

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

ĐOÀN HUỲNH NGỌC PHÚ

**HOẠT ĐỘNG PHÁP CHẾ CỦA CƠ QUAN
CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN
CẤP TỈNH TỪ THỰC TIỄN TỈNH PHÚ YÊN**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI, năm 2018

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

ĐOÀN HUỲNH NGỌC PHÚ

**HOẠT ĐỘNG PHÁP CHẾ CỦA CƠ QUAN
CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN
CẤP TỈNH TỰ THỰC TIỄN TỈNH PHÚ YÊN**

**Chuyên ngành: Luật hiến pháp và Luật hành chính
Mã số: 838 01 02**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
TS. NGUYỄN VĂN THUẬN**

HÀ NỘI, năm 2018

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận văn là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các kết quả nêu trong Luận văn chưa được công bố trong bất kỳ công trình nào khác. Các số liệu, ví dụ và trích dẫn trong Luận văn đảm bảo tính chính xác, tin cậy và trung thực. Tôi đã hoàn thành tất cả các môn học và đã thanh toán tất cả các nghĩa vụ tài chính theo quy định của Khoa Luật Học viện Khoa học xã hội.

Vậy tôi viết Lời cam đoan này đề nghị Khoa Luật xem xét để tôi có thể bảo vệ Luận văn.

Tôi xin chân thành cảm ơn!

Học viên

Đoàn Huỳnh Ngọc Phú

LỜI CẢM ƠN

Để hoàn thành được luận văn này, tôi xin chân thành cảm ơn đến Ban Giám đốc, các khoa, phòng và quý thầy, cô trong Học viện Khoa học xã hội đã tận tình và tạo điều kiện giúp đỡ tôi trong quá trình học tập. Đặc biệt, tôi xin gửi lời cảm ơn sâu sắc đến TS. Nguyễn Văn Thuận, người đã trực tiếp hướng dẫn đề tài cho tôi với tất cả lòng nhiệt tình và sự quan tâm.

Bên cạnh đó, tôi cũng gửi lời cảm ơn của mình đến lãnh đạo, các đồng nghiệp, bạn bè, gia đình luôn quan tâm, tạo điều kiện, chia sẻ, động viên tôi trong suốt thời gian học tập và nghiên cứu luận văn.

Trong khuôn khổ của một luận văn, đề tài này không thể giải quyết toàn bộ các vấn đề một cách trọn vẹn, vì vậy, kết quả nghiên cứu của đề tài không tránh khỏi có nhiều hạn chế, thiếu sót. Tác giả mong nhận được sự góp ý của quý thầy, cô và bạn bè.

Tôi xin chân thành cảm ơn!

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ HOẠT ĐỘNG PHÁP CHẾ CỦA CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP TỈNH 7	
1.1. Những vấn đề chung về tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp Tỉnh	7
1.2. Khái niệm pháp chế xã hội chủ nghĩa	12
1.3. Khái niệm, đặc điểm, vai trò và nội dung của hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh	17
1.4. Các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.....	31
CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG PHÁP CHẾ CỦA CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH PHÚ YÊN	35
2.1. Khái quát về tình hình kinh tế - xã hội của tỉnh Phú Yên.....	35
2.2. Thực trạng hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh Phú Yên giai đoạn 2013 -2018.....	37
2.3. Đánh giá chung về hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh Phú Yên	49
CHƯƠNG 3. GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG PHÁP CHẾ CỦA CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP TỈNH TỪ THỰC TIỄN TỈNH PHÚ YÊN	57
3.1. Nhu cầu tăng cường pháp chế trong hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp Tỉnh từ thực tiễn Phú Yên.....	57
3.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp Tỉnh từ thực tiễn tỉnh Phú Yên.....	60
KẾT LUẬN	77
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	
PHỤ LỤC	

DANH MỤC VIẾT TẮT

Ủy ban nhân dân	UBND
Cơ quan chuyên môn	CQCM
Quy phạm pháp luật	QPPL
Hội đồng nhân dân	HĐND
Phổ biến giáo dục pháp luật	PBGDPL
Thủ tục hành chính	TTHC
Xã hội chủ nghĩa	XHCN
Hoạt động pháp chế	HĐPC

