

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

NGUYỄN THỊ LÊ THU

PHÁP LUẬT VỀ CÁN BỘ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 9 38 01 02

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2019

**Công trình được hoàn thành tại
Học viện Khoa học Xã hội
Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam**

***Người hướng dẫn khoa học:* 1. PGS.TS Lê Văn Long
2. TS. Hoàng Thị Ngân**

***Phản biện 1:* GS.TS. Phạm Hồng Thái**

***Phản biện 2:* PGS.TS. Nguyễn Văn Mạnh**

***Phản biện 3:* PGS.TS. Trần Thị Thúy Lâm**

**Luận án được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp Học viện,
họp tại Học viện Khoa học Xã hội**

Vào hồi giờ, ngày tháng năm 2019.

Có thể tìm hiểu luận án tại:

- Thư viện Quốc gia**
- Thư viện Học viện Khoa học Xã hội**

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ở bất cứ quốc gia nào, thời kỳ nào, yếu tố con người cũng luôn có vai trò đặc biệt quan trọng. Vì vậy, coi trọng công tác nhân sự nhằm tập hợp những người có năng lực, trình độ chuyên môn và ý thức trách nhiệm trong thực thi công vụ là yếu tố nền tảng.

Ở Việt Nam, cùng với quá trình hoàn thiện bộ máy nhà nước, hệ thống các văn bản pháp luật về đội ngũ cán bộ, công chức ở nước ta cũng được luôn được chú trọng sửa đổi, bổ sung, tạo cơ sở pháp lý cho việc xây dựng, phát triển đội ngũ cán bộ, công chức; góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và phục vụ nhân dân. Tuy nhiên, trước yêu cầu của sự nghiệp đổi mới đất nước, bên cạnh những kết quả đạt được, quá trình xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức cũng còn những tồn tại, hạn chế nhất định. Có nhiều nguyên nhân dẫn tới thực tế trên, trong đó phải kể đến nguyên nhân pháp luật về cán bộ, công chức, viên chức nói chung, pháp luật về cán bộ nói riêng còn tản mạn, chưa đầy đủ, chưa đồng bộ, đặc biệt là dưới góc độ thể chế, pháp luật hiện hành chưa phân biệt rõ các đối tượng là cán bộ, công chức. Xuyên suốt quá trình hình thành, phát triển của pháp luật của cán bộ, công chức ở Việt Nam kể từ 1945 đến nay, các quy định về địa vị pháp lý và nội dung quản lý đối với cán bộ, công chức luôn được Nhà nước chú trọng bổ sung, hoàn thiện tương đối đồng bộ và đầy đủ, nhưng do chưa có sự phân định, xác định cụ thể các đối tượng là cán bộ và công chức nên các quy định riêng biệt đối với cán bộ còn rất ít, không đồng bộ. Nhiều nội dung quản lý cán bộ lồng ghép trong cơ chế điều chỉnh chung giữa cán bộ và công chức dẫn đến khó khăn, vướng mắc trong công tác quản lý cán bộ. Có những nội dung còn để ngỏ do không có quy phạm pháp luật điều chỉnh; việc quản lý cán bộ có sự đan xen giữa pháp luật, điều lệ, quy chế của Đảng và các tổ chức chính trị xã hội...

Vì vậy, để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, vấn đề quan trọng và cấp bách là phải phát huy vai trò của pháp luật để thiết lập trật tự, kỷ cương trong việc xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức đáp ứng các yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cải cách nền hành chính và hội nhập quốc tế.

Từ những phân tích trên, việc nghiên cứu vấn đề "**Pháp luật về cán bộ ở Việt Nam hiện nay**" có ý nghĩa cấp thiết cả về mặt lý luận và thực tiễn nhằm làm rõ vai trò, đặc điểm của cán bộ là đối tượng điều chỉnh của pháp luật so với các đối tượng khác là công chức, viên chức; đánh giá mức độ hoàn thiện, đầy đủ của các quy định pháp luật về cán bộ để đảm bảo đánh giá, sử dụng, phát triển và xử lý trách nhiệm đối với đội ngũ cán bộ.

2. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích tổng quát của luận án là luận chứng khoa học cho các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về cán bộ ở Việt Nam trên cơ sở làm rõ những vấn đề lý luận cũng như thực trạng pháp luật về cán bộ ở Việt Nam hiện nay.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Tập hợp các công trình nghiên cứu tiêu biểu liên quan đến đề tài luận án đã được công bố; Phân tích, nhận xét để xác định những vấn đề đã được các tác giả giải quyết mà luận án có thể kế thừa và những khoảng trống luận án sẽ phải giải quyết.

- Hệ thống hóa nhận thức lý luận pháp luật về cán bộ.

- Phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về cán bộ ở nước ta dưới các góc độ.

- Chứng minh tính tất yếu khách quan của việc hoàn thiện pháp luật về cán bộ ở Việt Nam hiện nay. Trên cơ sở đó xác định quan điểm và đề xuất các giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện pháp luật về cán bộ ở nước ta hiện nay.

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

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Luận án nghiên cứu những vấn đề lý luận và pháp luật về cán bộ ở nước ta hiện nay.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

- *Về nội dung*: Luận án chỉ tập trung phân tích những nội dung cơ bản của pháp luật về cán bộ nói chung (không nghiên cứu pháp luật của từng chức danh cán bộ), bao gồm: Quy định xác định đối tượng chủ thể cán bộ; quy định về quy trình bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm, quy hoạch, điều động, luân chuyển, đánh giá cán bộ; quy định về quyền và nghĩa vụ của cán bộ; quy định về chế độ trách nhiệm của cán bộ; quy định về điều kiện, tiêu chuẩn, chuẩn mực đạo đức của cán bộ; quy định về điều kiện đảm bảo cho hoạt động thực thi công vụ, nhiệm vụ của cán bộ.

- *Về không gian*: Trên phạm vi toàn quốc.

- *Về thời gian*: Từ năm 1945 đến nay, tập trung chủ yếu vào giai đoạn từ khi có Luật Cán bộ, công chức năm 2008 đến nay.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp luận

Luận án sử dụng phương pháp luận chủ nghĩa duy vật biện chứng và duy vật lịch sử, sử dụng các quan điểm của học thuyết Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh cũng như quan điểm chỉ đạo của Đảng và chính sách của Nhà nước Việt Nam về nhà nước và pháp luật, về xây dựng, phát triển đội ngũ cán bộ ở nước ta hiện nay.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

Luận án sử dụng một số phương pháp nghiên cứu cụ thể như phương pháp phân tích, tổng hợp so sánh, lịch sử... để áp dụng nghiên cứu trong từng chương của luận án.

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

Thứ nhất, tiếp cận từ góc độ công vụ, luận án nghiên cứu một cách toàn diện các vấn đề lý luận và pháp luật về cán bộ. Luận án phân tích, đưa ra khái niệm, đặc điểm của cán bộ. Từ đó, luận án tiếp tục xây dựng khái niệm pháp luật về cán bộ, chỉ ra những đặc thù của pháp luật về cán bộ và phân tích vai trò cũng như những nội dung cơ bản của pháp luật về cán bộ ở nước ta.

Thứ hai, luận án đã khái quát hóa, phân tích làm rõ những nội dung điều chỉnh của pháp luật về cán bộ qua các giai đoạn, đặc biệt là pháp luật hiện hành về cán bộ ở nước ta hiện nay; đưa ra những đánh giá cụ thể và có hệ thống về thực trạng pháp luật về cán bộ.

Thứ ba, từ góc độ nghiên cứu, luận án đề xuất các quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật phù hợp với những đặc điểm chính trị, văn hóa, xã hội của nước ta. Trong đó, có đề xuất mới về việc ban hành một đạo luật riêng về cán bộ.

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

- Kết quả nghiên cứu của luận án góp phần làm sáng tỏ, đưa ra cách nhìn toàn diện, sâu sắc, khoa học và thực tiễn hơn về lý luận và pháp luật về cán bộ ở Việt Nam, góp phần xây dựng cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc tiếp tục hoàn thiện pháp luật về cán bộ ở Việt Nam.

- Kết quả nghiên cứu của luận án có thể sử dụng làm tài liệu tham khảo cho các hoạt động nghiên cứu và giảng dạy tại các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức. Đồng thời, luận án cũng là nguồn tham khảo cho các cơ quan, tổ chức liên quan trong việc tổ chức thực hiện pháp luật liên quan đến quản lý cán bộ, công chức.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung luận án gồm 4 chương:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài và những vấn đề cần nghiên cứu của luận án.

Chương 2: Những vấn đề lý luận của pháp luật về cán bộ ở Việt Nam.

Chương 3: Thực trạng pháp luật về cán bộ ở Việt Nam hiện nay.

Chương 4: Hoàn thiện pháp luật về cán bộ ở Việt Nam hiện nay.

