Ở chương 2, tác giả phân tích các hình thức phân cấp cơ bản: phân cấp chính trị, phân cấp hành chính, phân cấp tài chính. Trong đó, cải cách công vụ được xem xét trong bối cảnh của phân cấp hành chính. Chương 3, xem xét phân cấp trên các lĩnh vực cụ thể như: giáo dục; y tế... Ngoài ra, ấn phẩm còn phân tích những lợi ích tiềm năng của phân cấp đối với vấn đề bình đẳng xã hội, ổn định và tăng trưởng kinh tế, trách nhiệm báo cáo và tham nhũng.

Cuốn sách *“Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh”* của các tác giả S. Chiavo-Campo; P.S.A. Sundaram - Ngân hàng thế giới (World Bank), Nxb Chính trị quốc gia xuất bản, năm 2003 [139] đã tiếp cận và xem xét vấn đề phân cấp như một công cụ để cải thiện hoạt động hành chính công trong điều kiện hiện nay. Cuốn sách đã dành hẳn một chương để bình luận về phân cấp với tiêu đề: Phi tập trung hóa - Cái gì, khi nào và như thế nào? Như vậy, phân cấp được hiểu là một trong những hình thức phi tập trung hóa. Cuốn sách đã bình luận các khía cạnh tiếp cận vấn đề phi tập trung hóa, các cấp độ phi tập trung hóa, đặc biệt đưa ra các chỉ dẫn để thực hiện phi tập trung hóa. Các tác giả đã rất thành công khi khái lược quá trình phi tập trung hóa ở các nước trên thế giới để trả lời cho câu hỏi: Phi tập trung hóa - khi nào? Họ nhận định: Phần lớn quá trình phi tập trung hóa xảy ra nhiều nhất vào những năm 1980, được thúc đẩy vì yếu tố chính trị.

Năm 2005, World Bank xuất bản ấn phẩm *“Decentralization in East Asia for local governments to take effect - Phân cấp ở Đông Á để CQDP phát huy tác dụng”* [127]. Đây là kết quả nghiên cứu của các chuyên gia thuộc Ngân hàng thế giới (WB) về các vấn đề của phân cấp tại một số nước Đông Á. Công trình này phân tích và đưa ra đánh giá những gì mà các nước này đã thực hiện được cho đến nay, tìm ra những điểm cốt lõi, nêu lên những kinh nghiệm tích cực và nhận diện những lĩnh vực cần được ưu tiên trong thời gian tới. Các nhà nghiên cứu cũng không đưa ra một khảo sát, nghiên cứu rộng trên toàn bộ Đông Á, mà tập trung vào 6 nước Đông Á - nơi được các chuyên

gia đánh giá là hoạt động phân quyền đã trở nên hết sức quan trọng - Trung Quốc, Việt Nam, Campuchia, Indonesia, Philippines và Thailand. Đặc biệt, chương 7 đã làm rõ vấn đề quản lý nguồn nhân lực trong bối cảnh phân cấp. Chương này đã chỉ ra những thách thức mà các nước Đông Á đang gặp phải trong quá trình phân cấp quản lý nguồn nhân lực. Tác giả cho rằng giữa phân cấp và quản lý nguồn nhân lực có một sự tác động qua lại tương hỗ. Hoạt động trong cả quá trình phân cấp hành chính phụ thuộc vào sự tương tác với các khía cạnh chính trị và tài chính của quá trình phân cấp. Chương này còn chỉ ra việc tiến hành phân cấp quản lý dịch vụ dân sự nhằm các mục đích sau: nhiệm vụ của CQĐP được xác định rõ ràng; CQĐP có thể phân bổ cán bộ thông qua các nhiệm vụ khi cần; CQĐP có khả năng thu hút và giữ chân những lao động có chất lượng; CQĐP linh hoạt trong quản lý nguồn lực tài chính; CQĐP buộc công chức (CC) chịu trách nhiệm về hoạt động của họ. Ngoài ra, chương này còn chỉ ra những tác động của phân cấp quản lý nhân sự với các vấn đề tự chủ, năng lực, trách nhiệm. Đặc biệt, cuốn sách còn nêu lên những cách tiếp cận truyền thống và đổi mới đối với việc phân cấp quản lý nhân sự ở Việt Nam.

Báo cáo chuyên đề của DGAFP (Direction Generale de L'Administration et de la Fonction Publique) (2008) về *“Adistration and the Civil Service in the EU member States – 27 counry – Hành chính và hệ thống công vụ ở các nước thành viên EU qua thực tiễn 27 nước”* [119]. Dựa trên dữ liệu thực nghiệm từ các nước thành viên EU, bài viết trình bày một cái nhìn tổng quan về tình trạng hiện tại của các dịch vụ dân sự quốc gia, xu hướng cải cách chính đang diễn ra và các kết quả chính của cải cách tại các quốc gia. Mục tiêu tổng thể của bài viết là cung cấp bằng chứng thực nghiệm, sự kiện và bằng chứng thống kê so sánh nhằm giúp các chuyên gia và học giả hiểu rõ hơn về các dịch vụ dân sự của các quốc gia khác nhau. Bài viết hệ thống bản chất của cải cách và những thay đổi đang diễn ra. Đây là nghiên cứu cơ bản giúp các nhà quản lý nghiên cứu sâu hơn các vấn đề quản lý, cải cách tổ chức cũng như các chính sách nhân sự. Nghiên cứu này xác nhận phân tích của OECD (Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế)

trong đó khẳng định rằng đây là: Một quá trình chuyển đổi từ tập trung sang phân cấp xác định điều kiện làm việc; Một sự thay đổi theo luật định để hợp đồng, quản lý nhân sự; Một sự phát triển từ hệ thống công vụ chức nghiệp sang hệ thống vị trí việc làm; Một sự liên kết các mức lương hợp với thông lệ khu vực tư nhân; Một sự thay đổi của các chương trình hưu trí đặc biệt.

Năm 2010, World Bank xuất bản cuốn sách *“Opportunities and constraints for civil service reform in Indonesia: exploration of a new approach and methodology - Cơ hội và trở ngại cho cải cách dịch vụ công ở Indonesia: thăm dò của một cách tiếp cận mới và phương pháp luận”* [128]. Mục đích của cuốn sách này là thông báo rộng rãi các kết quả nghiên cứu về cơ hội và trở ngại cho cải cách dịch vụ công ở Indonesia với hy vọng hướng đến một môi trường thuận lợi hơn cho cải cách dịch vụ dân sự. Ngoài ra, nhằm nâng cao nhận thức về thực trạng các dịch vụ dân sự ở Indonesia từ đó lựa chọn những vấn đề cho cải cách công vụ. Nội dung cuốn sách đã phân tích rất chi tiết, cụ thể dưới góc độ pháp lý về trở ngại và khó khăn trong cải cách dịch vụ công ở Indonesia nói chung và cải cách dịch vụ dân sự nói riêng. Về vấn đề quá trình chuyển đổi để phân cấp quản lý nhân sự, nhóm tác giả đã chỉ ra môi trường pháp lý không rõ ràng và thiếu sự gắn kết gây khó khăn cho quá trình phân cấp quản lý nhân sự, quy định về phân cấp thiếu một mức độ cao của sự ổn định và môi trường pháp lý cho vấn đề tự chủ. Quản lý CC đang bị nhầm lẫn về mục đích, tính chất và đặc biệt là vai trò và chức năng của các cơ quan trung ương, các bộ, ngành... Từ đó, cho thấy cải cách về tổ chức và quản lý nhân sự cho phép các nhà lãnh đạo khu vực năng động hơn trong giới hạn thẩm quyền của họ. Theo họ cải cách phải được tiến hành trên các lĩnh vực chủ yếu: tuyển dụng; bổ nhiệm, đào tạo, mô tả công việc và đánh giá hiệu suất, thi hành kỷ luật... Đặc biệt, nhóm tác giả đã nêu lên sự liên quan mật thiết giữa chính trị với việc quản lý nhân sự và kiến nghị về giám sát chính trị, tổ chức và quản lý như là những điều kiện tiên quyết để bắt đầu các cuộc cải cách về quản lý nhân sự.

Tóm lại, những công trình tiêu biểu về phân cấp quản lý CC của các tác giả nước ngoài đã thể hiện rõ xu hướng đẩy mạnh phân cấp quản lý CC bởi những tác động tích cực của nó trong quản lý nhân sự hành chính góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN. Các công trình này giúp tác giả nghiên cứu kinh nghiệm quản lý CC và pháp luật về phân cấp quản lý CC trên thế giới, từ đó rút ra những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

1.3. Đánh giá chung về tình hình nghiên cứu của đề tài

Từ tổng quan tình hình nghiên cứu về pháp luật phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN đã phân tích ở trên có thể đưa ra những đánh giá khái quát sau đây:

1.3.1. Về lý luận pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

Hiện nay, chưa có công trình nghiên cứu khoa học nào nghiên cứu trực tiếp pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN. Tuy nhiên, có hai nhóm công trình nghiên cứu liên quan về vấn đề này là nghiên cứu phân cấp quản lý CC và pháp luật về quản lý CC. Các công trình nghiên cứu nêu trên đã đặt ra và luận giải một số vấn đề lý luận của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN, cụ thể là: khái niệm CC, quản lý CC; quan niệm về phân cấp, phân cấp QLNN, mục tiêu phân cấp QLNN; nguyên tắc phân cấp QLNN; phân loại phân cấp; mô hình CQĐP và phân cấp; phạm vi phân cấp; phân cấp và vấn đề tự quản ở địa phương... nhưng những vấn đề lý luận lớn của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN vẫn chưa được nghiên cứu sâu, toàn diện như: khái niệm, vai trò của pháp luật về phân cấp quản lý CC; điều chỉnh pháp luật về phân cấp quản lý CC; các yếu tố tác động đến pháp luật về phân cấp quản lý CC; tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về phân cấp quản lý CC.

1.3.2. Về thực trạng pháp luật phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước Việt Nam

Các công trình nghiên cứu trực tiếp thực trạng pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN Việt Nam chưa nhiều. Các công trình

khoa học trên chủ yếu tiếp cận và nghiên cứu phân cấp quản lý CC dưới góc độ hành chính. Một số nghiên cứu pháp luật về phân cấp quản lý CBCC dưới góc độ luật học song chủ yếu tiếp cận dưới phương diện hệ thống quy định pháp luật về quản lý CC, chưa đi sâu phân tích, đánh giá tổng thể, toàn diện thực trạng pháp luật và thực trạng thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN nên khi nghiên cứu vấn đề này NCS sẽ phải tiếp cận dưới góc độ luật học cả về phương diện thực trạng pháp luật và thực trạng thực hiện pháp luật để làm sáng tỏ cơ sở thực tiễn của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống các CQHCCNN.

1.3.3. Về quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam

Các công trình nghiên cứu về phân cấp quản lý CBCC, pháp luật về phân cấp quản lý CBCC, đã đưa ra một số quan điểm và giải pháp đẩy mạnh phân cấp quản lý CC trong hệ thống các CQHCCNN. Nhưng nhìn chung, các quan điểm và các giải pháp đưa ra chưa hệ thống, tổng thể, toàn diện, chưa hình thành trên quan điểm tổng thể về phân cấp quản lý CC ở nước ta hiện nay. Những kết quả nghiên cứu này sẽ tiếp tục được NCS nghiên cứu tổng thể, toàn diện khi đưa ra quan điểm và đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN ở luận án của mình.

1.4. Những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu về đề tài luận án

1.4.1. Những vấn đề cần nghiên cứu

Xuất phát từ tình hình nghiên cứu những vấn đề lý luận pháp luật về phân cấp quản lý CC; thực trạng pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN Việt Nam; mục đích, nhiệm vụ mà luận án dự định, đặt ra và thực hiện, luận án cần tiếp tục nghiên cứu những vấn đề lớn sau đây:

Thứ nhất, nghiên cứu làm sáng tỏ một cách sâu sắc, toàn diện, chính thể, hệ thống những vấn đề lý luận pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN góp phần xây dựng quan điểm lý luận tổng thể về pháp luật phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN Việt Nam, cụ thể là: nhận thức chung về phân cấp quản lý CC và pháp luật về phân cấp quản lý CC

trong hệ thống CQHCNN, bao gồm: khái niệm, nguyên tắc phân cấp quản lý CC, khái niệm, vai trò của pháp luật về phân cấp quản lý CC; điều chỉnh pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN; các yếu tố tác động và tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN.

Thứ hai, tiếp tục phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN Việt Nam theo mô hình lý thuyết của điều chỉnh pháp luật về phân cấp quản lý CC.

Thứ ba, tiếp tục nghiên cứu để đưa ra và luận giải các quan điểm và giải pháp tổng thể, toàn diện, hệ thống và khả thi để hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN Việt Nam trong thời gian tới.

1.4.2. Câu hỏi nghiên cứu

- Pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN chịu sự tác động của các yếu tố nào? Để đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN người ta dựa vào những tiêu chí nào?

- Thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về quản lý CC trong hệ thống CQHCNN Việt Nam hiện nay như thế nào? Có những bất cập, hạn chế gì? Nguyên nhân gì của những bất cập, hạn chế đó là gì?

- Pháp luật về quản lý CC trong hệ thống CQHCNN Việt Nam hiện nay cần được hoàn thiện và đảm bảo thực hiện như thế nào?

1.4.3. Giả thuyết nghiên cứu

- Lý luận pháp luật về phân cấp quản lý CC chưa được nghiên cứu, phân tích một cách toàn diện, chính thể, hệ thống.

- Thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC ở Việt Nam hiện nay còn nhiều hạn chế, bất cập: Các cơ quan nhà nước cấp trên buông lỏng quản lý, thiếu kiểm soát quá trình phân cấp quản lý CC, xử lý vi phạm trong quản lý CC chưa nghiêm dẫn đến cơ quan nhà nước cấp

dưới tùy tiện thực hiện; Các cơ quan nhà nước cấp dưới được phân cấp thiếu năng lực, điều kiện thực hiện các nội dung quản lý CC được phân cấp.

- Nếu xác định rõ ràng, chính xác, khách quan, khoa học hệ thống quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về quản lý CC trong hệ thống CQHCNN Việt Nam thì chất lượng và hiệu quả quản lý CC sẽ được nâng cao.

Kết luận chương 1

Nghiên cứu tổng quan về tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài kể cả trong nước và ngoài nước cho thấy:

1. Hoàn thiện pháp luật, đảm bảo thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN và nghiên cứu pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN là những hoạt động gắn liền chặt chẽ, bổ sung cho nhau. Các kết quả nghiên cứu pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN cung cấp cơ sở khoa học để hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN. Nghiên cứu pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN góp phần thúc đẩy, nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN. Do vậy, luận án đặt nhiệm vụ tổng quan tình hình nghiên cứu lý luận pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN. Trong những năm gần đây, pháp luật về phân cấp QLNN nói chung, pháp luật về phân cấp quản lý CC nói riêng được đặc biệt quan tâm nghiên cứu ở nước ta. Đây là hướng nghiên cứu vừa mang tính cơ bản, vừa mang tính cấp bách, thời sự, có ý nghĩa lý luận và thực tiễn quan trọng.

2. Pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN là một bộ phận của pháp luật công vụ, CC, nhằm thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng về công tác cán bộ, giúp điều chỉnh, định hướng hoạt động quản lý CC trong hệ thống CQHCNN, từ đó nâng cao hiệu quả của hoạt động công vụ. Nhiều nội dung pháp luật công vụ, CC được quy tụ trong pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN. Nghiên cứu thực trạng pháp luật và thực trạng thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN là

cơ sở thực tiễn để hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý CC trong hệ thống CQHCNN, do vậy, tổng quan tình hình nghiên cứu thực trạng pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN Việt Nam mà luận án đặt ra là cần thiết.

3. Hoàn thiện pháp luật, đảm bảo thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN phải được tiến hành dựa trên thành tựu nghiên cứu pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN. Trong thời gian qua, phân cấp quản lý CC, pháp luật về quản lý CC được quan tâm nghiên cứu ở nước ta và đã đạt được những kết quả bước đầu. Những công trình nghiên cứu đó đã làm sáng tỏ một số vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN Việt Nam. Luận án sẽ kế thừa những kết quả nghiên cứu đó để giải quyết những nhiệm vụ nghiên cứu đã đặt ra. Nhưng tổng quan tình hình nghiên cứu cho thấy, các công trình nghiên cứu trực tiếp pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN ở nước ta còn quá ít và các công trình đó chỉ đặt ra và lý giải một cách tổng quát, bước đầu về một số vấn đề lý luận và thực trạng pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN ở nước ta. Pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN ở Việt Nam đang đòi hỏi một cách cấp bách cần nghiên cứu cơ bản hơn, toàn diện hơn, chính thể hơn, hệ thống hơn, sâu sắc hơn tất cả những vấn đề lý luận và thực tiễn để từ đó hình thành quan điểm tổng thể về phân cấp quản lý CC ở nước ta.

Chương 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ CÔNG CHỨC TRONG HỆ THỐNG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

2.1. Nhận thức chung về phân cấp quản lý công chức và pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

2.1.1. *Khái niệm, nguyên tắc phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước*

2.1.1.1. Khái niệm phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

Phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN là khái niệm ghép, để làm rõ bản chất, nội hàm của khái niệm này trước tiên chúng ta phải làm rõ khái niệm phân cấp và khái niệm quản lý CC.

Thứ nhất, khái niệm phân cấp

Phân cấp là một trong những vấn đề lý luận quan trọng đầu tiên của phân cấp quản lý CC. Nghiên cứu khái niệm phân cấp là một trong những nhiệm vụ của khoa học quản lý, khoa học pháp lý. Tuy nhiên, hiện nay vẫn chưa có quan niệm thống nhất về khái niệm phân cấp, còn có những quan điểm khác nhau về khái niệm đó. Điển hình có một số quan niệm sau:

Phân cấp là sự phân chia các đơn vị hành chính - lãnh thổ và phân định thẩm quyền hợp lý giữa các cấp chính quyền bằng luật hoặc văn bản dưới luật cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và đặc điểm của mỗi cấp nhằm thực thi hiệu quả hơn quyền lực nhà nước.

[84, tr.14]

Phân cấp là phương pháp quản lý, trong đó chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các tổ chức trong hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp được phân chia, phân công một cách cụ thể thông qua hệ thống VBQPPL theo nguyên tắc trao cho cơ quan cấp dưới nhiều quyền ra quyết định các vấn đề có liên quan và tăng cường giám sát các hoạt động của các cơ quan đó thông qua hệ thống trách nhiệm

báo cáo. Phân cấp là quá trình cải cách hành chính nhằm xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và chịu trách nhiệm của các cơ quan quản lý HCNN từ Trung ương đến tận cơ sở nhằm nâng cao hiệu quả QLNN và cơ chế chuyển giao nhiệm vụ cho các tổ chức bên ngoài nhà nước. [81, tr.22]

Phân cấp là việc phân công chức năng, phân định nhiệm vụ, quyền hạn cho từng cấp chính quyền. Nếu nhìn từ chế độ quản lý thì bản chất của phân cấp là việc cấp trên chuyển giao những nhiệm vụ, quyền hạn do mình nắm giữ cho cấp dưới thực hiện một cách thường xuyên, liên tục bằng phương thức ban hành VBQPPL, hoặc bằng cách chuyển cho cấp dưới thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn bằng các quyết định cụ thể. [83, tr.10]

Phân cấp là việc phân giao công việc QLNN, trong đó có QLHCNN cho các đơn vị hành chính, có tư cách pháp nhân, những quyền hạn và những nguồn lực nhất định dưới sự kiểm tra của Nhà nước để vừa đảm bảo điều hành tập trung, thống nhất của Chính phủ - đồng thời phát huy dân chủ, nâng cao tính chủ động, sáng tạo của địa phương và cơ sở. [101, tr.552]

Phân cấp QLNN là sự phân định thẩm quyền, trách nhiệm giữa các cấp chính quyền trên cơ sở bảo đảm sự phù hợp giữa khối lượng và tính chất thẩm quyền với năng lực và điều kiện thực tế của từng cấp nhằm tăng cường chất lượng, hiệu lực và hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước. [59]

Như vậy, hiện nay có hai nhóm quan niệm chính về phân cấp: *Một là*, phân cấp là sự chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn từ chính quyền cấp trên cho chính quyền cấp dưới; *Hai là*, phân cấp là sự phân định thẩm quyền quản lý giữa các cấp chính quyền.

Quan niệm coi phân cấp là sự chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp chính quyền đúng với thực tiễn pháp luật phân cấp hiện nay ở Việt Nam. Tuy nhiên, nếu hiểu đơn thuần, phân cấp chỉ là sự chuyển giao nhiệm vụ,

quyền hạn từ chính quyền cấp trên xuống chính quyền cấp dưới thì khi không còn sự chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn nữa sẽ không còn phân cấp. Hơn nữa, việc chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn chỉ có thể được tiến hành khi thẩm quyền quản lý của các cấp được phân định một cách rõ ràng. Như vậy, bản thân phân cấp đã hàm chứa trong đó nội dung phân định thẩm quyền. Theo NCS, phân cấp cần được hiểu là một hình thức phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền và để hiểu rõ bản chất của phân cấp cần đặt nó trong mối tương quan với các hình thức phân định thẩm quyền khác, trong đó lưu ý hai hình thức phân định thẩm quyền gần giống phân cấp là phân quyền, ủy quyền.

Theo cách hiểu chung, việc phân quyền cho mỗi cấp CQĐP phải được quy định trong các luật. Trong phân quyền, CQĐP tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền. Cơ quan nhà nước cấp trên trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thanh tra, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền cho các cấp CQĐP.

Như vậy, “có thể hiểu rằng phân quyền giữa Trung ương và địa phương (phân quyền theo chiều dọc) là phân chia quyền lực nhà nước giữa các cấp chính quyền, mỗi cấp có nhiệm vụ, quyền hạn riêng của mình, các cấp hạn chế việc can thiệp vào nhiệm vụ, quyền hạn của nhau, nhưng cấp trên có thể kiểm tra, thanh tra cấp dưới theo quy định của pháp luật. Phân quyền theo chiều dọc cũng có nghĩa là sự phân công trong mỗi loại cơ quan nhà nước khi cùng thực hiện một loại quyền lực. Chẳng hạn, thực hiện quyền hành pháp cần có sự phân công giữa Chính phủ với các CQHCCNN ở các địa phương”. [79, tr.14]

Còn phân cấp thì trên cơ sở căn cứ vào yêu cầu công tác, khả năng thực hiện và điều kiện, tình hình cụ thể của địa phương, cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương được quyền phân cấp cho CQĐP hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện một cách liên tục, thường xuyên một hoặc một số nhiệm

vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của mình, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác; Việc phân cấp phải được quy định trong VBQPPL của cơ quan nhà nước phân cấp. Như vậy, chủ thể phân cấp là chính quyền cấp trên, cơ quan nhà nước cấp trên. Nội dung phân cấp là chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn để thực hiện, giải quyết những công việc nhất định của Nhà nước. Phương thức thực hiện phân cấp là cơ quan nhà nước cấp trên ban hành VBQPPL để chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn cho cơ quan nhà nước cấp dưới. Điều kiện phân cấp là nhiệm vụ, quyền hạn được giao cho các cơ quan nhà nước mỗi cấp phải được xác định hợp pháp, hợp lý trên cơ sở vị trí, tính chất và chức năng của chúng trong bộ máy nhà nước. Cơ chế đảm bảo thực hiện phân cấp là cơ quan nhà nước cấp trên khi phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn cho cơ quan nhà nước cấp dưới phải bảo đảm các nguồn lực và điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp; phải hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp; cơ quan nhà nước được phân cấp chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước đã phân cấp về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp. Căn cứ tình hình cụ thể ở địa phương, cơ quan nhà nước ở địa phương có thể phân cấp tiếp cho CQĐP hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp nhưng phải được sự đồng ý của cơ quan nhà nước đã phân cấp.

Như vậy, phân cấp khác phân quyền ở những đặc điểm sau: Trong phân quyền quan hệ giữa các cấp chính quyền là bình đẳng trước pháp luật, không tồn tại tính thứ bậc hành chính như trong phân cấp. Trong phân quyền, CQĐP có quyền hạn riêng, quyền này do Hiến pháp và các văn bản luật quy định chứ không phải do cơ quan cấp trên chuyển giao như trong phân cấp...

Đối với ủy quyền, trong trường hợp cần thiết, CQHCCNN cấp trên có thể ủy quyền bằng văn bản cho UBND cấp dưới hoặc cơ quan, tổ chức khác thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong khoảng thời gian xác định kèm theo các điều kiện cụ thể; CQHCCNN cấp trên khi ủy quyền cho

UBND cấp dưới hoặc cơ quan, tổ chức khác phải bảo đảm các nguồn lực và điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình ủy quyền; hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã ủy quyền và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình đã ủy quyền. Cơ quan, tổ chức được ủy quyền phải thực hiện đúng nội dung và chịu trách nhiệm trước CQHCCN cấp trên về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình được ủy quyền. Cơ quan, tổ chức nhận ủy quyền không được ủy quyền tiếp cho cơ quan, tổ chức khác thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được cơ quan hành chính nhà nước cấp trên ủy quyền. Đặc điểm này thể hiện sự khác biệt so với phân cấp, trong phân cấp khi chính quyền cấp tỉnh được chính quyền Trung ương phân cấp thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn có thể tiếp tục phân cấp cho chính quyền cấp dưới.

Từ những phân tích ở trên về quan điểm phân cấp, so sánh phân cấp với các hình thức phân định thẩm quyền khác, tác giả rút ra quan niệm:

Phân cấp quản lý là sự phân định thẩm quyền quản lý giữa các cấp chính quyền. Trong đó, chính quyền cấp trên chuyển giao cho chính quyền cấp dưới, cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện một cách thường xuyên, liên tục một hay một số nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của mình bằng cách ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Thứ hai, khái niệm quản lý CC

Theo quan điểm chung, CC được hiểu là những người được Nhà nước tuyển dụng, nhận một công vụ hoặc một nhiệm vụ nhất định, do Nhà nước trả lương và có nghĩa vụ, bổn phận phục vụ nhân dân, phục vụ Nhà nước theo các quy định của pháp luật. Tuy nhiên, phạm vi xác định ai là CC khác nhau ở các quốc gia, phụ thuộc vào thể chế chính trị, cách thức tổ chức bộ máy nhà nước và lịch sử, văn hoá dân tộc của mỗi quốc gia.

“Ở Anh, “phạm vi xác định ai là CC rất hẹp. CC ở Anh là những người làm công tác chuyên môn nghiệp vụ trong bộ máy hành chính của các bộ thuộc Chính phủ. Như vậy, những đối tượng khác tuy làm việc ở bộ nhưng không trực tiếp làm CC chuyên môn nghiệp vụ theo chức năng quản lý của bộ

thì không phải là CC và cũng theo quan niệm về CC như vậy thì những người làm việc trong bộ máy của CQĐP cũng không phải là CC.”

Ở Trung Quốc, “CC không chỉ là những người thực hiện các hoạt động chuyên môn nghiệp vụ quản lý trong bộ máy hành chính của các bộ (trung ương) mà còn bao gồm cả những người làm công tác chuyên môn nghiệp vụ quản lý trong bộ máy hành chính thuộc chính quyền của các địa phương.”

“Ở Mỹ, tất cả các nhân viên trong bộ máy hành chính của chính phủ đều được gọi chung là CC, bao gồm CC chính trị, những người đứng đầu bộ máy độc lập và những quan chức của ngành hành chính. Quan hệ giữa Chính phủ và CC ngoài việc điều chỉnh theo Luật hành chính, còn được điều chỉnh bằng hợp đồng dân sự.”

“Ở Pháp quy định về CC khá rõ ràng. CC Pháp là người được bổ nhiệm vào một công việc thường xuyên với thời gian làm việc trọn vẹn và được biên chế vào một ngạch trong thứ bậc của các CQHCCNN, các cơ quan ngoại biên hoặc các công sở Nhà nước. Trong những năm gần đây, một khái niệm khác được thừa nhận là: CC bao gồm toàn bộ những người được Nhà nước hoặc cộng đồng lãnh thổ (công xã, tỉnh, vùng) bổ nhiệm vào làm việc thường xuyên trong một công sở hay công sở tự quản, kể cả các bệnh viện và được biên chế vào một ngạch của nền hành chính công. Theo cách hiểu này, CC Pháp gồm 3 loại: CC hành chính Nhà nước, CC trực thuộc cộng đồng lãnh thổ và CC trực thuộc các công sở tự quản.”

Ở Việt Nam, Điều 4, Luật CBCC năm 2008 quy định: “CC là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở Trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp và trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị

sự nghiệp công lập của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội (sau đây gọi chung là đơn vị sự nghiệp công lập), trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước; đối với CC trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thì lương được bảo đảm từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật” và “CC cấp xã là công dân Việt Nam được tuyển dụng giữ một chức danh chuyên môn, nghiệp vụ thuộc UBND cấp xã, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.” Theo quy định này, phạm vi xác định ai là CC rất rộng, CC được hiểu là những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh trong cả hệ thống chính trị, trong hệ thống lập pháp, hành pháp, tư pháp và làm các công việc có tính chất chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ thuật hành chính. Hay hiểu theo cách khác, “CC là những người được tuyển dụng lâu dài, hoạt động của họ gắn với quyền lực công hoặc quyền hạn hành chính nhất định được cơ quan có thẩm quyền trao cho và chịu trách nhiệm trước cơ quan, tổ chức có thẩm quyền về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao.” Quy định này giúp chúng ta phân biệt rõ ràng CC với cán bộ - những người được tuyển vào làm việc trong các cơ quan Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội thông qua bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm giữ chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ, hoạt động của họ gắn với quyền lực chính trị được nhân dân hoặc các thành viên trao cho và chịu trách nhiệm chính trị trước Đảng, Nhà nước và nhân dân. Đồng thời, phân biệt CC với viên chức - những người được tuyển dụng theo hợp đồng làm việc, được bổ nhiệm vào một chức danh nghề nghiệp, chức vụ quản lý (trừ các chức vụ quy định là CC), hoạt động của họ không gắn với quyền lực nhà nước mà chỉ đơn thuần là thực hiện các công việc, nhiệm vụ có yêu cầu về năng lực, kỹ năng chuyên môn, nghiệp vụ.

Như vậy, phạm vi xác định ai là CC giữa các quốc gia khác nhau là khác nhau. Có những quốc gia coi CC là những người làm việc trong bộ máy nhà nước (bao gồm các cơ quan QLNN, đơn vị sự nghiệp và cả lực lượng vũ

trang), nhưng có những quốc gia chỉ giới hạn CC là những người làm việc trong cơ quan QLNN hoặc hẹp hơn là các CQHCCN.

Tuy phạm vi xác định ai là CC giữa các quốc gia khác nhau là khác nhau nhưng đội ngũ CC ở các quốc gia đều giữ vị trí, vai trò quan trọng trong bộ máy nhà nước. Đó là nguồn nhân lực chủ yếu, quyết định hiệu lực, hiệu quả và sự phát triển bền vững của bộ máy nhà nước. Hiệu quả thực thi công vụ của đội ngũ CC phụ thuộc rất nhiều vào chính sách, phương thức quản lý CC. Do đó, việc xác định và làm rõ nội hàm khái niệm quản lý CC từ đó xác định phương thức quản lý CC hợp lý để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý là rất cần thiết.

Theo nghĩa thông thường quản lý được hiểu là hoạt động tác động một cách có tổ chức và định hướng của chủ thể quản lý tới đối tượng quản lý để điều chỉnh chúng vận động và phát triển theo những mục tiêu nhất định đã đề ra. Quản lý là một hoạt động phức tạp, phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau. Các yếu tố đó tác động đến nội dung, phương thức và công cụ quản lý. Quản lý gắn liền với quá trình vận động của đối tượng nên với các đối tượng khác nhau tất sẽ có các dạng quản lý khác nhau. Căn cứ vào đối tượng quản lý, người ta chia quản lý thành các dạng: quản lý giới vô sinh; quản lý giới sinh vật; quản lý xã hội. Trong đó, quản lý xã hội là dạng quản lý phức tạp nhất vì chủ thể và khách thể quản lý đều là con người và các thực thể của con người.

Như vậy, quản lý CC là một dạng của quản lý xã hội đặc biệt. Đây là hoạt động khách quan nảy sinh khi cần có sự nỗ lực của tập thể để thực hiện mục tiêu phát triển đội ngũ CC. Quản lý CC diễn ra với mọi quy mô, mọi cấp độ của cơ quan nhà nước từ nhỏ đến lớn, từ đơn giản đến phức tạp. Trình độ xã hội càng cao thì yêu cầu quản lý CC càng cao và vai trò của quản lý CC càng tăng lên. Hiện nay, trong bối cảnh cải cách chế độ công vụ, CC đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế, phát triển nền KTTT định hướng XHCN, quản lý CC được đặt trước yêu cầu phải nâng cao hiệu quả sử dụng CC và phải có tầm nhìn chiến lược lâu dài. Mục tiêu quản lý CC là đáp ứng một cách tốt nhất nhu cầu về CC với số lượng ít nhất nhưng chất lượng thực thi công vụ cao nhất.

Quản lý CC là một hoạt động phức tạp, mang tính đặc thù do CC là những người được tuyển dụng lâu dài, hoạt động của họ gắn với quyền lực công hoặc quyền hạn hành chính nhất định được cơ quan có thẩm quyền trao cho. Quản lý CC khác với quản lý cán bộ (những người làm việc theo nhiệm kỳ) và khác với quản lý viên chức (những người làm công việc nghề nghiệp thuần túy). Quản lý CC khoa học, hiệu quả sẽ góp phần xây dựng, phát triển đội ngũ CC có cơ cấu hợp lý, tinh gọn giúp giảm áp lực cho ngân sách nhà nước trong vấn đề chi trả lương, có trình độ, năng lực, phẩm chất đạo đức, nâng cao chất lượng phục vụ nhân dân và ngược lại.

Tuy có vai trò quan trọng trong xây dựng và phát triển đội ngũ CC nhưng hiện nay vẫn chưa có cách hiểu thống nhất về khái niệm quản lý CC. Hiện nay có hai cách hiểu, theo nghĩa rộng, quản lý CC được hiểu là quá trình từ việc ban hành thể chế, tổ chức bộ máy đến quản lý các hoạt động cụ thể của người CC. Quản lý CC là giải quyết các vấn đề liên quan trực tiếp đến quyền lợi, nghĩa vụ và trách nhiệm cụ thể đối với cá nhân CC trong một tổ chức trên cơ sở địa vị pháp lý của CC, năng lực, trình độ, kinh nghiệm và kết quả hoàn thành công việc của CC. Theo cách tiếp cận này, có thể mô tả các nội dung quản lý CC bao gồm:

- “1. Ban hành các VBQPPL về CC.
2. Xây dựng kế hoạch, quy hoạch CC.
3. Quy định ngạch, chức danh, mã số CC; mô tả, quy định vị trí việc làm và cơ cấu CC.
4. Xác định số lượng và quản lý biên chế CC.
5. Tổ chức thực hiện việc tuyển dụng, sử dụng CC.
6. Tổ chức thực hiện chế độ đào tạo, bồi dưỡng đối với CC.
7. Tổ chức thực hiện chế độ tiền lương và các chế độ, chính sách đãi ngộ đối với CC.
8. Tổ chức thực hiện việc khen thưởng, kỷ luật đối với CC.
9. Thực hiện chế độ thôi việc, nghỉ hưu đối với CC.
10. Thực hiện chế độ báo cáo, thống kê và quản lý hồ sơ CC.

11. Thanh tra, kiểm tra việc thi hành quy định của pháp luật về CC.

12. Chỉ đạo, tổ chức giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với công chức.”

Ngoài cách hiểu như trên, quản lý CC còn được hiểu theo nghĩa hẹp, đó là một quá trình từ bước hoạch định nhu cầu, tuyển dụng đến khi họ nghỉ hưu hoặc bị sa thải. Bao gồm nhiều nội dung: quản lý biên chế, quản lý hệ thống tiêu chuẩn chức danh CC; tổ chức tuyển dụng CC; bố trí, sử dụng, điều động, luân chuyển, biệt phái, bổ nhiệm, miễn nhiệm CC; ĐTBĐ CC; khen thưởng, kỷ luật CC; thực hiện chính sách, chế độ tiền lương, thôi việc, nghỉ hưu và các chính sách đãi ngộ khác đối với CC. Tức là quá trình quản lý từ khi CC làm việc trong cơ quan nhà nước đến khi thôi việc, nghỉ hưu. Hay nói cách khác là quá trình tác động có mục đích của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các vấn đề liên quan đến CC để điều chỉnh chúng vận động và phát triển nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng CC gắn với mục tiêu phát triển cơ quan nhà nước. Quản lý CC được thực hiện trên cơ sở pháp lý là quyền hạn, trách nhiệm của chủ thể quản lý và quyền, nghĩa vụ của CC.

Từ sự phân tích nêu trên, tác giả rút ra quan niệm:

Quản lý CC là quá trình tác động có tổ chức và định hướng của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các vấn đề liên quan trực tiếp đến quyền lợi, nghĩa vụ và trách nhiệm của CC để điều chỉnh chúng vận động và phát triển nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng CC gắn với mục tiêu phát triển cơ quan nhà nước.

Trong lịch sử hành chính, có 3 mô hình quản lý CC, bao gồm: quản lý tập trung, phân cấp quản lý và kết hợp giữa quản lý tập trung và phân cấp. Tuy nhiên, hiện nay không còn quốc gia nào áp dụng mô hình quản lý tập trung mà đều áp dụng mô hình quản lý có sự phân cấp, phân quyền ở những mức độ khác nhau trong quản lý CC.

Phân cấp quản lý CC là một tất yếu khách quan từ đời sống nhà nước và xã hội để xây dựng và phát triển đội ngũ CC, xây dựng nền công vụ hoạt động có hiệu lực, hiệu quả. Quản lý CC là một nội dung của QLNN nên phân cấp quản lý CC cũng được xác định là một nội dung của phân cấp QLNN. Bản

chất chính là sự phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của các cấp chính quyền và từng cơ quan nhà nước đối với hoạt động quản lý CC. Nghĩa là quy định cấp nào có thẩm quyền quản lý CC loại gì? cấp nào có quyền quyết định các chế độ, chính sách đối với từng loại CC? cơ quan nào có thẩm quyền đối với từng nhóm hoạt động trong quản lý CC như: tuyển dụng, sử dụng, bổ nhiệm; ĐTBĐ; đánh giá; khen thưởng, kỷ luật CC... Với cách hiểu như vậy, phân cấp quản lý CC là biện pháp hữu hiệu để quản lý CC được sâu sát, trách biểu hiện quan liêu, lạm quyền hay đùn đẩy trách nhiệm. Tuy nhiên, để phát huy được tính ưu việt của phân cấp quản lý CC đòi hỏi phải xác định rõ nội dung, nguyên tắc, cách thức phân cấp một cách chặt chẽ.

Hệ thống CQHCCN gồm nhiều CQHCCN từ Trung ương đến địa phương, ở Trung ương có Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ, ở địa phương có UBND các cấp và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND các cấp, mỗi CQHCCN có địa vị pháp lý khác nhau nên có những quyền và nghĩa vụ khác nhau trong quản lý CC. Xét theo nguyên tắc tổng thể, hoạt động quản lý CC trong hệ thống CQHCCN được tổ chức theo hình thức vừa quản lý chung toàn bộ người lao động làm việc trong hệ thống CQHCCN, vừa quản lý CC của từng CQHCCN tạo nên hệ thống CQHCCN từ Trung ương đến cơ sở đáp ứng các yêu cầu:

Thứ nhất, phân cấp phải gắn với cơ cấu tổ chức của bộ máy nhà nước nói chung, cơ cấu tổ chức của bộ máy HCNN nói riêng. Trong điều kiện ở Việt Nam, pháp luật quy định Chính phủ, Bộ Nội vụ, các Bộ, Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quản lý những đối tượng CC nào? Quản lý những nội dung nào?

Thứ hai, phân cấp phải gắn với những nội dung quản lý CC cụ thể. Việc phân định thẩm quyền càng rõ ràng, cụ thể đối với từng nội dung quản lý CC thì việc quản lý CC càng chặt chẽ và càng đạt hiệu quả quản lý cao.

Như vậy, phân cấp quản lý CC chính là việc phân định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của các cấp chính quyền nhà nước từ Trung ương tới cơ sở trong hoạt động quản lý CC. Về bản chất, phân cấp quản lý CC là việc

giải quyết các mối quan hệ giữa các cấp chính quyền từ Trung ương đến các địa phương trong quản lý CC.

Từ sự phân tích ở trên, có thể hiểu *phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN là sự phân định thẩm quyền quản lý CC. Trong đó, CQTW, cơ quan nhà nước cấp trên chuyển giao cho CQDP, cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện một cách thường xuyên, liên tục một hay một số nhiệm vụ, quyền hạn đối với các nội dung quản lý CC thuộc thẩm quyền của mình bằng các VBQPPL nhằm nâng cao hiệu quả quản lý CC gắn với mục tiêu phát triển CQHCCNN.*

2.1.1.2. Nguyên tắc phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

Phân cấp là một hình thức phân định thẩm quyền nên phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN vừa phải đảm bảo nguyên tắc phân định thẩm quyền chung, vừa phải phù hợp với đặc thù quản lý CC, các nguyên tắc cụ thể được xác định như sau:

Một là, nguyên tắc đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng.

Ở Việt Nam, nguyên tắc đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng là nguyên tắc cơ bản hàng đầu trong QLNN. Điều 4, Hiến pháp 2013 quy định “Đảng Cộng sản Việt Nam - Đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của Nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, Nhân dân lao động và của cả dân tộc, lấy chủ nghĩa Mác – Lê nin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội”. Do đó, phân cấp quản lý CC cũng như các nội dung QLNN khác phải chịu sự lãnh đạo của Đảng.

Đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng trong phân cấp quản lý CC biểu hiện ở các khía cạnh sau: Đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng trong xây dựng, hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC; Đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng trong xây dựng và thực hiện chế độ, chính sách đối với CC; Đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng trong các nội dung phân cấp quản lý CC: tuyển dụng CC; sử dụng CC; ĐTBĐ CC; đánh giá CC; khen thưởng, kỷ luật CC...

Để đảm bảo nguyên tắc này, pháp luật về phân cấp quản lý CC phải là sự cụ thể hóa quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng trong công tác cán bộ. Phân cấp quản lý CC không được trái với phân cấp quản lý cán bộ trong Đảng.

Hai là, nguyên tắc pháp chế XHCN

Quản lý CC là hoạt động quản lý phức tạp bao gồm nhiều nội dung quản lý, do nhiều chủ thể ở các cấp chính quyền từ Trung ương đến cơ sở thực hiện. Do đó, việc đảm bảo nguyên tắc pháp chế XHCN trong phân cấp quản lý CC là hết sức cần thiết để pháp luật nói chung, pháp luật về phân cấp quản lý CC nói riêng được tôn trọng và thực hiện một cách nghiêm chỉnh, triệt để, nhằm tạo sự thống nhất, đồng bộ, tránh sự chông chéo, trùng lặp trong quản lý CC từ đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý CC. Mặt khác, việc đảm bảo nguyên tắc pháp chế XHCN trong phân cấp quản lý CC cũng sẽ góp phần kiểm soát, giám sát quyền lực nhà nước một cách hữu hiệu, ngăn chặn tình trạng lạm dụng quyền lực, gây ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của CC.