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN là bước đi có tính tất yếu của thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội ở nước ta; đó là quá trình lâu dài với nhiều nội dung phải thực hiện, trong đó có việc hoàn thiện hệ thống pháp luật, tăng cường pháp chế trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Thực tiễn đã chứng minh rằng, quản lý nhà nước bằng pháp luật là một trong những biện pháp quản lý hữu hiệu nhất đối với Nhà nước ta cũng như của nhiều nước trên thế giới; chính vì lý do trên, nên hoạt động quản lý nhà nước bắt buộc phải có tính pháp chế, ví dụ như việc tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước cần phải được tiến hành theo đúng quy định của pháp luật hay mọi công chức của bộ máy hành chính phải nghiêm chỉnh và triệt để tôn trọng pháp luật khi thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình.... Do đó, yêu cầu và đòi hỏi hiện nay trong công cuộc đổi mới và xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN là cần phải tăng cường HĐPC trong các cơ quan hành chính nhà nước; yêu cầu đó càng được khẳng định một cách mạnh mẽ, chắc chắn trong các văn kiện đã được thông qua tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI, Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020. Ngày 18/5/2004, Chính phủ đã ban hành Nghị định 122/2004/NĐ-CP và sau đó là Nghị định số 55/2011/NĐ-CP ngày 04/7/2011 để quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế; các nghị định này đã thể chế hóa các chủ trương, đường lối, chính sách, quyết tâm của Đảng và Nhà nước ta trong việc đảm bảo hoạt động của các tổ chức pháp chế từ Trung ương đến địa phương, với ý nghĩa giúp cho hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước được chỉ đạo, điều hành xuyên suốt, thống nhất, bảo đảm được lợi ích của Nhân dân, bảo đảm sự liên kết, phối hợp nhịp nhàng giữa các địa phương nhằm tạo ra sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống, tránh được sự cục bộ, phân tán giữa các địa phương hay vùng, miền khác nhau; từ đó, góp phần thực hiện thắng lợi nhiệm vụ chính trị, phát triển kinh tế - xã hội; giữ vững an ninh, quốc phòng; nâng cao vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế.

Thực tiễn cho thấy, trong thời gian qua, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh đã phát huy hiệu quả, được tăng cường mạnh mẽ nhằm bảo đảm cho pháp luật đi vào cuộc sống với ý thức chấp hành, tuân thủ nghiêm chỉnh. HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh đã và đang giữ vai trò quan trọng nhất định trong việc bảo đảm sự tôn trọng, tuân theo và thực hiện pháp luật một cách triệt để, chính xác của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, người lao động làm việc tại các CQCM, giúp cho hoạt động của các CQCM ngày càng đạt hiệu quả cao hơn. Ở các địa phương, nếu bộ máy pháp chế của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh phát huy tốt vai trò của mình trong công tác kiểm tra, rà soát, soạn thảo các văn bản QPPL (một trong những nhiệm vụ trọng tâm của HĐPC) do CQCM chủ trì xây dựng, tham mưu, trình HĐND, UBND cấp tỉnh ban hành thì có thể phát hiện được các căn cứ áp dụng pháp luật của văn bản QPPL do cơ quan mình chủ trì soạn thảo trái với văn bản pháp luật do cấp trên ban hành hoặc phát hiện thể thức văn bản QPPL sai quy định hoặc phát hiện nội dung văn bản có dấu hiệu sao chép hay các quy định trong văn bản thiếu tính khả thi...; để từ đó, chấn chỉnh, khắc phục các hiện tượng này; đồng thời, nâng cao chất lượng các văn bản QPPL cả về nội dung lẫn thể thức. Không thể phủ nhận việc ban hành các văn bản QPPL có chất lượng được đảm bảo là rất quan trọng vì một văn bản QPPL vừa có thể thức đúng với quy định vừa có nội dung phù hợp, bám sát thực tiễn cuộc sống sẽ giúp cho việc tổ chức thực hiện pháp luật được dễ dàng và hiệu quả hơn; khi đó văn bản QPPL sẽ thực sự trở thành nhân tố giúp phát triển kinh tế - xã hội bền vững bên cạnh việc đảm bảo giữ gìn an ninh chính trị, trật tự xã hội tại địa phương. Tuy nhiên, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh cũng còn tồn tại không ít khiếm khuyết, hạn chế như: (i) việc áp dụng pháp luật trong tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập; sự tuân thủ và chấp hành pháp luật của một bộ phận cán bộ, công chức, viên chức và người lao động trong các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh trong thực thi công vụ có lúc, có nơi còn chưa thật sự nghiêm túc là nguyên nhân dẫn đến các hiện tượng tiêu cực, làm giảm tính hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước; (ii) công tác rà soát, góp ý việc soạn thảo và ban hành các văn