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN

1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài

1.1.1. Nhóm các công trình nghiên cứu liên quan đến chế độ công vụ và cán bộ, công chức

Hệ thống một số công trình tiêu biểu như: Đề tài cấp Nhà nước "Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức đáp ứng yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân" do TS. Thang Văn Phúc làm chủ nhiệm; Đề tài khoa học cấp bộ "Cải cách hành chính ở Việt Nam hiện nay - Thực trạng và giải pháp" do PGS.TS Trịnh Đức Thảo làm chủ nhiệm; Đề tài khoa học cấp bộ "Những vấn đề lý luận và thực tiễn cơ bản về nền hành chính nhà nước Việt Nam trong giai đoạn 2006 - 2015" do PGS.TS Vũ Thư làm chủ nhiệm; Sách "Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong thời kỳ đổi mới" của tập thể tác giả do Nguyễn Văn Yếu, GS.TS Lê Hữu Nghĩa (đồng chủ biên), Nxb Chính trị quốc gia, năm 2006; Sách "Cải cách nền hành chính Việt Nam thực trạng và giải pháp" của Chương trình phát triển của Liên Hợp Quốc (UNDP), Nxb Chính trị quốc gia, năm 2009; Sách tham khảo "Chế độ nhân sự các nước" của Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ), 1994; Sách "Hệ thống công vụ và xu hướng cải cách của một số nước trên thế giới" của Thang Văn Phúc, Nguyễn Minh Phương và Nguyễn Thu Huyền (đồng chủ biên), Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, năm 2004; Luận án tiến sĩ Luật học "Giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam" của Nguyễn Quốc Sửu, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, năm 2010; Luận án tiến sĩ Quản lý hành chính công "Cơ sở lý luận và thực tiễn về nghĩa vụ, quyền và trách nhiệm của công chức Việt Nam hiện nay" của Lê Như Thanh, Học viện Hành chính, Hà Nội, 2009; Luận án tiến sĩ Triết học "Trách nhiệm công vụ và đạo đức công chức ở nước ta hiện nay" của Cao Minh Công, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, Hà Nội, 2012; Bài viết "Nâng cao chất lượng hoạt động của cán bộ, công chức và cơ quan hành chính nhà nước góp phần xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa" của ThS. Lê Văn Quyến, Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 5/2012; Bài viết "Một số vấn đề về chế độ công vụ" của TS. Hoàng Thị Ngân, Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 2/2011; Bài viết "Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức lãnh đạo theo vị trí việc làm" của TS. Đào Thị Ái Thi, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 198 (7-2012); Bài viết "Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức đủ năng lực đáp ứng yêu cầu của cải cách hành chính giai đoạn 2011-2020" của Lưu Hải Đăng, Tạp chí Tổ chức Nhà

nước, số 4/2012; Bài viết *"Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức từ góc nhìn chuỗi kết quả và chỉ số đánh giá"*, của Đoàn Văn Dũng, Tạp chí Tổ chức Nhà nước, số 7/2012; Bài viết *"Nâng cao năng lực thực thi công vụ của cán bộ, công chức - Một thách thức của cải cách hành chính Việt Nam hiện nay"*, PGS.TS Võ Kim Sơn, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 200 (9-2012); Bài viết *"Đội ngũ cán bộ, công chức có đủ năng lực để xây dựng một Chính phủ mạnh, hiệu lực, hiệu quả"*, TS. Bùi Huy Khiên, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 199 (8-2012); Bài viết *"Đổi mới, nâng cao chất lượng quản lý cán bộ, công chức Nhà nước trong thời kỳ đổi mới"* của Trần Đình Thắng và Nguyễn Phương Thủy, Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 7/2012; Bài viết *"Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức- Một hình thức giáo dục-đào tạo đặc thù và chuyên biệt"* của PGS.TS Lưu Kiếm Thanh, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 201(10/2012); Bài viết *"Nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa"* của ThS. Nguyễn Hồng Chuyên, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 7(256), năm 2013; Bài viết *"Đánh giá, sử dụng cán bộ, công chức ở một số nước trên thế giới"* của Lê Quang, Tạp chí Xây dựng Đảng, số 6/2009; Kỷ yếu hội thảo quốc tế *"Quản lý công chức của một số nước trên thế giới xu hướng và bài học kinh nghiệm"* do Bộ Nội vụ, Ngân hàng Phát triển châu Á tổ chức tại thành phố Hạ Long, tỉnh Quảng Ninh, năm 2006;

Nhìn chung, các công trình này tập trung phân tích những vấn đề lý luận và thực trạng chế độ công vụ và cán bộ, công chức ở Việt Nam nhằm hướng tới đề xuất những giải pháp xây dựng một đội ngũ cán bộ, công chức đáp ứng yêu cầu của cải cách hành chính và xây dựng một Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay.

Bên cạnh đó, cũng phải kể đến các công trình nghiên cứu về chế độ nhân sự quốc gia của các tác giả nước ngoài đề cập đến cải cách nền công vụ ở các quốc gia hiện nay theo xu hướng chuyển từ nền hành chính truyền thống sang nền hành chính hiện đại, phát triển...

1.1.2. Các công trình nghiên cứu liên quan đến pháp luật cán bộ, công chức

Đề tài khoa học cấp Bộ *"Hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay - Vấn đề và giải pháp"*, năm 2009 của Viện Nhà nước và Pháp luật thuộc Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh;- Đề tài cấp cơ sở *"Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước: Lý luận và thực tiễn"* do tác giả Nguyễn Thế Tài làm chủ nhiệm, năm 2011; Sách chuyên khảo *"Pháp luật về cán bộ, công chức chính quyền cấp xã ở Việt Nam hiện nay - Những vấn đề lý luận và thực tiễn"*, Nxb Chính trị Hành chính, TS. Mạc Minh Sơn; Sách *"Trách nhiệm của công chức trong thực thi công vụ đáp ứng yêu cầu cải cách nền hành chính nhà nước"*, Nxb Chính trị quốc gia, 2017, TS. Trần

Nghị; Luật án tiên sĩ Luật học "*Hoàn thiện chế định pháp luật về công vụ, công chức ở Việt Nam hiện nay*" của Lương Thanh Cường, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, năm 2008; Luận án tiên sĩ Luật học "*Đổi mới và hoàn thiện pháp luật về công chức ở nước ta*", của Nguyễn Văn Tâm, năm 1997; Luận án tiên sĩ Luật học "*Hoàn thiện pháp luật về tuyển chọn và bổ nhiệm công chức ở nước ta*" của Nguyễn Quốc Hiệp, Viện Nhà nước và Pháp luật - Viện Khoa học xã hội Việt Nam, năm 2006; Luận án tiên sĩ Luật học "*Hoàn thiện pháp luật công chức, công vụ đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính nhà nước*", của Tạ Ngọc Hải, Học viện Khoa học Xã hội, năm 2011; Luận án tiên sĩ Luật học "*Trách nhiệm pháp lý của công chức trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam hiện nay*" của Ngô Hải Phan, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, năm 2004; Luận án tiên sĩ Luật học "*Trách nhiệm vật chất đối với công chức theo pháp luật Việt Nam hiện nay*" của Trần Thị Hiền, năm 2008; Luận án tiên sĩ Quản lý Hành chính công "*Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước*" của Bùi Thị Ngọc Mai, Học viện Hành chính Quốc gia, 2015; Bài viết "*Bàn về cải cách pháp luật tiền lương cán bộ, công chức, viên chức ở Việt Nam hiện nay*" của Lê Thị Thanh, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 1/2013; Bài viết "*Sự điều chỉnh của pháp luật về đạo đức công vụ ở Việt Nam*" của GS.TS Phạm Hồng Thái, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 5/2010; Sách chuyên khảo "*Thế chế công vụ*" của TS. Nguyễn Cảnh Hợp, Nxb Tư pháp, năm 2011; Hội thảo khoa học "*Thẩm quyền, trách nhiệm người đứng đầu cấp ủy, chính quyền trong mối quan hệ với tập thể cấp ủy, cơ quan, đơn vị*" do Tạp chí Cộng sản phối hợp với Ban Tổ chức Trung ương, Tỉnh ủy Bắc Ninh tổ chức ngày 28/6/2012.

Ngoài ra, có thể kê đến một số các bài báo, tạp chí khác viết về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước như bài "*Phân biệt vị trí, vai trò, chức năng của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ*" của tác giả Nguyễn Phước Thọ, đăng trên <http://xaydungphapluat.chinhphu.vn> ngày 8/5/2008; tác giả Phạm Đức Toàn, Lê Đình Mùi với bài "*Chế độ công chức, công vụ và trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan hành chính của một số nước*", Tạp chí Quản lý nhà nước, số 176 (9/2010), tr.72-76; Bài viết "*Đổi mới tổ chức hoạt động của các cơ quan hành chính, tăng cường quyền và trách nhiệm cho người đứng đầu cơ quan*" của tác giả Nguyễn Văn Thảo trên Thông tin Cải cách nền hành chính nhà nước của (Bộ Nội vụ) số tháng 12/2007...; Tác giả Thái Vĩnh Thắng với bài viết về "*Hoàn thiện pháp luật về công vụ, công chức và trách nhiệm pháp lý của công chức*", Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 02/2005, tr. 24-32; Tác giả Trần Anh Tuấn với bài "*Vấn đề công vụ và trách nhiệm công vụ trong Luật Cán bộ, công chức*", Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 11/2009, tr. 6-10; Tác giả Nguyễn Cửu Việt với nội dung "*Khái quát về chế độ trách nhiệm pháp lý của cán bộ, công chức, viên chức*" trong Giáo trình Luật hành chính Việt

Nam, 2008; Tác giả Nguyễn Sỹ Dũng trong cuốn "*Thế sự - một góc nhìn*", Nxb Tri thức, 2007, có nội dung viết về *Trách nhiệm pháp lý và trách nhiệm chính trị*, tr. 34-37; Tác giả Trần Thị Thanh Mai với bài "*Xác định rõ trách nhiệm trong quản lý hành chính nhà nước*" đăng trên Tạp chí Tổ chức Nhà nước số 11/2010. "*The use of labor and employment in the public sector expansion - Province of British Columbia*" (*Người sử dụng lao động và việc làm trong khu vực công mở rộng - Tỉnh bang British Columbia*) của học giả Anne Richmond, một chuyên gia đến từ Dự án hỗ trợ thực hiện chính sách (PIAP) của Canada, trình bày tại Hội thảo khoa học "*Pháp luật về viên chức*" do Ủy ban Pháp luật của Quốc hội và Dự án hỗ trợ thực hiện chính sách (PIAP) phối hợp tổ chức tại Huế trong hai ngày 11-12/3/2010.