Nguyên tắc pháp chế XHCN trong phân cấp quản lý CC đòi hỏi tất cả các nội dung phân cấp quản lý CC đều phải tuân thủ pháp luật ở cả hai khía cạnh ban hành VBQPPL quy định về thẩm quyền quản lý CC cũng như tổ chức thực hiện thẩm quyền quản lý CC.

Thứ nhất, trong ban hành VBQPPL quy định về thẩm quyền quản lý CC phải được đảm bảo các yêu cầu: ban hành đúng thẩm quyền; nội dung các QPPL phải hợp pháp và thống nhất; ban hành đúng tên gọi, hình thức, đúng trình tự, thủ tục được pháp luật quy định.

Thứ hai, trong tổ chức thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC phải đảm bảo các yêu cầu: phải tuân thủ nghiêm minh các VBQPPL về thẩm quyền quản lý CC; tình trạng lạm quyền, không tuân thủ quy định pháp luật phải được loại trừ; quyền, lợi ích hợp pháp của CC phải được tôn trọng và đảm bảo thực hiện; hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra phải được thực hiện một cách nghiêm túc đúng quy định pháp luật...

Ba là, nguyên tắc tập trung dân chủ

Phân cấp là biểu hiện của nguyên tắc tập trung, dân chủ. Đẩy mạnh phân cấp quản lý CC góp phần phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CPĐP. Tuy nhiên, không phải nội dung quản lý CC nào phân cấp cũng mang lại hiệu quả cao hơn. Do đó, việc xác định nội dung phân cấp phải phụ thuộc vào bản chất, quy trình, mức độ tác động của từng nội dung quản lý CC đối với nền công vụ. Phân cấp quản lý CC phải vừa bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất và thông suốt của CQTW vừa tăng cường kỷ luật, kỷ cương, nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN trong phạm vi toàn quốc.

Muốn vậy, thẩm quyền quản lý CC phải được phân định một cách rõ ràng, cụ thể đối với từng cấp chính quyền, từng cơ quan nhà nước trong bộ máy chính quyền nhà nước nhằm giải quyết các vấn đề liên quan trực tiếp đến quyền lợi, nghĩa vụ và trách nhiệm của CC nhanh hơn, phù hợp hơn, sát với tình hình thực tế của địa phương hơn.

Bốn là, nguyên tắc hiệu quả

“Đây là nguyên tắc cơ bản trong khoa học quản lý vì một chủ thể chỉ có thể quản lý trong một phạm vi, giới hạn nhất định do vậy phải phân giao nhiệm vụ cho nhiều chủ thể quản lý ở nhiều cấp quản lý khác nhau. Từ thực tế, một Chính phủ Trung ương dù có lớn mạnh đến đâu cũng không thể thực hiện được tất cả các chức năng, nhiệm vụ rất nặng nề của mình, do vậy cần phải phân công, phân cấp cho cấp dưới thực hiện một số công việc, đặc biệt là các công việc liên quan đến quản lý nhân sự hành chính nhà nước” [52, tr 46].

Đảm bảo nguyên tắc hiệu quả trong phân cấp quản lý CC thể hiện ở chỗ: với một nhiệm vụ quản lý CC cụ thể, cấp nào có khả năng đạt được mục tiêu, chất lượng, yêu cầu quản lý cao nhất với chi phí ít nhất và thời gian ngắn nhất thì nên giao cho cấp đó hoặc cơ quan đó thực hiện.

Phân cấp quản lý CC khoa học, hợp lý giúp việc xóa bỏ cơ chế "xin - cho" trong quản lý biên chế cũng như bảo đảm thực hiện có hiệu quả, đúng mục đích công tác tuyển dụng, thi nâng ngạch... Ngược lại, nếu công tác quản lý CC không được phân cấp hoặc phân cấp một cách hình thức, không khoa học, không rõ ràng thì hiệu quả sử dụng CC thấp, không kích thích, phát huy tính năng động, nhiệt tình của CC cũng như tính chủ động, sáng tạo của các cơ quan trực tiếp sử dụng CC.

Như vậy, để đảm bảo nguyên tắc hiệu quả trong phân cấp quản lý CC cần rà soát, đánh giá năng lực thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các cấp chính quyền, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý CC, từ đó phân định thẩm quyền quản lý CC một cách phù hợp.

Năm là, nguyên tắc cân đối, phù hợp

Phân cấp quản lý CC chỉ đảm bảo tính hiệu lực, hiệu quả khi nội dung phân cấp được xác định trên cơ sở cân đối giữa các mặt: nhiệm vụ được giao và năng lực thực hiện nhiệm vụ; quyền hạn và trách nhiệm; nhiệm vụ được giao và kinh phí để tổ chức thực hiện nhiệm vụ (ngân sách); nội dung phân cấp và năng lực kiểm soát việc thực hiện các nội dung phân cấp... Đồng thời, đảm bảo các yêu cầu về tính phù hợp trên một số mặt, cụ thể: phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong từng giai đoạn; phù hợp với đặc thù quản lý của từng ngành, từng lĩnh vực; phù hợp với đặc thù của từng địa phương về kinh tế, xã hội, văn hóa, tập quán; phù hợp trình độ, năng lực, kỹ năng của đội ngũ CBCC ở các cấp hành chính...

Ngoài ra, nội dung phân cấp quản lý CC phải đảm bảo sự phù hợp về đặc thù QLNN trong từng nội dung quản lý CC (tuyển dụng; điều động, sử dụng; ĐTBĐ; đánh giá; thi đua, khen thưởng, kỷ luật CC...) vì các nội dung quản lý CC có những đặc thù riêng về mục tiêu quản lý, chủ thể quản lý, đối tượng quản lý, phạm vi quản lý, môi trường quản lý... Do đó, việc phân định thẩm quyền quản lý CC ngoài đảm bảo yêu cầu cân đối, phù hợp chung phải đảm bảo sự phù hợp đối với đặc thù riêng của từng nội dung quản lý CC.

Như vậy, phân cấp mới phát huy được tính chủ động, sáng tạo của từng chủ thể, từ đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý CC, góp phần xây dựng đội ngũ CC đủ về số lượng, có cơ cấu hợp lý, có năng lực, trình độ, có phẩm chất, đạo đức, có tinh thần phục vụ nhân dân.

Sáu là, đảm bảo cơ chế kiểm tra, giám sát hữu hiệu, nghiêm minh

Kiểm tra, giám sát có vai trò rất quan trọng, là một công cụ hữu hiệu để đảm bảo chức năng quản lý của các CQNN. Muốn thực hiện tốt nội dung phân cấp quản lý CC thì các CQNN cấp trên phải nắm vững công cụ kiểm tra, giám sát. Kiểm tra, giám sát để đảm bảo phân cấp quản lý CC được thực hiện một cách nghiêm túc, đúng quy định pháp luật, kịp thời phát hiện những hành vi, biểu hiện sai trái, vi phạm pháp luật trong quản lý CC để có những biện pháp xử lý phù hợp, kịp thời, đồng thời thông qua kiểm tra, giám sát giúp các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phát hiện ra những quy định không phù hợp trong phân cấp quản lý CC để kịp thời điều chỉnh, sửa đổi để phân cấp quản lý CC đảm bảo tính hiệu lực, hiệu quả.

Đảm bảo cơ chế kiểm tra, giám sát hữu hiệu, nghiêm minh trong phân cấp quản lý CC thể hiện ở các nội dung: *Thứ nhất*, phải có được các hệ thống kiểm soát hữu hiệu việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm quản lý CC của các CQHCCNN; kiểm soát việc thực hiện những thẩm quyền quản lý CC đã trao cho cấp dưới. Các hệ thống kiểm soát phải gắn với các cơ quan nhà nước giao quyền; ngoài ra cần có các hệ thống kiểm soát độc lập, kiểm soát của các cơ quan tư pháp, tòa án, viện kiểm sát. *Thứ hai*, đội ngũ CBCC tham gia thực hiện nhiệm vụ kiểm soát trong các hệ thống kiểm soát việc thực hiện thẩm quyền được giao của các CQHCCNN kiểm soát phải có đầy đủ trình độ, kỹ năng, năng lực thực hiện nhiệm vụ được giao; phải tuyệt đối trung thành với Nhà nước, đặt lợi ích của Nhà nước, của Quốc gia lên trên mọi lợi ích. *Thứ ba*, cần có hệ thống các chế tài cụ thể, nghiêm minh để xử lý các vi phạm pháp luật về quản lý CC do các CQHCCNN gây ra; đặc biệt, phải có những chế tài nghiêm minh để xử lý người đứng đầu các cơ quan hành chính đó để đảm bảo tính nghiêm minh của pháp luật.

2.1.2. Khái niệm, vai trò của pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

2.1.2.1. Khái niệm pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

Theo nhận thức chung, pháp luật là hệ thống quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận nhằm điều chỉnh các mối quan hệ xã hội theo mục tiêu, định hướng cụ thể. Pháp luật là nhân tố quan trọng để điều chỉnh các quan hệ xã hội, là phương tiện để Nhà nước quản lý các mặt quan trọng của đời sống xã hội và thực hiện các chức năng của Nhà nước. Pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN là một bộ phận của pháp luật về công vụ, CC. Do đó, để làm sáng tỏ khái niệm pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN cần làm sáng tỏ khái niệm pháp luật về công vụ, CC.

Dưới góc độ khoa học luật học, pháp luật về công vụ, CC nhà nước là tổng thể các quy phạm pháp luật (QPPL) thể hiện dưới hình thức VBQPPL do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành quy định các nguyên tắc của chế độ công vụ, trật tự hoạt động công vụ, điều chỉnh các quan hệ công vụ, CBCC bao gồm: thiết lập các chức vụ CBCC; các quyền, nghĩa vụ của CBCC trong quá trình thực thi công vụ; việc tuyển dụng, sử dụng, quản lý, khen thưởng, kỷ luật CBCC và các vấn đề khác trong chính sách CBCC nhà nước [74, tr 115].

Theo cách tiếp cận trên, có thể hiểu pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN là tổng hợp các QPPL do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành quy định thẩm quyền quản lý đối với các nội dung quản lý CC, bao gồm thẩm quyền quản lý đối với từng CC cụ thể về mặt hành chính: tuyển dụng; bố trí, sử dụng, chuyển chuyển, điều động; ĐTBĐ; đánh giá; khen thưởng, kỷ luật... và thực hiện chế độ, chính sách đối với đội ngũ CC, nhằm mục đích quản lý và sử dụng có hiệu quả đội ngũ CC. Như vậy, pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN điều chỉnh việc phân định thẩm quyền quản lý CC giữa các chủ thể có thẩm quyền.

Pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCN mang những đặc trưng cơ bản của pháp luật nói chung như: tính quy định xã hội; tính chuẩn mực; tính ý chí; tính cưỡng chế. Ngoài ra, pháp luật về phân cấp quản lý CC còn mang những đặc trưng riêng của hoạt động quản lý xã hội đặc biệt - quản lý con người. Do đó, pháp luật về phân cấp quản lý CC chính là sự hài hòa giữa pháp luật thực định và pháp luật tự nhiên.

Pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCN là một bộ phận của pháp luật về công vụ, CC, đồng thời là một phần của ngành luật hành chính nên có nội dung điều chỉnh liên quan đến các phương pháp, nội dung QLHCCN. Nội dung điều chỉnh của pháp luật về phân cấp quản lý CC mang tính chính sách quản lý, điều hành chứ không phải là một nguyên tắc bắt buộc vì phân cấp quản lý CC có thể thay đổi ở những mức độ khác nhau tùy theo điều kiện cụ thể chứ không phải là nguyên tắc “bất di bất dịch”. Tuy nhiên, trong xu thế CCHC, cải cách chế độ công vụ, CC, phát triển nền KTTT định hướng XHCN, tăng cường hội nhập quốc tế, việc đẩy mạnh phân cấp quản lý CC đã trở thành một yêu cầu cần thiết và tất yếu để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các CQHCCN. Đây là biểu hiện của nguyên tắc tập trung, dân chủ trong quản lý CC. Là một trong những giải pháp thực hiện có hiệu quả chế độ công vụ, CC thích hợp với điều kiện mới. Là công cụ chủ yếu, quan trọng trong việc thực hiện thẩm quyền đối với các nội dung quản lý CC trong hệ thống CQHCCN.

Từ những phân tích trên, tác giả rút ra khái niệm, *pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCN là hệ thống các QPPL do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành điều chỉnh việc phân định thẩm quyền đối với các nội dung quản lý CC. Trong đó, CQTW, cơ quan nhà nước cấp trên chuyển giao cho CQĐP, cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện một cách thường xuyên, liên tục một hay một số nhiệm vụ, quyền hạn đối với các nội dung quản lý CC thuộc thẩm quyền của mình bằng các VBQPPL nhằm nâng cao hiệu quả quản lý CC gắn với mục tiêu phát triển CQHCCN.*

2.1.2.2. Vai trò của pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

Pháp luật có vai trò rất quan trọng trong QLNN, quản lý xã hội. Với tư cách là một bộ phận của pháp luật, pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN có những vai trò cụ thể như sau:

Thứ nhất, pháp luật về phân cấp quản lý CC là công cụ để Đảng thể chế hóa các quan điểm, chủ trương, đường lối về xây dựng, phát triển đội ngũ CBCC nói chung, đội ngũ CC nói riêng.

Ở Việt Nam, pháp luật về công vụ, CC luôn là sự thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng về công tác tổ chức bộ máy, công tác cán bộ. Tùy theo từng giai đoạn lịch sử, với các sứ mệnh khác nhau của đội ngũ CBCC Đảng ta đề ra quan điểm, chủ trương, đường lối khác nhau về công tác cán bộ. Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII xác định “Việc đổi mới công tác cán bộ chưa có đột phá lớn. Đánh giá cán bộ vẫn là khâu yếu nhất qua nhiều nhiệm kỳ nhưng vẫn chưa có những tiêu chí cụ thể và giải pháp khoa học để khắc phục. Tình trạng chạy chức, chạy quyền, chạy tuổi, chạy bằng cấp... chưa được ngăn chặn, đẩy lùi. Những hạn chế, khuyết điểm trong công tác cán bộ là một trong những điểm yếu, cản trở sự phát triển và dẫn đến một bộ phận cán bộ, đảng viên suy thoái đạo đức, lối sống, “tự diễn biến”, “tự chuyển hóa” có mặt còn diễn biến phức tạp, trầm trọng hơn” [45, tr.194,195]. Để khắc phục những tồn tại, hạn chế này Đảng xác định phải:

Đổi mới mạnh mẽ và căn bản công tác cán bộ, có cơ chế kiểm soát quyền lực, khắc phục và ngăn chặn bằng được sự lạm quyền, lộng quyền và lợi dụng quyền lực, nhất là của một số cán bộ tham mưu, giúp việc về công tác tổ chức cán bộ; xử lý và thay thế kịp thời những cán bộ lãnh đạo, quản lý yếu về năng lực, giảm sút uy tín, trì trệ trong công tác, kém hiệu quả. Đồng thời, cần cụ thể hóa nguyên tắc, quan điểm: Đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ và quản lý đội ngũ cán bộ, đi đôi với phát huy trách nhiệm của các tổ chức đảng và người đứng đầu các tổ chức trong hệ thống chính trị về

công tác cán bộ thành các quy định, quy chế để xác định rõ thẩm quyền và chịu trách nhiệm của từng bộ phận, cá nhân trong công tác cán bộ. [46]

Quan điểm này chỉ có thể biến thành hiện thực khi nó được cụ thể hóa bằng pháp luật và thông qua việc thi hành pháp luật trong đời sống. Nếu những quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng không được cụ thể hóa thành các QPPL điều chỉnh hoạt động phân cấp quản lý CC thì những quan điểm, chủ trương đó không thể đi vào đời sống và không trở thành định hướng hoạt động quản lý.

Thứ hai, pháp luật về phân cấp quản lý CC là cơ sở pháp lý quan trọng xác định thẩm quyền quản lý CC.

Về bản chất, pháp luật có tính quy phạm phổ biến nên những gì được pháp luật quy định đều mang tính điển hình và trở thành mô hình cho các quan hệ xã hội mà nó điều chỉnh. Chính vì vậy pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát triển theo những định hướng nhất định [45, tr.30].

Pháp luật về phân cấp quản lý CC điều chỉnh hoạt động phân định thẩm quyền quản lý CC theo một trật tự thống nhất, hợp qui luật giúp cho việc quản lý CC tránh được những nhân tố ngẫu nhiên, tự phát, đảm bảo hoạt động quản lý CC ở các cấp chính quyền trong cả nước được thực hiện một cách nghiêm túc, đúng pháp luật. Thông qua các QPPL về phân cấp quản lý CC, các chủ thể quản lý CC biết được họ được thực hiện những gì? (nội dung phân cấp); quyền quyết định đến đâu? (thẩm quyền được phân cấp), trách nhiệm như thế nào (trách nhiệm phải làm khi được phân cấp). Việc nắm rõ các QPPL đó giúp các chủ thể thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình trong quản lý CC tránh tình trạng vượt quyền, lạm quyền cũng như đùn đẩy trách nhiệm.

Thứ ba, pháp luật về phân cấp quản lý CC là công cụ phòng, chống quan liêu, lãng phí, tùy tiện... trong quản lý CC.

Các QPPL về thẩm quyền quản lý CC giữa các cấp chính quyền, các CQHCCN được quy định một cách rõ ràng, hợp lý, sát với thực tế, phù hợp

với năng lực của từng cấp chính quyền, từng CQHCCNN không những tạo điều kiện để các CQHCCNN ở Trung ương tập trung vào quản lý vĩ mô, phát huy tính chủ động, sáng tạo, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp CQĐP trong quản lý CC mà còn góp phần phòng, chống quan liêu vì chỉ những cơ quan trực tiếp quản lý, sử dụng CC căn cứ nhu cầu công việc, chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị mình mới biết chính xác số lượng CC cần có, năng lực CC cần đáp ứng từ đó xác định nhu cầu tuyển dụng cũng như luân chuyển, điều động hợp lý, xác định nhu cầu, nội dung cần ĐTBĐ cho CC...

Pháp luật về phân cấp quản lý CC với những QPPL quy định cụ thể, rõ ràng thẩm quyền quản lý CC sẽ góp phần khắc phục những biểu hiện tiêu cực, cá nhân, cục bộ, thiếu dân chủ, không công tâm, khách quan, nể nang, tùy tiện trong công tác cán bộ.

Ngoài ra, pháp luật về phân cấp quản lý CC còn góp phần nâng cao ý thức, trách nhiệm của các chủ thể quản lý CC trong thực hiện pháp luật về quản lý CC, tăng cường pháp chế XHCN. Việc thực hiện nghiêm minh các chế tài xử phạt vi phạm pháp luật trong phân cấp quản lý CC sẽ có tác dụng ngăn ngừa các hành vi vi phạm pháp luật trong tuyển dụng CC, sử dụng CC, ĐTBĐ CC, đánh giá CC... góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý CC.

Thứ tư, pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN góp phần phát huy tính chủ động, sáng tạo, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các CQĐP trong quản lý CC.

Việc đẩy mạnh phân cấp quản lý CC cho CQĐP, buộc CQĐP phải chủ động, tự cân đối các khả năng, trong đó có ngân sách địa phương đáp ứng yêu cầu đảm bảo các điều kiện cần thiết để CC thực thi công vụ hiệu quả. Ngoài ra, thông qua phân cấp quản lý CC giúp các địa phương khai thác, sử dụng có hiệu quả các nguồn nhân lực hành chính ở địa phương. Hơn nữa, pháp luật về phân cấp quản lý CC với hệ thống các QPPL về thẩm quyền quản lý CC được quy định cụ thể, rõ ràng, gắn trách nhiệm với từng cấp chính quyền, từng cơ quan quản lý sẽ là cơ sở để các cấp CQĐP thực hiện quyền tự chủ, đồng thời là điều kiện nâng cao ý thức, trách nhiệm của các chủ thể trong hoạt động quản lý CC.

Thứ năm, pháp luật về phân cấp quản lý CC góp phần đẩy mạnh cải cách chế độ công vụ, CC.

Cải cách chế độ công vụ, CC trên cơ sở chuyển dần từ nền công vụ chức nghiệp sang nền công vụ theo vị trí việc làm là một cuộc chuyển đổi cơ bản, có tính cách mạng, phải vượt qua nhiều thách thức, đòi hỏi phải hoàn thiện hệ thống thể chế quản lý CC; xây dựng cơ cấu CC hợp lý theo vị trí việc làm; xây dựng và hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn chức danh CC; đổi mới phương thức đánh giá CC. Đồng thời, đòi hỏi công tác quản lý biên chế được thực hiện nghiêm túc, chặt chẽ; mục tiêu, quan điểm và các giải pháp đồng bộ để thực hiện tinh giản biên chế. Việc tuyển dụng CC tiếp tục được đổi mới, tạo sự công khai, minh bạch, công bằng, góp phần lựa chọn đội ngũ CC có đủ năng lực, phẩm chất, đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ của các CQHCCNN. Công tác thanh tra, kiểm tra công vụ được đẩy mạnh. Chất lượng đội ngũ CC ngày càng được nâng cao cả về trình độ, năng lực, kiến thức chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ năng quản lý, điều hành, bảo đảm cơ cấu ngạch, cơ cấu độ tuổi, giới tính... Kỷ cương, kỷ luật hành chính được duy trì, đạo đức công vụ được đề cao. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại một số hạn chế trong cải cách công vụ, CC thời gian qua như sau: bộ máy hành chính còn cồng kềnh, hoạt động kém hiệu quả; việc tinh giản biên chế chưa đạt được mục tiêu, yêu cầu đề ra; chất lượng đội ngũ CC chưa đáp ứng yêu cầu của quá trình phát triển; công tác cải cách tiền lương triển khai còn chậm, tiền lương chưa thực sự là động lực thúc đẩy CC thực thi công vụ... Để tiếp tục đẩy mạnh cải cách chế độ công vụ, CC, thời gian tới, chúng ta cần hoàn thiện cơ chế phân cấp nhằm bảo đảm sự thống nhất, thông suốt trong lãnh đạo, quản lý, điều hành từ Trung ương đến cơ sở, đồng thời phát huy tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp CQĐP. rà soát, hoàn thiện QPPL quy định về quản lý CC nhằm bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch, gắn kết giữa công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật, xóa bỏ cơ chế “xin - cho”, “duyet - cấp”. Đồng thời, sớm khắc phục những bất hợp lý trong công tác cán bộ, như phân công, phân cấp, thẩm quyền quản lý, tiêu chuẩn, quy trình...

nhằm xây dựng đội ngũ CBCC nói chung, đội ngũ CC nói riêng có số lượng, cơ cấu hợp lý, chuyên nghiệp, hiện đại.

Như vậy, muốn cải cách chế độ công vụ, CC trước tiên phải hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC theo hướng phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của các chủ thể trong quản lý CC.

2.2. Điều chỉnh pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

2.2.1. Phạm vi điều chỉnh của pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

Theo khoa học pháp lý, hệ thống pháp luật được hiểu là tổng thể các QPPL có mối liên hệ nội tại thống nhất với nhau được phân định thành các chế định pháp luật và các ngành luật, được thể hiện trong các văn bản do Nhà nước ban hành theo một trình tự, thủ tục và hình thức nhất định. [102, tr.385, 386]

Hệ thống pháp luật bao gồm nhiều ngành luật: Luật Hiến pháp; Luật Hành chính; Luật Tố tụng Hình sự... Trong đó, mỗi ngành luật điều chỉnh một lĩnh vực quan hệ xã hội nhất định; mỗi ngành luật có nhiều chế định pháp luật; mỗi chế định pháp luật điều chỉnh một nhóm quan hệ xã hội có cùng nội dung, tính chất.

Pháp luật về phân cấp quản lý CC là một bộ phận của ngành Luật Hành chính nói chung, một bộ phận của pháp luật về công vụ, CC nói riêng, bao gồm nhiều chế định pháp luật, mỗi chế định pháp luật điều chỉnh một nhóm quan hệ phát sinh giữa các chủ thể quản lý CC với đội ngũ CC.

Xác định phạm vi điều chỉnh của pháp luật về phân cấp quản lý CC là xác định ranh giới của việc áp dụng pháp luật vào việc điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong thực hiện thẩm quyền quản lý CC của các chủ thể quản lý. Để thấy được phạm vi điều chỉnh của pháp luật về phân cấp quản lý CC cần xác định rõ đối tượng điều chỉnh của pháp luật về phân cấp quản lý CC.

Xác định chính xác phạm vi đối tượng điều chỉnh của pháp luật về phân cấp quản lý CC không chỉ có ý nghĩa lý luận mà còn có ý nghĩa thực tiễn hết

sức quan trọng. Xác định phạm vi đối tượng điều chỉnh của pháp luật về phân cấp quản lý CC, một mặt giúp nhà làm luật định hình được đối tượng điều chỉnh của pháp luật về phân cấp quản lý CC, nhận thức được bản chất của các quan hệ xã hội mà pháp luật dự định sẽ điều chỉnh từ đó đi đến quy định về phạm vi, mức độ can thiệp vào các quan hệ xã hội sao cho việc điều chỉnh pháp luật đem lại hiệu lực, hiệu quả cao nhất. Mặt khác, chính nó giúp cho các chủ thể quản lý CC nhận thức đúng đắn nội dung điều chỉnh pháp luật về phân cấp quản lý CC, quyền và nghĩa vụ của mình được dựa trên những cơ sở pháp lý nào, làm cơ sở cho việc thực hiện thẩm quyền quản lý CC được đầy đủ, chính xác.

Đối tượng điều chỉnh của pháp luật là các quan hệ xã hội mà pháp luật hướng tới, tác động tới. Như vậy, đối tượng điều chỉnh của pháp luật về phân cấp quản lý CC là các quan hệ phát sinh giữa các chủ thể quản lý CC với đội ngũ CC trong thực thi công vụ. Tuy nhiên, trong quá trình thực thi công vụ nảy sinh rất nhiều quan hệ xã hội: quan hệ giữa các chủ thể quản lý với đội ngũ CC; quan hệ giữa các chủ thể quản lý CC với nhau, pháp luật về phân cấp quản lý CC không điều chỉnh tất cả các quan hệ xã hội phát sinh đó vì như vậy sẽ dẫn đến tuyệt đối hóa sự điều chỉnh của pháp luật liên quan đến quản lý CC. Nhà nước phải xác định những quan hệ nào cần có sự điều chỉnh của pháp luật trong phân cấp quản lý CC và điều chỉnh ở mức độ như thế nào. Đồng thời, phạm vi các quan hệ xã hội này cũng không phải là bất biến, cố định mà thay đổi phụ thuộc vào sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước ở mỗi giai đoạn. Do đó, những quan hệ xã hội không quan trọng, không liên quan trực tiếp đến quyền lực nhà nước, đến quyền, lợi ích của Nhà nước, xã hội, cá nhân CC thì không nhất thiết phải điều chỉnh bằng pháp luật, mà có thể điều chỉnh bằng các quy phạm xã hội khác.

Xác định chính xác phạm vi các quan hệ phát sinh trong phân cấp quản lý CC cần phải điều chỉnh bằng pháp luật là điều hết sức quan trọng, đảm bảo cho việc điều chỉnh pháp luật một cách chính xác, tập trung có hiệu quả. Các quan hệ đó, phải là những quan hệ xã hội quan trọng, liên quan trực tiếp đến

lợi ích của Nhà nước, xã hội, tổ chức, cá nhân CC, có thể thể chế hóa được một cách khách quan, đồng thời đáp ứng nhu cầu, đòi hỏi của tình hình thực tế, sự phát triển của chế độ công vụ, CC.

Ở Việt Nam, CC được hiểu là những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh trong cả hệ thống chính trị, trong hệ thống lập pháp, hành pháp, tư pháp và làm các công việc có tính chất chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ thuật hành chính. Tuy nhiên, pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN không điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong thực hiện thẩm quyền quản lý CC nói chung mà chỉ điều chỉnh các nhóm quan hệ phát sinh trong phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN, gồm các cơ quan sau: Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ; UBND các cấp và cơ quan chuyên môn thuộc UBND các cấp.

Như vậy, xét một cách tương đối có thể xác định phạm vi điều chỉnh của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN gồm các quan hệ phát sinh trong thực hiện thẩm quyền quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN. Đó là những nhóm quan hệ cơ bản như: các quan hệ xã hội liên quan đến thẩm quyền tuyển dụng CC; các quan hệ xã hội liên quan đến thẩm quyền sử dụng, bổ nhiệm, luân chuyển, điều động CC; các quan hệ xã hội liên quan đến thẩm quyền ĐTBĐ CC; các quan hệ xã hội liên quan đến thẩm quyền đánh giá CC; các quan hệ xã hội liên quan đến thẩm quyền khen thưởng, kỷ luật CC...

2.2.2. Nội dung điều chỉnh của pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

2.2.2.1. Phân cấp tuyển dụng công chức

Tuyển dụng CC là một hoạt động cơ bản đầu tiên, “đầu vào” của quy trình quản lý CC. Đây là việc lựa chọn và chấp nhận một người tự nguyện gia nhập vào công vụ, sau khi đã xác nhận người đó có đủ tiêu chuẩn và điều kiện cho một công vụ nhất định trong hệ thống CQHCCNN. Tuyển dụng CC là nội

dung quan trọng trong quản lý CC, là khâu có tính chất quyết định chất lượng đội ngũ CC. Do đó, pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN cần phải điều chỉnh các quan hệ liên quan đến thẩm quyền tuyển dụng CC.

Trước đây, với quan điểm tập trung bao cấp, việc phân cấp tuyển dụng CC trong hệ thống CQHCCNN được thực hiện một cách hạn chế. Trung ương, cấp trên có xu hướng muốn thu tóm việc tuyển dụng CC vào tay mình. Điều đó dẫn đến tình trạng việc tuyển dụng CC mang tính hình thức, không sát với đòi hỏi thực tế quản lý của một cấp chính quyền nhất định. Trong quan điểm tập trung dân chủ theo tinh thần mới, việc phân cấp phải được tiến hành mạnh mẽ theo những nguyên tắc nhất định, trước hết là yêu cầu xây dựng đội ngũ CC hoạt động có phù hợp với công vụ và làm việc có hiệu quả. Yêu cầu đặt ra đối với việc phân định thẩm quyền trong tuyển dụng CC là phải tạo cơ sở pháp lý để các chủ thể quản lý thực hiện thẩm quyền tuyển dụng CC để có thể tuyển chọn được những người thực sự có đức, có tài.

Nội dung pháp luật về phân cấp tuyển dụng CC được xem xét trên các khía cạnh sau:

Thứ nhất, phân cấp thẩm quyền xác định và quản lý biên chế CC. Đó là việc phân định rõ thẩm quyền quyết định số lượng biên chế CC, thẩm quyền quản lý biên chế CC theo nguyên tắc quản lý thống nhất, có sự giám sát chặt chẽ và phù hợp với đặc thù địa phương và chức năng, nhiệm vụ của từng CQHCCNN.

Thứ hai, phân cấp thẩm quyền xác định điều kiện tuyển dụng CC. Đó là việc phân định rõ thẩm quyền xác định điều kiện tuyển dụng CC. Thông thường, cơ quan tuyển dụng CC phải xác định, mô tả vị trí việc làm, báo cáo cơ quan quản lý CC phê duyệt điều kiện tuyển dụng. Điều kiện tuyển dụng phải được quy định rõ, bao gồm điều kiện chung và điều kiện cụ thể đối với từng vị trí tuyển dụng nhằm tuyển dụng được đúng người đáp ứng yêu cầu

thực hiện chức năng, nhiệm vụ của CQHCCNN, hạn chế việc tuyển dụng CC một cách tùy tiện.

Thứ ba, phân cấp thẩm quyền tổ chức tuyển dụng CC. Đó là việc phân định rõ thẩm quyền của từng CQHCCNN trong quy trình tuyển dụng CC. Căn cứ số lượng biên chế được giao, nhu cầu công việc, cơ quan sử dụng CC xây dựng kế hoạch tuyển dụng CC, báo cáo cơ quan quản lý CC để phê duyệt và tổ chức tuyển dụng CC. Việc tuyển dụng CC được thực hiện thông qua thi tuyển, xét tuyển hoặc tiếp nhận đối với một số trường hợp đặc biệt tùy theo mục tiêu và đối tượng cũng như công việc cần tuyển. Việc lựa chọn và chấp nhận một người tự nguyện gia nhập hệ thống công vụ sau khi đã xác nhận người đó có đủ tiêu chuẩn và điều kiện theo quy định của pháp luật theo tiêu chuẩn chuyên môn nhất định của vị trí công việc cần tuyển. Tuyển dụng CC là để giao giữ một chức trách nhất định hay để bổ nhiệm vào một ngạch CC nào đó, để thi hành nhiệm vụ được Nhà nước trao cho CC, do vậy việc tuyển dụng CC phải được thực hiện một cách cẩn trọng.

2.2.2.2. Phân cấp sử dụng CC

Sử dụng CC là một công việc khó khăn và phức tạp vì nó liên quan đến nhiều vấn đề như tâm lý, sinh lý, đạo đức, kinh tế, chính trị, xã hội ... và do nhiều cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện. Trong đó, có những nội dung thuộc thẩm quyền của cơ quan sử dụng CC, có những nội dung thuộc thẩm quyền của các cơ quan quản lý CC. Đây là những nội dung vừa mang tính khoa học vừa mang tính nghệ thuật, đòi hỏi các chủ thể quản lý vừa phải có kiến thức khoa học, vừa có nghệ thuật để thu phục lòng người, hướng mọi người trong tổ chức vào việc thực hiện mục tiêu chung. Do đó, phân cấp sử dụng CC đòi hỏi tính khoa học cao, vừa đáp ứng yêu cầu quản lý vừa phát huy tính chủ động, sáng tạo của các chủ thể để hiệu quả sử dụng CC đạt được là cao nhất. Sử dụng CC bao gồm nhiều nội dung, các nội dung đó có sự liên quan mật thiết với nhau, nội dung này là cơ sở để thực hiện nội dung khác nên pháp

luật về phân cấp sử dụng CC phải đảm bảo điều chỉnh đồng bộ, thống nhất các nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, phân cấp thẩm quyền bố trí, phân công công tác và chuyển ngạch CC.

Thông thường, người đứng đầu cơ quan sử dụng CC chịu trách nhiệm bố trí, phân công công tác, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ của CC, bảo đảm các điều kiện cần thiết để CC thi hành nhiệm vụ. Việc bố trí, phân công công tác cho CC phải bảo đảm phù hợp giữa quyền hạn và nhiệm vụ được giao với chức danh, chức vụ và ngạch CC được bổ nhiệm. Ngoài ra, khi phân công công việc cho CC, người đứng đầu cơ quan, đơn vị cần chú ý tới những nguyên tắc hợp lý, rõ người, rõ việc, rõ trách nhiệm... Việc chuyển ngạch CC được thực hiện khi CC thay đổi vị trí việc làm hoặc theo quy định phải chuyển đổi vị trí công tác mà ngạch CC đang giữ không phù hợp với yêu cầu ngạch CC của vị trí việc làm mới. Trong trường hợp này, CC phải đáp ứng tiêu chuẩn chuyên môn nghiệp vụ của ngạch được chuyển. Người đứng đầu cơ quan sử dụng CC căn cứ quy định hiện hành, đề nghị cơ quan quản lý CC quyết định chuyển ngạch CC. Tuy nhiên, khi chuyển ngạch không được kết hợp nâng ngạch, nâng bậc lương.

Thứ hai, phân cấp thẩm quyền thực hiện nâng ngạch CC.

Nâng ngạch là nâng từ ngạch thấp lên ngạch cao hơn trong cùng một ngạch chuyên môn nghiệp vụ, áp dụng trong mô hình chức nghiệp. Việc nâng ngạch CC phải căn cứ vào vị trí việc làm, phù hợp với cơ cấu CC của cơ quan sử dụng CC và thông qua kỳ thi nâng ngạch. CC được đăng ký dự thi nâng ngạch khi có đủ các tiêu chuẩn, điều kiện theo quy định. Phân cấp việc thực hiện nâng ngạch CC là việc phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của các chủ thể trong việc thực hiện nâng ngạch CC. Thông thường, cơ quan quản lý CC tổng hợp danh sách CC có đủ tiêu chuẩn, điều kiện đăng ký dự thi nâng

ngạch, có văn bản gửi cơ quan tổ chức thi nâng ngạch theo quy định và chịu trách nhiệm về các tiêu chuẩn, điều kiện của CC dự thi nâng ngạch.

Thứ ba, phân cấp thẩm quyền điều động, luân chuyển, biệt phái CC.

Việc điều động CC được thực hiện trong các trường hợp sau đây: theo yêu cầu nhiệm vụ cụ thể; chuyển đổi vị trí công tác theo quy định của pháp luật; theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng CC trong cơ quan, tổ chức, đơn vị và giữa các cơ quan, tổ chức, đơn vị theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền.

Việc luân chuyển CC chỉ thực hiện đối với CC giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý và trong quy hoạch vào các chức vụ lãnh đạo, quản lý cao hơn. Các trường hợp thực hiện việc luân chuyển CC: theo yêu cầu nhiệm vụ, quy hoạch, kế hoạch sử dụng CC của cơ quan, tổ chức, đơn vị; luân chuyển giữa Trung ương và địa phương, giữa các ngành, các lĩnh vực theo quy hoạch nhằm tiếp tục rèn luyện, đào tạo, bồi dưỡng CC lãnh đạo, quản lý.

Việc biệt phái CC được thực hiện trong các trường hợp: theo nhiệm vụ đột xuất, cấp bách; để thực hiện công việc chỉ cần giải quyết trong một thời gian nhất định. CC được cử biệt phái chịu sự phân công, bố trí, đánh giá, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ công tác của cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi được biệt phái đến và vẫn thuộc biên chế của cơ quan, tổ chức, đơn vị cử biệt phái. Cơ quan, tổ chức, đơn vị cử CC biệt phái có trách nhiệm bố trí công việc phù hợp cho CC khi hết thời hạn biệt phái, có trách nhiệm trả lương và bảo đảm các quyền lợi khác của CC được cử biệt phái.

Phân cấp việc điều động, luân chuyển, biệt phái CC chính là việc phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của các chủ thể trong quy trình điều động, luân chuyển, biệt phái CC. Thông thường, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị được phân công, phân cấp quản lý CC quyết định việc điều động, luân chuyển, biệt phái CC. Trình tự, thủ tục điều động, luân chuyển, biệt phái CC thực hiện theo quy định của pháp luật và của cơ quan có thẩm quyền quản lý CC.

Thứ tư, phân cấp thẩm quyền bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, từ chức, miễn nhiệm CC.

Bổ nhiệm CC là việc giao cho một người CC giữ chức vụ trong bộ máy nhà nước bằng quyết định của cá nhân hay của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Bổ nhiệm là việc làm mang tính chất quyền lực nhà nước của người giữ chức vụ nhất định để góp phần kiện toàn và củng cố bộ máy nhà nước, đảm bảo cho bộ máy nhà nước hoạt động có hiệu quả và hiệu lực trên thực tế. Thông thường người có thẩm quyền, căn cứ vào nhiệm vụ, quyền hạn được giao, nhu cầu công tác và khả năng của người được bổ nhiệm, ra quyết định bổ nhiệm.

Bổ nhiệm lại là việc người đứng đầu cơ quan có thẩm quyền bổ nhiệm CC lãnh đạo tiếp tục giữ chức vụ đang đảm nhiệm khi hết thời hạn bổ nhiệm. Bản chất của việc bổ nhiệm lại CC lãnh đạo là việc bổ nhiệm CC lãnh đạo đã hết thời hạn bổ nhiệm tiếp tục giữ chức vụ mà CC đó đang đảm nhiệm. Để nâng cao chất lượng đội ngũ CC lãnh đạo, việc bổ nhiệm lại CC lãnh đạo cần tuân thủ theo những quy định chặt chẽ, cụ thể về: Điều kiện bổ nhiệm lại; Trình tự bổ nhiệm lại; Hồ sơ bổ nhiệm lại.

Việc từ chức đối với CC được thực hiện trong các trường hợp: CC tự nguyện, chủ động xin từ chức để chuyển giao vị trí lãnh đạo, quản lý; CC nhận thấy không đủ sức khỏe, năng lực, uy tín để hoàn thành chức trách nhiệm vụ được giao; CC nhận thấy sai phạm, khuyết điểm của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình hoặc của cấp dưới có liên quan đến trách nhiệm của mình; CC có nguyện vọng xin từ chức vì các lý do cá nhân khác.

Việc miễn nhiệm đối với CC được thực hiện trong các trường hợp: Được cấp có thẩm quyền điều động, luân chuyển, bố trí, phân công công tác khác mà không được kiêm nhiệm chức vụ cũ; Không đủ sức khỏe để tiếp tục lãnh đạo, quản lý; Không hoàn thành nhiệm vụ hoặc vi phạm kỷ luật của Đảng, vi phạm pháp luật của Nhà nước nhưng chưa đến mức bị kỷ luật bằng

hình thức cách chức; Không đủ năng lực, uy tín để làm việc; Vi phạm quy định của cơ quan có thẩm quyền về bảo vệ chính trị nội bộ.

Phân cấp việc bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, từ chức, miễn nhiệm CC chính là phân định rõ thẩm quyền của các chủ thể trong bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, từ chức, miễn nhiệm CC. Thông thường, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị được phân công, phân cấp quản lý CC quyết định việc bổ nhiệm, bổ nhiệm lại hoặc quyết định cho từ chức, miễn nhiệm đối với CC. Trình tự, thủ tục bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, từ chức, miễn nhiệm đối với CC thực hiện theo quy định của pháp luật và của cơ quan có thẩm quyền quản lý CC.

2.2.2.3. Phân cấp đào tạo, bồi dưỡng công chức

ĐTBD CC có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, cập nhật những kiến thức cần thiết về QLNN, CCHC, kiến thức về hội nhập và kỹ năng thực thi công việc để phục vụ yêu cầu của công dân, tổ chức ngày càng tốt hơn. Thông qua đó giúp CC nâng cao năng lực thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm được giao, đồng thời hoàn thiện các tiêu chuẩn của ngạch và của từng vị trí chức danh đang đảm nhiệm.

ĐTBD CC là một công việc không đơn giản, cần có sự phân định thẩm quyền một cách hợp lý mà tiêu chuẩn cơ bản của nó là vấn đề chất lượng ĐTBD và năng lực tổ chức hoạt động ĐTBD của các chủ thể. Nội dung pháp luật về phân cấp ĐTBD CC được xem xét trên các khía cạnh sau:

Thứ nhất, phân cấp thẩm quyền quản lý chương trình ĐTBD CC.

Chương trình ĐTBD là một yếu tố quan trọng của quy trình ĐTBD, không có chương trình tốt, ĐTBD sẽ không mang lại hiệu quả cao. Hiện nay, có rất nhiều loại chương trình ĐTBD, cụ thể: Chương trình bồi dưỡng lý luận chính trị; Chương trình bồi dưỡng kiến thức quốc phòng và an ninh; Chương trình bồi dưỡng kiến thức QLNN theo tiêu chuẩn ngạch CC; Chương trình bồi dưỡng đối với các chức danh lãnh đạo, quản lý; Chương trình bồi dưỡng theo vị trí việc làm.

Việc quản lý và áp dụng chương trình bồi dưỡng được quy định thống nhất đối với từng đối tượng người học. Phân cấp quản lý chương trình ĐTBĐ CC là việc phân định rõ thẩm quyền của các chủ thể trong quản lý và hướng dẫn cụ thể đối với từng chương trình ĐTBĐ.

Thứ hai, phân cấp tổ chức biên soạn chương trình, tài liệu ĐTBĐ CC.