bản QPPL của địa phương thường gặp nhiều khó khăn, thiếu sự chủ động của đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác pháp chế, công tác phối hợp giữa cán bộ pháp chế và các bộ phận tham mưu chuyên môn khác chưa đạt hiệu quả cao; (iii) thiếu những hướng dẫn cụ thể về tổ chức bộ máy thực hiện HĐPC; cũng như các cơ chế cần thiết khác để đảm bảo việc tổ chức thực hiện HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh mang lại hiệu quả. Bên cạnh đó, việc thực hiện HĐPC trong công tác quản lý nhà nước của các CQCM chưa thực sự rõ ràng, minh bạch, chưa có tính cưỡng chế nên để đảm bảo cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức duy trì việc tuân thủ và thực hiện pháp luật một cách thường xuyên, liên tục thường gặp nhiều khó khăn, chưa đạt được hiệu quả như mong đợi.

Từ nhận thức trên, có thể thấy việc nghiên cứu về HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là cần thiết, góp phần bổ sung thêm cơ sở lý luận và thực tiễn để chứng minh cho sự cần thiết, đúng đắn của việc thành lập các tổ chức pháp chế trong các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh; khẳng định vị trí, vai trò quan trọng của công tác pháp chế trong việc bảo đảm và tăng cường tính pháp chế trong quản lý hành chính nhà nước. Với ý nghĩa trên, tôi đã chọn đề tài “*Hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp Tỉnh từ thực tiễn Tỉnh Phú Yên*” làm đề tài nghiên cứu cho luận văn thạc sĩ Luật Hiến pháp và Luật Hành chính của mình.

2. Tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài

Các công trình nghiên cứu về pháp chế XHCN tiêu biểu cả trong và ngoài nước có thể chia thành hai nhóm:

- Nhóm một là các công trình nghiên cứu về pháp chế nói chung: Đến nay đã có nhiều công trình khoa học nghiên cứu về pháp chế XHCN đề cập đến những vấn đề lý luận chung về pháp chế như khái niệm, các mối quan hệ, nguyên tắc pháp chế XHCN như: GS.TS. Trần Ngọc Đường: “*Suy nghĩ về một trong những luận điểm của V.I.Lênin*”, Dân chủ và pháp luật, số 11, Hà Nội, 1997, tr. 2-3; *Hồ Chủ tịch và Pháp chế*, Tp. Hồ Chí Minh, NXB Hội Luật gia Việt Nam, 1985, 266 trang, Sách giới thiệu những nội dung tư tưởng và yêu cầu của pháp chế của Hồ Chí Minh; Triệu Tử Bình (Trung Quốc), *Học tập quán triết văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc*

lần thứ XVI – “Nghiên cứu sâu sắc Luật học, đẩy mạnh nền pháp chế toàn diện”, Tạp chí Luật học Trung Quốc số 1/2016 Bắc Kinh, Nxb Tạp chí Luật học Trung Quốc; Võ Khánh Vinh: “*Pháp chế xã hội chủ nghĩa – Một phương thức thể hiện và thực hiện quyền lực nhân dân*”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 1/1991; Hoàng Văn Hào: “*Vấn đề giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa dân chủ và pháp chế trong quá trình đổi mới ở nước ta*”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 2/1992; Đào Trí Úc: “*Tăng cường tính thống nhất của pháp chế, nghiêm chỉnh tuân theo và chấp hành pháp luật*”, Tạp chí Cộng sản, số 3/1995...