Những công trình trong nhóm này trực tiếp đề cập đến sự điều chỉnh pháp luật về cán bộ, công chức, qua đó luận giải những phương hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về cán bộ, chức nói chung và pháp luật về cán bộ nói riêng.

1.2. Đánh giá chung tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án

1.2.1. Những kết quả nghiên cứu mà luận án tiếp tục kế thừa, phát triển

- Các công trình nghiên cứu được công bố đã đề cập và phân tích một số nội dung về cán bộ, công chức; công tác tổ chức cán bộ và những định hướng nâng cao hiệu quả quản lý cán bộ, công chức qua đó làm sáng tỏ một số vấn đề cán bộ, công chức cả ở góc độ thể chế và thực tiễn thi hành pháp luật. Các công trình được công bố cũng trực tiếp và gián tiếp cũng đã đề cập đến pháp luật về cán bộ ở nước ta ở nhiều góc độ khác nhau. Đây là điểm xuất phát, tiền đề lý luận quan trọng để luận án tiếp tục nghiên cứu, phân tích các vấn đề lý luận và thực tiễn về cán bộ trong bối cảnh đẩy mạnh hoàn thiện thể chế, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta.

- Các công trình khoa học nói trên cũng đã góp phần làm rõ hơn các vấn đề lý luận và thực tiễn về quản lý cán bộ, pháp luật về cán bộ trước những yêu cầu của cuộc sống. Trong số đó, có nhiều kiến giải, luận điểm khoa học đã được vận dụng vào thực tiễn và thu được những kết quả khả quan, như: đổi mới công tác tuyển dụng, bổ nhiệm cán bộ; cải cách chính sách tiền lương;...

- Nhiều công trình nghiên cứu đã khái quát tương đối đầy đủ thực trạng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; những tồn tại, bất cập về thể chế điều chỉnh công tác cán bộ ở nước ta; những nguyên tắc khoa học, kinh nghiệm trong tổ chức hoạt động công vụ của một số nước trên thế giới... từ đó giúp tác giả có cơ sở để nghiên cứu so sánh với thực trạng pháp luật về cán bộ ở nước ta và có thể luận giải đưa ra một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về cán bộ; nâng cao chất lượng quản lý nhà nước về cán bộ ở nước ta.

1.2.2. Về những vấn đề còn chưa được giải quyết thấu đáo, luận án cần tiếp tục nghiên cứu

Trên cơ sở kế thừa và chọn lọc những kết quả nghiên cứu trước đây, luận án tiếp tục nghiên cứu, giải quyết những vấn đề cụ thể sau:

Một là, về phương diện lý luận phải làm rõ:

- Pháp luật về cán bộ là gì; phân tích những đặc điểm, nội dung của pháp luật về cán bộ; làm rõ vai trò của pháp luật về nội dung và ở Việt Nam.

- Phân tích làm rõ các yếu tố ảnh hưởng cũng như các điều kiện bảo đảm thực hiện pháp luật về cán bộ ở Việt Nam.

- Nghiên cứu pháp luật về công vụ, công chức ở một số nước trên thế giới, rút ra một số giá trị có thể tham khảo cho việc hoàn thiện pháp luật về cán bộ ở Việt Nam.

Hai là, về phương diện thực tiễn tập trung vào các vấn đề sau đây:

- Nghiên cứu tổng quan quá trình phát triển của pháp luật về cán bộ ở Việt Nam từ năm 1945 đến nay.

- Phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về cán bộ ở Việt Nam, chỉ ra những ưu điểm cần phát huy, đồng thời tìm ra những hạn chế và nguyên nhân dẫn đến những hạn chế.

Ba là, chứng minh tính tất yếu của việc hoàn thiện pháp luật về cán bộ, xác định quan điểm và đề xuất những giải pháp hoàn thiện pháp luật về cán bộ trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế.

Luận chứng các quan điểm và đề xuất giải pháp cụ thể, toàn diện nhằm hoàn thiện pháp luật về cán bộ ở Việt Nam hiện nay.

1.2.3. Giả thuyết nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu

1.2.3.1. Giả thuyết nghiên cứu

Pháp luật về cán bộ ở Việt Nam nếu đầy đủ, phù hợp và được tổ chức thực hiện tốt sẽ tạo tiền đề, cơ sở bảo đảm chất lượng đội ngũ cán bộ, góp phần nâng cao chất lượng nguồn nhân lực của hệ thống chính trị Việt Nam hiện nay.

Pháp luật về cán bộ ở Việt Nam đã được định hình nhưng có những khoảng trống và thiếu khả năng hiện thực hóa. Vì vậy, việc hoàn thiện pháp luật về cán bộ ở Việt Nam đang đặt ra một cách cấp bách, là một trong những yếu tố quyết định trong quá trình xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, góp phần quan trọng vào thành công của sự nghiệp đổi mới hệ thống chính trị ở Việt Nam hiện nay.

1.2.3.2. Câu hỏi nghiên cứu

Để thực hiện đề tài, luận án cần giải quyết được những câu hỏi nghiên cứu sau:

- Pháp luật về cán bộ ở Việt Nam bao gồm những nội dung gì và chịu ảnh hưởng bởi những yếu tố nào?

- Thực trạng pháp luật về cán bộ ở Việt Nam hiện nay như thế nào? Có ưu điểm, hạn chế gì? Nguyên nhân của ưu điểm, hạn chế đó là gì?
- Để hoàn thiện pháp luật về cán bộ ở Việt Nam cần dựa trên những quan điểm và giải pháp nào?

Chương 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CỦA PHÁP LUẬT VỀ CÁN BỘ Ở VIỆT NAM

2.1. Quan niệm về cán bộ và pháp luật về cán bộ ở Việt Nam

2.1.1. Khái niệm, đặc điểm cán bộ

2.1.1.1. Khái niệm cán bộ

Ở Việt Nam, "cán bộ" là một thuật ngữ từ lâu đã được sử dụng một cách phổ biến cả trong đời sống xã hội thường nhật và trong pháp luật với nhiều cách hiểu và cách sử dụng khác nhau dẫn đến những khó khăn nhất định trong việc tiếp cận nội hàm khái niệm "cán bộ" dưới góc độ luật học. Mặc dù vậy, ít nhiều trong pháp luật nước ta cũng đã thể hiện việc phân hóa khi quy định có ba đối tượng chủ thể đang làm việc trong các cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước gồm: Cán bộ, công chức và viên chức.

Từ thực tế chưa có sự thống nhất về mặt nhận thức, phân hóa đối tượng nên việc đưa ra một khái niệm cán bộ có nội hàm hoàn hảo, đầy đủ là rất khó khăn. Mặc dù vậy, ở nước ta có thể cho rằng: *Cán bộ là công dân Việt Nam được bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm giữ chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ trong các cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở cấp Trung ương và chính quyền địa phương, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.*

2.1.1.2. Đặc điểm của cán bộ

Với khái niệm về cán bộ như trên, có thể nhận diện một số đặc điểm cơ bản của cán bộ như sau:

Một là, cán bộ đảm nhiệm chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ thông qua cơ chế bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm.

Hai là, tính chất công việc của cán bộ gắn với việc hoạch định, ban hành chính sách.

Ba là, cán bộ hưởng lương theo vị trí, chức danh.

Bốn là, về nơi làm việc của cán bộ là trong các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở Trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện.

2.1.2. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của pháp luật về cán bộ

2.1.2.1. Khái niệm pháp luật về cán bộ

Khi nói đến pháp luật về cán bộ là nói đến các vấn đề cốt lõi sau đây:

- *Đối tượng điều chỉnh của pháp luật về cán bộ*

- *Phạm vi điều chỉnh của pháp luật về cán bộ*

Theo đó, việc xem xét, kiến giải phạm vi của pháp luật về cán bộ cần được nhận diện theo chiều dọc, chiều ngang của tổ chức nhà nước và hệ thống chính trị cũng như các mối quan hệ phát sinh gắn với các chủ thể là cán bộ thực hiện trên thực tế.