Phân cấp tổ chức biên soạn chương trình, tài liệu ĐTBĐ CC là việc phân giao rõ nhiệm vụ, thẩm quyền biên soạn chương trình, tài liệu ĐTBĐ cho các cơ quan, đơn vị. Thông thường, cơ quan quản lý chương trình tổ chức biên soạn chương trình thuộc thẩm quyền quản lý. Cơ quan quản lý chương trình thành lập Hội đồng thẩm định chương trình, tài liệu và tổ chức thẩm định chương trình, tài liệu trước khi phê duyệt, đưa vào sử dụng.

Thứ ba, phân cấp tổ chức ĐTBĐ CC.

Phân cấp tổ chức ĐTBĐ CC là việc phân công nhiệm vụ tổ chức ĐTBĐ đối với các chương trình đã được phê duyệt cho các cơ sở ĐTBĐ trên cơ sở năng lực thực tế của các cơ sở ĐTBĐ và nhu cầu ĐTBĐ CC. Phân cấp tổ chức ĐTBĐ CC phải được thực hiện trên nguyên tắc cấp nào thực hiện tốt thì giao cho cấp đó thực hiện; tăng tính chủ động cho các địa phương và phát huy yếu tố cạnh tranh để nâng cao chất lượng ĐTBĐ.

2.2.2.4. Phân cấp đánh giá công chức

Đánh giá CC có vai trò rất quan trọng, quyết định hiệu quả quản lý CC. Đánh giá đúng CC làm cơ sở cho việc quy hoạch, ĐTBĐ, bố trí, sử dụng CC; đồng thời để bản thân CC có phương hướng đúng đắn trong phấn đấu, rèn luyện; là cơ sở để thực hiện đúng chế độ, chính sách cho đội ngũ CC. Ngoài ra, đánh giá đúng CC là yếu tố quan trọng góp phần xây dựng tình đoàn kết, thống nhất trong cơ quan, địa phương, đơn vị, góp phần ổn định chính trị, động viên, phát huy được tính tích cực của CC. Ngược lại, nếu đánh giá CC không chính xác, nhất là CC lãnh đạo, thì dễ gây ra những phân tâm trong tổ chức, ảnh hưởng đến đoàn kết nội bộ, làm giảm lòng tin của nhân dân. Do đó,

đòi hỏi các chủ thể có thẩm quyền đánh giá CC phải công tâm, công bằng, khách quan, đúng quy định pháp luật, đòi hỏi pháp luật về phân cấp đánh giá CC phải đảm bảo rõ người (ai có thẩm quyền đánh giá CC loại nào?); rõ trách nhiệm (trách nhiệm của người có thẩm quyền đánh giá đến đâu, nếu đánh giá không đúng CC thì phải chịu trách nhiệm như thế nào?); rõ quy trình (quy trình đánh giá CC như thế nào?).

Nội dung phân cấp đánh giá CC bao gồm:

Thứ nhất, phân cấp thẩm quyền xác định tiêu chí đánh giá, phân loại CC. Phân cấp xác định tiêu chí đánh giá, phân loại CC là việc phân định rõ cơ quan nào, chủ thể nào có thẩm quyền xác định tiêu chí đánh giá, phân loại CC. Về nguyên tắc, việc đánh giá, phân loại CC được áp dụng thống nhất theo hệ thống tiêu chí chung do cơ quan có thẩm quyền xác định. Đồng thời, để phù hợp với điều kiện thực tế, đặc thù của từng địa phương, từng cơ quan, người có thẩm quyền có thể xác định thêm những tiêu chí riêng. Tuy nhiên, các tiêu chí riêng không được trái với quy định pháp luật và không trái với các tiêu chí chung do cấp có thẩm quyền xác định. Để đảm bảo tính hợp lý, tiêu chí đánh giá, phân loại CC phải có sự khác nhau giữa CC thừa hành và CC lãnh đạo, quản lý.

Thứ hai, phân cấp thẩm quyền tổ chức đánh giá CC và quyết định kết quả đánh giá. Để đảm bảo việc đánh giá CC được nghiêm minh, chính xác, pháp luật quy định rõ thẩm quyền đánh giá đối với từng loại CC. Quy trình đánh giá cũng được quy định rất cụ thể rõ ràng, làm căn cứ cho các đơn vị tổ chức đánh giá CC.

2.2.2.5. Phân cấp khen thưởng, kỷ luật CC.

Khen thưởng, kỷ luật là những công cụ, biện pháp quản lý quan trọng trong quá trình xây dựng, phát triển và sử dụng CC. Thông qua khen thưởng và kỷ luật để động viên, cổ vũ những điển hình, những gương tốt, phê phán uốn nắn và phòng ngừa, xử lý những hành vi vi phạm kỷ luật, vi phạm pháp luật của CC. Để khen thưởng, kỷ luật phát huy tác dụng tích cực trong xây

dựng và phát triển đội ngũ CC cần có sự phân định thẩm quyền khen thưởng, kỷ luật một cách cụ thể, khoa học giữa các chủ thể quản lý CC.

Nội dung điều chỉnh của pháp luật về phân cấp khen thưởng, kỷ luật CC bao gồm:

Thứ nhất, phân cấp thẩm quyền khen thưởng CC. Không phải cơ quan nào cũng có thẩm quyền khen thưởng CC, thẩm quyền khen thưởng CC được quy định rất rõ trên cơ sở hình thức khen thưởng, mức độ khen thưởng. Việc phân định rõ thẩm quyền khen thưởng CC sẽ giúp việc khen thưởng CC được thực hiện công bằng, khách quan, tránh sự tùy tiện.

Thứ hai, phân cấp thẩm quyền kỷ luật CC. Phân cấp kỷ luật CC là việc phân định rõ thẩm quyền của các chủ thể trong việc xác định các hình thức kỷ luật CC. Khi CC có những hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm đạo đức công vụ, vi phạm nội quy, quy chế của cơ quan đơn vị, trên cơ sở thẩm quyền được giao các cơ quan đơn vị tiến hành quy trình kỷ luật CC theo quy định của pháp luật.

2.3. Các yếu tố tác động đến pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

2.3.1. Yếu tố chính trị

Yếu tố chính trị là toàn bộ các yếu tố tạo nên đời sống chính trị của xã hội ở từng giai đoạn lịch sử nhất định, bao gồm: môi trường chính trị; hệ thống các chuẩn mực chính trị; các quan hệ chính trị và ý thức chính trị; chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng lãnh đạo; hoạt động của hệ thống chính trị... Yếu tố chính trị có ảnh hưởng mạnh mẽ tới quá trình xây dựng pháp luật, thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN. Đối với pháp luật về phân cấp quản lý CC ở Việt Nam, sự tác động đó có biểu hiện như sau:

Thứ nhất, môi trường chính trị của đất nước ta trong những năm qua luôn ổn định, phát triển bền vững. Đây chính là điều kiện thuận lợi đối với hoạt động xây dựng và thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC, vì nó

củng cố ý thức và niềm tin chính trị của cán bộ, đảng viên, và quần chúng nhân dân đối với sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác cán bộ, gia tăng lập trường chính trị - tư tưởng của các cá nhân có thẩm quyền áp dụng pháp luật về quản lý CC.

Thứ hai, Cương lĩnh chính trị, đường lối lãnh đạo của Đảng có ảnh hưởng rất quan trọng tới hoạt động xây dựng và thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC. Ở nước ta, công tác cán bộ được xác định là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của Đảng nên nhiều nội dung trong quản lý CBCC nói chung, quản lý CC nói riêng chịu sự chỉ đạo, lãnh đạo trực tiếp của các tổ chức Đảng. Do đó, sự vận hành của hệ thống pháp luật về quản lý CBCC nói chung, phân cấp quản lý CC nói riêng trên các phương diện xây dựng, thực hiện và áp dụng pháp luật luôn được đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, thể hiện ở hai khía cạnh: i) Chủ trương, đường lối của Đảng về hoàn thiện pháp luật công vụ, CC; ii) Chủ trương, đường lối của Đảng về quản lý đội ngũ CBCC nói chung, phân cấp quản lý CC nói riêng.

Chủ trương, đường lối về công tác cán bộ được Đảng ta nhấn mạnh Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa XII là: *“Xây dựng đội ngũ cán bộ, nhất là cán bộ cấp chiến lược có phẩm chất, năng lực, uy tín, ngang tầm nhiệm vụ, đủ về số lượng, có chất lượng và cơ cấu phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ Tổ quốc...”*; *“Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực, kiên quyết xoá bỏ tệ chạy chức, chạy quyền, ngăn chặn và đẩy lùi tình trạng suy thoái, “tự diễn biến”, “tự chuyển hoá” trong cán bộ, đảng viên...”*; *“Hoàn thiện, chuẩn hoá, đồng bộ các quy định, quy chế, quy trình về công tác cán bộ, Cơ bản bố trí bí thư cấp uỷ cấp tỉnh không là người địa phương và hoàn thành ở cấp huyện; đồng thời khuyến khích thực hiện đối với các chức danh khác; Xây dựng được đội ngũ cán bộ các cấp đáp ứng tiêu chuẩn chức danh, vị trí việc làm và khung năng lực theo quy định...”*; *“Xây dựng được đội ngũ cán bộ các cấp chuyên nghiệp, có chất*

lượng cao, có số lượng, cơ cấu hợp lý, bảo đảm sự chuyển giao thể hệ một cách vững vàng; Cơ bản xây dựng được đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý các cấp, nhất là cấp chiến lược ngang tầm nhiệm vụ...” [2, tr.5, 6]. Chủ trương, đường lối của Đảng về công tác cán bộ tại Đại hội đại biểu lần thứ 12 sẽ có những tác động rất lớn để xây dựng chính sách, pháp luật về công vụ, CC nói chung, quản lý CC nói riêng trong đó có nội dung phân cấp quản lý CC.

Thứ ba, ý thức chính trị cũng có ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC. Nó phản ánh các quan hệ chính trị, kinh tế, xã hội giữa các chủ thể quản lý CC cũng như thái độ của các chủ thể quản lý CC đối với quyền lực nhà nước. Ở nước ta, hệ tư tưởng chính trị thể hiện trong cương lĩnh, đường lối chính trị của Đảng cũng như trong các chính sách, pháp luật của Nhà nước dựa trên nền tảng của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, giữ vai trò chủ đạo trong đời sống tinh thần của xã hội, vì lợi ích của đông đảo các giai cấp, tầng lớp nhân dân lao động. Trong hoạt động thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCN, ý thức chính trị thể hiện, trước hết, ở việc các chủ thể có thẩm quyền quản lý CC áp dụng pháp luật quán triệt, thấm nhuần nhiệm vụ chính trị của mình, lãnh đạo, chỉ đạo thường xuyên, sâu sát quá trình thực hiện, áp dụng pháp luật, giữ nghiêm kỷ luật, kỷ cương. Điều đó sẽ giúp cho hoạt động thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC đạt chất lượng, hiệu quả cao, khơi dậy ý thức, trách nhiệm chính trị của các chủ thể khác trong thực hiện pháp luật về quản lý CC.

Ở Việt Nam hiện nay, phân cấp quản lý CC có hai hệ thống văn bản quy định. Đó là hệ thống văn bản của các tổ chức Đảng ban hành về công tác quản lý cán bộ (trong đó có các chức danh CC lãnh đạo) và hệ thống các văn bản của các cơ quan nhà nước. Điều đó xuất phát từ chủ trương chung Đảng thống nhất quản lý công tác cán bộ và quản lý đội ngũ cán bộ theo nguyên tắc tập trung, dân chủ. Những vấn đề về chủ trương, chính sách đánh giá, bố trí, điều động, sử dụng, đề bạt, khen thưởng, xử lý kỷ luật cán bộ nhất thiết phải

do cấp ủy có thẩm quyền quyết định theo đa số. Đảng trực tiếp quản lý đội ngũ cán bộ, trước hết là cán bộ lãnh đạo chủ chốt của các ngành, các cấp, đi đôi với việc phát huy trách nhiệm của các tổ chức trong hệ thống chính trị.

Do đó, để nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC bên cạnh việc đề cao sự lãnh đạo, chỉ đạo của các cấp ủy Đảng cần xác định rõ vai trò lãnh đạo của Đảng để vừa tuân thủ nguyên tắc Đảng lãnh đạo, đồng thời tuân thủ nguyên tắc tôn trọng pháp luật và tăng cường pháp chế XHCN.

2.3.2. Cách thức tổ chức quyền lực nhà nước và kiểm soát quyền lực nhà nước

Ở Việt Nam, 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. Do đó, tất cả các lĩnh vực QLNN, trong đó có lĩnh vực tổ chức bộ máy, CBCC sẽ được quản lý một cách tập trung, thống nhất trong phạm vi toàn quốc, nhưng không phải là sự tập trung, quan liêu một cách máy móc mà quản lý một cách khoa học, hợp lý, có sự phân công, phối hợp trên cơ sở phân định thẩm quyền rõ ràng giữa các cấp chính quyền và đảm bảo cơ chế kiểm soát quyền lực một cách chặt chẽ trong quá trình thực hiện.

Điều 112, Hiến pháp năm 2013 quy định nguyên tắc xác định nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐP phải dựa “...trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương và của mỗi cấp CQĐP”. Từ quy định này có thể suy ra rằng: những vấn đề gì đã thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nhà nước ở Trung ương sẽ không thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐP, những gì thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp này sẽ không thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp khác. Quy định của Hiến pháp năm 2013 thể hiện rất rõ quan điểm phân định thẩm quyền theo chiều dọc giữa Trung ương và địa phương, giữa CQĐP các cấp.

Trên cơ sở tinh thần, tư tưởng của Hiến pháp năm 2013 về phân công, phân cấp giữa Trung ương và địa phương, Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 lần đầu tiên đã chính thức sử dụng thuật ngữ phân quyền, phân cấp và phân biệt

giữa phân quyền và phân cấp - một hiện tượng gần gũi với phân quyền, nhưng khác nhau về bản chất, coi phân quyền và phân cấp là hình thức để “phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương và của mỗi cấp CQĐP”

Điều 13, Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 cũng quy định, cơ quan nhà nước ở Trung ương, ở địa phương có quyền phân cấp cho CQĐP hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện một cách liên tục, thường xuyên một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của mình căn cứ vào yêu cầu công tác, khả năng thực hiện và điều kiện, tình hình cụ thể của địa phương. Việc phân cấp phải được quy định trong VBQPPL, trong đó xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn phân cấp cho CQĐP hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới, trách nhiệm của cơ quan nhà nước phân cấp và cơ quan nhà nước được phân cấp. Từ đây có thể suy ra rằng, những cơ quan nào không có quyền ban hành VBQPPL thì không có quyền phân cấp trong quản lý CC và căn cứ tình hình cụ thể ở địa phương, cơ quan nhà nước ở địa phương có thể phân cấp tiếp cho CQĐP hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp nhưng phải được sự đồng ý của cơ quan nhà nước đã phân cấp.

Tóm lại, cách thức tổ chức quyền lực và kiểm soát quyền lực nhà nước thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát là cơ sở để hình thành, xác lập mối quan hệ trách nhiệm giữa Trung ương và địa phương, giữa CQĐP các cấp trong QLNN nói chung, quản lý CC nói riêng, nhằm loại trừ những hạn chế của cơ chế tập trung quan liêu bao cấp vốn đã hình thành, tồn tại rất lâu trong QLNN ở nước ta, đáp ứng yêu cầu của KTTT, hội nhập, xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

2.3.3. Kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế

Trong các mối quan hệ của pháp luật, thì mối quan hệ giữa pháp luật và kinh tế là mối quan hệ có một ý nghĩa đặc biệt quan trọng: Sự phát triển kinh tế là nguyên nhân trước hết dẫn đến sự xuất hiện của pháp luật (cũng như của Nhà nước); đồng thời sự phát triển

kinh tế cũng sẽ quyết định đến nội dung, tính chất, hình thức, sự vận động của pháp luật. Pháp luật phụ thuộc vào kinh tế, nhưng có sự tác động ngược trở lại đối với kinh tế, nó có thể thúc đẩy kinh tế phát triển (nếu phù hợp với kinh tế) hoặc kìm hãm sự phát triển của kinh tế (nếu phản ánh không đúng kinh tế). Do đó, khi xem xét, giải quyết các vấn đề pháp luật nói chung, pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCN Việt Nam nói riêng phải xuất phát từ cơ sở kinh tế của nước ta. [42]

Trước năm 1986, nền kinh tế nước ta là nền kinh tế sản xuất nhỏ, mang tính tự cung, tự cấp vận hành theo cơ chế tập trung quakn liêu, bao cấp. Do những sai lầm trong nhận thức về mô hình kinh tế XHCN nên nền kinh tế nước ta thời kỳ đó nghèo nàn, lạc hậu, khủng hoảng trầm trọng kéo dài, đời sống nhân dân vô cùng khó khăn. Đảng và Nhà nước ta xác định muốn thoát khỏi tình trạng này con đường duy nhất là phải đổi mới kinh tế. Sau đại hội Đảng VI năm 1986 nền kinh tế nước ta chuyển sang một hướng đi mới: phát triển kinh tế hàng hoá nhiều thành phần vận động theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng XHCN, hay còn gọi là nền KTTT định hướng XHCN.

Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII đã làm rõ nội hàm nền KTTT định hướng XHCN mà nước ta đang xây dựng. Đó là nền kinh tế vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật của KTTT, đồng thời bảo đảm định hướng XHCN phù hợp từng giai đoạn phát triển của đất nước; là nền KTTT hiện đại và hội nhập quốc tế, có sự quản lý của Nhà nước pháp quyền XHCN, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo nhằm mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”. Với nhận thức như vậy, đổi mới kinh tế là việc tiếp tục thực hiện các giải pháp thúc đẩy chuyển đổi mạnh mẽ nền kinh tế Việt Nam sang KTTT hiện đại và hội nhập quốc tế theo các chuẩn mực được quốc tế thừa nhận, trong đó, trọng tâm là việc Nhà

nước chủ động thay đổi vai trò bảo đảm thực hiện đúng và đủ các chức năng của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường, thay đổi mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường; làm cho thị trường, nhất là thị trường các yếu tố sản xuất hoạt động đầy đủ, không méo mó, không sai lệch và trở thành yếu tố quyết định trong phân bổ nguồn lực xã hội.

Trước những yêu cầu, đòi hỏi phát triển nền KTTT nhu cầu hoàn thiện thể chế kinh tế là cấp thiết, đồng thời là nhu cầu đổi mới, hoàn thiện bộ máy tổ chức, cán bộ của toàn hệ thống chính trị, xác định rõ và thực hiện đúng vị trí, vai trò, chức năng và mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội phù hợp KTTT... Các yêu cầu đổi mới được xác định cụ thể là: (1) Thay đổi tư duy và cách thức quản lý theo kiểu “năng lực Nhà nước đến đâu thì cho người dân và doanh nghiệp làm đến đó”, mà phải quản lý theo yêu cầu phát triển, phục vụ phát triển và vì phát triển; (2) Đẩy mạnh phân cấp giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp CQĐP, giữa cơ quan nhà nước cấp trên và cơ quan nhà nước cấp dưới; (3) Thay đổi theo hướng quản trị thay cho quản lý, nghĩa là: quan hệ giữa CC, cơ quan nhà nước và người dân, doanh nghiệp là quan hệ đối tác bình đẳng; người dân, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội là khách hàng, là đối tác bình đẳng, cùng tham gia giải quyết các vấn đề xã hội và phát triển; (4) Hoạt động của Nhà nước nên được đánh giá theo định hướng kết quả đầu ra, coi người dân và doanh nghiệp là khách hàng, lấy thỏa mãn của khách hàng là thước đo hiệu quả và hiệu lực hoạt động của Nhà nước. Năng lực bộ máy Nhà nước và phương thức quản lý nhà nước phải phù hợp và đáp ứng yêu cầu phát triển; (5) phân bổ hiệu quả các nguồn lực. Các nguồn lực nhà nước được phân bổ theo chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phù hợp cơ chế thị trường; (6) Nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN và năng lực kiến tạo sự phát triển của Nhà nước, cần phát triển đầy đủ thị trường các nhân tố sản xuất để thị trường đóng vai trò quan trọng trong phân bổ vốn đầu tư Nhà nước. Trong đó, có thị trường lao động.

Như vậy việc đẩy mạnh phân cấp, phân quyền nói chung, đẩy mạnh phân cấp quản lý CC nói riêng là một trong những yêu cầu đổi mới trong QLNN để đáp ứng yêu cầu phát triển nền KTTT.

“Mặt khác, cần thấy rằng, tồn tại trong môi trường KTTT nên nền công vụ tất yếu bị “nhiễm” các yếu tố thị trường ở mức độ nhất định, đòi hỏi khi thực hiện công vụ cũng có tính thị trường: tính cạnh tranh, tính trách nhiệm, tính tin cậy, tính chuyên nghiệp, tính hiệu quả...” [42, Tr.151].

Các quy luật, các mối quan hệ trong nền KTTT có những ảnh hưởng quan trọng đến các nội dung quản lý CC. Điều đó đòi hỏi phải có sự thay đổi trong các quy định của pháp luật về phân cấp quản lý CC để đáp ứng yêu cầu phát triển nền KTTT. Do đó, việc hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN là nhu cầu cấp thiết để đổi mới nền công vụ quốc gia đáp ứng yêu cầu phát triển KTTT.

Song song với quá trình xây dựng nền KTTT định hướng XHCN là quá trình hội nhập quốc tế của Việt Nam. Việt Nam một mặt chủ động hội nhập, mặt khác cũng chịu sự tác động mạnh mẽ của xu thế hội nhập và toàn cầu hóa. Hiện nay, Việt Nam đã thiết lập quan hệ ngoại giao với hầu hết các nước, có quan hệ kinh tế - thương mại với hơn 160 nước và 70 vùng lãnh thổ, là thành viên của hầu hết các tổ chức khu vực và quốc tế quan trọng với vị thế và vai trò ngày càng được khẳng định. Điều này có nghĩa là, các quan hệ xã hội mang tính quốc tế, có yếu tố nước ngoài ở nước ta ngày càng nhiều, phong phú và phức tạp. Đòi hỏi hoạt động QLNN nói chung, hoạt động quản lý CC nói riêng cũng phải đổi mới và hoàn thiện để có thể thực hiện được đầy đủ và nghiêm chỉnh những cam kết quốc tế.

Hội nhập quốc tế một mặt giúp Việt Nam tăng cường giao lưu, nghiên cứu, học hỏi kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới về mô hình quản lý CC để bắt nhịp xu hướng phát triển chung của thế giới; mặt khác, đòi hỏi hệ thống QPPL về quản lý CC ở nước ta cũng phải phù hợp với những thống lệ

chung. Chính vì vậy, pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCN Việt Nam cần được hoàn chỉnh theo hướng, áp dụng những thành tựu, mô hình hợp lý về phân cấp quản lý CC của các quốc gia trên thế giới trong điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội Việt Nam hiện nay.

2.3.4. Nhận thức của các cấp, các ngành về phân cấp quản lý công chức

Thực tiễn ở Việt Nam, phân cấp quản lý CC chính là sự chuyển giao thẩm quyền quản lý CC từ chính quyền Trung ương xuống CQĐP, từ cơ quan nhà nước cấp trên xuống cơ quan nhà nước cấp dưới để thực hiện hoạt động quản lý CC sát tình hình thực tiễn, đồng thời, giảm bớt khối lượng công việc cho chính quyền Trung ương để chính quyền Trung ương không phải trực tiếp giải quyết những việc sự vụ mà tập trung vào hoạch định chính sách. Hiện nay, phân cấp quản lý CC trên tất cả các nội dung quản lý CC: tuyển dụng; sử dụng; luân chuyển, điều động; bổ nhiệm, miễn nhiệm; ĐTBĐ; đánh giá; khen thưởng, kỷ luật... đã đang được đẩy mạnh. Tuy nhiên, một số cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương còn chưa nhận thức đầy đủ về tầm quan trọng của phân cấp quản lý CC nên chưa thực sự đẩy mạnh phân cấp hoặc phân cấp một cách hình thức biểu hiện như: một số nội dung về quản lý CC nếu phân cấp cho CQĐP và cơ quan HCNN cấp dưới sẽ thực hiện hiệu quả hơn nhưng chính quyền cấp trên còn ôm đồm, không chuyển giao hoặc chuyển giao thẩm quyền không hoàn toàn. Chẳng hạn giữ lại thẩm quyền quyết định bằng thủ tục hành chính hoặc về kinh phí gây khó khăn và vướng mắc cho CQĐP hoặc CQHCCN cấp dưới trong quá trình thực hiện thẩm quyền được phân cấp. Như vậy, nhận thức của các cấp, các ngành về phân cấp quản lý CC tác động rất lớn đến việc xây dựng pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC.

2.3.5. Năng lực quản lý của cơ quan nhà nước được phân cấp quản lý công chức

Khả năng tiếp nhận, thực thi nhiệm vụ của cơ quan nhà nước được phân cấp sẽ quyết định nội dung, mức độ phân cấp trong pháp luật về phân cấp trong quản lý CC. Để pháp luật về phân cấp quản lý công chức đảm bảo tính

khả thi, hiệu quả thì khi ban hành các quy định pháp luật về phân cấp quản lý CC phải tính đến khả năng, điều kiện của cơ quan được phân cấp. Xem xét, đánh giá khả năng tiếp nhận, thực thi nhiệm vụ của cơ quan nhà nước được phân cấp có đảm bảo để tiếp nhận và thực thi nhiệm vụ được phân cấp hay không? Bởi nếu nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp tương ứng với các nguồn lực và điều kiện cần thiết thì đẩy mạnh phân cấp sẽ phát huy được tính chủ động, sáng tạo, linh hoạt của cơ quan nhà nước được phân cấp trong quản lý CC, góp phần xây dựng đội ngũ CC chuyên nghiệp, hiện đại đáp ứng nhu cầu quản lý nhà nước trong thời kỳ mới vì trên cơ sở phân cấp quản lý CC, người lãnh đạo, quản lý sẽ có quyết định phù hợp trong việc sử dụng, đãi ngộ, bố trí, đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng, kỷ luật... đối với CC. Ngược lại, nếu các nguồn lực và điều kiện cần thiết hiện có của cơ quan được phân cấp không đủ để tiếp nhận nội dung phân cấp sẽ gây khó khăn, vướng mắc cho cơ quan được phân cấp.

2.4. Tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

Tiêu chí đánh giá pháp luật là những tính chất, dấu hiệu làm căn cứ để đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật. Pháp luật chỉ được đánh giá là hoàn thiện khi nó điều chỉnh có hiệu quả các quan hệ xã hội mà nó hướng tới, tác động tới. Việc làm rõ tiêu chí đánh giá pháp luật có ý nghĩa rất quan trọng, đó là cơ sở để đánh giá thực trạng pháp luật hiện hành cũng như đề xuất phương hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật. Căn cứ yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung, yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý CC nói riêng, pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN được đánh giá là hoàn thiện khi đáp ứng các tiêu chí sau:

Thứ nhất, tính thống nhất, đồng bộ

Các QPPL về phân định thẩm quyền quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN phải tạo thành một hệ thống thống nhất, đồng bộ. “Tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật được hiểu là sự phù hợp, đồng bộ trong các quy định pháp luật” [110, tr.69]. Về mặt nội dung, các VBQPPL điều

chính thẩm quyền quản lý đối với cùng một nội dung quản lý CC: Tuyển dụng; sử dụng; ĐTBĐ; đánh giá; thi đua, khen thưởng, hoặc nhiều nội dung quản lý CC khác nhau, đều phải thống nhất trong việc xác lập mô hình quản lý CC phù hợp với mục tiêu phát triển nền hành chính nhà nước. Tránh tình trạng Thông tư trái Nghị định; Nghị định trái Luật; Luật trái Hiến pháp; văn bản do địa phương ban hành trái với văn bản do Trung ương ban hành. Pháp luật về phân cấp quản lý CC phải được thống nhất trong toàn bộ hệ thống VBQPPL có nội dung điều chỉnh về thẩm quyền quản lý CC nói chung, từng nội dung quản lý CC nói riêng. Về phương diện hình thức, tính thống nhất của pháp luật còn được thể hiện qua cấu trúc, cách sắp xếp, phân loại VBQPPL, hiệu lực thi hành của các VBQPPL. Phân cấp quản lý CC chỉ được quy định trong VBQPPL, trường hợp quy định thẩm quyền quản lý CC trong các văn bản không phải là VBQPPL (phân giao nhiệm vụ quản lý CC trong công văn của UBND cấp tỉnh), hoặc do cơ quan không có thẩm quyền ban hành VBQPPL ban hành (Sở Nội vụ cấp tỉnh phân cấp cho phòng Nội vụ cấp huyện) đều là những hành vi vi phạm pháp luật về phân cấp quản lý CC. Tính thống nhất, đồng bộ của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN phải đảm bảo trên hai mức độ, đó là thống nhất trong từng nội dung quản lý CC, thống nhất trong toàn bộ quá trình quản lý CC.

Ngoài ra, khi xem xét tính thống nhất, đồng bộ của pháp luật về phân cấp quản lý CC còn được xem xét trong mối tương quan giữa các ngành luật, giữa luật chung với luật chuyên ngành, giữa luật nội dung và luật hình thức.

Để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của pháp luật về phân cấp quản lý CC đòi hỏi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành VBQPPL phải tuân thủ nguyên tắc pháp chế, đảm bảo đúng thẩm quyền và tính thứ bậc hành chính khi ban hành VBQPPL điều chỉnh thẩm quyền quản lý CC.

Thứ hai, tính toàn diện

Đây là tiêu chí mang tính định lượng và là cơ sở để đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật. Pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN có đầy đủ các QPPL để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh

trong quản lý CC. Tuy nhiên, không phải quan hệ nào phát sinh trong lĩnh vực này cũng cần phải điều chỉnh bằng pháp luật mới là đầy đủ mà Nhà nước chỉ lựa chọn những quan hệ cần thiết để điều chỉnh. Chỉ những quan hệ mang phổ biến, liên quan đến lợi ích nhà nước, lợi ích xã hội, quyền và lợi ích của CC sẽ được điều chỉnh bằng pháp luật. Do đó, khi hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC cần rà soát lại những quan hệ phát sinh trong quản lý CC, đánh giá mức độ quan trọng, phổ biến của các quan hệ này để chọn những quan hệ nào cần được pháp luật điều chỉnh, quan hệ nào có thể điều chỉnh bằng các quy phạm xã hội khác.

Việc đánh giá pháp luật về phân cấp quản lý CC căn cứ vào tình hình thực tế số lượng văn bản, quy mô và phạm vi điều chỉnh của từng VBQPPL và của cả hệ thống VBQPPL có nội dung điều chỉnh về hoạt động quản lý CC nói chung và từng nội dung quản lý CC nói riêng.

Thứ ba, tính khả thi

Pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN phải đảm bảo tính khả thi, nghĩa là đòi hỏi các VBQPPL về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN sau khi ban hành phải được triển khai đi vào cuộc sống. Muốn vậy, pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN phải phù hợp, đáp ứng được các yêu cầu khách quan của thực tiễn hoạt động quản lý CC. Tức là, nó phải được ban hành phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước nói chung, của từng địa phương, từng cấp chính quyền nói riêng ở mỗi thời kỳ nhất định; năng lực quản lý, nguồn lực quản lý của các chủ thể quản lý (không thể phân cấp cho UBND cấp xã tuyển dụng CC cấp xã).

Tính khả thi còn thể hiện ở việc các QPPL được ban hành đúng lúc, kịp thời, đáp ứng các yêu cầu thực tế quản lý CC đặt ra, đồng thời phải phù hợp với cơ chế thực hiện và áp dụng pháp luật hiện hành. Như vậy, tiêu chí đảm bảo tính khả thi của pháp luật đòi hỏi pháp luật về phân cấp quản lý CC được xây dựng, ban hành trên cơ sở thực tiễn khách quan, phù hợp trong mối quan hệ giữa phát triển đội ngũ CC với phát triển kinh tế - xã hội.

Thứ tư, tính minh bạch

Theo từ điển tiếng Việt, minh bạch là “rõ ràng, rành mạch”. Minh bạch là yêu cầu bắt buộc trong QLNN, nó bắt nguồn từ những học thuyết về kiểm soát quyền lực nhà nước. Nếu trong QLNN tính minh bạch không được đề cao, rất dễ xảy ra hiện tượng “mua, bán chính sách”, “cài cắm chính sách” phục vụ “lợi ích nhóm”, “lợi ích cá nhân”. Như vậy, để đảm bảo nguyên tắc thượng tôn pháp luật, tạo niềm tin của nhân dân vào bộ máy nhà nước, pháp luật nói chung, pháp luật về phân cấp quản lý CC nói riêng phải đảm bảo tính minh bạch. Tức là, các quy định về phân định thẩm quyền quản lý CC trong hệ thống CQHCCN phải được quy định một cách rõ ràng, rành mạch, dễ hiểu, hiểu theo một nghĩa duy nhất, nếu là thuật ngữ mới, thuật ngữ có nhiều cách hiểu thì trong VBQPPL phải giải thích từ ngữ, thống nhất cách hiểu để tất cả các QPPL về quản lý CC đều hiểu theo một nghĩa thống nhất, từ đó triển khai thực hiện thống nhất ở các cấp, các ngành.

Khi hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC cần rà soát tất cả các QPPL quy định về thẩm quyền, trình tự thực hiện thẩm quyền của các chủ thể trong quản lý CC.

Thứ năm, được xây dựng ở trình độ kỹ thuật pháp lý cao

“Trình độ kỹ thuật pháp lý trong quá trình xây dựng pháp luật được thể hiện ở việc xây dựng các văn bản pháp luật tuân theo quy trình khoa học nhất, hợp lý nhất” [45, tr.38]. Trình độ kỹ thuật pháp lý thể hiện ở việc xác định nguyên tắc tối ưu được áp dụng trong quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật; xác định chính xác cơ cấu pháp luật và sử dụng ngôn ngữ pháp lý đảm bảo tính cô đọng, logic, chính xác và một nghĩa.

Để đảm bảo pháp luật về phân cấp quản lý CC được xây dựng ở trình độ kỹ thuật pháp lý cao, khi xây dựng các VBQPPL điều chỉnh về thẩm quyền quản lý CC cần nghiên cứu, xác định các quy luật, các hiện tượng chính trị, kinh tế, xã hội để xác định nhu cầu điều chỉnh pháp luật về quản lý CC. Sau khi xác định nhu cầu điều chỉnh phải xác định đúng tính chất, đặc điểm của các

quan hệ phát sinh trong quản lý CC cần điều chỉnh bằng pháp luật. Từ đó lựa chọn được mô hình tối ưu về quản lý CC. Các QPPL về thẩm quyền quản lý CC phải được diễn đạt một cách ngắn gọn, dễ hiểu, lôgic, chính xác, không đa nghĩa. Yêu cầu diễn đạt này xuất phát từ thuộc tính của pháp luật là tính xác định chặt chẽ về mặt hình thức. Pháp luật có tính quy phạm phổ biến nên nó đòi hỏi các quy tắc xử sự chứa đựng trong nó phải được diễn đạt để cho mọi chủ thể đều hiểu chính xác các yêu cầu của Nhà nước thể hiện trọng pháp luật để đảm bảo thống nhất trong việc áp dụng pháp luật.

Thứ sáu, tính hiệu lực, hiệu quả

Hiệu lực là sự thực hiện đúng, có kết quả các chức năng của nền công vụ để đạt được những mục tiêu hoạt động, thực thi nhiệm vụ có trách nhiệm, có thể tin cậy được. Hiệu quả là hoạt động tối ưu, hợp lý, nhanh chóng, toàn diện, phổ biến và có sức thuyết phục. Hiệu quả là kết quả đạt được trong mối quan hệ tương quan với mức chi phí các nguồn lực. [101, tr.72].

Tính hiệu lực của pháp luật về phân cấp quản lý CC thể hiện ở các khía cạnh: Năng lực thực thi và chất lượng hoạt động bộ máy nhà nước, biểu hiện ở sự kết hợp hài hòa giữa các yếu tố thể chế, tổ chức bộ máy, đội ngũ công chức và nguồn lực công; Sự ủng hộ của nhân dân đối với Nhà nước trong quá trình thực hiện chức năng quản lý xã hội. Người dân có sự tin nhiệm, mức độ hài lòng vào CQHCCNN thì chế độ quản lý CC càng dễ đạt được kết quả.

Do đặc điểm tổ chức và nguyên tắc vận hành của hệ thống chính trị. Hiệu quả phân cấp quản lý CC phụ thuộc vào nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng, phụ thuộc vào việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp của các cơ quan nhà nước... Hiệu quả phân cấp quản lý CC được thể hiện trên các phương diện sau: Đạt được mục tiêu đề ra cho pháp luật về phân cấp quản lý CC ở một mức độ nhất định với chi phí nguồn lực càng ít càng tốt; Với mức độ chi phí các nguồn lực nhất định, quản lý CC đạt kết quả càng cao càng tốt; để đạt được mục tiêu đề ra cho hoạt động quản lý CC không chỉ trong

quan hệ với chi phí nguồn lực như tài chính, nhân lực... mà còn trong quan hệ với hiệu quả xã hội.

Giữa hiệu lực, hiệu quả pháp luật về phân cấp quản lý CC luôn có mối liên hệ chặt chẽ, tác động lẫn nhau trong một thể thống nhất. Khi thực hiện thẩm quyền quản lý CC, các chủ thể phải đề cao nguyên tắc hiệu lực và hiệu quả. Mặt khác, tiêu chí quan trọng nhất để đánh giá việc hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC là hiệu quả hoạt động của mỗi CQHCNN và đội ngũ CC.

Kết luận chương 2

Qua nghiên cứu những vấn đề lý luận của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN có thể rút ra những kết luận sau:

1. Lý luận của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với việc xây dựng và thực hiện pháp luật về phân cấp CC trong thực tiễn. Chương 2 của luận án đã làm sâu sắc hơn, toàn diện hơn, chính thể hơn, hệ thống hơn những vấn đề lý luận của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN. Đó là: khái niệm, nguyên tắc phân cấp quản lý CC; khái niệm, đặc điểm, vai trò của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN; điều chỉnh pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN; các yếu tố tác động đến pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN; tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN.

2. Quan điểm về phân cấp quản lý CC là vấn đề lý luận quan trọng đầu tiên của pháp luật về phân cấp quản lý CC. Phân cấp quản lý CC không chỉ là khái niệm phản ánh hoạt động nghiên cứu lý luận mà còn là khái niệm phản ánh hoạt động thực tiễn. Quan niệm về phân cấp quản lý CC được hình thành trên cơ sở nhận thức về phân cấp, về quản lý CC. Phân cấp quản lý CC là sự

phân định thẩm quyền quản lý CC giữa các cấp chính quyền, giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

3. Để điều chỉnh hoạt động phân định thẩm quyền trong quản lý CC, cần phải có một hệ thống cơ sở pháp lý bao gồm các quy định của nhiều ngành luật, nhưng trực tiếp và quan trọng là pháp luật về phân cấp quản lý CC - một bộ phận của Luật Hành chính, bao gồm các nhóm QPPL điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong phân cấp quản lý CC giữa các chủ thể có thẩm quyền và đội ngũ CC, bao gồm phân cấp tuyển dụng CC, phân cấp sử dụng CC, phân cấp ĐTBD CC, phân cấp đánh giá CC, phân cấp khen thưởng, kỷ luật CC.

4. Pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN chịu sự tác động của nhiều yếu tố, bao gồm cả yếu tố chủ quan và yếu tố khách quan. Các yếu tố này tác động đến pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN từ khâu xây dựng pháp luật đến thực hiện pháp luật. Do đó, để hoàn thiện pháp luật cũng như đảm bảo thực hiện pháp luật cần nghiên cứu và làm sáng tỏ các yếu tố tác động này.

5. Mức độ hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN được thể hiện qua sự hoàn thiện cả về mặt nội dung và hình thức của pháp luật. Đó là việc đáp ứng các tiêu chí về: tính thống nhất, đồng bộ; đầy đủ; khả thi; minh bạch; hiệu lực, hiệu quả và được xây dựng ở trình độ kỹ thuật pháp lý cao.

Chương 3

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ CÔNG CHỨC TRONG HỆ THỐNG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

3.1. Thực trạng pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

3.1.1. Thực trạng pháp luật về phân cấp tuyển dụng công chức

Hiện nay, thẩm quyền tuyển dụng CC nằm rải rác trong nhiều VBQPPL. Theo Nghị định số 24/2010/NĐ-CP ngày 15 tháng 3 năm 2010 của Chính phủ (CP) và Thông tư số 13/2010/TT-BNV ngày 30 tháng 12 năm 2010 của Bộ Nội vụ, thẩm quyền tuyển dụng CC trong hệ thống CQHCNN Việt Nam được phân định là: Bộ, cơ quan ngang Bộ tuyển dụng và phân cấp tuyển dụng CC trong cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc quyền quản lý; UBND cấp tỉnh tuyển dụng và phân cấp tuyển dụng CC trong cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc quyền quản lý. Qua nghiên cứu hệ thống VBQPPL có nội dung điều chỉnh về thẩm quyền tuyển dụng CC, NCS có thể khái quát nội dung pháp luật về phân cấp tuyển dụng CC như sau:

a) Phân cấp thẩm quyền xác định và quản lý biên chế CC

Theo Nghị định số 21/2010/NĐ-CP, ngày 08 tháng 3 năm 2010 của CP về quản lý biên chế CC, thẩm quyền quản lý biên chế hành chính của các cơ quan được phân định cụ thể: CP phê duyệt tổng biên chế các CQHCNN ở Trung ương, quy định định mức biên chế hành chính, sự nghiệp thuộc UBND cấp tỉnh; Thủ tướng Chính phủ (TTCP) quyết định chỉ tiêu biên chế hành chính đối với từng Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP và định mức biên chế trong các đơn vị sự nghiệp nhà nước ở Trung ương; Bộ trưởng Bộ Nội vụ giúp CP thống nhất quản lý về biên chế hành chính, sự nghiệp thuộc thẩm quyền quản lý của CP trong phạm vi cả nước; Các Bộ trưởng, Thủ

trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc CP, Chủ tịch UBND cấp tỉnh quản lý biên chế trong Bộ, ngành và địa phương do mình quản lý;

Ngoài ra, theo Nghị định số 21/2010/NĐ-CP, Bộ trưởng Bộ Nội vụ còn có trách nhiệm điều chỉnh biên chế CC trong phạm vi biên chế CC dự phòng được TTCP phê duyệt theo quy định. Theo đó, Bộ trưởng Bộ Nội vụ có trách nhiệm thẩm định trình TTCP phủ xem xét, quyết định điều chỉnh, bổ sung biên chế CC của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP, tổ chức do CP, TTCP thành lập mà không phải là đơn vị sự nghiệp công lập và UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong phạm vi biên chế CC dự phòng được TTCP phê duyệt hàng năm. Điều chỉnh, bổ sung biên chế CC đối với từng Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP, tổ chức do CP, TTCP thành lập mà không phải là đơn vị sự nghiệp công lập và UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương sau khi được TTCP quyết định.

Nghị định 110/2015/NĐ-CP cũng bổ sung trách nhiệm của Bộ trưởng, người đứng đầu cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, tổ chức do CP, TTCP thành lập mà không phải là đơn vị sự nghiệp công lập và Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Cụ thể:

Bộ trưởng, người đứng đầu cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP, tổ chức do CP, TTCP thành lập mà không phải là đơn vị sự nghiệp công lập có trách nhiệm chỉ đạo các cơ quan, tổ chức, đơn vị trực thuộc xây dựng đề án điều chỉnh, bổ sung biên chế CC gửi Bộ Nội vụ thẩm định, tổng hợp trình TTCP xem xét, quyết định;

Chủ tịch UBND cấp tỉnh có trách nhiệm chỉ đạo các cơ quan, tổ chức thuộc UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện xây dựng đề án điều chỉnh, bổ sung biên chế CC gửi Bộ Nội vụ thẩm định, tổng hợp trình TTCP xem xét, quyết định.