- Nhóm hai là các công trình tiêu biểu nghiên cứu pháp chế XHCN trên từng lĩnh vực cụ thể, gồm có: “*Tăng cường pháp chế XHCN trong hoạt động lập pháp, lập quy ở Việt Nam*”, Luận án Tiến sĩ Luật học của tác giả Đỗ Ngọc Hải, 2004; “*Tăng cường pháp chế XHCN trong xét xử các vụ án hình sự ở Nghệ An hiện nay*”, Luận văn thạc sĩ Luật học của tác giả Lê Văn Thảo, 2004; “*Tăng cường pháp chế XHCN trong hoạt động giải quyết khiếu nại tố cáo ở Việt Nam*”, Luận án Tiến sĩ Luật học của tác giả Trần Văn Sơn, 2006; “*Pháp chế XHCN trong lĩnh vực thi đua khen thưởng ở tỉnh Thanh Hóa hiện nay*”, Luận văn thạc sĩ Luật học của Nguyễn Xuân Hà, 2008; “*Pháp chế xã hội chủ nghĩa trong hoạt động thi hành án dân sự ở Việt Nam hiện nay*”, Luận án Tiến sĩ Luật học của tác giả Nguyễn Quang Thái, 2008; “*Pháp chế xã hội chủ nghĩa trong đấu tranh phòng, chống buôn lậu qua biên giới của lực lượng Hải quan Việt Nam hiện nay*”, Luận án Tiến sĩ Luật học của tác giả Nguyễn Văn Nghiên, 2015.

Dưới những góc độ khác nhau, các công trình nghiên cứu trên đã phân tích khái niệm, bản chất pháp chế XHCN và vấn đề tăng cường pháp chế XHCN trong quản lý nhà nước nói chung và trên từng lĩnh vực cụ thể. Tuy nhiên, cho đến nay chưa có nhiều công trình nghiên cứu đi sâu vào phân tích, trực tiếp nghiên cứu, tìm hiểu thực trạng HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh để nâng cao hiệu quả của công tác này trên địa bàn của một địa phương cụ thể; do đó, tác giả đã lựa chọn đề tài “*Hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp Tỉnh từ thực tiễn Tỉnh Phú Yên*” để khắc phục tình trạng trên. Mặc dù vậy, các công trình

đã công bố nêu trên đều là những tài liệu tham khảo có giá trị lớn để tác giả nghiên cứu và hoàn thành đề tài luận văn này.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Luận văn nghiên cứu làm rõ các vấn đề lý luận và pháp luật về HĐPC của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, thực trạng thực hiện HĐPC trong công tác quản lý nhà nước của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên, chỉ rõ những kết quả đạt được, những hạn chế, bất cập trong quy định của pháp luật và thực tiễn triển khai, trên cơ sở đó đề xuất các giải pháp nhằm nhằm tăng cường hiệu quả HĐPC trong tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND cấp Tỉnh.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để thực hiện mục đích nghiên cứu trên, Luận văn đặt ra và giải quyết các nhiệm vụ chủ yếu sau:

+ Làm sáng tỏ khái niệm, nội dung, đặc điểm HĐPC của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh hiện nay.

+ Phân tích vai trò HĐPC và các yêu cầu bảo đảm thực hiện HĐPC trong tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Đồng thời, phân tích mô hình tổ chức và hoạt động của bộ phận pháp chế ở các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh từ thực tiễn tỉnh Phú Yên.