Từ những luận giải trên đây, có thể khái niệm: *Pháp luật về cán bộ là tổng thể các quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến quyền hạn, nghĩa vụ, trách nhiệm của cán bộ trong quá trình thực thi chế độ công vụ và các nhiệm vụ cụ thể.*

2.1.2.2. Đặc điểm của pháp luật về cán bộ

Pháp luật về cán bộ là một bộ phận cấu thành của hệ thống pháp luật nên bên cạnh những đặc điểm chung của pháp luật, pháp luật về cán bộ còn có những đặc thù riêng:

Thứ nhất, pháp luật về cán bộ thể chế hóa quan điểm, chủ trương của Đảng về xây dựng đội ngũ cán bộ đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp đổi mới đất nước.

Thứ hai, pháp luật về cán bộ có quan hệ chặt chẽ, hữu cơ với pháp luật về công chức, công vụ.

Thứ ba, pháp luật về cán bộ được ghi nhận ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật có giá trị và hiệu lực pháp lý khác nhau.

2.1.2.3. Vai trò của pháp luật về cán bộ

Pháp luật về cán bộ có vai trò quan trọng trong việc quản lý và sử dụng đội ngũ cán bộ ở Việt Nam hiện nay, cụ thể:

Một là, pháp luật về cán bộ là căn cứ pháp lý cho việc lựa chọn, quản lý, sử dụng cán bộ.

Hai là, pháp luật về cán bộ là căn cứ để cán bộ thực hiện nhiệm vụ.

Ba là, pháp luật về cán bộ là căn cứ để kiểm soát hoạt động của cán bộ.

Bốn là, pháp luật về cán bộ là căn cứ để đánh giá cán bộ.

2.2. Yêu cầu và nội dung của pháp luật về cán bộ ở Việt Nam

2.2.1. Yêu cầu đối với pháp luật về cán bộ ở Việt Nam

Thứ nhất, pháp luật phải xác định rõ ràng vị trí, vai trò của người cán bộ.

Để người cán bộ thực hiện trách nhiệm một cách thực sự và chịu trách nhiệm một cách thực sự, thì vị trí, vai trò của cán bộ cần phải được xác lập một cách thực sự. Nói cách khác, chỉ khi vị trí, vai trò của người cán bộ được xác lập rõ ràng thì mới có thể quy định trách nhiệm thực sự cho cán bộ và người cán bộ mới có thể thực hiện trách nhiệm của họ một cách thực sự.

Thứ hai, pháp luật phải quy định rõ ràng nghĩa vụ, quyền cũng như việc chịu trách nhiệm của người cán bộ.

Để nâng cao trách nhiệm của người cán bộ thì yêu cầu đầu tiên là sự phân công trách nhiệm phải rõ ràng. Do đó, để cán bộ thực hiện tốt trách

nhệm, các yếu tố nghĩa vụ, quyền và việc chịu trách nhiệm cần được quy định rõ ràng.

Thứ ba, pháp luật phải đảm bảo sự tương thích giữa các yếu tố: Nghĩa vụ - Quyền - Chịu trách nhiệm của người cán bộ.

Yêu cầu này có nghĩa là: Người cán bộ không thể chỉ nhận quyền mà không thực hiện nghĩa vụ và không chịu trách nhiệm tương xứng, cũng không thể đòi hỏi người cán bộ thực hiện nghĩa vụ và chịu trách nhiệm mà không trao cho họ những quyền hạn và quyền lợi tương xứng. Ba yếu tố Nghĩa vụ, Quyền và Chịu trách nhiệm của người cán bộ luôn phải nằm trong mối quan hệ gắn bó chặt chẽ và tương thích với nhau.

2.2.2. Nội dung của pháp luật về cán bộ

2.2.2.1. Quan niệm về nội dung của pháp luật về cán bộ

Nội dung của pháp luật về cán bộ được hiểu là những quy tắc xử sự cụ thể do Nhà nước ban hành dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến địa vị pháp lý của cán bộ.

Địa vị pháp lý của cán bộ là tổng thể quyền và nghĩa vụ tạo nên vị trí của cán bộ trong mối quan hệ với những chủ thể pháp luật khác trên cơ sở các quy định của pháp luật. Thông qua địa vị pháp lý của cán bộ, có thể phân biệt, đánh giá vị trí, tầm quan trọng của cán bộ với các chủ thể khác (công chức, viên chức) cũng như nghĩa vụ, quyền và trách nhiệm của cán bộ trong thực thi công vụ, nhiệm vụ được phân công.

Các quy định pháp luật về địa vị pháp lý của cán bộ gồm: Phạm vi đối tượng là cán bộ; điều kiện, tiêu chuẩn được bổ nhiệm là cán bộ; quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của cán bộ; nguyên tắc quản lý cán bộ; khen thưởng, kỷ luật cán bộ.... Tất cả những quy định này tạo thành nội dung của pháp luật về cán bộ.

2.2.2.2. Các nội dung cơ bản của pháp luật về cán bộ

Căn cứ vào quy định của pháp luật hiện hành, có thể nhận thấy nội dung của pháp luật về cán bộ bao gồm những nội dung cơ bản sau đây:

Thứ nhất, xác định chủ thể cán bộ.

Thứ hai, quy định về quy trình bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm, quy hoạch, điều động, luân chuyển cán bộ.

Thứ ba, quy định về quyền và nghĩa vụ của cán bộ.

Thứ tư, quy định về chế độ trách nhiệm của cán bộ.

Thứ năm, quy định về điều kiện, tiêu chuẩn, chuẩn mực đạo đức của cán bộ.

Thứ sáu, quy định về điều kiện đảm bảo cho hoạt động thực thi công vụ, nhiệm vụ của cán bộ.

Tóm lại, với những nội dung của pháp luật về cán bộ nêu trên, có thể thấy rằng quy định pháp luật điều chỉnh về cán bộ rất đa dạng, phong phú. Các quy định điều chỉnh về hoạt động của cán bộ như vậy không chỉ được

thể hiện ở các văn bản pháp luật về cán bộ, công chức nói chung như Luật Cán bộ, công chức; các nghị định, thông tư hướng dẫn thi hành mà còn thể hiện ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan chức danh, chức vụ của cán bộ, tính chất công vụ, nhiệm vụ của cán bộ như: Luật Tổ chức Quốc hội; Luật Tổ chức chính phủ; Luật Phòng, chống tham nhũng; Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí...

2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến pháp luật về cán bộ ở Việt Nam

2.3.1. Quan điểm, chủ trương của Đảng về tầm quan trọng của công tác cán bộ

Chủ trương, chính sách của Đảng có ảnh hưởng quan trọng tới việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật nói chung và pháp luật về cán bộ nói riêng. Chủ trương, chính sách của Đảng tác động đến việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về cán bộ được thể hiện ở hai khía cạnh: i) Đường lối lãnh đạo của Đảng về hoàn thiện pháp luật. ii) Đường lối lãnh đạo của Đảng về xây dựng đội ngũ cán bộ. Các văn bản quy phạm pháp luật, dưới sự định hướng của Đảng đều được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền bổ sung, chỉnh sửa nhằm điều chỉnh phù hợp, kịp thời đối với đội ngũ cán bộ tương xứng với từng giai đoạn phát triển của đất nước.

2.3.2. Chính sách xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức, đặc biệt là đội ngũ cán bộ

Trong công tác cán bộ, hệ thống chính sách đúng, hợp lý sẽ khuyến khích cán bộ tích cực, hăng hái, tận tâm với công việc, nâng cao tinh thần trách nhiệm, đạo đức công vụ. Việc ban hành các chính sách phù hợp, kịp thời, đúng đắn sẽ góp phần xây dựng được nền công vụ chính quy, hiện đại với đội ngũ cán bộ vững vàng về chính trị, gương mẫu về đạo đức, trong sạch về lối sống, có trí tuệ, kiến thức và năng lực hoạt động thực tiễn, gần bó với nhân dân. Hệ thống các chính sách của Nhà nước đã góp phần vào việc nâng cao trình độ chuyên môn cũng như đời sống vật chất của cán bộ trên các phương diện như: Chính sách thu hút, tuyển dụng, trọng dụng, sử dụng; chính sách đào tạo, bồi dưỡng, chính sách tiền lương, chế độ ưu đãi...

2.3.3. Nhận thức của các cơ quan có thẩm quyền trong tham mưu ban hành văn bản quy phạm pháp luật về cán bộ

Chỉ khi nhận thức được tầm quan trọng của việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật về cán bộ thì mới tổ chức thực hiện xây dựng văn bản có hiệu quả. Đội ngũ cán bộ tham mưu trong xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về cán bộ đòi hỏi phải nắm vững các định hướng chính sách, quan điểm của đảng về công tác cán bộ để đảm bảo việc thể chế hóa đúng, đủ và khả thi khi văn bản quy phạm pháp luật được ban hành và tổ chức thi hành trong đời sống xã hội.

2.3.4. Tổ chức bộ máy và năng lực của cơ quan tham mưu trong xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật về cán bộ

Các cơ quan chuyên môn của cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật và yếu tố con người có vai trò quyết định trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật, quyết định tới chất lượng của văn bản.

2.3.5. Cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có liên quan trong tham mưu xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật về cán bộ

Hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật gồm rất nhiều khâu, nhiều công đoạn kế tiếp nhau trên cơ sở trình tự, thủ tục chặt chẽ do pháp luật quy định. Do đó, để bảo đảm chất lượng, hiệu quả của hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật cần thiết có sự phối hợp chặt chẽ, hiệu quả giữa các cơ quan có liên quan.