Ở địa phương, hầu hết các tỉnh đều xây dựng Quy định về phân cấp công tác tổ chức CBCCVC hoặc phân cấp quản lý CBCCVC. Trong đó, đa phần quy định UBND cấp tỉnh có thẩm quyền giao chỉ tiêu biên chế CC cho các Sở, UBND cấp huyện trong tổng số biên chế được giao.

Như vậy, hiện nay có 5 chủ thể tham gia vào việc quyết định và quản lý biên chế CC trong hệ thống CQHCNN là: CP; TTCP; Bộ Nội vụ; Bộ, cơ quan ngang Bộ; UBND cấp tỉnh.

b) Phân cấp thẩm quyền xác định điều kiện tuyển dụng CC

Hiện nay, thẩm quyền xác định điều kiện tuyển dụng CC trong hệ thống CQHCNN hiện nay thuộc về Quốc hội, thể hiện cụ thể qua Luật Cán bộ, công chức năm 2008. Trong đó, xác định những điều kiện chung, “cứng” để một người có thể nộp đơn xin dự tuyển CC. Bộ Nội vụ ban hành các quy định về chức danh, tiêu chuẩn nghiệp vụ của các ngạch CC. Như vậy, thực chất là Bộ Nội vụ xác định các tiêu chuẩn “cứng” của các ngạch CC như ngạch cán sự, chuyên viên, chuyên viên chính, chuyên viên cao cấp.

Tuy nhiên, để dự tuyển vào các vị trí cụ thể trong hệ thống CQHCNN, ứng viên ngoài đáp ứng những yêu cầu của ngạch còn phải đáp ứng các điều kiện riêng do Bộ, ngành, địa phương quy định. Hiện nay, nhiều địa phương như: Bắc Giang, Bình Dương, Đà Nẵng... đã ban hành quy định về trình tự, thủ tục tuyển dụng CBCC hoặc quy chế tuyển dụng CC. Trong các văn bản này đã cụ thể hóa các điều kiện tuyển dụng để phù hợp với điều kiện thực tế của địa phương mình.

c) Phân cấp thẩm quyền tổ chức tuyển dụng CC

Thẩm quyền tổ chức tuyển dụng CC được phân định cho các CQHCNN như sau:

Bộ Nội vụ, có thẩm quyền kiểm tra, giám sát các kỳ thi tuyển CC do các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP, UBND các cấp và được quyền tuyển dụng CC thuộc Bộ Nội vụ.

Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP được quyền: Thành lập Hội đồng tuyển dụng CC; Tổ chức việc tuyển dụng CC do Bộ trực tiếp quản lý. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP căn cứ vào kết quả thi tuyển, xét tuyển để ra quyết định tuyển dụng.

UBND cấp tỉnh có thẩm quyền: Thành lập Hội đồng tuyển dụng CC; Tổ chức việc tuyển dụng CC theo quy định của pháp luật. Chủ tịch UBND cấp tỉnh căn cứ vào kết quả thi tuyển, xét tuyển để ra quyết định tuyển dụng.

Thực tế hiện nay, các địa phương đã phân cấp mạnh cho Sở Nội vụ và UBND cấp huyện tổ chức tuyển dụng CC làm việc ở các cơ quan chuyên môn làm việc ở cấp tỉnh, cấp huyện bằng hình thức thi tuyển (không xét tuyển) và phân công CC về sở, ban, ngành tỉnh, UBND cấp huyện. Ví dụ: Hậu Giang; Thanh Hóa; Sơn La; Hà Giang; Cần Thơ...

*) Nhận xét chung đối với pháp luật về phân cấp tuyển dụng CC

Việc phân định thẩm quyền của các chủ thể trong tuyển dụng CC như trên tương đối rõ ràng, hợp lý. Thẩm quyền quản lý biên chế và tổ chức tuyển dụng CC không tập trung ở cấp bộ, cấp tỉnh như trước đây mà có thực hiện phân cấp một cách hợp lý. Bên cạnh những ưu điểm còn những hạn chế trong quy định pháp luật về phân cấp tuyển dụng CC như:

Phân cấp quản lý chỉ tiêu biên chế CC hiện nay vẫn mang dấu ấn của cơ chế “xin - cho”, chưa phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của các địa phương. Các đô thị lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, cơ chế quản lý CC như các địa phương khác trong khi điều kiện kinh tế - xã hội khác rất nhiều nên không phát huy được tính chủ động, sáng tạo của các địa phương.

Hiện nay, pháp luật quy định Bộ Nội vụ có thẩm quyền xác định các tiêu chuẩn “cứng” của các ngạch CC như ngạch cán sự, chuyên viên, chuyên viên chính, chuyên viên cao cấp, các cơ quan có thẩm quyền quản lý CC có thẩm quyền quy định những tiêu chuẩn “mềm” nhưng không quy định rõ ràng nên nhiều địa phương đưa ra những quy định không phù hợp với Luật CBCC năm 2008. Luật Cán bộ công chức năm 2008, không có quy định nào quy định người có bằng Đại học tại chức không được thi tuyển CC. Tuy nhiên, nhiều địa phương đưa quy định này gây hạn chế đối tượng dự tuyển.

Pháp luật quy định các cơ quan có thẩm quyền quản lý CC tổ chức tuyển dụng CC và phân cấp tuyển dụng CC trong cơ quan, tổ chức, đơn vị có

thẩm quyền quản lý. Tuy nhiên, không quy định trách nhiệm của cơ quan sử dụng CC trong quy trình tuyển dụng. Theo NCS nên giao trách nhiệm cho cơ quan sử dụng CC, trên cơ sở đề án vị trí việc làm được phê duyệt, xây dựng tiêu chuẩn tuyển dụng, xác định nội dung thi tuyển, hình thức thi, tiêu chí đánh giá. Có như vậy mới đáp ứng nhu cầu sử dụng CC sau tuyển dụng.

3.1.2. Thực trạng pháp luật về phân cấp sử dụng công chức

Nghị định số 24/2010/NĐ-CP xác định nội dung sử dụng CC gồm các mục: bố trí, phân công công tác và chuyển ngạch CC; nâng ngạch CC; điều động, luân chuyển, biệt phái CC; bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, từ chức, miễn nhiệm CC; đánh giá CC. Do đó, khi nghiên cứu thực trạng pháp luật về phân cấp trong sử dụng CC NCS đã nghiên cứu thực trạng pháp luật đối với các nội dung này. Qua nghiên cứu hệ thống VBQPPL có nội dung điều chỉnh về thẩm quyền sử dụng CC, NCS có thể khái quát thẩm quyền sử dụng CC đối với từng nội dung pháp luật về phân cấp sử dụng CC như sau:

a) Phân cấp thẩm quyền bố trí, phân công công tác và chuyển ngạch CC.

Hiện nay, việc phân cấp trong bố trí, sắp xếp CC trong hệ thống CQHCCNN đã cơ bản hợp lý, thẩm quyền bố trí, phân công công tác được giao cho người đứng đầu cơ quan sử dụng CC. Theo đó, người đứng đầu cơ quan sử dụng CC chịu trách nhiệm bố trí, phân công công tác, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ của CC, bảo đảm các điều kiện cần thiết để CC thi hành nhiệm vụ và thực hiện các chế độ, chính sách đối với CC. Việc bố trí, phân công công tác cho CC phải bảo đảm phù hợp giữa quyền hạn và nhiệm vụ được giao với chức danh, chức vụ và ngạch CC được bổ nhiệm. Ngoài ra, CC được bố trí công tác ở những vị trí phải thực hiện định kỳ chuyển đổi vị trí công tác thực hiện theo quy định của pháp luật.

Như vậy thẩm quyền bố trí, phân công công tác được gắn với cơ quan trực tiếp sử dụng CC. Quy định như vậy góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng CC, giúp cơ quan trực tiếp sử dụng CC chủ động trong việc bố trí, sắp xếp CC theo nhu cầu công việc và theo năng lực, sở trường của CC.

Theo Điều 28, Nghị định số 24/2010/NĐ-CP, “việc chuyển ngạch CC được thực hiện khi CC thay đổi vị trí việc làm hoặc theo quy định mà ngạch CC đang giữ không phù hợp với yêu cầu ngạch CC của vị trí việc làm mới. CC chuyển ngạch phải đáp ứng tiêu chuẩn chuyên môn, nghiệp vụ của ngạch được chuyển. Người đứng đầu cơ quan HCNN phải căn cứ quy định tại Điều 43, Luật CBCC quyết định chuyển ngạch CC theo thẩm quyền được giao nhưng khi chuyển ngạch không được kết hợp nâng ngạch, nâng bậc lương.” Như vậy, chuyển ngạch CC thuộc thẩm quyền của người đứng đầu CQHC, tuy nhiên, khi chuyển ngạch không được kết hợp nâng ngạch, nâng bậc lương.

b) Phân cấp thẩm quyền thực hiện nâng ngạch CC

Theo quy định hiện hành, các cơ quan quản lý CC tổng hợp danh sách CC có đủ tiêu chuẩn, điều kiện đăng ký dự thi nâng ngạch, có văn bản gửi cơ quan tổ chức thi nâng ngạch theo quy định và chịu trách nhiệm về các tiêu chuẩn, điều kiện của CC dự thi nâng ngạch. Riêng đối với kỳ thi nâng ngạch chuyên viên cao cấp và tương đương, cơ quan quản lý CC phải gửi hồ sơ đăng ký dự thi của từng CC để cơ quan tổ chức thi nâng ngạch thẩm định và quản lý. Hiện nay, thẩm quyền tổ chức thi nâng ngạch CC trong hệ thống CQHCCNN được quy định như sau:

Bộ Nội vụ chủ trì tổ chức thi nâng ngạch CC từ ngạch chuyên viên và tương đương lên ngạch chuyên viên chính và tương đương; từ ngạch chuyên viên chính và tương đương lên ngạch chuyên viên cao cấp và tương đương trong các cơ quan nhà nước, các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước; Đối với việc nâng ngạch chuyên viên cao cấp và tương đương, căn cứ kết quả kỳ thi nâng ngạch, Bộ Nội vụ ra quyết định bổ nhiệm ngạch và xếp lương cho CC trúng tuyển theo quy định.

UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thành lập hội đồng thi nâng ngạch CC từ ngạch nhân viên lên ngạch cán sự và tương đương; từ ngạch nhân viên, cán sự và tương đương lên ngạch chuyên viên và tương đương đối với CC thuộc phạm vi quản lý.

Nghiên cứu Quyết định phân cấp về quản lý CC của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, NCS thấy Sở Nội vụ cấp tỉnh thường có thẩm quyền trong thi nâng ngạch CC thuộc thẩm quyền cấp tỉnh như sau: Trình UBND tỉnh ban hành kế hoạch thi nâng ngạch CC của tỉnh; Trình Chủ tịch UBND tỉnh thành lập hội đồng thi nâng ngạch, tổ chức thi tuyển, phê duyệt kết quả thi nâng ngạch CC của tỉnh; Căn cứ kết quả thi nâng ngạch CC được Chủ tịch UBND tỉnh phê duyệt, ban hành quyết định bổ nhiệm ngạch cho CC trúng tuyển (đây chính là nội dung chính quyền cấp tỉnh thực hiện sự ủy quyền của Bộ Nội vụ).

Việc phân định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan có thẩm quyền trong thi nâng ngạch như hiện nay khá rõ ràng, không có sự chồng chéo, trùng lặp với hai hình thức phân định thẩm quyền là tập trung và ủy quyền.

c) Phân cấp thẩm quyền điều động, luân chuyển, biệt phái CC

Theo quy định hiện nay, thẩm quyền điều động, luân chuyển, biệt phái CC trong hệ thống CQHCCNN áp dụng theo quy định chung của Nhà nước. Đó là, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị được phân công, phân cấp quản lý CC có thẩm quyền quyết định việc điều động, luân chuyển, biệt phái CC thuộc quyền quản lý của mình.

Ở địa phương, qua nghiên cứu các Quyết định của UBND cấp tỉnh về phân cấp quản lý CC, NCS thấy có một xu hướng phân cấp như sau:

UBND tỉnh quyết định tiếp nhận, điều động, biệt phái, luân chuyển đối với các đối tượng sau đây: Giám đốc sở, Phó Giám đốc sở sau khi có ý kiến bằng văn bản của Ban Cán sự Đảng UBND tỉnh;

Sở Nội vụ quyết định điều động, luân chuyển, biệt phái CC trong các cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh. Điều động, luân chuyển, biệt phái CC từ cơ quan chuyên môn của UBND huyện đến huyện khác trong tỉnh.

Việc điều động CC được thực hiện trong các trường hợp: Theo yêu cầu nhiệm vụ cụ thể; Chuyển đổi vị trí công tác theo quy định của pháp luật; Theo

quy hoạch, kế hoạch sử dụng CC trong cơ quan, tổ chức, đơn vị và giữa các cơ quan, tổ chức, đơn vị theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền.

Việc luân chuyển CC chỉ thực hiện đối với CC giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý và trong quy hoạch vào các chức vụ lãnh đạo, quản lý cao hơn. Các trường hợp thực hiện việc luân chuyển CC: Theo yêu cầu nhiệm vụ, quy hoạch, kế hoạch sử dụng CC của cơ quan, tổ chức, đơn vị; Luân chuyển giữa Trung ương và địa phương, giữa các ngành, các lĩnh vực theo quy hoạch nhằm tiếp tục rèn luyện, ĐTBĐ CC lãnh đạo, quản lý.

Việc biệt phái CC được thực hiện trong các trường hợp: Theo nhiệm vụ đột xuất, cấp bách; Để thực hiện công việc chỉ cần giải quyết trong một thời gian nhất định. Như vậy thẩm quyền điều động, luân chuyển, biệt phái CC được gắn với cơ quan trực tiếp sử dụng CC. Quy định như vậy góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng CC giúp cơ quan trực tiếp sử dụng CC chủ động trong việc bố trí, sắp xếp CC theo nhu cầu công việc và theo năng lực, sở trường của CC.

d) Phân cấp thẩm quyền bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, từ chức, miễn nhiệm CC

Theo quy định hiện hành, thẩm quyền bổ nhiệm các chức danh CC lãnh đạo trong hệ thống các CQHCCNN như sau:

TTCP có thẩm quyền quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thứ trưởng các Bộ, cấp phó của cơ quan ngang Bộ, Tổng cục trưởng Tổng cục thuộc Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ.

Đối với những chức danh CC do các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND cấp tỉnh trình TTCP để bổ nhiệm phải được Bộ Nội vụ thẩm định về hồ sơ nhân sự trước khi trình TTCP quyết định. Nhóm các chức danh CC này do Ban Bí thư quyết định.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ: Theo quy định Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có thẩm quyền quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức CC lãnh đạo trong cơ quan mình như sau: Trình TTCP bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thứ trưởng; cấp phó của cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính

Phủ; Quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu các tổ chức, đơn vị thuộc cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ bao gồm: tổng cục và tổ chức tương đương, cục, vụ, thanh tra, văn phòng, các đơn vị sự nghiệp công lập và phòng trong vụ thuộc Bộ, Thanh tra Bộ, Văn phòng Bộ.

Việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các chức danh CC lãnh đạo, quản lý nêu trên thuộc Bộ thực hiện theo đúng quy định của Đảng và quy định của pháp luật.

Chủ tịch UBND cấp tỉnh: có thẩm quyền quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Giám đốc, Phó Giám đốc các Sở, Thủ trưởng, cấp phó của các cơ quan ngang Sở sau khi có thông báo của Ban Thường vụ Tỉnh ủy.

Giám đốc Sở, thủ trưởng cơ quan ngang Sở: có thẩm quyền quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức trưởng các đơn vị thuộc và trực thuộc Sở trừ những chức danh do Phó Giám đốc sở kiêm nhiệm.

Chủ tịch UBND cấp huyện: có thẩm quyền quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Trưởng phòng, Phó Trưởng phòng, Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện sau khi có thông báo của Thường vụ Huyện ủy.

*) Nhận xét chung đối với pháp luật về phân cấp sử dụng CC

Việc quy định thẩm quyền của các chủ thể trong bổ nhiệm, miễn nhiệm, từ chức khá rõ ràng là hành lang pháp lý đầy đủ để việc bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, từ chức, miễn nhiệm CC trong cơ quan hành chính thực hiện. Theo tinh thần phân cấp mạnh cho địa phương đã xóa bỏ cơ chế thỏa thuận giữa Bộ và đề cao trách nhiệm cá nhân của Chủ tịch UBND cấp tỉnh trong việc bổ nhiệm CBCC thuộc thẩm quyền quản lý của mình. Tuy nhiên, với cơ chế phân cấp như thế này đơn vị trực tiếp sử dụng CC sẽ bị động, việc bổ nhiệm CC phần lớn phụ thuộc vào cơ quan tổ chức có thẩm quyền, cấp có thẩm quyền. Ngoài ra, pháp luật về phân cấp sử dụng CC còn một số hạn chế như:

Trong Luật Cán bộ, công chức năm 2008 giao Bộ Nội vụ xây dựng, trình CP, TTCP quy định về bổ nhiệm, bổ nhiệm lại... đối với CC. Tuy nhiên, Nghị định số 24/2010/NĐ-CP của Chính phủ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý CC chưa đưa ra quy định “khung” về tiêu chuẩn bổ nhiệm đối với CC lãnh đạo, quản lý mà chỉ nêu nguyên tắc “Đạt tiêu chuẩn, điều kiện của chức vụ, chức danh được bổ nhiệm theo quy định của cơ quan có thẩm quyền”. Theo đó, các Bộ, ngành và UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đều ban hành Quy chế bổ nhiệm CBCC thuộc thẩm quyền của mình. Do chỉ căn cứ vào phân cấp của Chính phủ, Nghị quyết về công tác cán bộ của Đảng ủy cấp trên và cùng cấp (nếu có), nên xảy ra tình trạng cùng một chức vụ như nhau nhưng tiêu chuẩn ở các cơ quan được quy định khác nhau. Ví dụ: Trước năm 2017, Bộ Nội vụ quy định từ Trưởng phòng đến Phó Vụ trưởng phải là chuyên viên chính, Vụ trưởng phải là chuyên viên cao cấp. Trong khi đa số các cơ quan không yêu cầu Phó Vụ trưởng phải là chuyên viên chính mà tiêu chuẩn này chỉ đặt ra đối với chức danh Vụ trưởng như Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Đối với Bộ Công Thương, tiêu chuẩn cho tất cả các chức danh lãnh đạo cấp vụ, cấp phòng chỉ nêu chung chung là “có trình độ quản lý hành chính nhà nước” - một tiêu chuẩn không khó để CC đạt được; Bộ Tư pháp quy định Vụ trưởng và tương đương ở một số đơn vị phải đạt trình độ Tiến sỹ Luật học...

Về hình thức và thẩm quyền ban hành VBQPPL quy định tiêu chuẩn cũng khác nhau. Tiêu chuẩn lãnh đạo cấp Sở của ngành Nông nghiệp và Phát triển nông thôn được điều chỉnh bởi Thông tư số 27/2015/TT-BNNPTNT ngày 07/8/2015 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Quy định tiêu chuẩn chức danh Giám đốc, Phó Giám đốc Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thuộc UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; hoặc tiêu chuẩn Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường do Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định tại Thông tư số 29/2011/TT-BTNMT ngày 22/11/2010 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường Quy định về Tiêu

chuẩn chức danh Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường; còn hầu hết các Sở, ngành khác thì việc bổ nhiệm lãnh đạo cấp Sở căn cứ vào quy trình, tiêu chuẩn do UBND cấp tỉnh quy định.

Bộ Nội vụ quy định yêu cầu, tiêu chuẩn, chức trách, nhiệm vụ của các ngạch CC được áp dụng thống nhất trong toàn quốc và tiêu chuẩn đối với các ngạch CC khác nhau là khác nhau; trong khi quy định ngạch CC đang giữ đối với người được bổ nhiệm cùng một chức vụ (hoặc chức vụ tương đương) lại khác nhau, thậm chí khác nhau rất xa ở từng cơ quan, đơn vị. Hiện nay tiêu chuẩn Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường (đạt tiêu chuẩn chuyên môn nghiệp vụ ngạch chuyên viên chính và tương đương trở lên) thấp hơn tiêu chuẩn Trưởng phòng thuộc Bộ Nội vụ (đã được bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên chính hoặc các chức danh nghề nghiệp tương đương). Tiêu chuẩn cao hay thấp sẽ dẫn đến việc công chức được bổ nhiệm ở độ tuổi nào, ví dụ nếu chiếu theo quy định về tiêu chuẩn Trưởng phòng phải là chuyên viên chính, thì khó có CC giữ chức vụ Trưởng phòng ở tuổi 30, chứ chưa nói tới Vụ trưởng (hay Giám đốc Sở).

Các quy định về điều kiện bổ nhiệm CC lãnh đạo, quản lý về cơ bản đã tạo ra được khung pháp lý để các Bộ, ngành, địa phương đưa ra các quy định cụ thể, phù hợp. Tuy nhiên, thực tế là một số cơ quan đặt thêm các điều kiện bổ nhiệm CC lãnh đạo, quản lý không thật sự phù hợp như: quy định CC phải giữ chức vụ thấp hơn liền kề chức vụ được xem xét bổ nhiệm (đối với Trưởng phòng trở lên); phải được đưa vào quy hoạch của cấp có thẩm quyền, thậm chí phải có thời gian nhất định được đưa vào quy hoạch tính đến khi bổ nhiệm...

3.1.3. Thực trạng pháp luật về phân cấp đào tạo, bồi dưỡng công chức

Nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập trong công tác ĐTBĐ CBCCVC, ngày 01/9/2017, Chính phủ đã ban hành Nghị định 101/2017/NĐ-CP quy định về ĐTBĐ CBCCVC. Trong đó, phân biệt rõ nội dung đào tạo và nội dung bồi dưỡng. Theo đó, thẩm quyền quản lý ĐTBĐ CC cũng được quy định rất rõ ràng, cụ thể:

a) Phân cấp thẩm quyền quản lý trong đào tạo CC

Việc đào tạo CC thực hiện theo quy định của pháp luật về giáo dục và đào tạo, phù hợp với kế hoạch ĐTBĐ, đáp ứng quy hoạch nguồn nhân lực của cơ quan, đơn vị.

b) Phân cấp thẩm quyền quản lý trong bồi dưỡng CC

Thứ nhất, thẩm quyền quản lý chương trình bồi dưỡng được quy định như sau:

“1. Cơ quan có thẩm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam quản lý và hướng dẫn cụ thể về chương trình bồi dưỡng lý luận chính trị.

2. Bộ Quốc phòng chủ trì, phối hợp với Bộ Công an quản lý và hướng dẫn cụ thể về chương trình bồi dưỡng kiến thức quốc phòng và an ninh.

3. Bộ Nội vụ quản lý chương trình bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước theo tiêu chuẩn ngạch CC; chương trình bồi dưỡng kiến thức QLNN trước khi bổ nhiệm chức vụ lãnh đạo, quản lý.

4. Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP, tổ chức chính trị - xã hội ở Trung ương, UBND cấp tỉnh quản lý các chương trình bồi dưỡng theo yêu cầu của vị trí việc làm, kiến thức, kỹ năng chuyên ngành cho CBCCCVC thuộc thẩm quyền quản lý.

5. Các chương trình bồi dưỡng quy định tại các khoản 1, 2 và 4 Điều này phải có ý kiến thống nhất của Bộ Nội vụ trước khi ban hành.”

Thứ hai, thẩm quyền biên soạn, thẩm định, phê duyệt chương trình, tài liệu bồi dưỡng cũng được phân định rất rõ, cụ thể:

Cơ quan quản lý chương trình sẽ có thẩm quyền tổ chức biên soạn, thẩm định, phê duyệt chương trình thuộc thẩm quyền quản lý.

Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Học viện Hành chính Quốc gia, Trường Chính trị các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, các cơ sở ĐTBĐ CBCC của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP, tổ chức chính trị - xã hội ở Trung ương (sau đây gọi chung là cơ sở ĐTBĐ); học viện, viện nghiên cứu, trường đại học, trường cao đẳng, trường trung cấp (sau đây gọi

chung là cơ sở đào tạo, nghiên cứu); các cơ quan, đơn vị biên soạn tài liệu các chương trình được cấp có thẩm quyền giao tổ chức bồi dưỡng và tổ chức thẩm định hoặc phê duyệt tài liệu bồi dưỡng được giao biên soạn”.

Trách nhiệm của các chủ thể cũng được quy định rõ, theo đó:

Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan có thẩm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam, người đứng đầu các tổ chức chính trị - xã hội ở Trung ương, Chủ tịch UBND cấp tỉnh thành lập Hội đồng thẩm định các chương trình thuộc thẩm quyền quản lý.

Giám đốc Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Giám đốc Học viện Hành chính Quốc gia, người đứng đầu các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng, cơ sở đào tạo, nghiên cứu, các cơ quan, đơn vị thành lập hoặc trình cấp có thẩm quyền thành lập Hội đồng thẩm định tài liệu bồi dưỡng, được giao biên soạn.

Tài liệu sau khi được thẩm định, sẽ được ban hành và hướng dẫn theo thẩm quyền, cụ thể:

“1. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc CP, cơ quan có thẩm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam, người đứng đầu các tổ chức chính trị - xã hội ở Trung ương, Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định ban hành và hướng dẫn thực hiện chương trình thuộc thẩm quyền quản lý.

2. Giám đốc Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh; Giám đốc Học viện Hành chính Quốc gia; người đứng đầu các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng, cơ sở đào tạo, nghiên cứu, các cơ quan, đơn vị quyết định ban hành hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành tài liệu bồi dưỡng được giao biên soạn.”

Thứ ba, thẩm quyền về tổ chức bồi dưỡng

Tránh tình trạng chồng chéo, phân cấp không rõ ràng trong thực hiện hoạt động bồi dưỡng CBCCVC, Nghị định 101/2017/NĐ-CP đã quy định rất rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể thực hiện hoạt động bồi dưỡng, cụ thể:

Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh tổ chức bồi dưỡng các chương trình: Chương trình bồi dưỡng lý luận chính trị theo tiêu chuẩn chức vụ lãnh đạo, quản lý cấp huyện và tương đương; cấp sở và tương đương; cấp vụ và tương đương; Thứ trưởng và tương đương; Chương trình nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, phương pháp sư phạm cho giảng viên lý luận chính trị trong hệ thống cơ sở ĐTBĐ, cơ sở đào tạo, nghiên cứu; Chương trình bồi dưỡng lý luận chính trị theo tiêu chuẩn ngạch công chức, tiêu chuẩn chức danh CBCCVC; Chương trình bồi dưỡng khác do cấp có thẩm quyền giao.

Học viện Hành chính Quốc gia tổ chức bồi dưỡng các chương trình: Chương trình bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước trước khi bổ nhiệm chức vụ lãnh đạo, quản lý cấp huyện và tương đương, cấp sở và tương đương, cấp vụ và tương đương, Thứ trưởng và tương đương; Chương trình bồi dưỡng kiến thức QLNN theo tiêu chuẩn ngạch chuyên viên cao cấp và tương đương; Chương trình nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, phương pháp sư phạm cho giảng viên QLNN trong hệ thống cơ sở ĐTBĐ, cơ sở đào tạo, nghiên cứu;

Chương trình bồi dưỡng khác do cấp có thẩm quyền giao.

Trường Chính trị tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tổ chức bồi dưỡng các chương trình sau: Chương trình bồi dưỡng lý luận chính trị theo tiêu chuẩn chức vụ lãnh đạo, quản lý cấp phòng và tương đương; Chương trình bồi dưỡng kiến thức QLNN trước khi bổ nhiệm chức vụ lãnh đạo, quản lý cấp phòng và tương đương; Chương trình bồi dưỡng kiến thức QLNN theo tiêu chuẩn ngạch cán sự và tương đương; ngạch chuyên viên và tương đương; ngạch chuyên viên chính và tương đương; Chương trình bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng lãnh đạo, quản lý cấp xã; Chương trình bồi dưỡng khác do cấp có thẩm quyền giao.

Cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, tổ chức chính trị - xã hội ở Trung ương tổ chức bồi dưỡng các chương trình sau: Chương trình bồi dưỡng kiến thức QLNN

trước khi bổ nhiệm chức vụ lãnh đạo, quản lý cấp phòng và tương đương; Chương trình bồi dưỡng kiến thức QLNN theo tiêu chuẩn ngạch cán sự và tương đương; ngạch chuyên viên và tương đương; ngạch chuyên viên chính và tương đương; Chương trình bồi dưỡng khác do cấp có thẩm quyền giao.

Cũng theo đó, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP, tổ chức chính trị - xã hội ở Trung ương, UBND cấp tỉnh quyết định giao nhiệm vụ tổ chức thực hiện chương trình bồi dưỡng theo tiêu chuẩn chức danh nghề nghiệp; chương trình bồi dưỡng theo yêu cầu của vị trí việc làm, kiến thức, kỹ năng chuyên ngành của viên chức cho các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng, cơ sở đào tạo, nghiên cứu có đủ điều kiện theo quy định thuộc thẩm quyền quản lý và gửi danh sách về Bộ Nội vụ để tổng hợp, theo dõi, quản lý.

*) Nhận xét chung đối với pháp luật về phân cấp ĐTBĐ CC

Nhìn chung, những quy định mới trong Nghị định 101/2017/NĐ-CP quy định về ĐTBĐ CBCCVC đã cơ bản khắc phục được những tồn tại, hạn chế trong quản lý công tác ĐTBĐ trước đây. Việc phân công, phân cấp chức năng, nhiệm vụ cụ thể rõ ràng cho từng cấp, từng cơ sở bồi dưỡng giúp việc triển khai thực hiện công tác bồi dưỡng CBCCVC được thông suốt, tránh chồng chéo góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả. Tuy nhiên, việc phân cấp ĐTBĐ chưa phù hợp với điều kiện, năng lực nhiều địa phương. Quy định tất cả Trường Chính trị các tỉnh, thành phố; trường ĐTBĐ CBCC các bộ, ngành được thực hiện Chương trình bồi dưỡng kiến thức QLNN trước khi bổ nhiệm chức vụ lãnh đạo, quản lý cấp phòng và tương đương; ngạch chuyên viên chính và tương đương chưa hợp lý, nhiều đơn vị không có đủ năng lực thực hiện, phải đi thuê các cơ sở ĐTBĐ khác dẫn đến hiệu quả không cao, chất lượng ĐTBĐ không đảm bảo.

3.1.4. Thực trạng pháp luật về phân cấp đánh giá công chức

a) Phân cấp thẩm quyền xác định nội dung đánh giá

Tại Khoản 1 và 2, Điều 56, Luật Cán bộ, công chức 2008 quy định nội dung đánh giá CC gồm: Chấp hành đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng

và pháp luật của Nhà nước; Phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, tác phong và lễ lối làm việc; Năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ; Tiến độ và kết quả thực hiện nhiệm vụ; Tinh thần trách nhiệm và phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ; Thái độ phục vụ nhân dân.

Ngoài những quy định tại khoản 1 Điều này, CC lãnh đạo, quản lý còn được đánh giá theo các nội dung sau đây: Kết quả hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao lãnh đạo, quản lý; Năng lực lãnh đạo, quản lý; Năng lực tập hợp, đoàn kết CC.

Như vậy, thẩm quyền xác định nội dung đánh giá thuộc về Quốc hội. Việc quy định như vậy để thống nhất nội dung đánh giá, đảm bảo sự khách quan, thống nhất trong công tác đánh giá CC trong cả bộ máy nhà nước. Trên cơ sở nội dung đánh giá CC, các cơ quan có thẩm quyền quản lý CC sẽ ban hành quy định về tiêu chí đánh giá, xếp loại CC.

b) Phân cấp thẩm quyền tổ chức và quyết định kết quả đánh giá

Chính phủ đã ban hành Nghị định số 56/2015/NĐ-CP ngày 09 tháng 6 năm 2015 của Chính phủ về đánh giá và phân loại CBCCVN, trong đó có những quy định cụ thể về nguyên tắc đánh giá, trình tự, thủ tục đánh giá, căn cứ đánh giá, thời điểm đánh giá, nội dung đánh giá. Điểm mới của Nghị định này quy định rõ về thẩm quyền đánh giá, tiêu chí phân loại. Theo đó, “1. Người đứng đầu trực tiếp đánh giá, phân loại đối với cấp phó của người đứng đầu và công chức thuộc quyền quản lý của mình, chịu trách nhiệm về kết quả đánh giá, phân loại. 2. Việc đánh giá người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị do người đứng đầu cơ quan cấp trên quản lý trực tiếp thực hiện và chịu trách nhiệm về kết quả đánh giá, phân loại.”

c) Phân cấp thẩm quyền xác định tiêu chí phân loại đánh giá CC

Thẩm quyền xác định tiêu chí phân loại đánh giá CC thuộc Chính phủ để đảm bảo tính thống nhất trong đánh giá CC. Chính phủ đã quy định khá rõ tiêu chí phân loại đánh giá CC với 4 mức độ: hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ;

hoàn thành tốt nhiệm vụ; hoàn thành nhiệm vụ nhưng còn hạn chế về năng lực và không hoàn thành nhiệm vụ.

*) Nhận xét chung đối với pháp luật về phân cấp đánh giá CC.

Nhìn chung pháp luật về phân cấp quản lý CC đã kịp thời thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, với đặc điểm đội ngũ CC Việt Nam và với xu hướng phát triển của pháp luật CC các nước trên thế giới. Việc phân định thẩm quyền trong đánh giá CC đã rất rõ ràng. Việc quy định rõ và gắn trách nhiệm rõ ràng cho các chủ thể tham gia đánh giá CC góp phần giúp kết quả đánh giá chính xác, khách quan hơn. Tuy nhiên, cơ quan sử dụng CC chưa được tự chủ trong xác định nội dung và tiêu chí đánh giá. Do đó, các tiêu chí đánh giá còn chung chung, chưa thực sự đề cao chất lượng, khối lượng hoàn thành các công việc cụ thể các công việc cụ thể của CC theo từng vị trí việc làm, những tiêu chí đánh giá CC hiện nay thường là những “tiêu chí cứng” do Bộ Nội vụ quy định mà có rất ít các “tiêu chí mềm” do Bộ, ngành và địa phương quy định. Thủ trưởng cơ quan sử dụng CC chưa có vai trò lớn trong việc xử lý kết quả đánh giá. Do quy định về xử lý kết quả đánh giá chưa chặt chẽ nên người làm tốt chưa được khen thưởng, thăng tiến đúng mức; người làm kém ít bị xem xét bố trí, sắp xếp lại công việc hoặc xử lý kỷ luật, làm cho việc đánh giá CC hàng năm trở thành công việc mang tính thủ tục, hình thức và kém hiệu quả.

3.1.5. Thực trạng pháp luật về phân cấp khen thưởng, kỷ luật công chức

a) Phân cấp thẩm quyền khen thưởng CC

Cơ sở pháp lý điều chỉnh phân cấp trong công tác khen thưởng CC: Luật Thi đua khen thưởng năm 2005; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi đua, khen thưởng năm 2013; Nghị định 42/2010/NĐ-CP ngày 15 tháng 4 năm 2010 của Chính phủ về việc quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Thi đua, khen thưởng và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi đua, khen thưởng; Nghị định số 39/2012/NĐ-CP ngày 27 tháng 4 năm 2012 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số

42/2010/NĐ-CP ngày 15 tháng 4 năm 2010 của Chính phủ về việc quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Thi đua, khen thưởng và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi đua, khen thưởng; Nghị định số 65/2014/NĐ-CP ngày 01 tháng 7 năm 2014 của Chính phủ về quy định chi tiết thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi đua, khen thưởng năm 2013;

Nghiên cứu hệ thống pháp luật điều chỉnh hoạt động khen thưởng CC, NCS có thể khái quát thực trạng pháp luật về phân cấp khen thưởng CC như sau:

Chính phủ thống nhất QLNN về công tác thi đua, khen thưởng trong phạm vi cả nước; Các Bộ, cơ quan ngang Bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, thực hiện QLNN về thi đua, khen thưởng theo quy định của pháp luật; UBND các cấp thực hiện QLNN về thi đua, khen thưởng trong phạm vi địa phương mình theo quy định của pháp luật; Sở Nội vụ tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương là cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh tham mưu cho UBND tỉnh QLNN về công tác thi đua, khen thưởng trong phạm vi địa phương theo quy định và thẩm quyền được giao.

Hiện nay, các chủ thể có thẩm quyền quyết định các hình thức khen thưởng đối với CC trong các CQHCCNN bao gồm: Chủ tịch nước; Chính phủ; Thủ tướng Chính phủ; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ; Chủ tịch UBND cấp tỉnh; thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh; Chủ tịch UBND cấp huyện; Chủ tịch UBND cấp xã. Thẩm quyền cụ thể như sau:

- Chủ tịch nước quyết định tặng huân chương, huy chương, “giải thưởng Hồ Chí Minh”, “Giải thưởng Nhà nước”, danh hiệu vinh dự nhà nước.
- Chính phủ tặng “cờ thi đua của Chính phủ”.
- Thủ tướng Chính phủ tặng danh hiệu “Chiến sỹ thi đua toàn quốc”, “Bằng khen của Thủ tướng Chính phủ”.

- Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch UBND cấp tỉnh tặng bằng khen, giấy khen, cờ thi đua, danh hiệu Chiến sỹ thi đua cấp bộ, ngành, tỉnh.

- Chủ tịch UBND cấp huyện quyết định khen thưởng CC thuộc huyện.

- Chủ tịch UBND cấp xã quyết định tặng giấy khen, danh hiệu thi đua đối với CC xã.

b) Phân cấp thẩm quyền kỷ luật CC

Theo Nghị định 34/2011/NĐ-CP quy định về xử lý kỷ luật đối với CBCC, thẩm quyền kỷ luật CC được quy định đối với từng nhóm đối tượng, cụ thể như sau:

Thứ nhất, đối với CC lãnh đạo, quản lý: Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định kỷ luật đối với CC lãnh đạo do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm; Bộ trưởng xem xét, quyết định kỷ luật đối với CC lãnh đạo do Bộ trưởng bổ nhiệm; Chủ tịch UBND các cấp xem xét, quyết định kỷ luật đối với CC do Chủ tịch UBND các cấp bổ nhiệm. Còn đối với các đối tượng CC lãnh đạo khác, căn cứ vào phân cấp quản lý thì CC giữ chức vụ thuộc cấp nào bổ nhiệm thì người đứng đầu cấp đó sẽ xem xét, quyết định các hình thức kỷ luật.

Đối với CC chức vụ lãnh đạo, quản lý áp dụng các hình thức: Khiển trách; Cảnh cáo; Hạ bậc lương; Giáng chức; Cách chức; Buộc thôi việc.

Thứ hai, đối với CC không giữ chức vụ lãnh đạo, thẩm quyền xử lý kỷ luật như sau: CC thuộc cơ quan Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ bị xử lý kỷ luật thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ xem xét và ra quyết định kỷ luật; CC thuộc cơ quan, đơn vị, tổ chức trực thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ vị phạm kỷ luật thì người đứng đầu cơ quan, đơn vị, tổ chức sẽ xem xét và ra quyết định xử lý kỷ luật theo thẩm quyền được phân cấp. Trường hợp CC ở ngạch chuyên viên chính trở lên bị xử lý kỷ luật bằng hình thức hạ bậc lương, hạ ngạch, buộc thôi việc thì sau khi Hội đồng kỷ luật có kiến nghị về hình thức

kỷ luật, căn cứ vào thẩm quyền được phân cấp, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị ra quyết định hoặc đề nghị bằng văn bản lên cấp có thẩm quyền ra quyết định kỷ luật; CC thuộc các cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện bị xử lý kỷ luật thì người đứng đầu cơ quan này ra quyết định xử lý kỷ luật theo thẩm quyền được phân cấp.

Đối với CC không giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý áp dụng các hình thức sau: Khiển trách; Cảnh cáo; Hạ bậc lương; Buộc thôi việc.

*) Nhận xét chung đối với pháp luật về phân cấp khen thưởng, kỷ luật CC:

Đối với công tác khen thưởng CC. Về cơ bản quan điểm, chủ trương của Đảng đối với công tác thi đua, khen thưởng đã được Nhà nước thể chế hóa thành luật định. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều bất cập, chưa đồng bộ, chưa giải quyết được tất cả các mối quan hệ của thực tiễn đặt ra.

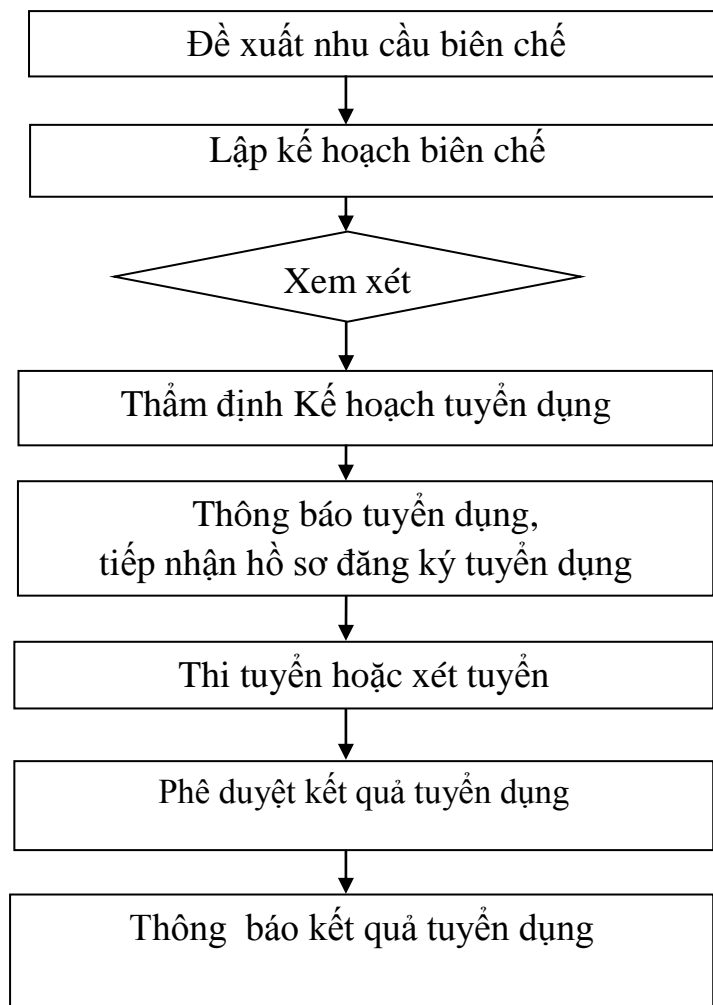
Đối với công tác xử lý, kỷ luật CC. Việc phân định rõ ràng thẩm quyền xử lý kỷ luật CC của các chủ thể quản lý CC giúp việc xử lý kỷ luật CC được thực hiện nghiêm túc, đúng quy trình, thủ tục, đúng thẩm quyền. Tuy nhiên, các quy định pháp luật về xử lý, kỷ luật CBCC nói chung và phân cấp xử lý, kỷ luật CC nói riêng không ít hạn chế, bất cập. Chẳng hạn, về thẩm quyền thực hiện các hình thức kỷ luật, theo Luật CBCC giải thích: “Giáng chức là việc CC giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý bị hạ xuống chức vụ thấp hơn”. Với quy định này Luật chưa trù liệu hết các hệ quả pháp lý đối với trường hợp giáng chức. Trường hợp CC giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý bị giáng chức sẽ bị hạ xuống mấy cấp chức vụ? Hơn nữa, khi các chức vụ, lãnh đạo quản lý trong một cơ quan nhà nước đã được bố trí đầy đủ và đúng định mức theo quy định của pháp luật thì bố trí công vụ đối với cán bộ lãnh đạo bị giáng chức như thế nào? Bên cạnh đó, nếu CC giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý nhưng chỉ là cấp phó thì giáng chức đến chức vụ nào? Ví dụ, giáng chức phó trưởng phòng một phòng thuộc sở thì có thể xuống chức vụ trưởng phòng thuộc UBND cấp

huyền được không? Những quy định này không rõ ràng nên việc thực hiện thẩm quyền trong kỷ luật CC chưa được thực hiện nghiêm túc.