Chương 3

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ CÁN BỘ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Quá trình hình thành và phát triển của pháp luật về cán bộ ở Việt Nam từ năm 1945 đến nay

3.1.1. Giai đoạn từ năm 1946 đến năm 1959

Sau Cách mạng tháng 8 năm 1945 thành công, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ra đời, để có đội ngũ cán bộ tận tụy với công việc của Chính phủ, biết làm những việc có lợi cho dân, Chủ tịch Chính phủ Việt Nam dân chủ cộng hòa đã ký Sắc lệnh số 188/SL và Sắc lệnh số 76/SL quy định công chức theo chế độ chức nghiệp với những nội dung dân chủ, khoa học nhưng dưới góc độ pháp lý, những quy định này chưa đề cập về "cán bộ". Trong đời sống xã hội thuật ngữ "cán bộ" lúc này được sử dụng để chỉ những người tham gia cách mạng, làm việc trong các cơ quan nhà nước, cơ quan Đảng, các tổ chức chính trị - xã hội, các xí nghiệp thuộc khu vực sản xuất của nhà nước.

3.1.2. Giai đoạn từ năm 1959 đến năm 1980

Trong giai đoạn này, thuật ngữ "*cán bộ*" đã được đề cập ở một số văn bản quy phạm pháp luật, mặc dù đã có quy định phân loại cán bộ, viên chức nhưng dưới góc độ pháp lý, việc sử dụng thuật ngữ cán bộ vẫn còn gắn với hệ thống chức vụ ở các cơ quan hành chính, sự nghiệp, xí nghiệp và gắn với chuyên môn đào tạo ("*cán bộ nhân viên kỹ thuật*" hay "*cán bộ, nhân viên nghiệp vụ*").

Trong giai đoạn này đáng chú ý là lần đầu tiên Hiến pháp năm 1959 quy định nghĩa vụ có tính nguyên tắc đối với cán bộ. Với việc ban hành một số văn bản pháp luật ở giai đoạn này, có thể nói rằng pháp luật về cán bộ đã có bước hoàn thiện, tạo cơ sở cho việc quản lý đội ngũ cán bộ, công nhân, viên chức trong giai đoạn đất nước vừa hòa bình, vừa chiến tranh. Tuy nhiên, phạm vi đối tượng là cán bộ chưa có sự phân biệt rõ ràng với các đối tượng

lao động khác trong các cơ quan nhà nước, các cơ quan Đảng, các tổ chức chính trị - xã hội, các xí nghiệp quốc doanh.. mà được gọi chung trong một khái niệm là "*Cán bộ, công nhân viên nhà nước*".

3.1.3. Giai đoạn từ năm 1980 đến năm 1992

Trong giai đoạn này, với sự ra đời của Hiến pháp năm 1980 đã tạo cơ sở pháp lý cho việc hoàn thiện pháp luật nói chung, pháp luật về cán bộ nói riêng trong điều kiện thống nhất đất nước. Hiến pháp năm 1980 có đề cập đến khái niệm "nhân viên nhà nước" (Điều 8) và "cán bộ nhà nước" (Điều 107) nhưng cũng chưa có văn bản quy phạm pháp luật nào quy định cụ thể đối tượng nào là nhân viên nhà nước và đối tượng nào là cán bộ nhà nước mà thuật ngữ "cán bộ, công nhân viên nhà nước" tiếp tục là khái niệm chung để chỉ những người làm việc trong bộ máy nhà nước từ Trung ương tới địa phương.

Nhìn chung, trong giai đoạn này, mặc dù các cơ quan có thẩm quyền đã ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật mới nhưng về cơ bản pháp luật về cán bộ vẫn chưa có bước hoàn thiện đáng kể so với gian đoạn trước, nhất là vẫn chưa có sự phân biệt rõ ràng các đối tượng là cán bộ mà vẫn tồn tại khái niệm "công nhân viên chức" hoặc "cán bộ, công nhân, viên chức" để từ đó có những quy định điều chỉnh có tính đặc thù trong quản lý, sử dụng các đối tượng là "cán bộ, công nhân, viên chức" theo ngạch, bậc. Bước đầu có thể phân biệt được các đối tượng là công chức và cán bộ, viên chức khác làm việc trong các cơ quan nhà nước, cơ quan Đảng, đoàn thể.

3.1.4. Giai đoạn từ năm 1992 đến năm 2013

Đây là giai đoạn đánh dấu bằng việc nước ta tiến hành công cuộc đổi mới đất nước và việc ban hành bản Hiến pháp 1992 - hiến pháp của thời kỳ đổi mới theo Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng (12/1986).

Trong giai đoạn này, đáng chú ý là những văn bản có giá trị pháp lý cao quy định về cán bộ, công chức viên chức:

- Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 ngày 26/02/1998 Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa X đã thông qua Pháp lệnh Cán bộ, công chức (*có hiệu lực từ ngày 01/05/1998*) và các văn bản hướng dẫn thi hành đã tạo ra một khung pháp lý tương đối hoàn thiện điều chỉnh các vấn đề về cán bộ, công chức và tạo cơ sở cho việc xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức đáp ứng yêu cầu đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

Tuy nhiên, theo Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 thì cán bộ và công chức cũng chưa có sự tách biệt và được gọi chung là "*cán bộ, công chức*", do đó các quyền và nghĩa vụ của cán bộ cũng không có sự tách bạch với công chức.

- Trong khoảng thời gian 05 năm, Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 đã được sửa đổi hai lần, đó là: Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều

của Pháp lệnh Cán bộ, công chức ngày 28/4/2000 và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, công chức ngày 29/4/2003.

- Cột mốc quan trọng trong pháp luật về cán bộ công chức nói chung và pháp luật về cán bộ nói riêng chính là sự ra đời của Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Với hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật nêu trên, đặc biệt là Luật Cán bộ, công chức năm 2008 đã có sự phân biệt, làm rõ hơn "cán bộ" với các đối tượng chủ thể khác là "công chức", "viên chức".

3.1.5. Giai đoạn từ 2013 đến nay

Hiện nay, bên cạnh các quy định của Hiến pháp 2013, các quy định pháp luật hiện hành về cán bộ được thể hiện trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật.

3.2. Những nội dung cơ bản của pháp luật hiện hành về cán bộ ở Việt Nam

3.2.1. Quy định chủ thể là cán bộ

Đây là nội dung đầu tiên cần phải xác định. Trên thực tế pháp luật hiện nay không có quy định trực tiếp chủ thể cán bộ mà chỉ có quy định cụ thể về công chức. Do đó, việc nhận diện cán bộ qua Luật Cán bộ, công chức cần sử dụng phương pháp loại trừ đối tượng chủ thể là công chức theo Nghị định số 06/2010/NĐ-CP ngày 25/01/2010 quy định những người là công chức.

3.2.2. Quy định về bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm cán bộ, quy hoạch, điều động, luân chuyển cán bộ

Như vậy, Luật Cán bộ, công chức chỉ quy định những vấn đề chung liên quan đến việc phát sinh, thay đổi, chấm dứt quan hệ về quyền hạn, nghĩa vụ và trách nhiệm và của cán bộ, để thực hiện và cụ thể hóa các vấn đề nêu trên cần phải căn cứ vào các quy định được dẫn chiếu của các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan. Việc quy hoạch, điều động, luân chuyển đối với cán bộ lãnh đạo các cấp chủ yếu được thực hiện theo quy định của Đảng.

3.2.3. Quy định về quyền và nghĩa vụ của cán bộ

- *Quyền của cán bộ*: cán bộ có các quyền hạn, quyền lợi và các điều kiện bảo đảm thi hành công vụ, nhiệm vụ nhất định như: Quyền được bảo đảm điều kiện thi hành công vụ; Quyền về tiền lương và các chế độ liên quan đến tiền lương; Quyền về nghỉ ngơi; Các quyền khác của cán bộ, công chức.

- *Nghĩa vụ của cán bộ*: nghĩa vụ của cán bộ có thể được phân chia theo nhiều nhóm như: Nghĩa vụ của cán bộ đối với Đảng, Nhà nước và nhân dân; Nghĩa vụ trong thi hành công vụ; Nghĩa vụ với cương vị là người đứng đầu.

3.2.4. Quy định về trách nhiệm của cán bộ

Trách nhiệm của cán bộ được thể hiện ở các phương diện cơ bản sau đây:

- *Trách nhiệm trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Hiến pháp, pháp luật và điều lệ của tổ chức mà mình là thành viên.*

- *Trách nhiệm trước Đảng, Nhà nước, nhân dân và trước cơ quan, tổ chức có thẩm quyền về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao.*

- *Trách nhiệm pháp lý của cán bộ.*

Đây là nhóm trách nhiệm thể hiện những hậu quả bất lợi mà cán bộ phải gánh chịu khi có những hành vi vi phạm pháp luật, thể hiện mối quan hệ đặc biệt giữa cán bộ với Đảng, Nhà nước và Nhân dân. Có các biện pháp trách nhiệm pháp lý sau đây:

+ *Trách nhiệm kỷ luật của cán bộ;*

+ *Trách nhiệm hình sự;*

+ *Trách nhiệm bồi thường nhà nước.*

3.2.5. Quy định về đánh giá cán bộ

Việc đánh giá cán bộ bao gồm 05 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; kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao.

3.2.6. Quy định về điều kiện đảm bảo cho hoạt động thực thi công vụ, nhiệm vụ và tôn vinh, khen thưởng cán bộ

Để đảm bảo hiệu quả thực thi công vụ, nhiệm vụ của cán bộ, Luật Cán bộ, công chức đã quy định các quyền của cán bộ, ngoài ra tùy theo chức vụ, chức danh đảm nhận, cán bộ còn được đảm bảo các điều kiện, đãi ngộ nhất định về nhà ở công vụ; trang thiết bị làm việc trong công sở; phương tiện đi lại để thi hành công vụ. Về nội dung khen thưởng, pháp luật về cán bộ quy định cán bộ có thành tích trong công vụ thì được khen thưởng theo quy định của pháp luật về thi đua khen thưởng. Trường hợp cán bộ được khen thưởng do có thành tích xuất sắc hoặc công trạng thì được nâng lương trước thời hạn, được ưu tiên khi xem xét bổ nhiệm chức vụ cao hơn nếu cơ quan, tổ chức, đơn vị có nhu cầu.

3.3. Nhận xét pháp luật về cán bộ ở Việt Nam hiện nay

3.3.1. Ưu điểm và nguyên nhân

3.3.1.1. Ưu điểm

Một là, pháp luật hiện hành về cán bộ cơ bản đã được hoàn thiện đáp ứng yêu cầu điều chỉnh các hoạt động thực thi công vụ, nhiệm vụ của cán bộ cũng như góp phần đảm bảo hiệu quả của công tác quản lý cán bộ hiện nay. Điều này được thể hiện rõ nét ở số lượng các văn bản quy phạm pháp luật về cán bộ được ban hành ngày càng nhiều, đặc biệt là có nhiều văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý cao (luật) và các vấn đề cần điều chỉnh về cán bộ đa dạng và toàn diện hơn..

Hai là, nội dung các quy định pháp luật về cán bộ đã bao quát được các vấn đề cơ bản do đó tạo cơ sở pháp lý tương đối đầy đủ cho việc điều

chính hành vi của cán bộ khi tham gia vào các quan hệ xã hội trong hoạt động công vụ.

Ba là, ở góc độ thực tiễn, pháp luật về cán bộ đã tạo cơ sở cho việc xây dựng đội ngũ cán bộ đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở nước ta hiện nay.

Bốn là, về chất lượng cán bộ, đánh giá chung có thể thấy rằng đội ngũ cán bộ ở nước ta đã thể hiện được bản lĩnh chính trị vững vàng và năng lực thực thi công vụ.

3.3.1.2. Nguyên nhân của những ưu điểm

- Sự nhất quán về đường lối, chủ trương của Đảng, Nhà nước về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung, pháp luật về cán bộ nói riêng trong điều kiện đổi mới, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta vừa là nguyên nhân, vừa là tiền đề cho việc hoàn thiện pháp luật về cán bộ.

- Sự lãnh đạo, chỉ đạo kịp thời của các cấp ủy Đảng từ Trung ương tới địa phương và sự chỉ đạo, điều hành của các cơ quan nhà nước để thực hiện các mục tiêu đề ra trong công tác tổ chức cán bộ.

- Sự đồng thuận, tham gia và ủng hộ của hệ thống chính trị, nhân dân trong quá trình hoàn thiện và thực hiện pháp luật về cán bộ.

3.3.2. Hạn chế và nguyên nhân

3.3.2.1. Hạn chế

Thứ nhất, pháp luật hiện hành về cán bộ vẫn chưa thực sự đưa ra được khái niệm rõ ràng về "*cán bộ*" để phân biệt với các đối tượng khác làm việc trong cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội.

Bên cạnh đó, cũng do chưa có sự tách bạch rõ ràng và khoa học giữa cán bộ và công chức, pháp luật hiện hành cũng chưa có những tiêu chí rõ ràng để phân biệt giữa các đối tượng là cán bộ làm việc trong các cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước và tổ chức chính trị - xã hội theo những đặc thù của công vụ, nhiệm vụ được giao.

Thứ hai, các quy định pháp luật về cán bộ còn tản mạn ở nhiều văn khác nhau và thiếu đồng bộ, thống nhất.

Thứ ba, về tính hợp hiến, hợp pháp của pháp luật về cán bộ chưa thực sự được đảm bảo.

Thứ tư, pháp luật hiện hành về cán bộ quy định quá nhiều đầu mối quản lý cán bộ với những thẩm quyền khác nhau nên công tác quản lý, đánh giá cán bộ còn chồng chéo, phức tạp.

Thứ năm, về bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm, đánh giá, sử dụng, điều động, luân chuyển, miễn nhiệm... cán bộ còn nhiều vướng mắc, bất cập.

Thứ sáu, các quy định pháp luật về xử lý kỷ luật đối với cán bộ hiện nay còn khá nhiều bất cập.

Thứ bảy, việc thực hiện pháp luật về cán bộ trong thời gian qua cũng có những tồn tại, hạn chế nhất định.

3.3.2.2. Nguyên nhân của những hạn chế

- Việc xây dựng pháp luật nói chung, pháp luật về cán bộ nói riêng dựa trên nền tảng kinh tế, xã hội còn hạn hẹp về ngân sách, cơ chế quản lý tập trung, quan liêu, bao cấp và hành chính mệnh lệnh.

- Xét ở góc độ quản lý nhà nước, Nhà nước chưa có tư duy pháp lý rõ ràng và minh bạch trong việc xây dựng, ban hành các quy định pháp luật để điều chỉnh một cách chuyên biệt đối với cán bộ cũng như đối với đối tượng là công chức, do đó chế độ, chính sách, quyền và nghĩa vụ giữa cán bộ và công chức hiện nay chưa được phân định rõ ràng.

- Việc điều chỉnh pháp luật về cán bộ chưa dựa trên tính chất công vụ, nhiệm vụ của cán bộ và tính chất của từng cơ quan, tổ chức. Đặc biệt là hiện nay chưa có quy định tách bạch giữa cán bộ làm việc trong cơ quan Đảng, tổ chức chính trị - xã hội và cán bộ làm việc trong cơ quan nhà nước nói chung, cơ quan hành chính nhà nước nói riêng.

Chương 4 **HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT** **VỀ CÁN BỘ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

4.1. Sự cần thiết phải hoàn thiện pháp luật về cán bộ ở Việt Nam

Xuất phát từ yêu cầu xây dựng, phát triển đất nước và thực trạng pháp luật về cán bộ hiện nay, việc hoàn thiện pháp luật về cán bộ là tất yếu nhằm đáp ứng những yêu cầu khách quan của nhu cầu đổi mới hệ thống chính trị ở nước ta hiện nay.

4.1.1. Thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng về công tác cán bộ trong tình hình mới

Trong thời gian tới, cần tiếp tục coi trọng việc thể chế và cụ thể hóa quá trình tổ chức thực hiện các chủ trương, nghị quyết của Đảng về công tác tổ chức, cán bộ. Chiến lược cán bộ cần được cụ thể hóa, thể chế hóa thành các văn bản quy phạm pháp luật, tạo cơ sở pháp lý thống nhất cho việc tổ chức thực hiện. Có cơ chế cụ thể để cán bộ, đảng viên và nhân dân tích cực tham gia vào công tác cán bộ và giám sát cán bộ...

4.1.2. Đáp ứng yêu cầu phát triển của nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế

Phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế ở nước ta đã được chú trọng nghiên cứu, để thực hiện mục tiêu này đòi hỏi phải hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách để tạo cơ

sở pháp lý đồng bộ. Điều này phụ thuộc chủ yếu vào nguồn nhân lực - những người hoạch định chính sách, pháp luật và đảm bảo thực thi các yêu cầu hội nhập quốc tế, trong đó quan trọng nhất là đội ngũ cán bộ. Do đó, cần thiết phải tạo được hành lang pháp lý cho hoạt động của đội ngũ cán bộ, trong đó có các quy định pháp luật về cán bộ.

4.1.3. Đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân

Trong Nhà nước pháp quyền, yêu cầu quan trọng nhất là mọi hoạt động của nhà nước, các tổ chức và cá nhân phải trên cơ sở pháp luật. Do đó, việc hoàn thiện pháp luật về cán bộ theo yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta có ý nghĩa đặc biệt quan trọng nhằm thể chế hóa các chủ trương, quan điểm, giải pháp lớn của Đảng về công tác cán bộ.

4.1.4. Đáp ứng yêu cầu nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước

Để đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, việc hoàn thiện pháp luật về cán bộ là cơ sở để đưa ra các tiêu chí pháp lý cụ thể để xác định rõ địa vị pháp lý cũng như vai trò của đội ngũ cán bộ và tạo cơ sở cho việc xây dựng đội ngũ cán bộ có đủ năng lực đáp ứng yêu cầu của thời kỳ mới.