3.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

3.2.1. Thực hiện pháp luật trong phân cấp tuyển dụng công chức

Hiện nay, công tác tuyển dụng CC trong hệ thống CQHCCNN được thực hiện theo quy trình sau:



Sơ đồ 3.1: Quy trình tuyển dụng công chức

Trên cơ sở chỉ tiêu biên chế CC được Bộ Nội vụ giao, hàng năm Bộ, ngành Trung ương ban hành Quyết định giao biên chế CC cho các đơn vị thuộc và trực thuộc; HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành Nghị quyết phê chuẩn biên chế CC, UBND cấp tỉnh ban hành Quyết định giao

biên chế cho các cơ quan, đơn vị trong tổng số biên chế được Trung ương giao. Đồng thời, xây dựng Đề án vị trí việc làm trình Bộ Nội vụ phê duyệt về khung danh mục vị trí việc làm trong các cơ quan, tổ chức hành chính. Trên cơ sở Đề án vị trí việc làm được phê duyệt, Bộ, ngành Trung ương, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành các Quyết định phê duyệt bản mô tả công việc và khung năng lực vị trí việc làm đối với từng cơ quan, đơn vị làm căn cứ tuyển dụng CC. Trong quá trình thực hiện phân cấp tuyển dụng CC, hầu hết các cấp, các ngành đã thực hiện nghiêm túc thẩm quyền quản lý biên chế theo quy định pháp luật. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện nhiều địa phương thực hiện không đúng quy định pháp luật về thẩm quyền quản lý biên chế CC như: phê duyệt và giao số biên chế vượt quá số lượng biên chế Bộ Nội vụ giao; sử dụng biên chế sự nghiệp thành biên chế CC; không thực hiện nghiêm Đề án tinh giản biên chế... Ví dụ: Theo kết luận thanh tra tại văn bản số 66/KL-TTBNV ngày 23/01/2017 của Thanh tra Bộ Nội vụ, việc thực hiện thẩm quyền quản lý biên chế của UBND tỉnh Hải Dương có rất nhiều tồn tại, hạn chế: Kế hoạch biên chế gửi lên Bộ Nội vụ chậm so quy định; UBND tỉnh chưa ban hành văn bản quy định chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức để phù hợp với VBQPPL mới ban hành và chưa chỉ đạo việc xây dựng, điều chỉnh Đề án vị trí việc làm đối với một số cơ quan do có sự thay đổi chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức (Sở Giáo dục và Đào tạo, Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Sở Y tế, Sở Thông tin và Truyền thông là chưa phù hợp với các quy định của Nghị định số 36/2013/NĐ-CP về vị trí việc làm và cơ cấu CC và Thông tư số 05/3013/TT-BNV hướng dẫn thực hiện Nghị định số 36/2013/NĐ-CP; Trong giao, phân bổ, sử dụng biên chế CC UBND tỉnh Hải Dương cũng có nhiều sai phạm. Cụ thể, năm 2014, Bộ Nội vụ giao 2.120 biên chế hành chính, biên chế được HĐND tỉnh phê duyệt và UBND tỉnh giao là 2.219 biên chế vượt 99 biên chế, năm 2016 cũng giao vượt 101 biên chế so với số biên chế được Bộ Nội vụ giao; Còn 02 đơn vị sử dụng 14 viên chức

làm việc của CC; Số biên chế CC của UBND tỉnh đã tinh giản chỉ đạt 6,28% kế hoạch... [13]

Việc xác định hình thức, nội dung thi tuyển CC ngày càng có căn cứ xác đáng hơn, phù hợp hơn với thực tế quản lý CC, phù hợp hơn với đặc thù ngành, lĩnh vực và vị trí làm việc, đảo đảm tính cạnh tranh trong tuyển dụng CC. Hiện nay, nhiều Bộ, ngành và địa phương như: Bộ Giao thông vận tải; Bộ Tư Pháp; UBND tỉnh Bắc Giang, Bình Dương, Đà Nẵng... đã ban hành quy định về trình tự, thủ tục tuyển dụng CBCC hoặc quy chế tuyển dụng CC. Trong các văn bản này đã cụ thể hóa các điều kiện tuyển dụng để phù hợp với điều kiện thực tế của ngành mình, địa phương mình. Công tác tổ chức tuyển dụng CC cơ bản đảm bảo nguyên tắc công khai, minh bạch, khách quan, đúng pháp luật; việc tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin vào thi tuyển CC được các cấp, các ngành chú trọng nhằm đảm bảo tính chính xác, khách quan trong đánh giá kết quả tuyển dụng. Do đó, đã tuyển dụng được đội ngũ CC có đủ phẩm chất, trình độ và năng lực đáp ứng yêu cầu công việc tại cơ quan, đơn vị. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều CQHCCN vi phạm pháp luật trong tuyển dụng CC, chưa thực hiện đúng thẩm quyền được phân cấp; nhiều nội dung trong tuyển dụng CC thực hiện sai thẩm quyền, sai quy định pháp luật; tuyển dụng chưa sát với yêu cầu thực tế; xác định tiêu chí tuyển dụng chưa rõ ràng, dẫn đến đánh giá chất lượng “đầu vào” chưa khách quan, khoa học; công tác tổ chức tuyển dụng thiếu sự công khai, minh bạch, tạo cơ hội để thực hiện hành vi “chạy CC”. Những tồn tại, hạn chế này gây nhiều bức xúc trong xã hội, làm suy giảm lòng tin của nhân dân vào bộ máy chính quyền, ví dụ: Theo kết luận thanh tra tại văn bản số 543/KL-TTBNV ngày 29/8/2017 của Thanh tra Bộ Nội vụ, việc thực hiện thẩm quyền tuyển dụng CC của UBND tỉnh Lào Cai cũng có nhiều tồn tại, hạn chế: 12 cơ quan, đơn vị đã căn cứ số biên chế chưa sử dụng (bao gồm cả biên chế sự nghiệp làm công tác QLNN và lao động hợp đồng theo Nghị định 68/NĐ-CP được giao) để đăng ký nhu cầu tuyển dụng CC; Thời gian tiếp nhận hồ sơ dự tuyển của 16 cơ quan, đơn vị không đủ quy

định 30 ngày; Hội đồng tuyển dụng CC được thành lập trước thời điểm hết hạn nhận hồ sơ dự tuyển CC; Tiếp nhận viên chức vào CC không qua thi không báo cáo Bộ Nội vụ; xét tuyển CC xã thành CC cấp huyện trở lên thiếu chứng chỉ QLNN chương trình chuyên viên. [16]

3.2.2. Thực hiện pháp luật trong phân cấp sử dụng công chức

Hiện nay, việc thực hiện phân cấp trong bố trí, sắp xếp CC trong các CQHCCN được thực hiện đúng thẩm quyền. Việc sắp xếp, bố trí CC trong các đơn vị thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP được giao cho Vụ Tổ chức, cán bộ của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP tham mưu trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP quyết định. Việc sắp xếp, bố trí CC trong các cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh giao cho văn phòng sở tham mưu trình Giám đốc, Thủ trưởng các cơ quan quyết định. Việc sắp xếp, bố trí CC trong các cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh do thủ trưởng các cơ quan quyết định. Các cơ quan, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền đã căn cứ vào vị trí công việc, trình độ đào tạo, năng lực thực thi công vụ của CC để bố trí sắp xếp CC. Như vậy, vừa thể hiện sự rõ ràng vừa tăng cường trách nhiệm cho cơ quan, đơn vị trực tiếp sử dụng CC. Việc chuyển ngạch CC được thực hiện cơ bản nghiêm túc theo quy định tại Điều 43, Luật Cán bộ, công chức năm 2008. Công tác thi nâng ngạch CC từ ngạch chuyên viên lên chuyên viên chính, từ chuyên viên chính lên chuyên viên cao cấp được Bộ Nội vụ tổ chức hàng năm theo nguyên tắc cạnh tranh, công bằng, khách quan và ngày càng có nhiều đổi mới. Việc tổ chức thi nâng ngạch từ cán sự lên ngạch chuyên viên và tương đương được UBND cấp tỉnh thực hiện cơ bản nghiêm túc theo quy định pháp luật về trình tự, thủ tục, thẩm quyền pháp luật quy định. Tuy nhiên, vẫn còn có địa phương thực hiện thẩm quyền chuyển ngạch không đúng quy định, thiếu tính khách quan. Chẳng hạn, theo kết luận thanh tra tại văn bản số 407/KL-TTBNV ngày 04/7/2017 của Thanh tra Bộ Nội vụ, việc thực hiện thẩm quyền chuyển ngạch CC của UBND tỉnh Bến Tre có những tồn tại, hạn chế sau: kết quả các bài thi không thể hiện 02 giám khảo

chấm thi độc lập; một số bài thi chấm chưa sát đáp án; một số trường hợp chưa có quyết định tuyển dụng CC của cơ quan có thẩm quyền nhưng được dự thi nâng ngạch CC và được bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên.

Về thực hiện pháp luật về phân cấp trong bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, từ chức, miễn nhiệm CC trong hệ thống các CQHCCNN nhìn chung được thực hiện nghiêm túc, đúng quy trình, thủ tục và thẩm quyền được giao, đúng quy định của Đảng về công tác cán bộ. Đa số CC lãnh đạo, quản lý được bổ nhiệm đều đảm bảo các yêu cầu: “đúng người”, “đúng quy trình”, “đúng quy định pháp luật”. Do đó, góp phần xây dựng đội ngũ CC lãnh đạo, quản lý có đủ bản lĩnh chính trị, có năng lực chuyên môn, năng lực quản lý, dám nghĩ, dám làm đáp ứng yêu cầu quản lý trong thời kỳ mới. Trong quá trình công tác, đội ngũ CC lãnh đạo, quản lý đã nêu cao tinh thần, trách nhiệm, vai trò tiên phong, gương mẫu trong chỉ đạo, điều hành. Tuy nhiên, trên thực tế vẫn có nhiều sai phạm trong thực hiện phân cấp thẩm quyền bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, từ chức, miễn nhiệm CC, gây bức xúc trong dư luận, làm suy giảm lòng tin của nhân dân vào cơ quan công quyền. Có thể, kể đến những vụ việc sai phạm nghiêm trọng trong thời gian gần đây như:

Những sai phạm trong công tác cán bộ ở tỉnh Thanh Hóa: Ngày 29 tháng 9 năm 2017, Ủy ban Kiểm tra Tỉnh ủy Thanh Hóa đã có thông báo 116-TB/UBKTTU về kết quả kiểm tra, xem xét xử lý kỷ luật đảng đối với tổ chức đảng và đảng viên có liên quan tại Sở Xây dựng Thanh Hóa. Theo kết quả kiểm tra công tác tổ chức bộ máy và cán bộ, công chức tại Sở Xây dựng Thanh Hóa, việc Sở này thành lập mới 3 ban (Ban thẩm định dự án đầu tư; Ban kiểm tra điều kiện năng lực hoạt động xây dựng trên địa bàn tỉnh; Ban rà soát chất lượng các công trình xây dựng), và ban hành Quyết định số 2180/QĐ-SXD (ngày 26 tháng 7 năm 2013) quy định tiêu chuẩn, điều kiện, quy trình bổ nhiệm chức danh trưởng phòng, phó trưởng phòng thuộc Sở nhưng thiếu các yêu cầu về trình độ trung cấp lý luận chính trị và chứng chỉ quản lý nhà nước ngạch

chuyên viên, là trái thẩm quyền và không đúng với quy định về cơ cấu tổ chức bộ máy của Sở.

Đến thời điểm 31 tháng 12 năm 2015, Sở Xây dựng bổ nhiệm thừa 6 phó trưởng phòng chuyên môn; bổ nhiệm 45 trường hợp chưa đủ tiêu chuẩn, trong đó có Trần Vũ Quỳnh Anh. Bà Quỳnh Anh được bổ nhiệm giữ chức vụ phó trưởng phòng, trưởng phòng Quản lý nhà và Thị trường bất động sản khi chưa đủ tiêu chuẩn về trình độ trung cấp lý luận chính trị, bồi dưỡng QLNN ngạch chuyên viên và thời gian công tác ở lĩnh vực được phân công phụ trách về chuyên môn, nghiệp vụ. Ngoài ra, Sở Xây dựng Thanh Hóa bổ nhiệm 4 trưởng phòng, phó trưởng phòng khi đã quá tuổi bổ nhiệm so với quy định của UBND tỉnh.

Ngoài ra, Sở Xây dựng còn mắc các sai phạm như quyết định cho bà Trần Vũ Quỳnh Anh thôi việc nhưng không báo cáo Sở Nội vụ, không công khai đến CBCC, người lao động trong cơ quan theo quy định; bàn giao hồ sơ CC (hồ sơ gốc) cho bà Trần Vũ Quỳnh Anh khi thôi việc.

Qua các đợt thanh tra của Thanh tra Bộ Nội vụ trong công tác tổ chức, cán bộ của các bộ, ngành, địa phương cho thấy, việc thực hiện thẩm quyền của các chủ thể trong bổ nhiệm, bổ nhiệm lại CC lãnh đạo, quản lý ở các địa phương có rất nhiều sai phạm, chẳng hạn:

Theo kết luận thanh tra tại văn bản số 66/KL-TTBNV ngày 23 tháng 01 năm 2017 của Thanh tra Bộ Nội vụ, tại Hải Dương việc thực hiện thẩm quyền bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm CC lãnh đạo, quản lý có rất nhiều tồn tại, hạn chế: thuộc thẩm quyền của Chủ tịch UBND tỉnh có 23/45 (48,9 %) lượt bổ nhiệm, bổ nhiệm lại chưa đáp ứng điều kiện, tiêu chuẩn bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, có 2/31 (6,5%) lượt bổ nhiệm chưa đáp ứng đủ trình tự, thủ tục; thuộc thẩm quyền của thủ trưởng đơn vị có 205/691 (29,7%) lượt bổ nhiệm không đầy đủ điều kiện, tiêu chuẩn, có 315/404 (77,8%) lượt không đầy đủ trình tự; 159 quyết định bổ nhiệm với thời hạn quá 5 năm, 55 quyết định bổ nhiệm lại ban hành chậm; 3 quyết định kéo dài thời gian giữ chức vụ không đúng quy định; 01

trường hợp bổ nhiệm lại không có quyết định bổ nhiệm lần trước; 1 viên chức bổ nhiệm giữ chức vụ CC lãnh đạo cấp phòng thuộc UBND huyện. Đến thời điểm kiểm tra, có 9 cơ quan sử dụng vượt quá số lượng CC lãnh đạo... [13]

3.2.3. Thực hiện pháp luật trong phân cấp trong đào tạo, bồi dưỡng công chức

Trong thời gian qua, việc thực hiện phân cấp trong ĐTBD CC của các cấp, các ngành cơ bản đúng quy định pháp luật, phù hợp với tình hình thực tế và nhu cầu ĐTBD của đội ngũ CC. Do đó, hoạt động ĐTBD CC trong hệ thống CQHCCN đã có chuyển biến tích cực, bước đầu đạt được những kết quả quan trọng góp phần xây dựng đội ngũ CC có đủ bản lĩnh chính trị, trình độ chuyên môn, kỹ năng, nghiệp vụ, năng động và sáng tạo, có tinh thần và thái độ phục vụ nhân dân đáp ứng yêu cầu xây dựng nền hành chính chuyên nghiệp, hiện đại, hiệu lực, hiệu quả và phục vụ trong bối cảnh phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế.

Theo Báo cáo của Bộ Nội vụ về kết quả 3 năm thực hiện Quyết định số 1374/QĐ-TTg ngày 12 tháng 8 năm 2011 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Kế hoạch ĐTBD CBCC giai đoạn 2011-2015 cho thấy 100% các Bộ, ngành và địa phương đã xây dựng, ban hành Kế hoạch ĐTBD CBCC giai đoạn 2011-2015 và tổ chức triển khai thực hiện đúng yêu cầu về đối tượng và nội dung ĐTBD; nhiều Bộ, ngành và địa phương đã ban hành Quy chế ĐTBD CBCC; các chế độ, chính sách khuyến khích, hỗ trợ CBCC học tập, nâng cao trình độ;... bảo đảm hoàn thành hai mục tiêu: ĐTBD để đáp ứng tiêu chuẩn quy định về ngạch công chức và để đáp ứng yêu cầu công việc theo chức vụ lãnh đạo, quản lý và vị trí việc làm của CBCC. Kết quả trong 3 năm thực hiện đã có 98% CBCC từ Trung ương đến cấp huyện được đào tạo, đáp ứng tiêu chuẩn quy định; khoảng 71% CBCC lãnh đạo cấp phòng của các Bộ, ngành và 80% của các địa phương được đào tạo, bồi dưỡng theo chương trình quy định; 67% CBCC các Bộ, ngành và 56% CBCC của địa phương thực hiện chế độ bồi dưỡng bắt buộc tối thiểu hàng năm. Đối với CBCC cấp xã và những người hoạt động

không chuyên trách: Đào tạo trình độ chuyên môn cho cán bộ cấp xã đáp ứng theo tiêu chuẩn quy định đạt gần 75%; đào tạo trình độ trung cấp chuyên môn trở lên cho 95% CC cấp xã vùng đô thị, vùng đồng bằng và 87% CC cấp xã vùng miền núi; 60% cán bộ cấp xã được bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng lãnh đạo, quản lý, điều hành theo vị trí công việc; 70% CC cấp xã thực hiện chế độ bồi dưỡng bắt buộc tối thiểu hằng năm; 50% những người hoạt động không chuyên trách cấp xã được bồi dưỡng kiến thức phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ [6].

Tuy nhiên, trong thực tế việc thực hiện phân cấp trong ĐTBĐ còn nhiều tồn tại, hạn chế:

Thứ nhất, nhận thức về công tác ĐTBĐ ở nhiều cơ quan, đơn vị còn chưa đúng mức. Nhiều cấp lãnh đạo địa phương chưa nhận thức đúng về vai trò, vị trí, tầm quan trọng của hoạt động ĐTBĐ CC. Cho nên, mặc dù đã có các quy định về phân cấp, nhưng lãnh đạo chưa chỉ đạo hoặc tạo điều kiện thuận lợi để các cơ sở ĐTBĐ nâng cao năng lực, sẵn sàng thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp.

Thứ hai, nhiều cơ quan, đơn vị cử CC đi ĐTBĐ không đúng đối tượng, chế độ chính sách cho CC đi học không được thực hiện nghiêm túc, chưa thực hiện nghiêm túc quy định về đền bù chi phí ĐTBĐ.

Thứ ba, những cơ quan, đơn vị được giao thẩm quyền biên soạn các chương trình bồi dưỡng chưa thực hiện hết chức năng, nhiệm vụ được giao. Chất lượng các chương trình bồi dưỡng chưa đáp ứng được nhu cầu thực tế quản lý, chưa thật sự phù hợp với đối tượng người học, vẫn còn nặng về lý thuyết, tính ứng dụng không cao, chưa chú trọng tính đặc thù riêng biệt của từng vị trí việc làm của CC. Việc xây dựng chương trình, tài liệu bồi dưỡng riêng các cho Bộ, ngành, địa phương triển khai chậm. Việc xây dựng các chương trình ĐTBĐ theo vị trí việc làm chưa có nhiều tiến triển.

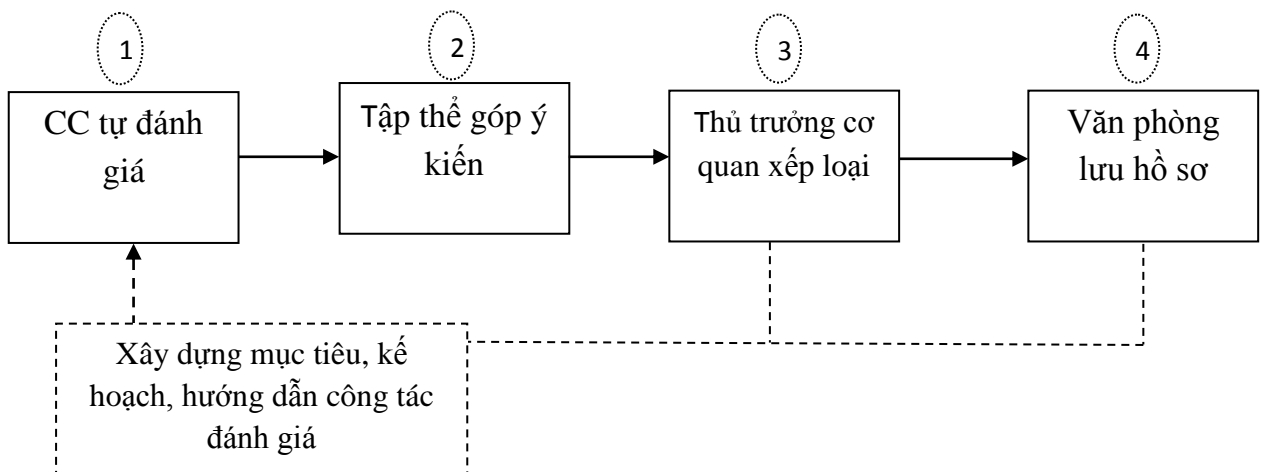
Thứ tư, việc thực hiện hoạt động đào tạo CC chưa gắn kết chặt chẽ với nhu cầu sử dụng, nhiều trường hợp được cử đi đào tạo nhưng không bố trí công việc theo chuyên ngành đào tạo sau khi tốt nghiệp, gây lãng phí ngân sách nhà nước.

Thứ năm, chất lượng bồi dưỡng CC ở các cơ sở bồi dưỡng không đồng đều, do được phân cấp, nhiều địa phương tự mở các lớp bồi dưỡng nhưng không đảm bảo các điều kiện về cơ sở vật chất, trang thiết bị giảng dạy, đội ngũ giảng viên không đáp ứng yêu cầu, thiếu kiến thức QLNN, thiếu trình độ chuyên môn. Dẫn đến chất lượng bồi dưỡng không đáp ứng yêu cầu.

3.2.4. Thực hiện pháp luật trong phân cấp đánh giá công chức

Thời gian qua, việc thực hiện pháp luật trong phân cấp đánh giá CC được thực hiện cơ bản nghiêm túc. Công tác đánh giá CC đã có những cải tiến quan trọng, chuyển từ cách thức tự kiểm điểm và bình bầu sang đánh giá trên các nội dung: chấp hành đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước; phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, tác phong và lễ lối làm việc; năng lực lãnh đạo, điều hành, tổ chức thực hiện nhiệm vụ; tinh thần trách nhiệm trong công tác; chú trọng đến kết quả thực hiện được giao; phương pháp đánh giá kết hợp giữa hình thức tự đánh giá của CC, các góp ý của tập thể đơn vị công tác, và ý kiến của thủ trưởng đơn vị để xếp loại CC hàng năm theo 4 mức: hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ; hoàn thành tốt nhiệm vụ; hoàn thành nhiệm vụ nhưng còn hạn chế về năng lực và không hoàn thành nhiệm vụ.

- Về quy trình đánh giá CC. Hiện nay, quy trình đánh giá CC trong hệ thống CQHCCNN được thực hiện các bước sau:



Sơ đồ 3.2. Quy trình đánh giá công chức

Như vậy, về cơ bản các CQHCCNN đã thực hiện đúng thẩm quyền đánh giá CC được phân cấp, đảm bảo quy trình chung về đánh giá CC, tuy nhiên nhìn vào quy trình trên có thể thấy hoạt động đánh giá CC của các cơ quan vẫn còn mang tính khép kín trong nội bộ CQHCCNN, với phương pháp chủ đạo là bình bầu. Mặt khác, trong quy trình đánh giá CC chưa có sự tham gia của chủ thể bên ngoài nên hành chính như người dân - khách hàng, doanh nghiệp. Quy trình này vận hành theo mô hình cũ nên các phương pháp đánh giá chưa có sự đổi mới dẫn tới không phát huy được sức mạnh từ cơ chế phản biện xã hội hay chủ thể giám sát trong hệ thống chính trị ở cơ sở.

Ngoài ra, việc thực hiện thẩm quyền đánh giá CC hiện nay chưa phản ánh sát thực về phẩm chất và năng lực của CC do các tiêu chí còn chung chung, áp dụng cho nhiều đối tượng, nhiều nhóm CC, chưa cụ thể hoá cho từng loại hoạt động công vụ, do chúng ta đang trong quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống danh mục vị trí việc làm. Khi đánh giá, các CQHCCNN khó phân định được các ranh giới mức độ hoàn thành nhiệm vụ của công chức, đặc biệt là rất khó để xác định mức độ “hoàn thành nhiệm vụ nhưng còn hạn chế về năng lực”. Công tác đánh giá còn mang tính nội bộ, khép kín, thiếu sự đánh giá độc lập, không có nhân sự hay tổ chức đánh giá chuyên trách trong khi chúng ta đang xây dựng một nền “công vụ mở”. Hơn nữa, các kết quả đánh giá mức độ phân loại của mỗi công chức trong từng cơ quan, đơn vị lại có sự liên quan phát sinh đến trách nhiệm của người đứng đầu, phản ánh đến mức độ hoàn thành nhiệm vụ, thành tích của bộ máy lãnh đạo cũng như tập thể tổ chức, cơ quan, đơn vị nói riêng và toàn ngành, lĩnh vực, địa phương nói chung. Do vậy, quan điểm khi đánh giá vẫn mang tính duy tình, “dĩ hòa vi quý” giữ vai trò chủ đạo. Đa số công chức đều tự cho mình mức điểm cao. Các tiêu chí còn định tính, cảm tính dẫn đến sự bất bình đẳng, chưa đảm bảo công bằng cho mỗi công chức. Vì thế, kết quả đánh giá còn chưa đảm bảo chính xác, khách quan, công tâm, chưa tạo cơ sở tin cậy cho việc lập kế hoạch phát triển nguồn nhân lực của tổ chức.

Một trong các lý do dẫn đến những hạn chế trên là do chúng ta đang trong giai đoạn chuyển từ một nền công vụ chức nghiệp, chế độ “công vụ theo hệ thống cán bộ” của mô hình các nước XHCN trước đây sang chế độ công vụ kết hợp giữa hệ thống chức nghiệp và hệ thống việc làm, nói cách khác là kết hợp chế độ “công vụ khép kín” với chế độ “công vụ mở”, chú trọng công trạng và thực tài. Do đó, cần phải tiếp tục xây dựng danh mục hệ thống tiêu chuẩn cụ thể, rõ ràng đối với từng vị trí việc làm để làm cơ sở cho người lãnh đạo, quản lý có đủ căn cứ, tiêu chí đo lường để giám sát, đánh giá kết quả thực thi công vụ của CC.

3.2.5. Thực hiện pháp luật trong phân cấp khen thưởng, kỷ luật công chức

Thứ nhất, thực hiện pháp luật về phân cấp trong công tác khen thưởng

Những năm qua, công tác thi đua - khen thưởng được triển khai đồng bộ ở các cấp các ngành, với nhiều hình thức phong phú có tác dụng thúc đẩy, động viên đội ngũ CC tích cực rèn luyện tu dưỡng đạo đức; tích cực học tập nâng cao trình độ; tích cực nâng cao năng lực thực thi công vụ từ đó góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN.

Các CQHCCN đã thực hiện nghiêm túc thẩm quyền khen thưởng CC được phân cấp. Nhiều đồng chí lãnh đạo, thủ trưởng cơ quan, đơn vị đã coi công tác thi đua, khen thưởng là một trong những biện pháp quản lý, điều hành cơ quan, đơn vị có hiệu quả, thực sự có tác dụng động viên CC hoàn thành những nhiệm vụ được giao. Nhiều tập thể, cá nhân CC được khen thưởng đã thực hiện tốt và nhận thức sâu sắc được ý nghĩa của công tác thi đua khen thưởng nên họ càng phấn đấu cao hơn với mục đích vô tư, trong sáng... Tuy nhiên, trên thực tế việc thực hiện thẩm quyền được phân cấp trong khen thưởng CC còn bộc lộ nhiều bất cập, yếu kém, còn tình trạng vận dụng và đề nghị mức khen chưa đúng quy định, nể nang, cào bằng, mang tính luân phiên. Đặc biệt, công tác thẩm định hồ sơ khen thưởng còn thiếu chặt chẽ, chưa đánh giá đúng thành tích dẫn đến nhiều trường hợp tổ chức, cá nhân có vi phạm không xứng

đáng lại được khen thưởng với mức cao gây bức xúc trong cơ quan, đơn vị và tạo dư luận xã hội xấu.

Trường hợp sai phạm trong khen thưởng ông Trần Văn Vân, Giám đốc Sở Khoa học và Công nghệ Bình Phước là một ví dụ. Trong hồ sơ xét tặng Bằng khen do Thủ tướng Chính phủ tặng thưởng năm 2007 và Huân chương Lao động hạng Ba do Chủ tịch nước tặng thưởng năm 2010, ông Trần Văn Vân, khai từng đạt danh hiệu Chiến sĩ thi đua 7 năm liền từ 2003-2009. Tuy nhiên, mãi đến năm 2017, Sở Nội vụ tỉnh Bình Phước mới tiến hành rà soát đối chiếu hồ sơ lưu tại Chi cục Văn thư lưu trữ của tỉnh Bình Phước, kết quả cho thấy trong 2 năm 2003-2004 ông Trần Văn Vân không có tên trong danh sách công nhận Chiến sĩ thi đua cơ sở. Đồng thời, ông Trần Văn Vân còn có những khuyết điểm sai phạm trong công tác tổ chức cán bộ và vi phạm về lối sinh hoạt ảnh hưởng đến uy tín của người lãnh đạo theo thông báo số 36-TB/KTTU của Ủy ban Kiểm tra Tỉnh ủy Bình Phước năm 2005. Ngày 07 tháng 8 năm 2017, UBND tỉnh Bình Phước mới ban hành 2 tờ trình gửi Thủ tướng Chính phủ về việc thu hồi danh hiệu thi đua đối với ông Trần Văn Vân. đã giao Sở Nội vụ chủ trì, phối hợp với Sở Khoa học và Công nghệ tỉnh Bình Phước tiến hành thu hồi Bằng khen do Thủ tướng Chính phủ tặng thưởng tại Quyết định số 1221/QĐ-TTg ngày 11/9/2007 và Huân chương Lao động hạng Ba do Chủ tịch nước tặng thưởng tại Quyết định số 1595/QĐ-CTN ngày 25 tháng 9 năm 2010 đối với ông Trần Văn Vân, Giám đốc Sở Khoa học và Công nghệ tỉnh này. Đồng thời, Sở Nội vụ có trách nhiệm quản lý, lưu giữ hiện vật đã thu hồi và nộp số tiền thưởng gần 4 triệu đồng đã thu hồi vào quỹ thi đua - khen thưởng của tỉnh theo quy định. [57]

Thời gian qua, các phương tiện thông tin đại chúng đưa tin, phản ánh rất nhiều vụ việc sai phạm trong thực hiện thẩm quyền khen thưởng CBCC. Qua đó, chúng ta thấy, trong một thời gian dài phân cấp khen thưởng CC bị buông lỏng quản lý, các chủ thể có thẩm quyền khen thưởng CC chưa làm hết trách nhiệm của mình. Những sai phạm này cần kịp thời chấn chỉnh,

khắc phục để đảm bảo tính khách quan, công bằng trong khen thưởng, gắn thi đua với khen thưởng, tạo động lực để đội ngũ CC phấn đấu trong học tập, công tác...

Thứ hai, trong kỷ luật công chức

Với sự ra đời của Luật Cán bộ, công chức năm 2008, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005, Luật Khiếu nại 2011; Luật Tố cáo 2011; Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012; Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017,... đã góp phần thực hiện công tác xử lý, kỷ luật CC một cách nghiêm minh, kịp thời. Chưa bao giờ quyết tâm của Đảng làm trong sạch bộ máy cán bộ lại được thể hiện rõ nét và mạnh mẽ như thời gian gần đây. Từ Hội nghị Trung ương 4 khóa XII đến nay, dư luận đồng tình cao với quyết tâm cùng hành động mạnh mẽ của Đảng khi xử lý kỷ luật nhiều CBCC cấp cao ở cả Trung ương lẫn địa phương. Theo dõi các diễn biến, hoạt động phòng chống tham nhũng ở nước ta gần đây, đặc biệt là qua việc Ban Bí thư, Ủy ban Kiểm tra Trung ương, các cơ quan chức năng xem xét, thi hành kỷ luật với hàng loạt CBCC, chúng ta đều rất tin tưởng, ủng hộ. Có thể nói, về tần suất, chưa bao giờ các quyết định thi hành kỷ luật lại dồn dập, liên tục như thời gian gần đây. Về tính chất, cũng chưa bao giờ hình thức kỷ luật lại mạnh mẽ và nghiêm khắc như vậy. Có thể nói, tinh thần “không có vùng cấm” trong cuộc chiến chống tham nhũng đã được thể hiện rõ nét, phạm vi xử lý rộng, từ cán bộ đã về hưu, lãnh đạo ở các Bộ, ngành, các Tổng Công ty Nhà nước tới địa phương.

Qua các vụ khởi tố, bắt giam ông Đinh La Thăng, cách chức nguyên Bí thư Tỉnh ủy Vĩnh Phúc, cách chức tất cả các chức vụ trong Đảng với Phó Chủ tịch UBND tỉnh Thanh Hóa Ngô Văn Tuấn và nhiều CC khác... thể hiện rõ quyết tâm của Đảng trong việc phòng chống tham nhũng, bất cứ ai cũng bình đẳng trước pháp luật. Nguyên nhân chính dẫn đến hiện tượng tham nhũng diễn biến phức tạp, nghiêm trọng như giai đoạn vừa qua chính là công tác cán bộ yếu kém, buông lỏng quản lý trong thời gian dài. Hiện nay, dư luận đang

ngày càng “mẫn cảm” với cách nói “đúng quy trình” trong công tác bổ nhiệm CBCC. Có thể quy trình bổ nhiệm là đúng thật nhưng quy trình ấy không có lỗi. Lỗi là ở đầu vào của quy trình có khi không chuẩn mực. Nếu một CBCC đã không có đủ cả phẩm chất và năng lực thì dù được bổ nhiệm “đúng quy trình” nhưng vẫn là một cán bộ yếu kém. Điều quan trọng hơn nữa là người có vai trò quyết định trong cái “quy trình” ấy là ai? Làm “quy trình” với mục đích gì? Bổ nhiệm đúng quy trình nhưng với mục đích không trong sáng, có thể là vì tiền, vì người thân, vì đổi tình hay vì đổi quan hệ (tức tôi bổ nhiệm anh lên vị trí này thì anh hoặc người nhà anh phải có trách nhiệm nâng đỡ, bổ nhiệm cho con cháu tôi ở vị trí khác)... thì đương nhiên sẽ tạo ra những cán bộ thoái hóa, biến chất, tham nhũng hoặc không đủ năng lực. Việc Ủy ban Kiểm tra Trung ương kết luận Phó Chủ tịch UBND tỉnh Thanh Hóa “nâng đỡ không trong sáng” bà Trần Vũ Quỳnh Anh là ví dụ điển hình và nó cũng giống lên hồi chuông cảnh báo, khẳng định Đảng sẽ tiếp tục chấn chỉnh mạnh công tác này.

Việc phân cấp thẩm quyền và trách nhiệm của các chủ thể trong xử lý, kỷ luật CC cơ bản rõ ràng, hợp lý. Tuy nhiên, các chủ thể có thẩm quyền xử lý kỷ luật CBCC chưa làm hết trách nhiệm, còn có hiện tượng bao che, dung túng, coi thường quy định pháp luật.

3.3. Đánh giá chung pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

3.3.1. Đánh giá chung thực trạng pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

3.3.1.1. Kết quả đạt được

Thứ nhất, hệ thống VBQPPL về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCN cơ bản đảm bảo tính hợp pháp, hợp lý. Bán sát các quan điểm, nguyên tắc của Đảng, Nhà nước đã xây dựng được khung hành lang pháp lý tương đối đầy đủ về phân cấp quản lý CC. Đã thể chế hóa và tuân thủ đúng chủ trương, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về công tác cán bộ và

phân cấp quản lý cán bộ.

Những QPPL này đã góp phần nâng cao hiệu quả quản lý CC, góp phần xây dựng đội ngũ CC trong hệ thống CQHCCNN có đủ phẩm chất, đạo đức, có đủ trình độ, năng lực đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN, yêu cầu phát triển KTTT định hướng XHCN và yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế trong bối cảnh toàn cầu hóa hiện nay.

Thứ hai, hệ thống các VBQPPL quy định về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN được ban hành đúng thẩm quyền, được xây dựng ở trình độ pháp lý tương đối cao, phù hợp với xu thế CCHC, đảm bảo tính ổn định và an toàn pháp lý, đề cao được trách nhiệm của các chủ thể trong các hoạt động quản lý CC. Từ chỗ quản lý theo xu hướng tập trung, các QPPL về phân cấp quản lý CC đã được ban hành với những bước tiến quan trọng cả về lượng và chất. Thẩm quyền quản lý CC của các chủ thể đối với từng nội dung trong công tác quản lý CC được phân định một cách rõ ràng, hợp lý theo hướng chính quyền Trung ương tăng cường phân cấp cho CQDP, cơ quan nhà nước cấp trên tăng cường phân cấp cho cơ quan nhà nước cấp dưới.

Thứ ba, pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN đã điều chỉnh tương đối toàn diện các quan hệ phát sinh trong việc phân định thẩm quyền quản lý CC. Nội dung điều chỉnh của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN đối với từng nội dung quản lý CC đã quy định hầu hết các quan hệ pháp luật giữa các chủ thể quản lý với nhau và giữa chủ thể quản lý đối với đội ngũ CC.

Thứ tư, pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN về cơ bản đã đảm bảo các yêu cầu về tính hiệu lực, hiệu quả. Hệ thống các VBQPPL do các chủ thể có thẩm quyền ban hành có nội dung điều chỉnh về phân cấp quản lý CC cơ bản tuân thủ Hiến pháp và các ngành luật có liên quan. Các QPPL về phân cấp quản lý CC cơ bản phù hợp với tình hình kinh tế, chính trị, văn hóa xã hội của nước ta hiện nay, phù hợp xu thế CCHC về

chế độ công vụ, CC hiện nay trên thế giới.

Thứ năm, pháp luật về phân cấp quản lý CC đã góp phần phát huy được tính sáng tạo, tích cực và chủ động của các địa phương trong quản lý, sử dụng CC. Từ đó, chất lượng, hiệu quả thực thi công vụ của CC được nâng cao, giúp phát huy được năng lực, sở trường của CC, giúp CC có tâm huyết với nghề, có động lực phấn đấu... Đây là tiền đề đưa chính quyền cơ sở sát với dân, nền hành chính sẽ giảm nguy cơ tập trung, quan liêu góp phần dân chủ hóa đời sống xã hội.

Thứ sáu, pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN đảm bảo tính khả thi. Luật Cán bộ, công chức năm 2008, Nghị định số 24/2010/NĐ-CP,... đã phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của từng cơ quan, từng cấp chính quyền trong quản lý CC đối với toàn diện các mặt: quản lý biên chế CC, tuyển dụng CC, bố trí, sắp xếp CC, quản lý, chuyển ngạch, nâng ngạch CC, bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm CC, ĐTBĐ CC, đánh giá CC; chế độ lương, khen thưởng và kỷ luật CC,... Đây là hành lang pháp lý cho việc quản lý, sử dụng CC có hiệu quả. Đó là sự phân cấp mang tính chất đồng bộ, thông suốt, toàn diện theo nguyên tắc tập trung, dân chủ.

Như vậy, pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN ngày càng phù hợp hơn với yêu cầu của quản lý của từng cấp, từng ngành, có xu hướng đẩy mạnh chuyển giao nhiệm vụ, thẩm quyền cho cấp dưới để sát với tình hình thực tế sử dụng CBCC. Nhờ đó, hiệu quả của quản lý CBCC ngày càng được nâng cao, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN trong bối cảnh mới.

3.3.1.2. Hạn chế, bất cập

Bên cạnh những kết quả đạt được, pháp luật về phân cấp quản lý CC còn nhiều vướng mắc, bất cập, cụ thể như sau:

Thứ nhất, các quy định pháp luật về phân cấp quản lý CC chưa đồng bộ, vẫn còn mang dấu ấn của cơ chế kế hoạch hóa tập trung, một số nội dung chưa thống nhất, chưa xác định và quy định rõ ràng. Chẳng hạn, theo quy định tại

mục 6, phần 3 Nghị quyết 08/2004/NQ-CP thì chính quyền cấp tỉnh được quyền “quyết định tổng biên chế sự nghiệp của tỉnh”. Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 3, Điều 14 Nghị định số 41/2012/NĐ-CP ngày 08 tháng 5 năm 2012 của Chính phủ quy định về vị trí việc làm trong đơn vị sự nghiệp công lập, quy định thẩm quyền của Ủy ban nhân dân tỉnh: “Trình HĐND cùng cấp phê duyệt tổng số lượng người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập sau khi có ý kiến thẩm định của Bộ Nội vụ và tổ chức thực hiện sau khi được phê duyệt”. Và tại khoản 3, Điều 15 Nghị định số 41/2012/NĐ-CP, ngày 08 tháng 5 năm 2012 quy định thẩm quyền của Bộ Nội vụ: Quyết định vị trí việc làm, cơ cấu viên chức theo chức danh nghề nghiệp trong các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; thẩm định số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập trước khi UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trình HĐND cùng cấp phê duyệt.

Thứ hai, một số nội dung phân cấp quản lý CC chưa phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội. Mô hình tổ chức cũng như chức năng, nhiệm vụ của chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn chưa được phân biệt rõ; quy định tổ chức, hoạt động của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh do Chính phủ quy định chung cho tất cả địa phương nên chưa sát và phù hợp với từng địa phương, do vậy trong quá trình hoạt động, do yêu cầu công việc nhiều địa phương phải trình xin Chính phủ điều chỉnh một số cơ quan cho phù hợp với đặc điểm và thực tiễn của địa phương mình.

3.3.2. Đánh giá chung thực trạng thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

3.3.2.1. Kết quả đạt được

Việc thực hiện pháp luật đối với các nội dung phân cấp được các CQHCCNN thực hiện cơ bản nghiêm túc, đúng thẩm quyền, có nhiều chuyển biến và kết quả tích cực trong quản lý, sử dụng và phát triển đội ngũ CC. Quy trình tuyển dụng, bổ nhiệm, luân chuyển, điều động đã ngày càng chặt chẽ,

đồng bộ, công khai, minh bạch, khoa học và dân chủ hơn. Những năm gần đây, công tác kiểm tra, giám sát, bảo vệ chính trị nội bộ được quan tâm thực hiện có hiệu quả hơn; kỷ cương, kỷ luật được tăng cường.

Việc xử lý kịp thời, nghiêm minh một số tổ chức, cá nhân vi phạm đã góp phần cảnh tỉnh, cảnh báo, răn đe và ngăn chặn tiêu cực, làm trong sạch một bước đội ngũ cán bộ, củng cố niềm tin của cán bộ, đảng viên và nhân dân đối với Đảng, Nhà nước.