4.1.5. Khắc phục những tồn tại, hạn chế của pháp luật về cán bộ hiện nay

Để khắc phục những tồn tại, hạn chế của pháp luật về cán bộ hiện nay, trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền hiện nay, tất yếu phải có sự đổi mới, hoàn thiện pháp luật về cán bộ để tạo lập cơ sở pháp lý đầy đủ theo các tiêu chí hoàn thiện pháp luật nói chung nhằm góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị nói chung, hoạt động của bộ máy nhà nước nói riêng.

4.2. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về cán bộ ở Việt Nam hiện nay

4.2.1. Hoàn thiện pháp luật về cán bộ phải đảm bảo quán triệt sâu sắc quan điểm, đường lối của Đảng về xây dựng đội ngũ cán bộ

Để những yêu cầu đối với cán bộ trong các văn kiện của Đảng đi vào cuộc sống, việc hoàn thiện pháp luật là vấn đề quan trọng và cấp thiết.

4.2.2. Hoàn thiện pháp luật về cán bộ phải góp phần xây dựng đội ngũ cán bộ thực sự là công bộc của nhân dân, xây dựng nền công vụ minh bạch, hiệu quả

Xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức nói chung, đội ngũ cán bộ nói riêng là nhiệm vụ mang tính chiến lược của Đảng, Nhà nước ta. Để xây dựng được đội ngũ cán bộ đáp ứng những yêu cầu cơ bản, đòi hỏi phải hoàn thiện chế độ công vụ và cơ chế quản lý cán bộ gắn với đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng về công tác cán bộ.

4.2.3. Hoàn thiện pháp luật về cán bộ phải bảo đảm tính kế thừa, phát huy những giá trị pháp luật về cán bộ trong lịch sử và kinh nghiệm quốc tế về xây dựng chế độ công vụ

Hoàn thiện pháp luật về cán bộ phải đặt trong tổng thể hoàn thiện chế độ công vụ và tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế là một định hướng quan trọng.

4.2.4. Hoàn thiện pháp luật về cán bộ phải dựa trên các tiêu chí và đảm bảo sự hài hòa đối với sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật nói chung

Chất lượng của hệ thống pháp luật là cơ sở để bảo đảm cho hiệu quả thi hành pháp luật. Vì vậy, đánh giá mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật nói chung, pháp luật về một lĩnh vực cụ thể cần thông qua nội dung điều chỉnh của pháp luật với các tiêu chí nhất định nhằm nhận biết, đánh giá tính đầy đủ, thống nhất, phù hợp và hiệu quả của các quy phạm pháp luật đó.

4.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về cán bộ ở Việt Nam hiện nay

Trên cơ sở nhận diện về nội dung và thực trạng của pháp luật của cán bộ ở nước ta hiện nay, cần quan tâm tới những giải pháp cơ bản sau đây.

4.3.1. Hoàn thiện quy định về tiêu chuẩn chức danh của cán bộ

Việc hoàn thiện các quy định về tiêu chuẩn chức danh, các ngạch cán bộ cần bám sát mục tiêu xây dựng đội ngũ cán bộ giai đoạn 2011 - 2020 đã được đề ra theo Nghị quyết Đại hội XI của Đảng là: "Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có phẩm chất đạo đức tốt, có bản lĩnh chính trị, có năng lực, có tinh chuyên nghiệp cao, tận tụy phục vụ nhân dân". Riêng đối với đội ngũ cán bộ, yêu cầu, tiêu chuẩn đặt ra là phải: Có bản lĩnh chính trị vững vàng, có đạo đức, lối sống lành mạnh, không quan liêu tham nhũng lãng phí; có tư duy đổi mới, sáng tạo, có kiến thức chuyên môn, nghiệp vụ, đáp ứng yêu cầu của thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, có tinh thần đoàn kết, hợp tác, ý thức tổ chức kỷ luật cao và phong cách làm việc khoa học tôn trọng tập thể, gần bó với nhân dân, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm. Từ đó, việc hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật về tiêu chuẩn của cán bộ cần gắn với vị trí, chức vụ, chức danh cán bộ đảm nhận để tạo cơ sở cho việc đánh giá, quản lý, sử dụng cán bộ đảm bảo chính xác, khách quan, công bằng đối với cán bộ.

4.3.2. Hoàn thiện quy định pháp luật về bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm, điều động, luân chuyển cán bộ

Từ thực trạng đáng báo động về những sai phạm thời gian qua cho thấy, cần nhận thức rõ nguy cơ và những tác hại của sự yếu kém trong công tác cán bộ gây ra cho hoạt động của bộ máy nhà nước cũng cả hệ thống chính trị. Mất xích quan trọng là khắc phục những nhược điểm; phát hiện và bổ khuyết những "lỗ hổng" trong luật pháp và thể chế, thể hiện rất rõ trong công tác quy hoạch, luân chuyển, bổ nhiệm thời gian qua.

Trên cơ sở đó, cần chú trọng sửa đổi một số văn bản quy phạm pháp luật theo hướng đổi mới quy trình quy hoạch, đề bạt, bổ nhiệm và luân chuyển, chấp hành nghiêm quy định về tiêu chuẩn, điều kiện, quy trình, số lượng, độ tuổi...

4.3.3. Hoàn thiện quy định về đánh giá cán bộ

Việc hoàn thiện quy định pháp luật về đánh giá cán bộ trong thời gian tới cần xây dựng các tiêu chí, nội dung cụ thể trên cơ sở kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao, trong đó cán bộ cần tập trung vào việc quy định những tiêu chí, nội dung để phòng ngừa, xử lý trách nhiệm đối với những cán bộ không hoàn thành nhiệm vụ, vi phạm kỷ luật, mất uy tín với nhân dân. Đặc biệt là quy định cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ tương ứng với trách nhiệm và có chế tài nghiêm đối với hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm kỷ luật, vi phạm đạo đức công vụ, đặc biệt là các quy định về kiểm tra, giám sát đối với cán bộ trong thực thi công vụ, nhiệm vụ.

4.3.4. Hoàn thiện các quy định về kỷ luật cán bộ

Cần sớm ban hành một nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành các quy định của Luật Cán bộ, công chức liên quan đến việc xử lý kỷ luật đối với cán bộ.

Nghị định về xử lý kỷ luật cán bộ cần có một số nội dung cơ bản sau:

- Quy định chung bao gồm phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng (trong đó bao gồm cả đối tượng là cán bộ đã nghỉ hưu có hành vi vi phạm kỷ luật trong thời kỳ đương chức), nguyên tắc xử lý kỷ luật, các hành vi bị xử lý kỷ luật, các trường hợp chưa xem xét xử lý kỷ luật, các trường hợp được miễn trách nhiệm kỷ luật.

- Thời hiệu, thời hạn xử lý kỷ luật.

- Áp dụng hình thức kỷ luật.

- Thẩm quyền xử lý kỷ luật, trình tự, thủ tục xử lý kỷ luật.

- Các quy định khác liên quan đến xử lý kỷ luật.

4.3.5. Hoàn thiện quy định về các điều kiện đảm bảo hoạt động thực thi công vụ, nhiệm vụ của cán bộ

Việc nghiên cứu, hoàn thiện chính sách tiền lương và các chế độ đãi ngộ, các tiêu chuẩn, định mức phù hợp cho cán bộ sẽ đảm bảo góp phần nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ nước ta giai đoạn hiện nay.

4.3.6. Hoàn thiện các quy định về cơ chế phối kết hợp giữa cơ quan quản lý cán bộ với các tổ chức đoàn thể trong việc thực hiện và giám sát thực hiện pháp luật về cán bộ

Xây dựng và củng cố cơ chế phối hợp quản lý cán bộ của tổ chức Đảng, đoàn thể nơi cán bộ làm việc, sinh sống với sự quản lý của cơ quan và sự giám sát của nhân dân đối với cán bộ là cần thiết.

4.3.7. Hoàn thiện các quy định về phân cấp quản lý cán bộ

Hoàn thiện thể chế quản lý cán bộ được coi là điều kiện quan trọng để nâng cao chất lượng, hiệu quả đội ngũ cán bộ trong điều kiện hiện nay. Một

số nội dung hoàn thiện các quy định về quản lý cán bộ cần chú trọng như: hoàn thiện quy chế đánh giá cán bộ theo hướng gắn với kết quả, hiệu quả công việc và đề cao trách nhiệm người đứng đầu; thực hiện nguyên tắc cấp trên đánh giá cấp dưới, phù hợp với đặc điểm, tính chất hoạt động của mỗi đối tượng cán bộ; xây dựng quy chế, tổ chức theo dõi kiểm tra giám sát thường xuyên việc thực hiện nhiệm vụ của từng cán bộ, công chức; hoàn thiện các quy định phân định cán bộ, phân cấp quản lý cán bộ...

4.3.8. Hoàn thiện các quy định pháp luật khác có liên quan đến cán bộ

Pháp luật về cán bộ là bộ phận quan trọng của hệ thống pháp luật về công chức, công vụ, vì vậy trên thực tế bên cạnh các văn bản quy phạm pháp luật có quy định và điều chỉnh trực tiếp về cán bộ còn có nhiều quy phạm pháp luật trong các văn bản quy phạm pháp luật khác cũng gián tiếp điều chỉnh về cán bộ, do đó cần hoàn thiện hệ thống các quy định này để tạo ra một hệ thống đồng bộ điều chỉnh cán bộ.