3.3.2.2. Hạn chế, bất cập

Bên cạnh những kết quả đạt được, thực tiễn thực hiện pháp luật cũng còn nhiều tồn tại, hạn chế cụ thể:

Thứ nhất, việc phân công, phân cấp tuy đã được thể hiện rõ trên các văn bản của Đảng và Nhà nước song trong quá trình thực hiện công tác cán bộ, do thực hiện cơ chế song trùng lãnh đạo nên có nhiều biểu hiện không rõ ràng về quyền hạn và trách nhiệm. Nhiều cấp, nhiều cơ quan cùng quản lý, cùng thực hiện nhưng không rõ cơ chế chịu trách nhiệm nên đôi khi chồng chéo trong quản lý và tổ chức thực hiện.

Thứ hai, Nhiều địa phương thiếu năng lực tổ chức thực hiện các nội dung được phân cấp. Chẳng hạn, việc phân cấp cho Trường Chính trị tỉnh, thành phố bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng QLNN ngạch chuyên viên chính; bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng lãnh đạo cấp phòng chưa phù hợp với năng lực thực tế của nhiều địa phương, buộc nhiều địa phương phải “đi thuê” các Trường ĐTBĐ Bộ, ngành Trung ương; có một số địa phương tự tổ chức ĐTBĐ nhưng không đảm bảo chất lượng ĐTBĐ do năng lực, trình độ của đội ngũ giảng viên còn hạn chế.

Thứ ba, cơ chế kiểm tra, giám sát của Trung ương đối với CQĐP, của cơ quan nhà nước cấp trên đối với cơ quan nhà nước cấp dưới trong phân cấp quản lý CC chưa đồng bộ, thiếu hiệu quả đang làm suy giảm tính kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động công vụ. Chẳng hạn, việc phân cấp cho lãnh đạo các

CQHCCNN bổ nhiệm các chức danh lãnh đạo cấp phòng nhưng buông lỏng quản lý, thiếu sự kiểm tra, giám sát dẫn đến tình trạng bổ nhiệm tràn lan, tình trạng đơn vị CC quản lý nhiều hơn CC thực thi. Công tác hướng dẫn và thanh tra, kiểm tra của Chính phủ và các Bộ, ngành đối với việc tổ chức thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp chưa được quan tâm thích đáng; còn thiếu các công cụ kiểm tra, giám sát đối với hoạt động của ngành, lĩnh vực để đáp ứng yêu cầu quản lý vĩ mô trong tình hình mới.

Thứ tư, thực tiễn thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN cũng bộc lộ nhiều bất cập, chưa xây dựng được đội ngũ CBCC nói chung, đội ngũ CC nói riêng đủ mạnh; tình trạng vừa thừa, vừa thiếu cán bộ xảy ra ở nhiều nơi; sự liên thông giữa các cấp, các ngành còn hạn chế. Một bộ phận không nhỏ cán bộ phai nhạt lý tưởng, giảm sút ý chí, làm việc hời hợt, ngại khó, ngại khổ, suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, có biểu hiện "tự diễn biến", "tự chuyển hoá". Một số cán bộ lãnh đạo, quản lý, trong đó có cả cán bộ cấp chiến lược, thiếu gương mẫu, uy tín thấp, năng lực, phẩm chất chưa ngang tầm nhiệm vụ, quan liêu, xa dân, cá nhân chủ nghĩa, vướng vào tham nhũng, lãng phí, tiêu cực, lợi ích nhóm, lợi dụng sơ hở trong cơ chế, chính sách, pháp luật, cố ý làm trái, trục lợi, làm thất thoát vốn, tài sản của Nhà nước, gây hậu quả nghiêm trọng. Tình trạng chạy chức, chạy quyền, chạy tuổi, chạy quy hoạch, chạy luân chuyển, chạy bằng cấp, chạy khen thưởng, chạy danh hiệu, chạy tội..., trong đó có cả cán bộ cao cấp, chậm được ngăn chặn, đẩy lùi. Công tác cán bộ còn nhiều hạn chế, bất cập. Đánh giá cán bộ vẫn là khâu yếu, chưa phản ánh đúng thực chất, chưa gắn với kết quả, sản phẩm cụ thể, không ít trường hợp còn cảm tính, nể nang, dễ dãi hoặc định kiến. Việc sắp xếp, bố trí, phân công, bổ nhiệm, giới thiệu cán bộ ứng cử vẫn còn tình trạng đúng quy trình nhưng chưa đúng người, đúng việc. Tình trạng bổ nhiệm cán bộ không đủ tiêu chuẩn, điều kiện, trong đó có cả người nhà, người thân, họ hàng, "cánh hầu" xảy ra ở một số nơi, gây bức xúc trong

đư luận xã hội. Công tác tuyển dụng, thi nâng ngạch công chức, viên chức còn nhiều hạn chế, chất lượng chưa cao, chưa đồng đều, có nơi còn xảy ra sai phạm, tiêu cực...

3.3.3. Nguyên nhân của những hạn chế, bất cập

3.3.3.1. Nguyên nhân khách quan

Trải qua hơn 70 năm xây dựng và bảo vệ tổ quốc từ năm 1945 đến nay, Việt Nam phải đương đầu với nhiều cuộc chiến tranh xâm lược từ bên ngoài. Do vậy, trong thời gian khá dài nước ta phải dồn mọi nguồn lực tập trung cho công cuộc bảo vệ đất nước. Một thời gian dài, việc xây dựng hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật về phân cấp quản lý CC nói riêng chưa được quan tâm đúng mức điều này ảnh hưởng rất nhiều đến việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về công vụ, CC nói chung và pháp luật về phân cấp quản lý CC nói riêng.

Cũng do yếu tố lịch sử, Việt Nam trải qua một thời kỳ dài sử dụng cơ chế kế hoạch hóa tập trung, quan liêu bao cấp và hành chính mệnh lệnh, tình trạng này kéo dài dẫn đến những tác động tiêu cực cho sự phát triển kinh tế đất nước cũng như ảnh hưởng đến hệ thống pháp luật Việt Nam nói chung, pháp luật về phân cấp quản lý CC nói riêng. Ảnh hưởng của cơ chế tập trung, quan liêu, tư tưởng cục bộ của cán bộ lãnh đạo nhiều ngành ở Trung ương, ở cấp tỉnh trong quan hệ chỉ đạo với các địa phương, cơ sở, còn lo ngại phân cấp mạnh dẫn đến tình trạng cục bộ, cát cứ, phân tán.

Năng xuất lao động của nước ta chưa cao, Việt Nam vẫn là nước có nền kinh tế nghèo, ngân sách nhà nước hạn hẹp. Đây cũng là nguyên nhân gây nên những hạn chế của pháp luật về phân cấp nói chung và phân cấp quản lý CC nói riêng. Tình trạng nền kinh tế chậm phát triển là nguyên nhân của tình trạng bảo thủ, trì trệ, kém năng động, cơ hội, cục bộ, sợ đổi mới ảnh hưởng đến công tác quản lý CBCC nói chung, quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN nói riêng: mức tiền lương chưa đáp ứng nhu cầu cuộc sống của CC; chế độ khen thưởng, đãi ngộ chưa cao khó thu hút nguồn nhân lực cao ...

Việt Nam đang trong quá trình CHH, HĐH, xây dựng nền KTTT định hướng XHCN, tăng cường hội nhập quốc tế. Những yếu tố, quy luật khách quan của KTTT, thời cơ thách thức trong quá trình hội nhập đòi hỏi các chính sách, chế độ công vụ, CC nói chung, cơ chế quản lý CC nói riêng đặt ra những yêu cầu phải đổi mới mạnh mẽ.

3.3.3.2. Nguyên nhân chủ quan

Nhận thức pháp luật và ý thức trách nhiệm của một số cấp ủy, tổ chức đảng, lãnh đạo cơ quan, đơn vị và cán bộ, đảng viên, nhất là người đứng đầu, về cán bộ và công tác cán bộ chưa thật sự đầy đủ, sâu sắc, toàn diện. Công tác giáo dục chính trị, tư tưởng chưa được coi trọng đúng mức.

Nhận thức về việc hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCN chưa mang tính hệ thống, dẫn đến những sửa đổi mang tính manh mún, thiếu tính tổng thể làm cho phân cấp quản lý CC thiếu sự ổn định.

Công tác lãnh đạo, chỉ đạo, tổ chức thực hiện một số nội dung phân cấp quản lý CC còn thiếu quyết liệt, chưa thường xuyên, nghiêm túc; chậm thể chế hóa, cụ thể hóa; ít kiểm tra đôn đốc và chưa có chế tài xử lý nghiêm dẫn đến tình trạng các giải pháp đẩy mạnh phân cấp giữa CQTW và CQĐP, giữa các cấp CQĐP chưa đồng bộ, thiếu sự phân định rõ ràng, cụ thể; chưa nhận thức được rõ vai trò, chức năng của Chính phủ, của các cấp CQĐP;

Một số nội dung về tuyển dụng, bổ nhiệm, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật CC chậm được đổi mới. Chưa có tiêu chí, cơ chế hiệu quả để đánh giá đúng cán bộ, tạo động lực, bảo vệ cán bộ và thu hút, trọng dụng nhân tài; chính sách cán bộ còn bất cập, chưa phát huy tốt tiềm năng của cán bộ. Công tác quản lý CC có nơi, có lúc bị buông lỏng; chưa có cơ chế sàng lọc, thay thế kịp thời những người yếu kém, uy tín thấp, không đủ sức khỏe.

Phân công, phân cấp, phân quyền chưa gắn với ràng buộc trách nhiệm, với tăng cường kiểm tra, giám sát và chưa có cơ chế đủ mạnh để kiểm soát chặt chẽ quyền lực. Chưa có biện pháp hữu hiệu để kịp thời ngăn chặn, đẩy lùi tình trạng chạy chức, chạy quyền và những tiêu cực trong công tác cán bộ.

Thiếu chặt chẽ, hiệu quả trong phối hợp kiểm tra, thanh tra, giám sát và xử lý vi phạm. Công tác bảo vệ chính trị nội bộ chưa được đầu tư, quan tâm đúng mức. Yếu tố công khai, minh bạch chưa được đề cao trong quá trình thực thi pháp luật đối với các nội dung phân cấp quản lý CC: tuyển dụng, quy hoạch; bổ nhiệm; khen thưởng; kỷ luật...

Chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan tham mưu về tổ chức, quản lý CBCC còn chông chéo, chậm được đổi mới. Chưa quan tâm đúng mức xây dựng đội ngũ làm công tác cán bộ; năng lực, phẩm chất, uy tín của một số cán bộ chưa đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ. Còn coi nhẹ công tác sơ kết, tổng kết thực tiễn, nghiên cứu khoa học, xây dựng và phát triển lý luận về CBCC và công tác quản lý CBCC.

Trong quá trình xây dựng và ban hành pháp luật về công vụ, CC, các cơ quan có thẩm quyền soạn thảo chưa chú trọng công tác tổng kết đánh giá kết quả thực thi pháp luật; chưa được đầu tư thời gian, công sức, cũng như nguồn kinh phí thỏa đáng; chưa phát huy, khuyến khích được nhiều nhà khoa học tham gia vào quá trình soạn thảo; chưa chú trọng công tác phản biện xã hội. Đội ngũ CBCC làm công tác xây dựng chính sách còn hạn chế về năng lực, thiếu kiến thức quản lý thực tế. Trách nhiệm ban hành VBQPPL sai, không phù hợp chưa được quy định cụ thể, chế tài xử lý chưa nghiêm.

Các nhà làm luật chưa lường hết được những tác động, những ảnh hưởng của nền kinh tế thị trường, của hội nhập quốc tế nên pháp luật nói chung và pháp luật về phân cấp quản lý CC còn nhiều kẽ hở để các chủ thể thực hiện pháp luật vi phạm pháp luật.

Kết luận chương 3

Qua nghiên cứu, phân tích thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCN Việt Nam hiện nay có thể rút ra những kết luận như sau:

1. Phân cấp nói chung, phân cấp quản lý CC nói riêng ở nước ta được quy định trong rất nhiều VQPLPL từ Hiến pháp, Luật, Nghị định, Thông tư, Quyết định, do nhiều chủ thể có thẩm quyền ban hành. Với khung hành lang pháp lý tương đối đầy đủ, thẩm quyền quản lý CC trong hệ thống CQHCCN đã được phân định cơ bản rõ ràng, cụ thể, quá trình phân cấp quản lý CC trong thời gian qua đã đạt được những kết quả đáng kể. Từ chỗ quản lý theo xu hướng tập trung, quản lý CC đã được thực hiện với những bước tiến quan trọng theo hướng đẩy mạnh phân cấp quản lý cho các cấp chính quyền địa phương. Những quy định này đã góp phần phát huy tính chủ động, sáng tạo của các cấp chính quyền trong quản lý CC, nâng cao hiệu quả quản lý CC, từ đó xây dựng đội ngũ CC vững mạnh đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN, yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN và yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế trong bối cảnh toàn cầu hóa.

2. Hệ thống VBQPPL về phân cấp quản lý CC còn chưa đầy đủ và đồng bộ.

3. Thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC còn nhiều hạn chế, bất cập như: phân cấp quản lý CC cho CQHCCN cấp địa phương chưa tương xứng và tương ứng với thực tế và yêu cầu quản lý của thời kỳ đổi mới; Trung ương quá tải, địa phương chưa phát huy được tính chủ động, sáng tạo...

Chương 4

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ ĐẢM BẢO THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ CÔNG CHỨC TRONG HỆ THỐNG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

4.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

4.1.1. *Pháp luật về phân cấp quản lý công chức phải đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng*

Lịch sử đã chứng minh, sự lãnh đạo của Đảng là hạt nhân của mọi thắng lợi. Bằng những hình thức và phương pháp lãnh đạo của mình, Đảng luôn giữ vai trò quyết định phương hướng hoạt động của Nhà nước một cách toàn diện trên mọi lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội... trong đó có công tác tổ chức bộ máy, CBCC.

Dưới sự lãnh đạo của Đảng, công tác quản lý CBCC nói chung, phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN nói riêng đã đi vào nề nếp và đạt được những kết quả quan trọng. Tuy nhiên, “phân cấp quản lý CC chưa theo kịp tình hình, còn tập trung nhiều ở cấp trên. Một số chủ trương chỉ đạo của Trung ương chưa được thực hiện quyết liệt, thiếu nhất quán, đồng bộ và chưa kịp thời đánh giá, rút kinh nghiệm. Việc kiểm tra, giám sát thiếu chủ động, chưa thường xuyên, còn nặng về kiểm tra, xử lý vi phạm, thiếu giải pháp hiệu quả để phòng ngừa, ngăn chặn sai phạm. Công tác bảo vệ chính trị nội bộ còn bị động, chưa theo kịp tình hình. Đầu tư xây dựng đội ngũ làm công tác tổ chức, cán bộ chưa tương xứng với yêu cầu, nhiệm vụ; tổ chức bộ máy cơ quan tham mưu còn nhiều đầu mối, chức năng, nhiệm vụ chưa thật sự hợp lý; phẩm chất, năng lực và uy tín của không ít cán bộ làm công tác tổ chức, cán bộ chưa đáp ứng yêu cầu...” [2, tr.4]

“Những khuyết điểm, yếu kém của một bộ phận CBCC và những hạn chế, bất cập trong công tác quản lý CBCC là một trong những nguyên nhân chủ yếu làm cho đất nước phát triển chưa tương xứng với tiềm năng, thế mạnh và mong muốn của chúng ta, làm giảm hiệu lực, hiệu quả QLNN, làm suy giảm niềm tin của nhân dân đối với Đảng và Nhà nước.” Do đó, Đảng đã ban hành nhiều văn bản quan trọng, chỉ đạo quyết liệt công tác tổ chức bộ máy, CBCC nói chung, phân cấp quản lý CBCC riêng. Trước tiên phải kể đến là Nghị quyết 39-NQ/TW ngày 17/4/2015 của Ban Chấp hành Trung ương về tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ CBCCVC với mục tiêu “Tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ CBCCVC nhằm nâng cao chất lượng đội ngũ CBCCVC; thu hút những người có đức, có tài vào hoạt động công vụ trong các cơ quan đảng, nhà nước và tổ chức chính trị - xã hội, đáp ứng được yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập quốc tế; góp phần nâng cao năng lực, hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị, tiết kiệm, giảm chi thường xuyên, cải cách chính sách tiền lương”. [4, tr.3]

Ngày 25/10/2017, Bộ Chính trị ký ban hành Nghị quyết số 18-NQ/TW chỉ đạo một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Trong đó, xác định: “Đến năm 2021: (1) Cơ bản hoàn thành việc sắp xếp, kiện toàn một số tổ chức và các đầu mối bên trong của từng tổ chức theo hướng giảm đầu mối, giảm tối đa cấp trung gian, giảm cấp phó. Sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện một số quy định liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị để kịp thời khắc phục tình trạng trùng lặp, chồng chéo chức năng, nhiệm vụ, lĩnh vực quản lý; (2) Thực hiện thí điểm một số mô hình mới về tổ chức bộ máy và kiêm nhiệm chức danh để tinh gọn đầu mối, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động, góp phần làm rõ về lý luận và thực tiễn; (3) Sắp xếp thu gọn hợp lý các đơn vị hành chính cấp xã chưa đạt 50% tiêu chuẩn theo quy định về quy mô dân số, diện tích tự nhiên và giảm số lượng thôn, tổ dân phố; (4) Giảm tối thiểu 10% biên chế so với năm 2015. Từ năm 2021 đến năm 2030: (1) Hoàn thành

việc nghiên cứu và tổ chức thực hiện mô hình tổ chức tổng thể của hệ thống chính trị phù hợp với yêu cầu, điều kiện cụ thể của nước ta trong giai đoạn mới; giảm biên chế; (2) Phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan, tổ chức, khắc phục được tình trạng chồng chéo, trùng lặp hoặc bỏ sót chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị; (3) Tiếp tục cụ thể hoá, thể chế hoá chủ trương, nghị quyết, kết luận của Đảng về đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy bằng các quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước; (4) Phân định rõ và tổ chức thực hiện mô hình chính quyền nông thôn, đô thị, hải đảo và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; (5) Cơ bản hoàn thành việc sắp xếp thu gọn các đơn vị hành chính cấp huyện, xã và thôn, tổ dân phố theo tiêu chuẩn quy định.”

Ngày 07/8/2018, Ban chấp hành Trung ương ký ban hành Kết luận số 34-KL/TW của Bộ Chính trị về việc thực hiện một số mô hình thí điểm theo Nghị quyết số 18-NQ/TW. Cụ thể là: Thí điểm kiêm nhiệm chức danh người đứng đầu cơ quan tham mưu, giúp việc của cấp ủy và cơ quan chuyên môn của chính quyền có chức năng, nhiệm vụ tương đồng cấp tỉnh, cấp huyện ở những nơi có đủ điều kiện; Thí điểm hợp nhất cơ quan tham mưu, giúp việc của cấp ủy với cơ quan chuyên môn (hoặc tham mưu) thuộc Ủy ban nhân dân có chức năng, nhiệm vụ tương đồng cấp tỉnh, cấp huyện ở những nơi có đủ điều kiện. Ví dụ: Cơ quan tổ chức - nội vụ tỉnh (huyện); cơ quan ủy ban kiểm tra - thanh tra tỉnh (huyện), văn phòng tỉnh (huyện)...; Thí điểm hợp nhất các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện; Thí điểm hợp nhất văn phòng đoàn đại biểu Quốc hội, văn phòng Hội đồng nhân dân và văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành một văn phòng tham mưu, giúp việc chung ở những nơi có đủ điều kiện...

Đây là những văn bản quan trọng, có tầm ảnh hưởng, tác động mạnh mẽ, quyết định nhiều vấn đề của pháp luật công vụ, CC nói chung, pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN nói riêng. Đòi hỏi quá trình quá trình hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về phân cấp

quản lý CC trong hệ thống CQHCCN phải nghiêm chỉnh chấp hành sự lãnh đạo của Đảng để đảm bảo tính hệ thống, thống nhất trong phạm vi toàn quốc.

Xác định: “Những năm tới, tình hình thế giới và khu vực vẫn tiếp tục diễn biến phức tạp, khó lường. Hòa bình, hợp tác, hội nhập và phát triển vẫn là xu thế chủ đạo; các mối đe dọa truyền thống, phi truyền thống và biến đổi khí hậu ngày càng gay gắt. Sự bùng nổ của khoa học - công nghệ, sự phát triển mạnh mẽ của kinh tế số, kinh tế tri thức và xu hướng quốc tế hoá nguồn nhân lực vừa là thời cơ, vừa là thách thức đối với nước ta. Ở trong nước, công cuộc đổi mới và hội nhập quốc tế ngày càng đi vào chiều sâu, sức mạnh tổng hợp và uy tín quốc tế của Việt Nam ngày càng được nâng cao, tạo tiền đề để đất nước phát triển nhanh, bền vững.” [2, tr.5]

Tuy nhiên, “sự nghiệp cách mạng của Đảng và nhân dân ta vẫn đứng trước nhiều khó khăn, thách thức, nguy cơ tụt hậu xa hơn về kinh tế so với các nước trong khu vực và trên thế giới; nguy cơ chống phá, "diễn biến hòa bình của các thế lực thù địch", "tự chuyển hóa", " tự diễn biến" xa rời lý tưởng của Đảng, xa rời lợi ích của nhân dân và mục tiêu xây dựng đất nước đi lên CNXH của một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên; nguy cơ tệ nạn tham nhũng, lãng phí, quan liêu và các tiêu cực xã hội, làm suy yếu Đảng; nguy cơ về bảo vệ độc lập, chủ quyền đất nước, nhất là chủ quyền biển đảo trước âm mưu, thủ đoạn các nước lớn vẫn còn hiện hữu, có mặt gay gắt hơn. Sự chống phá của các thế lực thù địch, phản động ngày càng tinh vi, nguy hiểm, phức tạp hơn trong điều kiện phát triển KTTT, mở cửa hội nhập, sự bùng nổ của hệ thống thông tin truyền thông toàn cầu, chiến tranh mạng. Tình hình an ninh, chính trị, trật tự, an toàn xã hội vẫn tiềm ẩn những nhân tố dễ gây mất ổn định... Thời gian tới cũng là giai đoạn chuyển giao thế hệ từ lớp cán bộ sinh ra, lớn lên, được rèn luyện, trưởng thành trong chiến tranh, chủ yếu được đào tạo ở trong nước và tại các nước XHCN, sang lớp cán bộ sinh ra, lớn lên, trưởng

thành trong hòa bình và được đào tạo từ nhiều nguồn, nhiều nước có thể chế chính trị khác nhau. Do đó, công tác cán bộ phải thực hiện nghiêm, nhất quán nguyên tắc Đảng thống nhất lãnh đạo trực tiếp, toàn diện, chuẩn hoá, siết chặt kỷ luật, kỷ cương đi đôi với xây dựng thể chế, tạo môi trường, điều kiện để thúc đẩy đổi mới, phát huy sáng tạo và bảo vệ cán bộ dám nghĩ, dám làm, dám đột phá vì lợi ích chung. Phân công, phân cấp gắn với giao quyền, ràng buộc trách nhiệm, đồng thời tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực và xử lý nghiêm minh sai phạm...”góp phần “Xây dựng đội ngũ cán bộ, nhất là cán bộ cấp chiến lược có phẩm chất, năng lực, uy tín, ngang tầm nhiệm vụ; đủ về số lượng, có chất lượng và cơ cấu phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ Tổ quốc; bảo đảm sự chuyển tiếp liên tục, vững vàng giữa các thế hệ, đủ sức lãnh đạo đưa nước ta trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 trở thành nước công nghiệp hiện đại, theo định hướng xã hội chủ nghĩa, vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, ngày càng phồn vinh, hạnh phúc”. [2, tr.4, 5]

Để hiện thực hóa mục tiêu này, công tác cán bộ nói chung, phân cấp quản lý CC nói riêng cần: Nâng cao nhận thức, tăng cường giáo dục chính trị, tư tưởng, đạo đức cho đội ngũ CBCC; Đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác quản lý CBCC; Xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp có phẩm chất, năng lực, uy tín, đáp ứng yêu cầu trong thời kỳ mới; Tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ cấp chiến lược ngang tầm nhiệm vụ; Kiểm soát chặt chẽ quyền lực trong công tác cán bộ; chống chạy chức, chạy quyền; Phát huy vai trò của nhân dân tham gia xây dựng đội ngũ cán bộ; Nâng cao chất lượng công tác tham mưu, coi trọng tổng kết thực tiễn, nghiên cứu lý luận về công tác tổ chức, cán bộ.

4.1.2. Pháp luật về phân cấp quản lý công chức phải đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính, cải cách chế độ công vụ, công chức

Ở nước ta, CCHC được xác định là khâu đột phá để thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Do đó, tất cả các ngành luật, bộ phận pháp luật đều phải hoàn thiện để đáp ứng các yêu cầu CCHC. Hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản

lý CC trong hệ thống CQHCCN Việt Nam để thiết lập cơ chế quản lý CC phù hợp, góp phần xây dựng đội ngũ CC đủ về số lượng, có cơ cấu hợp lý, có trình độ, năng lực đáp ứng yêu cầu QLNN trong tình hình mới không nằm ngoài nhu cầu khách quan đó.

Bên cạnh những đòi hỏi khách quan về CCHC, nhu cầu cải cách chế độ công vụ, CC cũng được xác định là nhu cầu cấp thiết hiện nay ở nước ta. Do chế độ công vụ ở nước ta được xây dựng dựa trên nền tảng chế độ chức nghiệp với đặc trưng là tính ổn định, coi trọng bằng cấp chưa coi trọng năng lực - giá trị cốt lõi của CC nên một bộ phận không nhỏ CC có biểu hiện quan liêu, tham nhũng; thiếu tính năng động, linh hoạt và khả năng thích ứng với cơ chế thị trường và những thay đổi mới trong môi trường quản lý. Trong chế độ công vụ chức nghiệp, CC dễ có tư tưởng an phận, ít phấn đấu vươn lên vì họ được làm việc suốt đời (trừ những trường hợp vi phạm kỷ luật buộc thôi việc) và vì căn cứ chính để nâng lương là thâm niên công tác... Nhiều đặc trưng này của chế độ công vụ chức nghiệp ngày càng bộ lộ rõ những bất cập, cần phải cải cách.

Pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCN Việt Nam là một bộ phận của pháp luật công vụ, CC Việt Nam. Do đó, trước những đòi hỏi khách quan của cải cách chế độ công vụ, CC thì pháp luật về phân cấp quản lý CC cũng cần hoàn thiện theo hướng tăng cường vận dụng những ưu điểm của chế độ công vụ việc làm. Khoản 2, Điều 5, Luật CBCC năm 2008, quy định một trong các nguyên tắc quản lý CBCC là “kết hợp giữa tiêu chuẩn chức danh, vị trí việc làm và chỉ tiêu biên chế”. Để thực hiện tốt nguyên tắc này cũng như xây dựng nền công vụ kết hợp giữa chế độ việc làm với chế độ chức nghiệp thì việc đẩy mạnh phân cấp quản lý CC là điều kiện cần thiết. Phân cấp quản lý CC khoa học, hợp lý giúp việc xóa bỏ cơ chế "xin - cho" trong quản lý biên chế cũng như bảo đảm thực hiện có hiệu quả, đúng mục đích công tác tổ chức thi tuyển, thi nâng ngạch, đánh giá, sử dụng, quy hoạch, ĐTBĐ CC. Việc xác định biên chế được thực hiện trên cơ sở khoa học, không chỉ dựa vào nhu cầu công việc, nhiệm vụ của cơ quan, mà còn căn cứ vào tiêu chuẩn, vị trí việc

làm và cơ cấu CC. Phân cấp quản lý CC khoa học, hợp lý giúp đề cao trách nhiệm cá nhân trong quản lý, sử dụng, đánh giá, phân loại CC.

4.1.3. Pháp luật về phân cấp quản lý CC phải đáp ứng yêu cầu về tính hợp hiến, hợp pháp và đồng bộ

Điều 3, Luật Ban hành VBQPPL 2015 quy định năm nguyên tắc trong xây dựng, ban hành VBQPPL. Trong đó, có nguyên tắc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của VBQPPL trong hệ thống pháp luật. Như vậy, việc hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý nhà nước nói chung và pháp luật phân cấp quản lý CC nói riêng phải đáp ứng các yêu cầu về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, về tính hợp hiến. Đây là nhân tố hàng đầu đảm bảo sự thống nhất của toàn bộ hệ thống pháp luật. Tính hợp hiến đòi hỏi tất cả các QPPL về phân cấp quản lý CC không được trái hoặc mâu thuẫn với Hiến pháp, bảo đảm tính thống nhất, thứ bậc, hiệu lực pháp lý của văn bản, tạo thành một hệ thống thống nhất về tên gọi với thứ bậc cao thấp khác nhau theo quy định của Hiến pháp. Các QPPL về phân cấp quản lý CC trái với Hiến pháp phải được bãi bỏ.

Thứ hai, về tính hợp pháp. Thuật ngữ này khi được sử dụng cùng với thuật ngữ “tính hợp hiến” không bao hàm ý nghĩa về sự phù hợp với các quy định của pháp luật nói chung (trong đó có Hiến pháp) mà chỉ đề cập đến sự phù hợp với các quy định của các đạo luật và văn bản dưới luật. Theo nghĩa như vậy, để bảo đảm tính hợp pháp, VBQPPL về phân cấp quản lý CC phải được ban hành đúng thẩm quyền, đúng trình tự, thủ tục luật định. Bên cạnh đó, hình thức của văn bản phải phù hợp với quy định về kỹ thuật văn bản.

Thứ ba, về tính đồng bộ. Tính đồng bộ là yêu cầu bắt buộc đối với hệ thống pháp luật. Hệ thống pháp luật về phân cấp quản lý CC được cấu thành bởi nhiều VBQPPL có nội dung, phạm vi điều chỉnh khác nhau, để bảo đảm được tính thống nhất thì giữa các VBQPPL cấu thành không được mâu thuẫn, chồng chéo. Bất cứ sự mâu thuẫn, chồng chéo nào trong hệ thống pháp luật về phân cấp quản lý CC đều phải được phát hiện, điều chỉnh, sửa đổi. Tính đồng

bộ của hệ thống pháp luật được thể hiện ở yêu cầu văn bản có hiệu lực pháp lý thấp phải phù hợp với văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn; VBQPPL do cơ quan cấp dưới ban hành phải phù hợp với VBQPPL do cơ quan cấp trên ban hành và đều phải phù hợp với quy định của Hiến pháp. Sự thống nhất của pháp luật về phân cấp quản lý CC bao hàm sự thống nhất cả về nội dung và hình thức. Tuy nhiên, về cơ bản, tính thống nhất về mặt nội dung luôn có vai trò quyết định.

Để đáp ứng các yêu cầu trên, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần nắm rõ chức năng, nhiệm vụ của mình trong quá trình hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC. Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát và phản biện xã hội trong hoạt động xây dựng pháp luật về phân cấp quản lý CC. Đồng thời, tăng cường nâng cao trình độ chuyên môn cho đội ngũ CBCC của các cấp chính quyền để đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong giai đoạn hiện nay.

4.1.4. Pháp luật về phân cấp quản lý công chức phải gắn với trách nhiệm và đảm bảo tính minh bạch

Mục đích của phân cấp quản lý là phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp CQĐP. Thời gian qua Đảng và Nhà nước ta đã có chủ trương đẩy mạnh phân cấp quản lý nói chung, đẩy mạnh phân cấp quản lý CC nói riêng. Những chủ trương, đường lối, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước về đẩy mạnh phân cấp quản lý đã làm cho hoạt động của các cấp CQĐP có nhiều đổi mới, bộ máy CQĐP hoạt động năng động, hiệu quả hơn. Tuy nhiên, bên cạnh những tác động tích cực, phân cấp nói chung, phân cấp quản lý CC nói riêng vẫn còn nhiều bất cập, hạn chế. Bộ máy nhà nước đang ngày càng phình to, ngược với chủ trương tinh giản, giữa CQTW và CQĐP, giữa cơ quan nhà nước cấp trên và cơ quan nhà nước cấp dưới, giữa các CBCC đan xen chức năng, nhiệm vụ, đan xen quyền và trách nhiệm, cơ chế xin - cho vẫn còn nặng nề và phổ biến...

Vấn đề phân cấp không rõ ràng trong công tác quản lý CBCC đã nhiều lần nóng lên ở diễn đàn Quốc hội. Nhiều vi phạm nghiêm trọng trong công tác quản lý CBCC đã xảy ra nhưng khó quy rõ trách nhiệm cho cá nhân, trách nhiệm được quy về tập thể Ban cán sự Đảng, Đảng ủy, Chi ủy. Điều này xuất phát từ cơ chế trách nhiệm, đặc biệt là trách nhiệm cá nhân của chúng ta chưa rõ ràng. Vì vậy, phân cấp phải làm rõ trách nhiệm của CQDP, đặc biệt là HĐND và UBND cấp tỉnh. Trong đó, tất cả mọi nhiệm vụ của cơ quan nhà nước trên địa bàn trừ trường hợp đặc biệt, người đứng đầu phải chịu trách nhiệm. Tuy nhiên, ngay cả khi quy trách nhiệm, thì cũng cần phân định rõ, đâu là trách nhiệm trực tiếp, đâu là trách nhiệm gián tiếp, đâu là trách nhiệm chủ yếu, đâu là trách nhiệm thứ yếu... Ngoài ra, do quy trình công tác tuyển dụng, bổ nhiệm, luân chuyển, điều động CC chưa công khai, dẫn đến thiếu tính minh bạch, khiến nhiều Bộ ngành, địa phương lợi dụng khe hở của pháp luật để tuyển dụng, bổ nhiệm tùy tiện, không khách quan, công bằng. Để khắc phục những hạn chế, bất cập của công tác quản lý CC, pháp luật về phân cấp quản lý CC cần tăng cường tính công khai, minh bạch và gắn trách nhiệm rõ ràng cho từng chủ thể trong thực hiện các nội dung phân cấp quản lý CC. Chừng nào pháp luật về phân cấp quản lý CC xây dựng được cơ chế trách nhiệm, đặc biệt là trách nhiệm cá nhân rõ ràng; các nội dung quản lý CC được thực hiện một cách công khai, minh bạch thì hiệu quả quản lý CC mới được tăng lên. Do đó, cơ chế trách nhiệm rõ ràng, yêu cầu về công khai, minh bạch phải được cụ thể hóa trong các VBQPPL về phân cấp quản lý CC để làm căn cứ thực hiện cũng như quy trách nhiệm khi xảy ra sai phạm.

4.1.5. Phân cấp quản lý công chức phải phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của chính quyền địa phương

Đối với các giai đoạn lịch sử khác nhau, với điều kiện kinh tế - xã hội khác nhau đòi hỏi phải có phương thức quản lý CC thích hợp. Chẳng hạn, giai đoạn chiến tranh chúng ta cần quản lý tập trung để đảm bảo huy động mọi nguồn nhân lực phục vụ đấu tranh bảo vệ Tổ quốc, giành độc lập dân tộc. Khi

đất nước thống nhất, chúng ta tiến hành công cuộc xây dựng nền KTTT định hướng XHCN, chúng ta phải đẩy mạnh phân cấp quản lý để nâng cao hiệu quả quản lý. Phân cấp quản lý CC không chỉ phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội chung của đất nước trong các giai đoạn, mà còn phải phù hợp từng loại hay nhóm đơn vị hành chính - lãnh thổ; trong một số trường hợp, phải phù hợp và tạo đà phát triển cho đơn vị hành chính - lãnh thổ có cơ chế đặc thù. Hiện nay, nhiều nhà khoa học băn khoăn việc Hà Nội áp dụng thí điểm chính quyền đô thị, thành phố Hồ Chí Minh có cơ chế, chính sách đặc thù và Quảng Ninh, Khánh Hòa, Kiên Giang xây ba đặc khu liệu sẽ phá vỡ sự thống nhất trong quản lý CC trên toàn quốc. Về vấn đề này, quan điểm của NCS như sau: Việc đẩy mạnh phân cấp theo hướng tăng tính tự quyết, tự chịu trách nhiệm của các CQĐP trong quản lý CC theo mô hình chính quyền đô thị và áp dụng cơ chế đặc thù, đặc khu không phá vỡ sự thống nhất trong quản lý CC trong phạm vi toàn quốc. Chúng ta phải hiểu thống nhất quản lý là thống nhất ở mục đích, nguyên lý, còn hình thức, phương pháp quản lý là đa dạng. Quản lý CC trong chính quyền đô thị chắc chắn khác quản lý CC trong mô hình chính quyền nông thôn vì tính chất đặc thù trong quản lý hành chính đô thị khác nông thôn. Nếu chúng ta không thừa nhận sự khác biệt, vượt trội thì đất nước không thể phát triển được. Tuy nhiên, quản lý CC là vấn đề rất khó, nhiều nội dung, nhạy cảm, liên quan trực tiếp đến tinh thần và đời sống vật chất của CC, đòi hỏi công tác hoàn thiện pháp luật để phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội và đặc trưng của các đơn vị hành chính phải hết sức thận trọng. Cần tránh cả hai xu hướng, một là không dám phân cấp cho CQĐP vì cho rằng CQĐP không có khả năng thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp; hai là phân cấp “tràn lan, cào bằng” mà không tính đến khả năng, điều kiện các nguồn lực của địa phương để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp. Điều này có nghĩa là, phân cấp phải có sự phân hóa giữa CQĐP ở đô thị và nông thôn, có những vấn đề phân cấp cho chính quyền đô thị, mà không phân cấp cho chính quyền ở nông thôn, và ngược lại, có những vấn đề cần phân cấp

cho chính quyền ở đô thị và nông thôn, có những vấn đề phân cấp cho chính quyền nông thôn đồng bằng, mà không phân cấp cho CQĐP ở miền núi, hải đảo và ngược lại. Nói ngắn gọn, việc phân cấp cần được tính toán một cách khoa học phù hợp với từng loại CQĐP nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước để tránh tình trạng: CQĐP muốn được phân cấp, nhưng lại không được phân cấp, nhưng có những vấn đề không muốn được phân cấp vì không có khả năng thực hiện, nhưng lại được phân cấp.

4.1.6. Phân cấp quản lý công chức phải đảm bảo kiểm soát được

Trong xã hội hiện đại, yêu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước là đòi hỏi tất yếu. Phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước hiệu quả đang là chủ đề rất được quan tâm trong khoa học chính trị - pháp lý ở nước ta, cũng như ở nhiều quốc gia trên thế giới hiện nay. Kiểm soát quyền lực nhà nước không chỉ diễn ra từ bên ngoài khu vực công bởi cơ chế phản biện xã hội, thực hiện quyền dân chủ của nhân dân mà còn kiểm soát quyền lực nhà nước ở bên trong, từ chính quá trình thực thi quyền lực công giữa các nhánh quyền lực, các cấp chính quyền nhà nước.

Ở nước ta hiện nay, công cuộc đổi mới, mở cửa, hội nhập, sự phát triển mọi mặt của đời sống chính trị - xã hội một mặt tạo ra những nhân tố tích cực cho xây dựng, củng cố các cấp chính quyền, mặt khác, cũng có những phần tử thoái hóa, biến chất lạm dụng quyền lực, biến quyền lực công thành ý chí cá nhân để trục lợi. Thực tế cũng cho thấy, thời gian qua, công tác tổ chức, điều hành, thực hiện thẩm quyền quản lý CC ở nhiều cấp, nhiều ngành có nhiều bất cập, xảy ra nhiều vi phạm nghiêm trọng. Cơ chế kiểm soát quyền lực trong phân cấp quản lý CC chưa được tối ưu hóa làm cho quyền lực dễ bị lợi dụng.

Hơn nữa chính bản thân phân cấp nói chung, phân cấp quản lý CC nói riêng cũng tiềm ẩn những tác động tiêu cực: Có thể làm tổn hại đến nền hành chính quốc gia thông qua việc trao cho địa phương những quyền lực vượt ra ngoài sự kiểm soát của chính quyền Trung ương; Có thể làm giảm hiệu quả của việc cung cấp dịch vụ công do thiếu sự kiểm soát và giám sát trong việc thực

hiện chức năng; Chất lượng của dịch vụ công được cung cấp cho người dân bị ảnh hưởng vì CQĐP thiếu năng lực và khả năng nội tại cần thiết; Làm tăng tham nhũng và bất bình đẳng giữa các khu vực của đất nước; Có nguy cơ về sự quá tải khi CQĐP phải gánh vác một khối lượng công việc nhiều; Tạo ra sự kinh địch hoặc nguy cơ về sự kinh địch giữa các khu vực, vùng miền; sự cạnh tranh tiềm tàng, sắc tộc, tôn giáo; Xuất hiện chủ nghĩa lý khai, chia tách lãnh thổ, làm suy yếu quốc gia. Nếu ko có cơ chế kiểm soát quyền lực trong phân cấp quản lý CC một cách hữu hiện thì tình trạng vi phạm pháp luật trong quản lý CC như hiện nay sẽ khó được đẩy lùi. Pháp luật về phân cấp quản lý CC cần thể hiện rất rõ nội dung, hình thức, chủ thể và thẩm quyền kiểm soát nhằm kiểm chế, ngăn chặn biểu hiện lạm dụng quyền lực trong phân cấp quản lý CC.

4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

4.2.1. Nâng cao nhận thức pháp luật về phân cấp quản lý công chức

Mục tiêu giải pháp: Nâng cao nhận thức pháp luật về phân cấp quản lý CC giúp các nhà làm luật có ý thức, trách nhiệm hơn trong việc phát hiện những vấn đề tồn tại, hạn chế của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN, từ đó xác định nội dung điều chỉnh, bổ sung một cách hợp lý, khoa học. Ngoài ra, nâng cao nhận thức pháp luật giúp các chủ thể có thẩm quyền quản lý CC sẽ có ý thức, trách nhiệm hơn trong thực hiện các nội dung phân cấp để đảm bảo tính công bằng, khách quan của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN.

Nội dung, cách thực hiện:

Để xây dựng hệ thống pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN khoa học, hợp lý, hiệu lực, hiệu quả thì trong quá trình hoàn thiện pháp luật cũng như quá trình thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC cần nhận thức đúng đắn về tác động tích cực, tiêu cực của phân cấp, phân quyền

nói chung và phân cấp quản lý CC nói riêng để xây dựng cơ chế quản lý CC một cách phù hợp. Về vấn đề này, C.Mác đã khẳng định:

Nhà lập pháp phải coi mình như là nhà khoa học tự nhiên, ông ta không làm ra pháp luật, ông ta không phát minh ra chúng, mà chỉ nêu chúng lên; ông ta biểu hiện những qui luật nội tại của những mối quan hệ tinh thần thành những đạo luật thành văn có ý thức. Chúng ta sẽ phải chê trách nhà lập pháp vô cùng tùy tiện, nếu như ông ta thay thế bản chất của sự việc bằng những điều bịa đặt của mình [43, tr.232].

Pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN phải xây dựng được cơ chế quản lý CC phù hợp, phân định thẩm quyền quản lý CC một cách hợp lý giữa các cấp chính quyền để vừa phát huy được tính tự quyết, tự chịu trách nhiệm của các cấp CQĐP, vừa đảm bảo tính hiệu lực, hiệu quả và sự kiểm soát được của CQTW. Muốn vậy khi hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN phải phân tích đặc điểm kinh tế - xã hội, đặc thù địa phương. Mặt khác, cũng cần đánh giá khách quan thực trạng pháp luật và thực trạng thực hiện pháp luật để phát hiện ra những điểm bất cập, vướng mắc cần khắc phục. Bên cạnh đó vừa phải kế thừa những ưu điểm trong lịch sử hình thành và phát triển của pháp luật về phân cấp quản lý CC ở nước ta, đồng thời tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của nước ngoài để nội dung điều chỉnh pháp luật đối với các quan hệ xã hội phát sinh trong thực hiện thẩm quyền quản lý CC ở Việt Nam được quy định phù hợp.

Pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống cơ quan HCNN cần thể hiện tính thống nhất trong quản lý CC. Tức là, các cấp chính quyền phải được quy định rõ về vai trò, chức năng, thẩm quyền, nhiệm vụ của mình trong phân cấp quản lý CC. CQĐP, cơ quan nhà nước cấp dưới được trao quyền tự quyết, tự chịu trách nhiệm trong quản lý CC nhưng dưới sự quản lý thống nhất của chính quyền Trung ương. Các cơ quan cấp trên phải tăng cường sự kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước cấp dưới khi được phân cấp thông qua hệ thống trách nhiệm báo cáo, thanh tra, kiểm tra.

Việc phân định thẩm quyền quản lý CC phải rõ ràng, đảm bảo nguyên tắc “Một việc chỉ giao cho một cơ quan thực hiện, các cơ quan khác nhau tham gia phối hợp”. Phân cấp quản lý CC phải tạo điều kiện để chính quyền Trung ương tập trung quản lý vĩ mô, hoạch định chính sách, kiến tạo sự phát triển, đồng thời nâng cao tính chủ động, sáng tạo, phát huy nội lực của các cấp CQDP. Việc đẩy mạnh phân cấp quản lý CC phải tuân thủ nguyên tắc phân cấp quản lý cán bộ của Đảng bởi công tác cán bộ là công tác của Đảng, Đảng lãnh đạo công tác cán bộ. Trong đó, các cấp ủy Đảng được phân giao các nhiệm vụ, quyền hạn nhất định.

Bên cạnh nâng cao nhận thức về phân cấp trong quá trình xây dựng pháp luật cũng cần nâng cao nhận thức của các cấp, các ngành trong thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC. Thực tế cho thấy nhiều nội dung quản lý CC đã được phân định thẩm quyền một cách rõ ràng trong VBQPPL nhưng nhiều Bộ, ngành, địa phương vẫn cố tình vi phạm, không phải do không nắm vững quy định pháp luật mà do nhận thức, ý thức chấp hành pháp luật chưa cao. Để đảm bảo pháp luật được thực hiện nghiêm minh, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật cần nâng cao nhận thức, ý thức chấp hành pháp luật, đảm bảo mọi hành vi vi phạm pháp luật về quản lý CC đều bị xử lý nghiêm minh. Muốn vậy, phân cấp phải gắn với trách nhiệm, gắn với tiêu chí minh bạch, chế tài xử lý phải được quy định rõ ràng, đủ mạnh.

Ngoài ra, trong hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC phải nghiên cứu rất kỹ để phân cấp quản lý CC phù hợp với các loại hình CQDP. Hiện nay, Luật CBCC năm 2008 và hệ thống các văn bản hướng dẫn thi hành quy định thẩm quyền, chế độ quản lý CC cơ bản giống nhau ở tất cả các cấp, các ngành. Điều đó, không phù hợp với thực tế quản lý của nhiều địa phương. Do đó, không phát huy tính chủ động, sáng tạo. Thời gian tới, việc hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC phải tính đến sự khác biệt giữa các mô hình CQDP, thẩm quyền quản lý CC trong mô hình chính quyền đô thị sẽ phải khác với thẩm quyền quản lý CC trong mô hình chính quyền nông thôn, thẩm

quyền quản lý CC ở các địa phương có điều kiện kinh tế - xã hội phát triển phải khác với thẩm quyền quản lý CC ở các địa phương có điều kiện kinh tế - xã hội chưa phát triển, ngân sách chủ yếu cho Trung ương cấp.

Nhận thức được những vấn đề còn tồn tại của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN, từ đó xác định những nội dung điều chỉnh pháp luật về phân định thẩm quyền quản lý CC một cách hợp lý, khoa học góp phần xây dựng và phát triển đội ngũ CC trong hệ thống CQHCCNN.

CQHCCNN là những cơ quan có chức năng, nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước các cấp chính quyền. Những cơ quan này nằm trong hệ thống chính trị ở các cấp chính quyền. Do đó, một mặt phải tuân thủ những định hướng chính trị chung của các cấp ủy Đảng, mặt khác phải thể chế hóa thành VBQPPL về quản lý CC nói chung và phân cấp quản lý CC nói riêng. Đây là một đòi hỏi rất cơ bản để tạo ra đội ngũ CC thích ứng với hoạt động quản lý của các CQHCCNN trong điều kiện hiện nay. Phân cấp tất yếu phải thừa nhận tính đặc thù của địa phương. Địa phương không chỉ đơn thuần là cấp tổ chức, thực hiện, thừa hành đơn giản mà còn chủ động, sáng tạo, linh hoạt, tự chủ trong các nội dung phân cấp. Kèm theo đó là quyền lập quy tương ứng. Do đó, những văn bản pháp luật về CC do CQĐP ban hành phải đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và phù hợp với tình hình thực tế ở địa phương. Đồng thời trong quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về phân cấp quản lý CC cũng phải chú ý xây dựng các quy định pháp luật về phân cấp nhưng không cào bằng, có thể phân theo tiêu chí, ví dụ như phân cấp ở nông thôn với phân cấp ở đô thị, hoặc theo các tiêu chí khác (nguồn lực...). Từ đó, cũng phải quy định các vấn đề về chuyển giao nguồn lực giữa Trung ương và địa phương kết hợp với chế độ trách nhiệm khi được chuyển giao nguồn lực trong quá trình phân cấp.

Điều kiện đảm bảo: Trước hết mỗi cá nhân CBCC phải có ý thức thường xuyên trau dồi, nâng cao hiểu biết, nhận thức pháp luật nói chung và pháp luật về phân cấp quản lý CC nói riêng. Nâng cao hiệu quả công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật về phân cấp quản lý CC.

4.2.2. Rà soát, đánh giá, tiếp tục hoàn thiện pháp luật về công vụ, công chức

Mục tiêu giải pháp: Pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống cơ quan HCNN là một bộ phận của pháp luật về công vụ, CC. Phân cấp quản lý CC phải dựa trên cơ sở pháp lý của chế độ công vụ, CC. Vì vậy, muốn hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC đáp ứng yêu cầu khoa học, hợp lý, khả thi, chúng ta cần rà soát, đánh giá, tiếp tục hoàn thiện pháp luật về công vụ, CC để đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất và toàn diện. Rà soát, đánh giá pháp luật về công vụ, CC nhằm phát hiện những vướng mắc, hạn chế của các quy định pháp luật, từ đó điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung một cách hợp lý. Việc rà soát, đánh giá và tiếp tục hoàn thiện pháp luật về công vụ, CC phải được thực hiện thường xuyên phù hợp các quy luật khách quan và điều kiện về chính trị, kinh tế - xã hội.

Nội dung, cách thực hiện

Nghiên cứu nền công vụ ở nước ta có thể thấy rõ những đặc trưng cơ bản của mô hình công vụ chức nghiệp. Trong suốt thời gian dài, do ảnh hưởng của tư duy gắn liền với nền kinh tế nhỏ, cơ chế quản lý tập trung, quan liêu bao cấp, hệ thống công vụ nước ta còn nhiều hạn chế, không theo kịp được nhu cầu phát triển, hiệu lực, hiệu quả không cao. Mặc dù trong thời gian gần đây chúng ta đã ban hành nhiều quy định pháp luật điều chỉnh hoạt động công vụ cũng như quản lý đội ngũ CC tuy nhiên, vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập. Áp dụng mô hình công vụ việc làm sẽ góp phần khắc phục được những hạn chế của nền công vụ chức nghiệp, tạo ra sự thay đổi mạnh mẽ trong đội ngũ CC không chỉ về chất lượng mà cả ở tư duy làm việc, cách thức làm việc, và do đó hiệu quả làm việc cũng sẽ được cải thiện. Phân tích những đặc điểm của hai mô hình công vụ chức nghiệp và việc làm cho thấy mô hình việc làm có nhiều ưu điểm nổi hơn so với mô hình chức nghiệp, đồng thời khả năng phù hợp của nó với nền KTTT cũng cao hơn. Áp dụng mô hình này sẽ tạo điều kiện để xây dựng một nền công vụ hiệu quả, mang tính chuyên môn hóa

cao. Ngày nay, ngay cả những nước được coi là có nền công vụ điển hình theo mô hình chức nghiệp như Pháp cũng đang trong quá trình cải cách sâu sắc theo hướng tăng cường các yếu tố của nền công vụ việc làm nhằm khắc phục những hạn chế của nền công vụ chức nghiệp và để đáp ứng nhu cầu phát triển của đất nước.

Để xây dựng một nền công vụ chuyên nghiệp, năng động và trách nhiệm cần thay đổi cơ chế quản lý công vụ bằng việc từng bước chuyển đổi từ mô hình “chức nghiệp” sang mô hình “vị trí việc làm”. Tuy nhiên, cần nhận thức rằng, việc chuyển đổi sang mô hình việc làm không chỉ đơn giản là chú trọng đến các yếu tố cạnh tranh trong tuyển dụng hay thực hiện trả lương theo công việc mà để đảm bảo mô hình này thực sự hoạt động có hiệu quả. Trong giai đoạn hiện nay, khi các điều kiện cần thiết cho việc vận hành nền công vụ việc làm chưa đáp ứng được, chúng ta nên áp dụng kết hợp cả hai mô hình này. Mô hình công vụ việc làm có nhiều ưu điểm nhưng cũng có những hạn chế nhất định như tính không ổn định của đội ngũ CC, con đường chức nghiệp của CC không rõ ràng. Ngược lại, mô hình công vụ chức nghiệp cũng có những ưu điểm. Trong nhiều trường hợp, nhược điểm của mô hình này sẽ được khắc phục bởi ưu điểm của mô hình kia và ngược lại. [49], [50]

Để thực hiện cải cách chế độ công vụ, CC nhằm xây dựng đội ngũ CC có phẩm chất tốt, chuyên môn, nghiệp vụ vững vàng, pháp luật về công vụ, CC cần được hoàn thiện theo các yêu cầu sau:

Hiện đại hóa nền công vụ theo hướng dân chủ, công khai, sử dụng phương tiện hiện đại vào hoạt động công vụ, xây dựng chính phủ điện tử. Hiện đại hóa công sở. Hoàn thiện các điều kiện bảo đảm cho CC thực thi công vụ.

Đổi mới phương thức tổ chức hoạt động công vụ theo hướng kết hợp giữa hệ thống chức nghiệp với hệ thống việc làm trong quản lý CC. Xây dựng hệ thống các vị trí việc làm trong các cơ quan nhà nước với số lượng cụ thể thay thế cho việc giao biên chế hiện nay.

Đẩy mạnh phân cấp quản lý giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp CQĐP về tổ chức, nhân sự theo hướng phân biệt sự khác nhau rõ hơn nữa giữa đô thị và nông thôn để thực hiện phân cấp quản lý phù hợp với đặc điểm, tính chất của mỗi loại hình địa phương. Do đó, bộ máy hành chính nhà nước ở đô thị phải mang tính tập trung thống nhất, vận hành thông suốt, nhanh nhạy và không thể bị cắt khúc theo kiểu cát cứ ở nông thôn.

Hoàn thiện hệ thống các cơ quan quản lý công vụ, CC theo hướng gắn quản lý công vụ với việc sử dụng và đánh giá CC.

Thực hiện bình đẳng trong tuyển dụng và nâng ngạch... thông qua các kỳ thi tuyển, thi nâng ngạch được tổ chức hàng năm. Thu hút những công dân ưu tú ngoài xã hội vào đội ngũ CC thông qua các biện pháp tạo nguồn CC nhà nước. Khuyến khích tài năng trẻ vào cơ quan nhà nước làm việc. Thay đổi phương pháp và cách thức tổ chức tuyển dụng CC.

Đổi mới công tác ĐTBĐ CBCC nói chung và CC nói riêng theo hướng tập trung và tăng cường năng lực thực thi công vụ và kỹ năng hành chính của CC.

Hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn các ngạch chức danh CC để tuyển dụng, bổ nhiệm CC khi được giao giữ một công vụ cụ thể. Tiêu chuẩn ngạch CC phải chú trọng yếu tố năng lực và trách nhiệm thực thi công vụ. Đổi mới thi nâng ngạch CC theo hướng tổ chức kỳ thi nâng ngạch cạnh tranh, không hạn chế bậc lương và thâm niên giữ ngạch, đổi mới hình thức và nội dung thi nhằm lựa chọn người có năng lực tốt hơn, có kỹ năng giỏi hơn để bổ trí vào vị trí đang thiếu.

Tăng cường biện pháp và phối hợp với các lực lượng đẩy mạnh chống tham nhũng, lãng phí, cửa quyền trong bộ máy QLNN. Xây dựng hệ thống cảnh báo và kiểm soát những sai phạm của CC từ những hành vi nhỏ nhằm ngăn chặn sự lợi dụng quyền hạn được giao để vụ lợi. Tăng cường hoạt động thanh tra công vụ và huy động dư luận xã hội ủng hộ việc kiểm tra, giám sát các hoạt động công vụ của CBCC.

Xây dựng và ban hành đầy đủ các chính sách đối với đội ngũ CBCC như chính sách nhà ở, chính sách tôn vinh công trạng và danh hiệu, vinh dự nhà nước, chính sách bảo đảm an ninh, an toàn cho CC và gia đình họ. Tiếp tục nghiên cứu thực hiện cải cách tiền lương trong khu vực hành chính gắn với vị trí việc làm và ngạch CC, gắn tiền lương với kết quả thực thi công vụ của CC, cải cách chính sách tiền lương tiến tới bảo đảm cho CC đạt mức sống trung bình khá trong xã hội.

Làm tốt công tác quy hoạch, phát triển nguồn nhân lực của địa phương bằng cách: Thông qua sử dụng các hình thức ĐTBĐ để nâng cao trình độ chính trị, chuyên môn, nghiệp vụ của CBCC; Thông qua thực tiễn công tác và kết quả công việc để đánh giá năng lực; Thông qua cơ chế chọn, cử, thi tuyển để lựa chọn cán bộ vào những vị trí thích hợp trong bộ máy hành chính địa phương; Thông qua luân chuyển CBCC ở địa phương và giữa các địa phương để đào tạo cán bộ.

Trong chế độ công vụ, CC, cần đặc biệt chú ý đến công tác tuyển dụng CCHCNN. Việc tuyển dụng được tiến hành cần dựa trên cơ sở vị trí công việc và theo hình thức mở, thi cạnh tranh cho mọi ứng viên có đủ điều kiện. Tiến hành cải cách mạnh mẽ cơ chế tuyển dụng và sử dụng nguồn nhân lực để tuyển được người có tài năng vào làm việc cho nền công vụ. Hiện nay, người ta đã đề cập đến vấn đề “đấu thầu cán bộ” để tìm người có năng lực và phẩm chất vào vị trí tuyển dụng. Điều này đã được thực hiện từ lâu ở các nước phát triển. Việc công khai lựa chọn người có năng lực thực sự sẽ mang đến luồng sinh khí mới cải thiện môi trường hiện nay còn bị ảnh hưởng bởi tư tưởng cục bộ và tư duy phong kiến “một người làm quan cả họ được nhờ”. Thực hiện công tác quy hoạch CBCC nhà nước nhằm khắc phục tình trạng chắp vá, hẫng hụt cán bộ lãnh đạo và quản lý kế cận ở các cấp, các ngành.

Đổi mới mạnh mẽ trong việc quản lý CC, áp dụng các kỹ thuật quản lý nguồn nhân lực trong khu vực công theo tư duy quản lý dựa trên kết quả đầu ra của các nước có nền công vụ phát triển, thay cho cách quản lý CC hiện nay nặng

về quản lý hành chính - nhân sự của tư duy cũ trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung ở nước ta trước đây.

Tạo động lực cho CC thông qua tổ chức và cơ cấu lại đầu vào và đầu ra của đội ngũ CC. Phải thay đổi quan niệm làm CC là có việc làm ổn định suốt đời. Có sa thải CC kém năng lực thì cơ quan mới có chỗ để nhận những CC mới có tài năng vào làm việc. Nên “bỏ cơ chế định biên nhằm xóa bỏ cơ chế xin cho. Cấm ký hợp đồng khi chưa tổ chức thi tuyển CC, tạo sự công bằng, khách quan trong khâu tuyển dụng CC theo vị trí việc làm. Chuyển từ chế độ “biên chế” sang chế độ “hợp đồng lao động”. Trước hết nên thí điểm áp dụng chế độ “hợp đồng lao động” tại các địa phương thí điểm mô hình chính quyền đô thị, sau đó đánh giá, nhân rộng áp dụng trong toàn quốc. Xác định rõ nội hàm quản lý CC theo vị trí việc làm, tránh sự nhầm lẫn giữa QLNN và quản lý CC như trong Luật CBCC năm 2008” [118, tr.135].

Từ đó xác định phân cấp quản lý một cách hợp lý, xác định quyền và trách nhiệm của các cấp quản lý rõ ràng, cho phép thủ trưởng cơ quan có quyền chấm dứt hợp đồng nếu CC mắc khuyết điểm, không hoàn thành nhiệm vụ được giao. Ngược lại, CC có quyền khởi kiện ra tòa hành chính nếu họ bị sa thải trái pháp luật.

Ngoài ra, khoa học quản lý hiện đại và thực tiễn đã xác định lao động của đội ngũ CC là loại lao động chất xám tổng hợp, đa dạng và phức tạp nhất. Vấn đề này luôn có ý nghĩa hai mặt: Để có phương pháp tổ chức lao động khoa học và nhất là có chính sách đãi ngộ thỏa đáng theo đúng giá trị của sức lao động đó. Để làm việc có chất lượng cao trong bối cảnh phân cấp thì đội ngũ CC phải có đủ năng lực để được làm việc hết khả năng. Điều này ngoài yếu tố tự thân thì còn liên quan đến các yếu tố thuộc về thể chế. Thành công của quá trình phân cấp phụ thuộc vào khả năng của từng CC trong việc thực thi nhiệm vụ của mình. Lợi ích vật chất cụ thể mà mỗi CC nhận được chính là

động lực và là yếu tố quyết định cho những công hiến của họ. Do đó, chính sách tiền lương là một bộ phận quan trọng trong hệ thống chính sách đối với CC cần được cải cách về cơ bản.

Điều kiện đảm bảo: Để công tác rà soát, đánh giá, tiếp tục hoàn thiện pháp luật về công vụ, công chức có hiệu quả, cơ quan nhà nước có thẩm quyền và cá nhân trực tiếp sửa văn bản có trình độ chuyên môn, am hiểu về công tác quản lý CC nói riêng, chế độ công vụ, CC nói chung. Cần có kinh phí cho công tác rà soát, đánh giá, tiếp tục hoàn thiện pháp luật về công vụ, CC.

4.2.3. Sửa đổi, bổ sung đồng bộ các quy định pháp luật về phân cấp tuyển dụng, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật công chức

Mục tiêu giải pháp: Sửa đổi, bổ sung, đồng bộ các quy định pháp luật là nhu cầu bắt buộc trong hoàn thiện pháp luật. Sửa đổi, bổ sung, đồng bộ các quy định pháp luật về phân cấp tuyển dụng, sử dụng, ĐTBĐ, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật CC giúp pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, khả thi.

Nội dung, cách thực hiện

Nhìn tổng thể pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN hiện nay còn nhiều hạn chế, bất cập, chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu phát triển KTTT định hướng XHCN, đẩy mạnh CCHC, cải cách chế độ công vụ, CC. Trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN, phải có quan điểm mới để xây dựng hệ thống pháp luật theo hướng xác định rành mạch từng loại việc cho mỗi cấp chính quyền theo nguyên tắc thiết kế việc Trung ương làm không trùng lặp với việc của địa phương; việc của từng cấp địa phương cũng không trùng lặp nhau. Cần hiểu sâu sắc các nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ, nguyên tắc tập trung dân chủ trong quản lý CC và phân cấp quản lý CC .

Trên cơ sở phân tích thực trạng pháp luật và thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCNN Việt nam ở Chương 3, theo

NCS đề hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC nói chung và CC trong hệ thống CQHCCNN nói riêng cần sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật về phân cấp tuyển dụng, sử dụng, ĐTBĐ, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật CC, cụ thể như sau:

Sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật về phân cấp tuyển dụng CC

Về nguyên tắc, tuyển dụng CC trong hệ thống CQHCCNN phải đảm bảo tính công khai, minh bạch, khách quan để thu hút được những người có phẩm chất, năng lực tốt vào làm việc trong CQHCCNN; đồng thời đảm bảo số lượng, cơ cấu CC hợp lý. Để đảm bảo nguyên tắc này, Nghị định số 21/2010/NĐ-CP, ngày 08 tháng 3 năm 2010 của CP về quản lý biên chế CC cần hoàn thiện theo hướng:

Thứ nhất, trước mắt vẫn cần thống nhất quản lý biên chế từ Trung ương đến cơ sở. Tuy nhiên, không thực hiện theo phương thức giao biên chế hàng năm như hiện nay, mà phân bổ biên chế khung (số lượng biên chế cần thiết) theo loại hình đơn vị hành chính, điều kiện kinh tế - xã hội và đặc thù của địa phương. Trong biên chế “khung” được giao, chính quyền cấp tỉnh được tự quyết, tự chịu trách nhiệm về việc tăng, giảm biên chế, chuyển đổi từ biên chế sự nghiệp sang biên chế CC. Như vậy, sẽ hạn chế được cơ chế “xin - cho”, đảm bảo tính minh bạch, phù hợp với thực tế nhu cầu sử dụng CC của từng địa phương, đồng thời tăng tính chủ động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương. Ví dụ: Năm 2016, 2017 Hà Nội tăng cường sắp xếp, kiện toàn đơn vị sự nghiệp thuộc Thành phố, tỉnh giảm được số lượng lớn biên chế sự nghiệp, nhưng trước nhu cầu cấp thiết cần tăng biên chế CC để đảm bảo nhu cầu quản lý, điều hành, nâng cao chất lượng phục vụ người dân, UBND thành phố Hà Nội lại không được tự quyết định vấn đề này. Dẫn đến chỗ thừa vẫn thừa chỗ thiếu vẫn thiếu. Sau khi bộ máy chính quyền các cấp ổn định, theo NCS mạnh dạn chuyển cơ chế biên chế sang cơ chế hợp đồng lao động.

Thứ hai, Đẩy mạnh phân cấp tuyển dụng, sử dụng và quản lý CBCC về cho các Bộ, ngành và địa phương nhằm tăng sự chủ động và chịu trách nhiệm

của các địa phương, đơn vị. Từng bước gắn thẩm quyền tuyển dụng CC với thẩm quyền sử dụng CC. Cụ thể, việc tiếp nhận, tuyển dụng CC trong trường hợp không qua thi tuyển; việc thi nâng ngạch từ cán sự lên ngạch chuyên viên; nâng bậc lương thường xuyên, nâng bậc lương trước thời hạn ngạch chuyên viên cao cấp... nên giao về cho các địa phương thực hiện, không phải chờ ý kiến của Bộ Nội vụ như hiện nay.

Thứ ba, phải quy định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của các cấp, các ngành, các CQHCCNN trong công tác thanh tra, kiểm tra việc tuyển dụng CC để phòng ngừa, phát hiện và ngăn chặn kịp thời đối với những vi phạm pháp luật trong hoạt động tuyển dụng CC. Thông qua kết quả thanh tra, kiểm tra nhằm nâng cao ý thức pháp luật cho CBCC và CQHCCNN được phân cấp trong tuyển dụng.

Thứ tư, phân cấp tuyển dụng CC cần gắn với phân cấp ĐTBĐ CC. Theo NCS nên đổi mới cơ chế tuyển dụng CC theo xu hướng xã hội hóa, cơ quan sử dụng CC chỉ thi tuyển để đánh giá mức độ đáp ứng về kiến thức chuyên môn, khả năng thích ứng với yêu cầu vị trí việc làm mà người thi đăng ký dự tuyển, cụ thể như sau:

(1) Cơ quan tuyển dụng không tổ chức thi tuyển các môn kiến thức chung, tin học, ngoại ngữ. Nội dung thi tuyển này nên phân cấp cho các cơ sở ĐTBĐ thực hiện theo hướng:

- Người lao động khi đã được đào tạo bài bản về chuyên môn, nghiệp vụ tại các cơ sở ĐTBĐ có nhu cầu muốn tham gia ứng tuyển vào làm việc tại các CQHCCNN sẽ phải đăng ký tham gia các khóa học theo ngạch CC, vị trí việc làm dự tuyển. Các cơ sở ĐTBĐ ở các Bộ, ngành, địa phương sẽ bố trí người lao động vào các lớp ĐTBĐ phù hợp với nhu cầu ứng tuyển. Chương trình học được thiết kế theo các modul bao gồm: kiến thức QLNN chung, kiến thức quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực, địa phương có nhu cầu dự tuyển; những kỹ năng hành chính cần thiết... Sau khi kết thúc khóa học, người học được tổ chức thi sát hạch, cấp chứng chỉ. Chứng chỉ này là điều kiện đảm bảo người học có đủ kiến thức, kỹ năng QLNN cần thiết tham gia vào hoạt động

công vụ. Như vậy, sẽ khắc phục được tình trạng bất cập trong thi môn kiến thức chung (hình thức thi viết) nhiều đơn vị đang tổ chức hiện nay.

- Đối với tiêu chuẩn về trình độ ngoại ngữ, tin học cũng nên phân cấp cho các cơ sở ĐTBĐ CBCC Bộ, ngành, địa phương tổ chức thi sát hạch, cấp chứng chỉ. Cách thức thi vẫn theo hình thức trắc nghiệm và ứng dụng công nghệ thông tin để đảm bảo tính chính xác, công bằng, minh bạch.

(2) Cơ quan tuyển dụng chỉ tổ chức thi tuyển nội dung về chuyên môn, nghiệp vụ, khả năng đáp ứng công việc tại vị trí việc làm theo hình thức phỏng vấn, sát hạch chuyên môn trực tiếp.

Với phương án tuyển dụng như thế nào, việc gắn phân cấp tuyển dụng với phân cấp sử dụng mới đảm bảo thực hiện được vì không phải CQHCCNN nào cũng có đủ năng lực tổ chức thi tuyển các môn kiến thức chung, ngoại ngữ, tin học. Ngoài ra, với phương án tuyển dụng như thế này, cơ quan sử dụng sẽ tuyển được đúng CC đáp ứng với nhu cầu sử dụng. Trong trường hợp, CC không đáp ứng yêu cầu công tác, chuyên công tác, nghỉ chế độ cơ quan sử dụng có thể tổ chức thi tuyển ngay để bù vào vị trí trống nhằm đáp ứng nhu cầu công việc.

Sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật trong phân cấp sử dụng CC

Nghị định số 24/2010/NĐ-CP cần được hoàn thiện theo hướng:

Nên xây dựng tiêu chuẩn nghiệp vụ chuyên môn sâu đối với CC thừa hành nhiệm vụ và có quy chế khuyến khích đội ngũ CC để việc bố trí, sắp xếp CC phù hợp. Việc thi nâng ngạch công chức nên tổ chức thi tuyển cạnh tranh trong nội bộ địa phương; vấn đề thi tuyển cạnh tranh chức danh lãnh đạo nên áp dụng đối với chức danh lãnh đạo cấp phòng là hợp lý.

Trong công tác thuyên chuyển, điều động CC, cần quy định rõ về đối tượng thuyên chuyển, điều động để tránh tình trạng CC đăng ký dự tuyển CC ở những địa phương, cơ quan có yêu cầu tuyển dụng không cao, sau khi vào biên chế thì tìm cách xin chuyển về các thành phố lớn, xin chuyển lên cơ quan Trung ương, đặc thù quản lý khác, đòi hỏi về năng lực cũng rất khác. Trong trường hợp này, theo NCS nên giao thẩm quyền cho cơ quan sử dụng CC, kiểm tra sát hạch

chuyên môn, nếu cần thiết vẫn nên tiến hành thi tuyển. Về vấn đề này, để bảo đảm tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CQĐP, các tỉnh tùy thuộc vào tình hình thực tế của mình có thể quy định thêm các điều kiện tiếp nhận, chuyển chuyên của tỉnh mình nhưng vẫn phải bảo đảm tuân thủ theo các quy định của Trung ương về cơ quan, trình tự, thời hạn giải quyết; Cơ quan có thẩm quyền giải quyết chuyển chuyên, tiếp nhận phải nghiêm túc công khai, đầy đủ thủ tục hành chính về công tác chuyển chuyên, tiếp nhận, về hồ sơ, quy trình và thời gian thực hiện... [118]

Trong phân cấp quản lý tiền lương và các chế độ chính sách cho CBCC, nên áp dụng hệ thống bảng lương có tính linh hoạt, mềm dẻo trên cơ sở thực hiện quyền tự chủ về ngân sách của các địa phương để tăng mức thu nhập cho CBCCVC địa phương. Đẩy mạnh phân cấp cho các cấp chính quyền đổi mới chính sách thu hút nhân tài vào làm việc trong CQHCNN với quy trình đơn giản, chế độ đãi ngộ phù hợp; bổ sung chính sách hỗ trợ khuyến khích nghiên cứu khoa học trong các CQHCNN.

Gắn trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan, tổ chức, đơn vị với công tác tuyển dụng, bổ nhiệm, luân chuyển, điều động và thẩm quyền thanh tra, kiểm tra của các cơ quan QLNN về công vụ, CC.

Sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật về phân cấp ĐTBĐ CC

Nhìn chung, các văn bản đã quy định khá rõ mục tiêu, nguyên tắc và chế độ ĐTBĐ công chức; chế độ ĐTBĐ lý luận chính trị đối với CB, CC quy hoạch lãnh đạo, quản lý; nội dung, chương trình, chứng chỉ ĐTBĐ CC; phân công, phân cấp tổ chức và quản lý ĐTBĐ CC; đánh giá chất lượng ĐTBĐ; tiêu chuẩn, nhiệm vụ và chính sách, chế độ đối với giảng viên; điều kiện và quyền lợi, trách nhiệm của công chức, viên chức được cử đi ĐTBĐ; kinh phí ĐTBĐ... Tuy nhiên, còn tồn tại, hạn chế gây vướng mắc cho các cơ quan, đơn vị được phân cấp về ĐTBĐ. Do đó pháp luật về ĐTBĐ CBCC nói chung và phân cấp trong ĐTBĐ CC nói riêng cần được hoàn thiện theo các nội dung sau:

Một là, quy định thẩm quyền cụ thể tổ chức, cá nhân nào tổ chức thực hiện và theo dõi kết quả thực hiện chế độ ĐTBĐ để đảm bảo hoạt động ĐTBĐ mang lại hiệu quả thiết thực trong xây dựng và phát triển đội ngũ CBCCVC nói chung và đội ngũ CC trong hệ thống CQHCNN nói riêng.

Hai là, tiếp tục đẩy mạnh phân cấp hơn nữa trong thực hiện một số chương trình ĐTBĐ, chẳng hạn như chương trình ĐTBĐ lãnh đạo cấp Vụ. Đối tượng lãnh đạo cấp Vụ rất khó bố trí thời gian để tham gia các khóa học tập trung dài ngày, vì vậy việc giao cho các cơ sở ĐTBĐ ở Bộ, ngành, địa phương chủ động tổ chức ĐTBĐ lãnh đạo cấp Vụ và tương đương sẽ giải quyết được khó khăn này. Bên cạnh đó, chương trình cũng có thể xem xét để thay đổi cho phù hợp, chẳng hạn như mời các chuyên gia nước ngoài, các nhà quản lý cấp cao... tham gia giảng dạy.

Ba là, xem xét, đơn giản hóa hơn các quy trình, thủ tục về thẩm định, phê duyệt chương trình, tài liệu ĐTBĐ

Bốn là, cần đảm bảo cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm, hoạt động theo cơ chế cạnh tranh có sự phối hợp, hợp tác chặt chẽ giữa các cơ sở ĐTBĐ.

Sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật trong phân cấp đánh giá CC

Luật Cán bộ, công chức năm 2008, Nghị định số 56/2015/NĐ-CP ngày 09 tháng 6 năm 2015 của Chính phủ về đánh giá và phân loại CBCCVC cần được hoàn thiện theo hướng trao nhiều quyền hơn cho các cơ quan trực tiếp sử dụng CC, đảm bảo được quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm. Các CQHCNN trực tiếp sử dụng CC cần được trao quyền chủ động theo các nội dung sau:

Thứ nhất, trên cơ sở các “tiêu chí cứng” do Đảng, Chính phủ quy định và dựa vào các tiêu chí do bộ quản lý ngành hoặc địa phương quy định, cơ quan sử dụng CC quyết định các tiêu chí và nội dung đánh giá cụ thể dựa trên thực tế công việc và điều kiện làm việc của cơ quan mình. Nội dung đánh giá CC được cơ quan sử dụng CC cụ thể hóa trên 2 khía cạnh chính là đánh giá thực thi công việc (kết quả công việc và thành tích) và đánh giá bản thân CC (đạo đức, tiềm năng, năng lực). Như vậy, việc đánh giá CC mới thực chất và phù hợp với thực

tế công vụ tránh tình trạng đánh giá hình thức, không phản ánh đúng chất lượng thực thi công vụ của CC.

Thứ hai, căn cứ vào tính chất công việc của từng công chức, cơ quan HCNN lựa chọn phương pháp đánh giá phù hợp nhất với tính chất công việc của từng cơ quan để tránh tình trạng đối với tất cả các công việc đều được đánh giá bằng phương pháp giống nhau như hiện nay. Hiện nay, có một số phương pháp đánh giá CC tiên tiến như: phương pháp phân tích định lượng; phương pháp đánh giá mô tả; phương pháp đánh giá theo kết quả; phương pháp 360 độ; phương pháp lưu trữ.

Đối với CC ở bộ phận tiếp nhận và trả kết quả TTHC có thể sử dụng thêm kênh đánh giá là ý kiến đánh giá của người dân.

Thứ ba, gắn trách nhiệm người đứng đầu cơ quan trực tiếp sử dụng CC với việc đánh giá CC. Người đứng đầu phải được quyền quyết định và chịu trách nhiệm đối với kết luận đánh giá, phân loại CC của mình.

Tuy nhiên, trước khi đưa ra kết quả đánh giá và phân loại CC, người đứng đầu cần lắng nghe và tham khảo ý kiến tự kiểm điểm của CC; ý kiến đánh giá của tập thể đồng nghiệp; của người dân.

Thứ tư, các CQHCCNN phải xây dựng và sơ đồ hóa quy trình đánh giá để tạo điều kiện thuận lợi, dễ dàng trong áp dụng. Nếu có thể, nên xây dựng các quy trình chuyên biệt cho từng loại đối tượng khác nhau (CC lãnh đạo và CC chuyên môn).

Sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật trong phân cấp xử lý, kỷ luật CC:

Một là, hoàn thiện các quy định pháp luật về xử lý hình sự CC có hành vi tham nhũng. Cụ thể, chuyển tội Đưa hối lộ và tội Môi giới hối lộ từ mục B - Các tội phạm khác về chức vụ sang mục A là Các tội phạm về tham nhũng trong Bộ luật hình sự. Bản chất của đưa hối lộ và môi giới hối lộ nhằm hướng đến mục đích vụ lợi; là một hình thức tham nhũng. Chính sự phân tán này là nguyên nhân dẫn đến tình trạng xử lý không triệt để các hành vi tham nhũng. Khi đã có sự sửa đổi trong Bộ luật hình sự thì trong Điều 2 và Điều 3, Nghị định số 59/2013/NĐ-

CP ngày 17/06/2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật PCTN phải sửa đổi theo hướng hành vi “Đưa hối lộ, môi giới hối lộ” sẽ bị xử lý hình sự chứ không phải xử lý kỷ luật. Quy định này sẽ hạn chế tình trạng “hành chính hóa” các vi phạm hình sự liên quan đến hành vi tham nhũng.

Hai là, đồng bộ hóa các quy định trong Luật PCTN với các quy định trong Bộ luật hình sự. Theo đó, khuyến khích người đưa hối lộ nhưng chủ động khai báo trước khi bị phát giác, thì có thể được miễn trách nhiệm hình sự và “được trả lại một phần” hay “sẽ trả lại toàn bộ” tài sản đã dùng để đưa hối lộ. Quy định này sẽ tạo ra sự áp dụng pháp luật thống nhất đồng thời cũng là cơ sở quan trọng để răn đe công chức không nhận hối lộ vì nguy cơ bị tố cáo rất cao, bắt buộc người nhận phải trả lại của hối lộ.

Ba là, thay thế các tiêu chí định tính trong Nghị định số 34/2011/NĐ-CP thành các tiêu chí định lượng cụ thể nhằm tạo ra sự thống nhất trong việc quyết định hình thức kỷ luật đối với CC có hành vi tham nhũng. Trong Nhà nước pháp quyền, các quy định pháp luật không thể “co giãn”, bởi nếu chúng “co giãn” được, chúng sẽ phá hoại sự chắc chắn của pháp luật.

Bốn là, cần sửa đổi quy định về thời hiệu và thời hạn xử lý kỷ luật CC có hành vi tham nhũng để tránh sự “phủ định” lẫn nhau giữa thời hiệu và thời hạn. Bên cạnh đó, cần bổ sung các quy định mang tính đặc thù nhằm có cơ chế hữu hiệu xử lý kỷ luật công chức có hành vi tham nhũng. Mục đích của các chế tài pháp luật nói chung là giáo dục, răn đe, trừng phạt. Nếu vì lý do nào đó không thể trừng phạt thì có thể sử dụng các biện pháp mang tính giáo dục và răn đe. Trong chế tài hình sự, hành chính nói chung đều có một biện pháp được áp dụng không phụ thuộc vào thời hiệu, đó là biện pháp “khắc phục hậu quả”. Giá trị của biện pháp này là ở chỗ buộc người vi phạm phải “khắc phục” mọi hậu quả do hành vi vi phạm của mình gây ra và đưa tình trạng vi phạm trở về trạng thái ban đầu bất chấp thời hiệu còn hay hết. Mặc dù được gọi là biện pháp khắc phục hậu quả nhưng tính chất cưỡng chế và mức độ “khắc nghiệt” của nó lại không thua kém các hình thức trách nhiệm pháp lý. Với một loại chế tài quan trọng nhằm

bảo đảm trật tự nội bộ cơ quan, đơn vị, bảo đảm hoạt động bình thường của cơ quan mà lại không quy định về biện pháp khắc phục hậu quả thì thật là điều thiếu sót. Để bảo đảm pháp chế thì hành vi vi phạm các quy định của pháp luật về PCTN nếu không thể xử lý kỷ luật được vì quá thời hiệu, vẫn có thể áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả như: buộc chuyển công tác khác, buộc hoàn trả số tiền thất thoát do tham nhũng gây ra... Đây có thể xem là giải pháp hiệu quả đối với trường hợp khá đặc biệt này, vừa không trái nguyên tắc về thời hiệu vừa có thể xử lý hiệu quả các vi phạm.

Nếu khắc phục được những tồn tại, hạn chế trên sẽ góp phần vào quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật nói chung và hoàn thiện hệ thống pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN nói riêng. Điều này, giúp cho các chủ thể có thẩm quyền trong phân cấp quản lý CC có căn cứ, cơ sở pháp lý để thực hiện hoạt động phân cấp quản lý CC đạt được hiệu lực, hiệu quả.

Điều kiện đảm bảo: Hệ thống hóa một cách toàn diện các VBQPPL về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN. Việc sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật về phân cấp các nội dung quản lý CC cần tiến hành đồng bộ, thống nhất. Cần có kinh phí cho công tác rà soát, đánh giá, tiếp tục hoàn thiện pháp luật về phân cấp tuyển dụng, sử dụng, ĐTBĐ, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật CC.

4.2.4. Nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước

Mục tiêu giải pháp: Nâng cao trách nhiệm người đứng đầu trong thực hiện các nội dung phân cấp quản lý CC góp phần đảm bảo pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN được thực hiện một cách nghiêm túc, đúng thẩm quyền, đúng quy định pháp luật.

Nội dung, cách thực hiện:

Người đứng đầu CQHCCNN là thuật ngữ dùng để chỉ thiết chế giữ vị trí pháp lý cao nhất trong CQHCCNN, thực hiện vai trò lãnh đạo, quản lý hoạt động của cơ quan. Chủ thể này có quyền cao nhất trong việc tổ chức thực hiện

nhieu nội dung trong phân cấp quản lý CC: Tuyển dụng, bố trí, sử dụng CC, bổ nhiệm, luân chuyển, điều động, đánh giá CC, khen thưởng, kỷ luật CC nên ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả quản lý CC. Do đó, việc nâng cao trách nhiệm người đứng đầu cơ quan, đơn vị trong thực hiện thẩm quyền phân cấp quản lý CC là rất cần thiết.

Trách nhiệm của người đứng đầu CQHCCNN là thiết chế trách nhiệm cá nhân. Thực tế cho thấy, trong hoạt động của lĩnh vực công, càng tập trung bao nhiêu và càng làm việc tập thể với nguyên tắc đa số để ban hành quyết định bao nhiêu, thì càng tạo cơ sở nhiều hơn cho sự ỷ lại và không chịu trách nhiệm cá nhân bấy nhiêu. Bởi vậy, cần có sự đề cao trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu. Mặt khác, mọi vấn đề được quyết định một cách nhanh chóng, tinh thần trách nhiệm được đặt cao trong mỗi quyết sách sẽ tránh được phần lớn tranh luận, bàn cãi, gây ra quá nhiều ý kiến trái chiều và không thể giải quyết được vấn đề.

Trên thực tế, nhiều văn kiện của Đảng đã nhấn mạnh trách nhiệm của người đứng đầu trong công tác bổ nhiệm, nhưng trách nhiệm như thế nào thì thực sự chưa được làm rõ. Người đứng đầu khi ký quyết định bổ nhiệm đều phải căn cứ vào các nội dung như hồ sơ, lý lịch, tiêu chuẩn, điều kiện, quy trình... trong đó phải có nghị quyết hoặc ý kiến của cấp ủy đảng. Do trách nhiệm của người đứng đầu chưa rõ, cụ thể nên khi có vấn đề, sự cố xảy ra liên quan đến người được bổ nhiệm thì người ký quyết định bổ nhiệm thường thoái thác, đẩy trách nhiệm sang tập thể cấp ủy, mình chỉ là người thi hành quyết định của tập thể và có tính hành chính. Vì vậy, trách nhiệm của người đứng đầu ở đây cần được nghiên cứu làm rõ thêm cả về thẩm quyền. Thẩm quyền và trách nhiệm phải đi đôi với nhau. Điều đó có nghĩa là, bên cạnh sự lãnh đạo của Đảng, của tập thể cấp ủy về công tác cán bộ thì vai trò của người đứng đầu (gồm thẩm quyền và trách nhiệm) trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp phải được làm rõ. Chế độ làm việc trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp là chế

độ thủ trưởng, người đứng đầu phải chịu trách nhiệm về mọi hoạt động của cơ quan, đơn vị trước pháp luật, trong đó có quản lý công tác nhân sự.