4.3.9. Nghiên cứu, đánh giá hướng tới việc hình thành một luật riêng về cán bộ

Nghiên cứu, đánh giá hướng tới việc hình thành một luật riêng về cán bộ là vấn đề cốt lõi nhất trong hoàn thiện pháp luật về cán bộ. Trên cơ sở nghiên cứu lý luận cũng như thực tiễn pháp luật về cán bộ ở Việt Nam thời gian qua, luận án đề xuất hai phương án sau đây:

Phương án 1: Ban hành Luật Công vụ.

Theo phương án này, Luật Công vụ sẽ thống nhất việc điều chỉnh hoạt động của cả cán bộ và công chức trong đó xác định rõ phạm vi đối tượng chủ thể là công chức (*bao gồm cả các đối tượng chủ thể là cán bộ trong bộ máy nhà nước như hiện nay*). Những người làm việc trong cơ quan của Đảng, tổ chức chính trị xã hội sẽ chịu sự điều chỉnh của các văn bản của Đảng, tổ chức chính trị xã hội.

Phương án 2: Ban hành Luật Cán bộ

Theo phương án này, thì cán bộ và công chức được điều chỉnh bởi các đạo luật riêng là Luật Cán bộ và Luật Công chức, theo đó nếu căn cứ vào tính chất công vụ thể hiện mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân thì công chức có thể chỉ là các đối tượng làm việc trong hệ thống cơ quan trong bộ máy nhà nước; còn cán bộ sẽ giới hạn phạm vi là những đối tượng làm việc trong các cơ quan của Đảng, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội.

Việc quy định như vậy sẽ đảm bảo phù hợp, tương đồng giữa các đối tượng là cán bộ, công chức và viên chức đều được điều chỉnh riêng biệt bằng một đạo luật (Luật Cán bộ, Luật Công chức và Luật Viên chức), đồng thời việc tách bạch việc điều chỉnh riêng đối tượng công chức và cán bộ sẽ phù hợp với pháp luật về công chức, công vụ của nhiều nước trên thế giới, phù hợp với quy định của Hiến pháp về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước (theo đó bộ máy nhà nước bao gồm: hệ thống cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp).

KẾT LUẬN

Trên cơ sở nghiên cứu một số vấn đề lý luận và thực trạng pháp luật về cán bộ ở Việt Nam, luận án rút ra một số kết luận sau đây:

1. Ở Việt Nam, nghiên cứu lịch sử pháp luật ở nước ta từ năm 1945 đến nay và trên cơ sở các quy định pháp luật hiện hành có thể khái niệm: *Cán bộ là công dân Việt Nam được bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm giữ chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ trong các cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở cấp Trung ương và chính quyền địa phương, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.*

2. So với các đối tượng khác là công chức, viên chức thì cán bộ có một số đặc điểm cơ bản sau: cán bộ đảm nhiệm chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ thông qua cơ chế bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm; tính chất công việc của cán bộ gắn với việc hoạch định, ban hành chính sách; cán bộ hưởng lương theo vị trí, chức danh và phạm vi cơ quan công tác của cán bộ là các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở Trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện.

3. Để đảm bảo cho hoạt động của đội ngũ cán bộ với những đặc thù riêng, cần thiết phải xây dựng hệ thống các quy định pháp luật phù hợp để điều chỉnh các mối quan hệ phát sinh trong hoạt động của cán bộ. *Pháp luật về cán bộ là tổng thể các quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm xác định đối tượng chủ thể là cán bộ và điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến quyền hạn, nghĩa vụ, trách nhiệm của cán bộ trong quá trình thực thi chế độ công vụ và các nhiệm vụ cụ thể.*

4. Pháp luật hiện hành về cán bộ cơ bản đã được hoàn thiện đáp ứng yêu cầu điều chỉnh các hoạt động thực thi công vụ, nhiệm vụ của cán bộ cũng như góp phần đảm bảo hiệu quả của công tác quản lý cán bộ hiện nay. Nội dung của pháp luật về cán bộ rất đa dạng, phong phú, bao gồm những vấn đề cơ bản như xác định chủ thể cán bộ; quy định về quy trình bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm, quy hoạch, điều động, luân chuyển cán bộ; quy định về quyền và nghĩa vụ của cán bộ; quy định về chế độ trách nhiệm của cán bộ; quy định về điều kiện, tiêu chuẩn, chuẩn mực đạo đức của cán bộ; quy định về điều kiện đảm bảo cho hoạt động thực thi công vụ, nhiệm vụ của cán bộ đã tạo cơ sở pháp lý tương đối đầy đủ cho việc xây dựng đội ngũ cán bộ đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở nước ta hiện nay.

5. Pháp luật về cán bộ hiện nay cũng còn một số tồn tại, hạn chế cơ bản như: chưa đưa ra được khái niệm rõ ràng về "cán bộ" để phân biệt với các đối tượng khác làm việc trong cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội nên chưa tạo cơ sở cho việc xây dựng một hành lang pháp lý riêng điều chỉnh về cán bộ; các quy định pháp luật về cán bộ còn tản mạn ở nhiều văn khác nhau và thiếu đồng bộ, thống nhất và chưa đảm bảo tính hợp hiến,

hợp pháp; việc quản lý cán bộ có quá nhiều đầu mối và thẩm quyền khác nhau nên công tác quản lý về cán bộ còn chồng chéo, phức tạp; việc thực hiện pháp luật về cán bộ được thể hiện qua kết quả xây dựng đội ngũ cán bộ chưa thực sự đáp ứng yêu cầu công tác xây dựng Đảng và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta.

Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế của pháp luật về cán bộ là: pháp luật về cán bộ chưa được tiếp cận dưới góc độ tính chất công vụ, nhiệm vụ của đội ngũ cán bộ phù hợp với đặc thù chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội ở nước ta; việc điều chỉnh pháp luật về cán bộ chưa dựa trên tính chất công vụ, nhiệm vụ của cán bộ và tính chất của từng cơ quan, tổ chức.

6. Hoàn thiện pháp luật về cán bộ là yêu cầu tất yếu khách quan trong nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển của nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế; xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và khắc phục những tồn tại, hạn chế của pháp luật về cán bộ ở nước ta hiện nay.

7. Việc hoàn thiện pháp luật về cán bộ cần bám sát các quan điểm là: (i) quán triệt sâu sắc quan điểm, đường lối của Đảng về xây dựng đội ngũ cán bộ; (ii) góp phần xây dựng đội ngũ cán bộ thực sự là công bộc của nhân dân, xây dựng nền công vụ minh bạch, hiệu quả; (iii) bảo đảm tính kế thừa, phát huy những giá trị pháp luật về cán bộ trong lịch sử và kinh nghiệm quốc tế về xây dựng chế độ công vụ; (iv) dựa trên các tiêu chí và đảm bảo sự hài hòa đối với sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật nói chung

8. Một số giải pháp cơ bản tiếp tục hoàn thiện pháp luật về cán bộ ở Việt Nam là:

- Trong khi chưa ban hành được một đạo luật điều chỉnh riêng về cán bộ, cần tiếp tục hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật về cán bộ với các nội dung cơ bản là: Tiếp tục hoàn thiện các quy định về tiêu chuẩn chức danh các ngạch của cán bộ; đánh giá cán bộ; quản lý cán bộ; cơ chế phối kết hợp giữa cơ quan quản lý cán bộ với các tổ chức đoàn thể trong việc thực hiện và giám sát thực hiện pháp luật về cán bộ; chính sách tiền lương, chế độ đãi ngộ đối với cán bộ nhằm bảo đảm sự tận tụy và liêm chính của cán bộ trong thực thi công vụ.

- Hoàn thiện các quy định pháp luật có liên quan đến cán bộ: hoàn thiện các quy định liên quan tới đạo đức cán bộ trong việc thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng; Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; hoàn thiện chiến lược xây dựng đội ngũ cán bộ phù hợp với tình hình mới.

- Nghiên cứu, đánh giá hướng tới việc hình thành một luật riêng về cán bộ có thể coi là giải pháp mang tính đột phá và căn bản của hoàn thiện pháp luật về cán bộ. Theo đó có thể ban hành Luật Công vụ điều chỉnh chung về cán bộ, công chức theo hướng xác định lại phạm vi của cán bộ và công chức, hoặc ban hành Luật Cán bộ và Luật công chức.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1. Nguyễn Thị Lê Thu (2015), "Vai trò của pháp luật về quản lý cán bộ ở Việt Nam hiện nay", *Tạp chí Thanh tra*, (2), tr. 22-24.
2. Nguyễn Thị Lê Thu (2017), "Hoàn thiện hành lang pháp lý điều chỉnh riêng về cán bộ", *Tạp chí Pháp lý*, (10), tr. 46-49.
3. Nguyễn Thị Lê Thu (2018), "Xác định phạm vi đối tượng là cán bộ theo pháp luật Việt Nam hiện nay", *Tạp chí Dân chủ và pháp luật*, 4(313), tr. 23-25, 29.
4. Nguyễn Thị Lê Thu (2018), "Pháp luật về công vụ, công chức một số quốc gia và những vấn đề có thể tham khảo cho Việt Nam", *Tạp chí Kiểm sát*, (8), tr. 57-62.