Để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý CC, hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN cần quy định rõ, cụ thể thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu trong từng nội dung quản lý CC. Chẳng hạn, trong bổ nhiệm CC lãnh đạo, quản lý cần quy định rõ theo hướng người đứng đầu cơ quan, đơn vị hoặc người lãnh đạo là cấp trên trực tiếp quản lý phải có trách nhiệm và quyền hạn như sau: Được quyền và phải thể hiện chính kiến trong việc giới thiệu nhân sự cụ thể tham gia vào danh sách dự tuyển chọn lãnh đạo, quản lý; Được quyền và có chính kiến đề xuất nhân sự để các cấp ủy đảng xem xét, thống nhất sau khi đã thực hiện các bước của quy trình tuyển chọn; Ký quyết định bổ nhiệm sau khi đã tuân thủ các bước của quy trình và chịu trách nhiệm về nhân sự bổ nhiệm. Như vậy, người đứng đầu được giao thẩm quyền giới thiệu, đề xuất nhân sự và phải chịu trách nhiệm chính nếu nhân sự đề xuất được bổ nhiệm. Đối với trường hợp tuyển chọn người giữ chức danh đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị, việc đề xuất nhân sự sẽ do người lãnh đạo là cấp trên trực tiếp (người có thẩm quyền bổ nhiệm) chịu trách nhiệm thực hiện.

Điều kiện đảm bảo: Người đứng đầu CQHCCNN phải là người có lập trường tư tưởng chính trị vững vàng, chấp hành nghiêm đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước về công tác cán bộ; có năng lực lãnh đạo, quản lý CC. Những cá nhân vi phạm phải được xử lý một cách nghiêm minh, đúng quy định pháp luật.

4.2.5. Tăng cường kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý công chức

Mục tiêu giải pháp: Tăng cường kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC là giải pháp hữu hiệu để phát hiện những sai phạm trong quá trình thực hiện, từ đó có biện pháp chỉnh đốn, xử lý kỷ luật (nếu cần) góp phần đảm bảo tính minh bạch, khách quan của pháp luật. Ngoài ra, thông qua kiểm tra, giám sát các cơ quan nhà nước có thẩm quyền

phát hiện ra những vướng mắc, khó khăn trong quá trình thực hiện pháp luật để kịp thời có những kiến nghị, đề xuất nhằm điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật một cách hợp lý.

Nội dung, cách thực hiện

Thực tiễn cho thấy, nhiều nội dung phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN hiện nay đang thiếu sự kiểm tra, giám sát một cách chặt chẽ giữa CQTTW với CQDP, giữa cơ quan nhà nước cấp trên với cơ quan nhà nước cấp dưới. Để tăng cường công tác chỉ đạo, điều hành, kịp thời phát hiện, xử lý những vi phạm trong công tác quản lý CBCC nói chung và phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN nói riêng, đảm bảo tuân thủ các quy định pháp luật về phân cấp quản lý CC thì việc kiểm tra, giám sát sau phân cấp là hết sức cần thiết.

Trong phân cấp quản lý TCBC và CBCC cần tiến hành chặt chẽ công tác kiểm tra, giám sát. Nghiên cứu về mô hình tự quản địa phương ở các nước phương Tây, tôi thấy nổi lên là việc kiểm soát của Trung ương đối với chính quyền địa phương là một vấn đề hết sức quan trọng giúp cho việc đảm bảo thực hiệu quả quản lý ở địa phương. Hiến chương về tự quản địa phương Châu Âu năm 1985 (khoản 2, điều 8) đã khẳng định: “bất kỳ sự kiểm soát hành chính nào đối với hoạt động của cơ quan tự quản địa phương cũng phải hướng tới mục đích đảm bảo tính pháp chế và nguyên tắc tối cao của Hiến pháp”.

Trước đây, việc kiểm soát của Trung ương đối với hoạt động địa phương được tiến hành chủ yếu bằng phương thức giám hộ hành chính, tức là các quyết định của chính quyền địa phương chỉ có hiệu lực khi các cấp giám sát Trung ương phê chuẩn. Các quyết định có thể không được thông qua vì lý do không phù hợp với mục đích của Luật hay không hợp lý. Hiện nay, tại các nước dân chủ, việc giám hộ hành chính gần như được thay thế bởi kiểm tra hành chính. Theo đó, các quyết định của chính quyền địa phương về các vấn đề thuộc thẩm quyền địa phương chỉ có thể bị bác bỏ vì lý do trái với pháp luật theo trình tự thủ tục tố tụng tư pháp.

Thực tiễn quản lý tổ chức bộ máy và CBCC ở nước ta cho thấy việc kiểm tra, giám sát đối với các hoạt động của địa phương. Kiểm soát của Trung ương đối với địa phương giúp cho việc bảo đảm thực hiện có hiệu quả việc quản lý địa phương, trong đó có quản lý tổ chức bộ máy và CBCC. Quản lý mà không có kiểm tra thì xem như không có quản lý. Công tác này cần được cải cách và việc cải cách đi liền với vấn đề xây dựng mô hình chính quyền địa phương phân cấp quản lý ở mức độ cao theo nguyên tắc tập trung dân chủ hay xây dựng mô hình chính quyền địa phương theo nguyên tắc tự quản. Nhưng dù mô hình chính quyền nào đi nữa thì vấn đề luôn đặt ra là kiểm tra, giám sát. Bên cạnh việc tăng cường kiểm tra của Nhà nước, cần đặc biệt coi trọng hình thức giám sát của xã hội với tư cách là một hoạt động hết sức quan trọng của xã hội công dân.

Điều kiện thực hiện: Cần thanh, kiểm tra việc thực hiện quy định pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCN một cách công khai và theo đúng quy trình thực hiện.

4.2.6. Đảm bảo các điều kiện thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý công chức

Mục tiêu giải pháp: Đảm bảo các điều kiện thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC giúp đảm bảo tính khả thi của pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCN góp phần nâng cao hiệu quả phân cấp quản lý CC.

Nội dung, cách thực hiện:

Đẩy mạnh phân cấp thực chất là trao những thẩm quyền, trách nhiệm và chức năng trước đây do CQTW đảm nhận xuống cho CQDP hoặc do CQDP cấp trên trao cho cấp dưới. Đẩy mạnh phân cấp là cần thiết tuy nhiên phân cấp cái gì? Phân cấp đến đâu? Phân cấp cho ai là những câu hỏi cần làm rõ trong phân cấp. Những câu hỏi này liên quan chặt chẽ đến vấn đề năng lực của các cơ quan, của các cấp chính quyền. Phân cấp chỉ được đẩy mạnh nếu CQDP các cấp, các cơ quan quản lý CC có đủ năng lực thực hiện. Chẳng hạn, các cơ quan, cá nhân được trao quyền tuyển dụng CC phải có kiến thức và kỹ năng

cơ bản về quản lý nhân sự nói chung và tuyển dụng nói riêng. Họ phải có kỹ năng hoàn chỉnh từ việc xác định đúng nhu cầu tuyển dụng, xác định đúng điều kiện tuyển dụng, tổ chức tuyển dụng nghiêm túc, đúng pháp luật, khoa học, hiệu quả.

Theo NCS, để đảm bảo thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN hiệu quả, các chủ thể phải đảm bảo các điều kiện sau:

Đối với CQHCCNN được phân cấp, phải hội tụ 2 điều kiện:

Thứ nhất, đủ năng lực thực thi nhiệm vụ mà cấp trên giao cho. Đây là điều kiện để đảm bảo cân đối giữa nhiệm vụ được giao với năng lực thực hiện nhiệm vụ đó. CQHCCNN cấp dưới không có được điều kiện này thì không thể chuyển giao thẩm quyền cho cấp đó.

Thứ hai, phẩm chất chính trị, đạo đức của đội ngũ CBCC lãnh đạo, quản lý của cấp dưới. Đội ngũ CBCC lãnh đạo, quản lý của cấp dưới phải tuyệt đối tin tưởng, trung thành với quốc gia mà đại diện là các cơ quan nhà nước Trung ương; phải luôn luôn đặt lợi ích, chủ quyền quốc gia lên trên hết. Trên thực tế, điều kiện này khó xác định, định lượng, mà phải được trải nghiệm qua thời gian, thực tiễn mới dần dần được sáng tỏ. Những biểu hiện của tư tưởng địa phương, cục bộ là những dấu hiệu trái với điều kiện này.

Đối với cơ quan nhà nước phân cấp, phải hội đủ 3 điều kiện:

Thứ nhất, phải có được các hệ thống kiểm soát hữu hiệu việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các CQHCCNN đối với các nội dung phân cấp; kiểm soát việc thực hiện những thẩm quyền đã trao cho cấp dưới. Các hệ thống kiểm soát phải gắn với các cơ quan nhà nước giao quyền; ngoài ra cần có các hệ thống kiểm soát độc lập, kiểm soát của các cơ quan tư pháp, tòa án, viện kiểm sát.

Thứ hai, năng lực và phẩm chất của đội ngũ CC tham gia thực hiện nhiệm vụ kiểm soát trong các hệ thống kiểm soát việc thực hiện thẩm quyền được giao của các cơ quan hành chính. Đội ngũ CC kiểm soát phải có đầy đủ trình độ, kỹ năng, năng lực thực hiện nhiệm vụ được giao; phải

tuyệt đối trung thành với Nhà nước, đặt lợi ích của Nhà nước, của quốc gia lên trên mọi lợi ích.

Thứ ba, cần có hệ thống các chế tài cụ thể, nghiêm minh để xử lý các vi phạm do cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới gây ra; đặc biệt, phải có những chế tài nghiêm minh để xử lý người đứng đầu các cơ quan hành chính đó.

Những điều kiện nêu trên đối với các cơ quan nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước cấp trên liên quan đến vấn đề kiểm tra, kiểm soát và xử lý kết quả kiểm tra, kiểm soát.

Nhằm nâng cao năng lực của các cơ quan HCNN trong thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC, theo NCS cần tiến hành đồng bộ các giải pháp cơ bản sau:

Tăng cường ĐTBD chuyên môn nghiệp vụ cho CBCC làm công tác tổ chức bộ máy; thường xuyên cập nhật và áp dụng pháp luật về CC nói riêng và cán bộ, CC, viên chức nói chung. Các CQHCCNN cần tiến hành các khóa bồi dưỡng nghiệp vụ về quản lý nhân sự: kỹ năng lập kế hoạch quản lý nhân sự; kỹ năng tuyển dụng; kỹ năng bố trí, sử dụng nhân sự; kỹ năng xác định nhu cầu ĐTBD và quản lý ĐTBD; kỹ năng đánh giá... Ngoài ra, còn phải chú ý đến các kỹ năng soạn thảo văn bản, kỹ năng giao tiếp hành chính;

Tiếp tục cải cách thủ tục quản lý CC theo hướng cắt giảm các thủ tục rườm rà, không cần thiết;

Đẩy mạnh ứng dụng khoa học công nghệ trong quản lý CC. Nên xây dựng phần mềm quản lý CBCC thống nhất chung trong phạm vi toàn quốc. Xây dựng mã số CC ứng với từng CC tiến tới xây dựng dữ liệu cấp huyện, cấp tỉnh, cấp quốc gia về CBCC;

Cải cách môi trường làm việc, tạo động lực phát huy mọi khả năng của CBCC trong các cơ quan HCNN.

Kết luận chương 4

Xây dựng, hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN nhằm nâng cao chất lượng đội ngũ CC đáp ứng yêu cầu CCHC, cải cách chế độ công vụ, công chức trong phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, tăng cường hội nhập quốc tế là tất yếu khách quan. Đó là trách nhiệm không chỉ của Đảng, Nhà nước, mà còn là trách nhiệm của toàn dân chung tay xây dựng nền hành chính quốc gia hiện đại, chuyên nghiệp, hiệu lực, hiệu quả và phục vụ.

Pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN phải thể chế được chủ trương, quan điểm, đường lối của Đảng về công tác cán bộ. Mặt khác, việc thực hiện các nội dung phân cấp quản lý CC có vai trò quan trọng trong việc thực nghiệm các chủ trương, đường lối của Đảng trong công tác cán bộ, qua đó giúp Đảng nhìn nhận, đánh giá và điều chỉnh chủ trương, đường lối cho phù hợp với thực tế. Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN đòi hỏi phân cấp phải gắn với trách nhiệm, trong đó chú trọng trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị. Nhà nước pháp quyền đòi hỏi tất cả các nội dung phân cấp quản lý CC phải đảm bảo tính công khai, minh bạch để đảm bảo pháp luật được thực hiện một cách nghiêm minh, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Chỉ khi nào các nội dung quản lý CC được quy định một cách công khai, minh bạch, thẩm quyền quyết định được quy định cụ thể, rõ ràng, gắn với trách nhiệm và có cơ chế kiểm soát thích hợp thì khi đó những khuyết điểm, hạn chế trong công tác cán bộ hiện nay mới được khắc phục.

Pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN không thể tách rời CCHC, cải cách chế độ công vụ, CC vì pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN là một bộ phận của pháp luật về công vụ, CC. Hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC góp phần hoàn thiện chế độ công vụ, CC. Do đó, cần nâng cao nhận thức pháp luật về phân cấp quản lý CC; rà soát, đánh giá, hoàn thiện pháp luật về công vụ, CC làm cơ sở để phân cấp quản lý CC; phân định thẩm quyền quản lý một cách rõ ràng, hợp lý trên tất cả

các nội dung quản lý CC từ tuyển dụng, sử dụng, ĐTBĐ, đánh giá CC đến khen thưởng, kỷ luật CC; nâng cao trách nhiệm người đứng đầu; tăng cường kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC; đồng thời đảm bảo các điều kiện cần thiết để thực hiện thẩm quyền quản lý CC.

Dựa vào cơ sở lý luận ở chương 2, thực trạng pháp luật và thực hiện pháp luật ở chương 3, NCS đã đưa ra những giải pháp để hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN nhằm nâng cao hiệu quả quản lý CC, từ đó xây dựng và phát triển đội ngũ CC. Những giải pháp này được đưa ra dưới nhiều góc độ khác nhau, đây là những nhóm giải pháp tiêu biểu, có tính khả thi cao. Việc thực hiện đồng bộ các giải pháp này sẽ giúp pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN khắc phục những hạn chế, bất cập hiện nay và đảm bảo thực hiện pháp luật một cách hiệu quả trong điều kiện kinh tế - xã hội Việt Nam hiện nay.

KẾT LUẬN

Phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN là một nội dung tất yếu khách quan nhằm phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của mỗi cấp CQĐP trong quản lý CC trên cơ sở đảm bảo sự quản lý thống nhất, thông suốt của Chính phủ nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN, phục vụ tốt hơn nhu cầu và lợi ích của nhân dân, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong điều kiện mới.

Trong điều kiện phát triển KTTT định hướng XHCN, Chính phủ, các Bộ, các cơ quan ngang Bộ phải tập trung hơn vào công tác quản lý nhà nước ở tầm vĩ mô như xây dựng chính sách, pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển của đất nước và tăng cường chỉ đạo, điều hành tổng thể, thanh tra, kiểm tra việc tổ chức thực hiện; hạn chế tối đa sự can thiệp hành chính vào hoạt động của thị trường và doanh nghiệp.

CQĐP các cấp được tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ của QLNN trên địa bàn theo quy định của pháp luật. Tuân thủ nguyên tắc kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ, phân định rõ những nhiệm vụ quản lý nhà nước của Bộ, ngành với nhiệm vụ quản lý nhà nước của CQĐP đối với các hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn lãnh thổ.

Đẩy mạnh phân cấp quản lý CC là một trong những nội dung quan trọng, cơ bản, mang tính quyết định trong CCHC. Phân cấp quản lý CC khoa học, hợp lý sẽ góp phần xây dựng đội ngũ CC chuyên nghiệp, hiện đại đáp ứng nhu cầu QLNN trong thời kỳ mới. Trên cơ sở phân cấp quản lý CC, người lãnh đạo, quản lý sẽ có quyết định phù hợp trong việc sử dụng, đãi ngộ, bố trí, đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng, kỷ luật... đối với CC. Phân cấp QLNN không đơn giản chỉ là cắt khúc hay chia đều nhiệm vụ cho từng cấp chính quyền thực hiện mà còn đòi hỏi trách nhiệm phối hợp của cấp trên và của cấp dưới. Mức độ, phạm vi và tiến trình phân cấp không chỉ lệ thuộc vào các nhiệm vụ cần phân cấp, mà còn lệ

thuộc vào khả năng và trách nhiệm phối hợp giữa các cấp cũng như năng lực của chính quyền cấp dưới khi phải đảm nhận nhiệm vụ được phân cấp. Phân cấp càng mạnh và toàn diện thì nhu cầu phối hợp càng tăng lên. Mục tiêu quan trọng nhất của cả phân cấp lẫn phối hợp trong quản lý là đạt được hiệu quả tổng thể cao nhất của các cấp quản lý.

Việc nghiên cứu pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN nhằm làm sáng tỏ những vấn đề lý luận, đánh giá chính xác, khách quan những tồn tại, yếu kém trong phân cấp quản lý CC. Từ đó đề xuất những quan điểm mới, hệ thống các giải pháp hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về phân cấp quản lý CC trong hệ thống CQHCCNN là rất cần thiết. Đây là một nghiên cứu có ý nghĩa cả về mặt lý luận và thực tiễn.

**DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ
LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

- 1 Vũ Thúy Hiền (2014), *Đẩy mạnh phân cấp quản lý cán bộ, công chức*. Tạp chí Tổ chức nhà nước, ISSN 0868 - 3697, số 5/2014.
- 2 Vũ Thúy Hiền (2016), *Phân biệt phân cấp với một số hình thức phân định thẩm quyền trong quản lý nhà nước*, Tạp chí Tổ chức nhà nước, ISSN 0868 - 3697, số 5/2016.
- 3 Vũ Thúy Hiền (2017), *Hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý công chức*, Tạp chí Quản lý nhà nước, ISSN 2354 - 0761, số 3/2017.
- 4 Vũ Thúy Hiền (2017), *Xác định các yếu tố ảnh hưởng đến pháp luật về phân cấp quản lý công chức ở Việt Nam*, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, ISSN 0866 - 756X, số 3/2017.
- 5 Vũ Thúy Hiền (2017), *Vi phạm pháp luật trong quản lý công chức và những giải pháp phòng, ngừa*, Tạp chí pháp lý, ISSN 2354 – 0834, số 4/2017.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Tài liệu Tiếng Việt

1. Ban Tổ chức cán bộ chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) (2001), *Điều tra cơ bản về chức năng, nhiệm vụ và phân công, phân cấp quản lý nhà nước Trung ương – địa phương*, Báo cáo dự án, Hà Nội.
2. Ban Chấp hành Trung ương (2018), *Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 19 tháng 6 năm 2018 về tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược, đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ*, Hà Nội.
3. Ban Chấp hành Trung ương (2017), *Quy định 105/QĐ-TW ngày 19 tháng 12 năm 2017 về phân cấp quản lý cán bộ và bổ nhiệm, giới thiệu cán bộ ứng cử*, Hà Nội.
4. Ban Chấp hành Trung ương (2015), *Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 17 tháng 4 năm 2015 về tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức*, Hà Nội.
5. Ban Chấp hành Trung ương (2017), *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25 tháng 10 năm 2017 về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*, Hà Nội.
6. Bộ Nội vụ (2005), *Đề án phân cấp quản lý nhà nước các lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ Nội vụ*, Hà Nội.
7. Bộ Nội vụ (2010), *Thông tư số 13/2010/TT-BNV của Bộ Nội vụ ngày 30 tháng 12 năm 2010 về quy định chi tiết một số điều về tuyển dụng và nâng ngạch công chức của Nghị định số 24/2010/NĐ-CP của Chính phủ ngày 15 tháng 3 năm 2010 quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức*, Hà Nội.

8. Bộ Nội vụ (2011), *Thông tư số 03/2011/TT-BNV của Bộ Nội vụ ngày 25 tháng 01 năm 2011 về việc hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 18/2010/NĐ-CP của Chính phủ ngày 05 tháng 3 năm 2010 về đào tạo, bồi dưỡng công chức*, Hà Nội.
9. Bộ Nội vụ (2014), *Thông tư số 07/2014/TT-BNV của Bộ Nội vụ ngày 29 tháng 8 năm 2014 về Hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định 42/2010/NĐ-CP của Chính phủ ngày 15 tháng 4 năm 2010; Nghị định số 39/2012/NĐ-CP của Chính phủ ngày 27 tháng 4 năm 2012; Nghị định số 65/2014/NĐ-CP của Chính phủ ngày 01 tháng 7 năm 2014 quy định chi tiết thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thi đua, khen thưởng năm 2013*, Hà Nội.
10. Bộ Nội vụ (2014), *Thông tư số 15/2014/TT-BNV của Bộ Nội vụ ngày 31 tháng 10 năm 2014 về hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Sở Nội vụ thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; phòng Nội vụ thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh*, Hà Nội.
11. Bộ Nội vụ, Bộ Tài Chính (2015), *TTLT số 01/2015/TTLT-BNV-BTC của Bộ Nội vụ và Bộ Tài chính ngày 14 tháng 4 năm 2015 hướng dẫn thực hiện Nghị định 108/2014/NĐ-CP*, Hà Nội.
12. Bộ Nội vụ (2017), *Kết luận thanh tra số 39/KL-TTBNV của Thanh tra Bộ Nội vụ ngày 11 tháng 01 năm 2017 về việc thực hiện các quy định pháp luật về quản lý biên chế công chức, tuyển dụng công chức, bổ nhiệm, quản lý hồ sơ công chức và ký hợp đồng lao động làm công tác chuyên môn trong các cơ quan hành chính nhà nước của UBND tỉnh Cao Bằng*.
13. Bộ Nội vụ (2017), *Kết luận thanh tra số 66/KL-TTBNV của Thanh tra Bộ Nội vụ ngày 23 tháng 01 năm 2017 về việc thực*

hiện các quy định pháp luật về quản lý biên chế công chức, số lượng cấp phó, tiêu chuẩn ngạch của công chức lãnh đạo, quản lý và ký hợp đồng lao động làm công tác chuyên môn trong các cơ quan hành chính nhà nước của UBND tỉnh Hải Dương.

14. Bộ Nội vụ (2017), *Kết luận thanh tra số 407/KL-TTBNV của Thanh tra Bộ Nội vụ ngày 04 tháng 7 năm 2017 về việc thực hiện các quy định pháp luật về quản lý biên chế công chức, tuyển dụng công chức, nâng ngạch công chức, bổ nhiệm công chức lãnh đạo, quản lý, quản lý hồ sơ công chức, công tác cải cách hành chính, cải cách chế độ công vụ, công chức và việc ký hợp đồng lao động làm công tác chuyên môn trong các cơ quan hành chính nhà nước của UBND tỉnh Bến Tre.*
15. Bộ Nội vụ (2017), *Kết luận thanh tra số 337/KL-TTBNV của Thanh tra Bộ Nội vụ ngày 05 tháng 6 năm 2017 về việc thực hiện các quy định pháp luật về quản lý biên chế công chức, tuyển dụng công chức, bổ nhiệm công chức lãnh đạo, quản lý, số lượng cấp phó; chế độ tiền lương đối với công chức và việc ký hợp đồng lao động làm công tác chuyên môn trong các cơ quan hành chính nhà nước của UBND tỉnh Tiền Giang.*
16. Bộ Nội vụ (2017), *Kết luận thanh tra số 543/KL-TTBNV của Thanh tra Bộ Nội vụ ngày 29 tháng 8 năm 2017 về việc thanh tra theo kế hoạch năm 2017 của Bộ Nội vụ tại UBND tỉnh Lào Cai.*
17. Bộ Tư pháp (2008), *chuyên đề Cơ chế tuyển chọn, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức - Thực trạng và phương hướng đổi mới trong đề tài “Đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ tư pháp”*, Hà Nội.

18. Chính phủ (2001), *Nghị định 93/2001/NĐ-CP của Chính Phủ ngày 12 tháng 12 năm 2001 về việc phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho thành phố Hồ Chí Minh*, Hà Nội.
19. Chính phủ (2003), *Nghị định số 71/2003/NĐ-CP của Chính phủ ngày 19 tháng 6 năm 2003 về phân cấp quản lý biên chế hành chính, sự nghiệp nhà nước*.
20. Chính phủ (2004), *Nghị quyết 08/2004/NQ-CP của Chính phủ ngày 30 tháng 6 năm 2004 quy định về việc đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*, Hà Nội.
21. Chính phủ (2007), *Nghị định số 158/2007/NĐ-CP của Chính phủ ngày 27 tháng 10 năm 2007 quy định danh mục các vị trí công tác và thời hạn định kỳ chuyển đổi vị trí công tác đối với cán bộ, công chức, viên chức*, Hà Nội.
22. Chính phủ (2010), *Nghị định số 21/2010/NĐ-CP của Chính phủ ngày 08 tháng 3 năm 2010 về quản lý biên chế công chức*, Hà Nội.
23. Chính phủ (2010), *Nghị định số 24/2010/NĐ-CP của Chính phủ ngày 15 tháng 3 năm 2010 quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức*, Hà Nội.
24. Chính phủ (2010), *Nghị định số 42/2010/NĐ-CP ngày 15 tháng 4 năm 2010 của Chính phủ của về Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Thi đua, Khen thưởng và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi đua, Khen thưởng*, Hà Nội.
25. Chính phủ (2010), *Nghị định số 93/2010/NĐ-CP của Chính phủ ngày 31 tháng 8 năm 2010 sửa đổi một số điều của Nghị định số 24/2010/NĐ-CP của Chính phủ ngày 15 tháng 3 năm 2010 quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức*, Hà Nội.

26. Chính phủ (2011), *Nghị định số 34/2011/NĐ-CP của Chính phủ ngày 17 tháng 5 năm 2011 Quy định về xử lý kỷ luật đối với công chức*, Hà Nội.
27. Chính phủ (2012), *Nghị định 36/2012/NĐ-CP ngày 18 tháng 4 năm 2012 quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ*, Hà Nội.
28. Chính phủ (2012), *Nghị định số 39/2012/NĐ-CP ngày 27 tháng 4 năm 2012 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 42/2010/NĐ-CP ngày 15 tháng 4 năm 2010 của Chính phủ về Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Thi đua, Khen thưởng và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi đua, Khen thưởng*, Hà Nội.
29. Chính phủ (2013), *Nghị định số 36/2013/NĐ-CP của Chính phủ ngày 22 tháng 4 năm 2013 về vị trí việc làm và cơ cấu ngạch công chức*, Hà Nội.
30. Chính phủ (2013), *Nghị định số 150/2013/NĐ-CP của Chính phủ ngày 01 tháng 11 năm 2013 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 158/2007/NĐ-CP của Chính phủ ngày 27 tháng 10 năm 2007 quy định danh mục các vị trí công tác và thời hạn định kỳ chuyển đổi vị trí công tác đối với cán bộ, công chức, viên chức*, Hà Nội.
31. Chính phủ (2014), *Nghị định 24/2014/NĐ-CP của Chính phủ ngày 04 tháng 4 năm 2014 quy định về tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh*, Hà Nội.
32. Chính phủ (2014), *Nghị định 37/2014/NĐ-CP của Chính phủ ngày 05 tháng 5 năm 2014 quy định về tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện*, Hà Nội.

33. Chính phủ (2015), *Nghị định số 56/2015/NĐ-CP của Chính phủ ngày 09 tháng 6 năm 2015 về đánh giá và phân loại cán bộ, công chức, viên chức*, Hà Nội.
34. Chính phủ (2014), *Nghị định số 58/2014/NĐ-CP của Chính phủ ngày 16 tháng 6 năm 2014 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Nội vụ*, Hà Nội.
35. Chính phủ (2015), *Nghị định số 59/2013/NĐ-CP của Chính phủ ngày 17 tháng 6 năm 2013 quy định chi tiết một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng*, Hà Nội.
36. Chính phủ (2014), *Nghị định số 65/2014/NĐ-CP của Chính phủ ngày 01 tháng 07 năm 2014 về Quy định chi tiết thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thi đua khen thưởng năm 2013*, Hà Nội.
37. Chính phủ (2014), *Nghị định 108/2014/NĐ-CP của Chính phủ ngày 20 tháng 11 năm 2014 về Chính sách tinh giản biên chế*, Hà Nội.
38. Chính phủ (2015), *Nghị định số 110/2015/NĐ-CP của Chính phủ ngày 29 tháng 10 năm 2015 về Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 21/2010/NĐ-CP của Chính phủ ngày 08 tháng 3 năm 2010 về quản lý biên chế công chức*, Hà Nội.
39. Chính phủ (2017), *Nghị định số 101/2017/NĐ-CP của Chính phủ ngày 01 tháng 9 năm 2017 về Đào tạo bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức* Hà Nội.
40. C.Mác (1971), *Sự khôn cùng của triết học*, Nxb Sự thật, Hà Nội.
41. C.Mác và Ph.Ăngghen (1995), *Toàn tập*, tập 4, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

42. Lương Thanh Cường (2008), *Hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Đại học quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
43. Lương Thanh Cường (2011), *Một số vấn đề lý luận về chế định pháp luật công vụ, công chức*, Nxb Chính trị - hành chính, Hà Nội.
44. Vũ Cương, Ngô Hoàng Điệp, Nguyễn Khánh Ngọc, Nguyễn Nữ Hoàng Chi, Nguyễn Việt Hà, Nguyễn Thanh Tuấn, Như Lê Thu Hương dịch, *Decentralization in East Asia for local governments to take effect - Phân cấp ở Đông Á để chính quyền địa phương phát huy tác dụng*, Nxb Văn hóa Thông tin
45. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
46. Hà Hữu Đức (2017), *Cần tiếp tục đổi mới mạnh mẽ cán bộ và công tác cán bộ*, dantri.com.vn, Hà Nội.
47. Tô Tử Hạ (2003), *Từ điển Hành chính* - Nxb Lao động xã hội, Hà Nội.
48. Tạ Ngọc Hải, (2011), *Hoàn thiện pháp luật công chức, công vụ đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính nhà nước*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội.
49. Nguyễn Thị Hồng Hải (Chủ nhiệm) (2011), *Mô hình quản lý thực thi công vụ theo định hướng kết quả: Lý luận và thực tiễn*, đề tài khoa học cấp cơ sở, Học viện Hành chính, Hà Nội.
50. Nguyễn Thị Hồng Hải (2013), *Xu hướng thay đổi trong quản lý công chức ở một số nước trên thế giới*, Tạp chí Tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ, Số 1/2013

51. Đàm Bích Hiền (2005), “*Bàn về phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay*”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, Bộ Tư pháp, Số 9/2005.
52. Đàm Bích Hiền (2007), *Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã ở Việt Nam hiện nay*, Luận án luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
53. Lê Thị Ngọc Hiền (2010), *Quản lý đội ngũ CC hành chính cấp huyện trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh*, Luận văn thạc sĩ Quản lý hành chính công, Học viện Hành chính, Hà Nội.
54. Hoàng Đình Hiền (2012), *Tuyển dụng CC phường ở thành phố Thanh Hóa trong giai đoạn hiện nay*, Luận văn thạc sĩ Quản lý hành chính, Học viện Hành chính, Hà Nội.
55. Nguyễn Quốc Hiệp (2007), *Hoàn thiện pháp luật về tuyển chọn và bổ nhiệm CC ở Nước ta*, Luận án tiến sĩ Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội.
56. Phạm Thanh Huyền (2014), “*Một số vấn đề về phân cấp quản lý hành chính*”, Tạp chí Tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ, Số 2/2014.
57. Trung Kiên (2017), “*Thu hồi huân chương, bằng khen của giám đốc sở khai man thành tích*”, Báo điện tử Dantri.com.vn, ngày 10/12/2017.
58. Lê Xuân Khánh (2010), *Tăng cường quản lý nhà nước về thi đua khen thưởng giai đoạn 2011-2020*, Luận văn thạc sĩ Quản lý hành chính công, Học viện Hành chính, Hà Nội.
59. Trương Đắc Linh (2002), “*Phân cấp quản lý Trung ương và địa phương - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Số 3/2002.

60. Hoàng Mai (2010), *Phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước ở Việt Nam*, luận án tiến sĩ quản lý hành chính công, Học viện Hành chính, Hà Nội.
61. Hoàng Thị Ngân (2009), “*Đẩy mạnh công tác phân cấp Trung ương và địa phương*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Văn phòng Quốc hội, Số 2+3/2009.
62. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia (2002), *Phân cấp hành chính – Chiến lược của các nước đang phát triển*, Hà Nội.
63. Nguyễn Thị Kim Oanh (2005), *Pháp luật về công chức Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội.
64. Trần Thị Diệu Oanh (2010), “*Mối quan hệ giữa phân cấp quản lý và đại vị pháp lý của chính quyền địa phương ở nước ta*”, Tạp chí Quản lý nhà nước, Học viện Hành chính, Số 4/2010.
65. Trần Thị Diệu Oanh (2013), *Về tác động của phân cấp quản lý đến đại vị pháp lý của chính quyền địa phương trong đổi mới tổ chức hoạt động bộ máy nhà nước*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
66. Nguyễn Minh Phương (2007) “*Để tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền địa phương hiện nay*”, Tạp chí Quản lý nhà nước, Học viện Hành chính, Số 1/2007.
67. Đặng Xuân Phương (2007), *Nghiên cứu, tổng kết quá trình hướng dẫn xây dựng, triển khai, đánh giá kết quả thực hiện các đề án phân cấp quản lý nhà nước thuộc các ngành, lĩnh vực (giai đoạn 2004-2007)*, Đề tài cấp Bộ, Bộ Nội vụ, Hà Nội.
68. Trần Thị Minh Phương (2011), *Đánh giá CC theo kết quả thực thi công vụ*, Luận văn thạc sĩ Quản lý hành chính công, Học viện Hành chính.

69. Nguyễn Minh Phương (2012), *“Tiếp tục đẩy mạnh cải cách công vụ, công chức ở nước ta hiện nay”*, tạp chí Quản lý nhà nước, Học viện Hành chính, Số 9/2012.
70. Nguyễn Minh Phương (2015), *Cơ sở khoa học hoàn thiện cơ chế phân cấp quản lý nhà nước đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính nhà nước*, đề tài khoa học cấp Bộ, Bộ Nội vụ, Hà Nội.
71. Tạ Đức Quảng (2011), *Phân cấp quản lý nhân sự ở Bộ Khoa học và Công nghệ*, Luận văn thạc sỹ Quản lý hành chính công, Học viện hành chính, Hà Nội.
72. Quốc hội (2005), *Luật Phòng, chống tham nhũng*, Hà Nội.
73. Quốc hội (2005), *Luật Thi đua, khen thưởng*, Hà Nội.
74. Quốc hội (2008), *Luật Cán bộ, công chức*, Hà Nội.
75. Quốc hội (2013), *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi đua, khen thưởng*, Hà Nội.
76. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Hà Nội.
77. Quốc hội (2015), *Luật Tổ chức Chính phủ*, Hà Nội.
78. Quốc hội (2015), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương*, Hà Nội.
79. Nguyễn Thị Quỳnh (2016), *Phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương cấp tỉnh trong lĩnh vực tổ chức bộ máy và cán bộ, công chức*, Đại học quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
80. S.Chiavo-Campo; P.S.A. Sundaram(2003), *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
81. Võ Kim Sơn (2004), *Phân cấp trong quản lý nhà nước – Lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
82. Phạm Hồng Thái (2014), *Pháp luật về công vụ và đạo đức công vụ*, Nxb Đại học quốc gia, Hà Nội.

83. Phạm Hồng Thái, Nguyễn Đăng Dung, Nguyễn Ngọc Chi (2011), *Phân cấp quản lý nhà nước*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
84. Phạm Hồng Thái, Nguyễn Đăng Dung, Nguyễn Ngọc Chi (2011), *Phân cấp quản lý nhà nước ở Việt Nam thực trạng và triển vọng*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
85. Phạm Hồng Thái, Nguyễn Thế Linh, “*Phân công thực thi quyền lực nhà nước và phân cấp trong Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015*”, Tạp chí Tổ chức nhà nước, tháng 5/2017, Hà Nội.
86. Chu Xuân Thành (1999), *Phân cấp Trung ương – địa phương, một nội dung cơ bản, cấp bách cải cách nền hành chính nhà nước*, “*Những vấn đề về lý luận và thực tiễn về phân cấp Trung ương – địa phương*”, Hà Nội.
87. Phùng Thị Phương Thảo (2013), *Hoàn thiện chính sách tiền lương đối với công chức trong cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Luận văn thạc sĩ Quản lý hành chính công, Học viện Hành chính, Hà Nội.
88. Trần Đình Thắng, Nguyễn Phương Thủy (2012), “*Đổi mới, nâng cao chất lượng quản lý cán bộ, công chức nhà nước trong thời kỳ mới*”, Tạp chí Tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ, Số 11/2012.
89. Vũ Thư (2009), “*Mấy vấn đề lý luận và thực tiễn phân cấp quản lý cho chính quyền địa phương ở nước ta*”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, Viện Nhà nước và Pháp luật, Số 4/2009.
90. Đoàn Trọng Truyền (1997), *Hành chính học đại cương*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
91. Trần Anh Tuấn (2007), *Hoàn thiện thể chế quản lý công chức ở Việt Nam trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế*, Luận án tiến sĩ Kinh tế, Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.

92. Vũ Anh Tuấn (2009), *Phân cấp quản lý cán bộ, công chức trong tiến trình cải cách hành chính*, Luận văn thạc sỹ luật học, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Hồ Chí Minh.
93. Trần Anh Tuấn (2012), *Pháp luật về công vụ, công chức của Việt Nam và một số nước trên thế giới*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
94. Trần Anh Tuấn (2012), “*Tiếp tục thực hiện phân cấp quản lý HCNN giai đoạn 2011-2015*”, Tạp chí Tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ, Số 10/2012.
95. Dương Quang Tung (2004), “*Phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương hiện nay*”, Tạp chí Quản lý nhà nước, Học viện hành chính, số 9/2004.
96. Trần Văn Tùng (2005), *Đào tạo, bồi dưỡng và sử dụng nguồn nhân lực tài năng*, Nxb Thế giới, Hà Nội.
97. *Từ điển Bách khoa Việt Nam* (2002), Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội.
98. *Từ điển Từ và ngữ Việt Nam* (2006), Nxb Tổng hợp, TP.HCM.
99. *Từ điển Từ và ngữ Hán - Việt* (2002), Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội.
100. *Từ điển Tiếng Việt* (2003), Nxb Sự thật, Hà Nội.
101. *Từ điển giải thích thuật ngữ hành chính*, Nxb Lao động, Hà Nội.
102. Đào Trí Úc (1997), *Nhà nước và pháp luật của chúng ta trong sự nghiệp đổi mới*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
103. Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội (2009), *Quyết định số 103/2009/QĐ-UBND của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội ngày 24 tháng 9 năm 2009 về việc Ban hành quy định về quản lý tổ chức bộ máy, biên chế, tiền lương, tiền công cán bộ, công chức, viên*

chức và lao động hợp đồng trong các cơ quan, đơn vị thuộc thành phố Hà Nội, Hà Nội.

104. Ủy ban nhân dân tỉnh Nghệ An (2012), *Quyết định 57/2012/QĐ-UBND của Ủy ban nhân dân tỉnh Nghệ An ngày 10 tháng 7 năm 2012 về việc Ban hành quy định phân công, phân cấp quản lý tổ chức bộ máy và cán bộ, công chức, viên chức, Nghệ An.*
105. Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước (2013), *Quyết định số 04/2013/QĐ-UBND của Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước ngày 24 tháng 01 năm 2013 về việc Quy định phân cấp thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước thuộc tỉnh Bình Phước, Bình Phước.*
106. Ủy ban nhân dân tỉnh Bắc Ninh (2013), *Quyết định 223/2013/QĐ-UBND của Ủy ban nhân dân tỉnh Bắc Ninh ngày 21 tháng 6 năm 2013 về việc ban hành Quy định phân cấp quản lý công tác tổ chức, biên chế, cán bộ, công chức, viên chức Nhà nước; cán bộ, công chức cấp xã và công tác tổ chức, cán bộ ở các doanh nghiệp Nhà nước tỉnh Bắc Ninh, Bắc Ninh.*
107. Ủy ban nhân dân tỉnh Cà Mau (2013), *Quyết định số 18/2013/QĐ-UBND của Ủy ban nhân dân tỉnh Cà Mau ngày 18 tháng 11 năm 2013 về việc Ban hành quy định về phân cấp quản lý tổ chức bộ máy công chức thuộc thẩm quyền quản lý của Ủy ban nhân dân tỉnh Cà Mau, Cà Mau.*
108. Ủy ban nhân dân tỉnh Bắc Kạn (2014), *Quyết định 32/2014/QĐ-UBND của Ủy ban nhân dân tỉnh Bắc Kạn ngày 31 tháng 12 năm 2014 về việc Ban hành quy định phân cấp tổ chức bộ máy và cán bộ, công chức, viên chức nhà nước, Bắc Kạn.*
109. Nguyễn Cửu Việt (1997), *Một số quan điểm về cải cách hành chính*, Tạp chí Khoa học - Đại học Quốc gia, Hà Nội.

110. Nguyễn Cửu Việt (2005), “*Phân cấp quản lý trong mối quan hệ giữa Trung ương và đại phương*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Văn phòng Quốc hội, Số 7/2005.
111. Nguyễn Cửu Việt (2008), *Giáo trình Luật hành chính, trường Đại học Luật Hà Nội*, Nxb Chính trị quốc Gia, Hà Nội.
112. Võ Khánh Vinh (2009), *Quyền con người - Tiếp cận đa ngành, liên ngành Khoa học xã hội*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
113. Võ Khánh Vinh (2010), *Quyền con người - Tiếp cận đa ngành, liên ngành Luật học, Tập 1*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
114. Võ Khánh Vinh (2010), *Quyền con người - Tiếp cận đa ngành, liên ngành Luật học, Tập 2*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
115. Võ Khánh Vinh (2011), *Cơ chế bảo đảm và bảo vệ quyền con người*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
116. Võ Khánh Vinh (2012), *Những vấn đề lý luận và thực tiễn về các quyền mới xuất hiện trong quá trình phát triển*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
117. Đỗ Thị Hải Yên (2009), *Hoàn thiện công tác quản lý cán bộ, CC ở cơ quan Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn*”, Luận văn thạc sĩ Quản lý hành chính công, Học viện Hành chính, Hà Nội.
118. Trần Thị Hải Yên (2017), *Pháp luật về chế độ công vụ theo vị trí việc làm trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*, Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

II. Tài liệu Tiếng Anh

119. DGAFP (Direction Generale de L'Administration et de la Fonction Publique) (2008), *Adistration and the Civil Service in the EU member Stater – 27 counry* .
120. Diokno, B.E (2003), *Decentralization in the Philippines after Ten Years: What Have We Learned? What Hace I Learned?*

Discussion Paper No.0308. Quezon City: University of the Philippines, School of Economics.

121. Gaudioso C. Sosmena, IR. Manila (1991), *Decentralization and Empowerment*, Philippines.
122. Hofman, Bert, and Kai Kaiser (2003), *Decentralization, Democratic Governance, and Local Governance in Indonesia*, Washington, DC: World Bank, East Asia and Pacific Region.
123. Jennie Litvack và Jessica Seddon (2000), *Decentralization Briefing Notes*, World Bank.
124. Louis Helling, Rodrigo Serrano, David Warren (2005), *Linking Community Empowerment, Decentralized Governance, and Public Service Provision Through a Local Development Framework*, World Bank.
125. Neil Parison (2002), *Civil Service Reform: For Real This Time*, The Moscow time.
126. Porter, Doug, and Clay Wescott (2002), *Decentralization and Citizen Participation in East Asia*, INDES workshop, Bangkok: Asian Development Bank.
127. World Bank (2005), *Decentralization in East Asia for local governments to take effect*.
128. World Bank (2010), *Opportunities and constraints for civil service reform in Indonesia: exploration of a new approach and methodology*.
129. S.Chiavo-Campo; P.S.A. Sundaram, *Serving and Maintaining: Improving public administration in a competitive world*.