+ Đề xuất các giải pháp nhằm tăng cường hiệu quả HĐPC của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Trên cơ sở nghiên cứu về pháp chế XHCN, luận văn tập trung nghiên cứu đặc điểm, nội dung và vai trò của HĐPC ở các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Nghiên cứu về thực trạng, tìm hiểu và phân tích nguyên nhân dẫn đến các thực trạng trong HĐPC ở các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên. Qua đó, luận giải các giải pháp nhằm bảo đảm vai trò pháp chế tại các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên trong thời điểm hiện nay.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

+ Về không gian: Luận văn nghiên cứu những vấn đề lý luận cơ bản về HĐPC của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh trên địa bàn tỉnh Phú Yên.

+ Về thời gian: Luận văn nghiên cứu thực tiễn thực hiện HĐPC của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên trong khoảng thời gian từ năm 2013 đến nay.

5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Cơ sở lý luận: Cơ sở phương pháp luận của việc nghiên cứu đề tài là phương pháp luận duy vật biện chứng, duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác – Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về pháp luật và pháp chế xã hội chủ nghĩa.

5.2. Phương pháp nghiên cứu: Để phục vụ cho việc nghiên cứu, Luận văn sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể như: nghiên cứu lý luận, phân tích, tổng hợp, thống kê, so sánh.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn

6.1. Ý nghĩa lý luận: Luận văn góp phần làm phong phú thêm lý luận về pháp chế xã hội chủ nghĩa trong lĩnh vực cụ thể.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn: Các kết quả nghiên cứu của Luận văn có thể dùng để làm tài liệu tham khảo cho các cơ quan, ban ngành, trường học và những người quan tâm đến lĩnh vực này.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, phụ lục, nội dung của Luận văn được cơ cấu thành 03 chương, gồm:

Chương 1: Những vấn đề lý luận về hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp Tỉnh

Chương 2: Thực trạng hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh Phú Yên

Chương 3: Giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp Tỉnh từ thực tiễn tỉnh Phú Yên

CHƯƠNG 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ HOẠT ĐỘNG PHÁP CHẾ CỦA CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP TỈNH

1.1. Những vấn đề chung về tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp Tỉnh

1.1.1. Vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp Tỉnh

Trong suốt chiều dài lịch sử hình thành và hoạt động của mình, đã có nhiều văn bản QPPL quy định về CQCM thuộc UBND cấp tỉnh nhằm kiện toàn và hoàn thiện mô hình cơ quan này. Việc xác định vị trí, chức năng của nó có ý nghĩa quan trọng trong quá trình thực hiện thẩm quyền của tổ chức này, tránh tình trạng lạm quyền, bỏ trống hoặc phân công, phân cấp không rõ ràng dẫn đến trùng lặp, chồng chéo khi thực hiện nhiệm vụ trong một số lĩnh vực được giao, làm giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước ở địa phương. Do đó, hiện nay, hệ thống các văn bản QPPL của nước ta đã quy định tương đối đầy đủ về vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh.

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 2013 và kế thừa các nội dung hợp lý của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003, Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 là đạo luật xương sống, là cơ sở pháp lý cho cơ cấu tổ chức và hoạt động của UBND các cấp và hệ thống các CQCM thuộc UBND các cấp. Để quy định cụ thể về chức năng, nhiệm vụ của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, ngày 04/4/2014, Chính phủ đã ban hành Nghị định 24/2014/NĐ-CP Quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi tắt là Nghị định 24); theo đó, Điều 3 Nghị định 24 thì CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được quy định như sau: “Sở là cơ quan thuộc UBND cấp tỉnh; thực hiện chức năng tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở địa phương theo quy định của pháp luật và theo phân công hoặc ủy quyền của UBND cấp tỉnh, Chủ tịch UBND cấp tỉnh”. Từ quy định cụ thể này về CQCM

thuộc UBND cấp tỉnh thì ta có thể khái quát được về vị trí vai trò, chức năng và nhiệm vụ của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh; cụ thể như sau:

- Theo chiều ngang, CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là cơ quan tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở địa phương và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự phân công hoặc ủy quyền của UBND cấp tỉnh, Chủ tịch UBND cấp tỉnh góp phần bảo đảm sự quản lý thống nhất, thông suốt đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác từ Trung ương đến cơ sở. Trong hoạt động của mình, CQCM thuộc UBND cấp tỉnh chịu sự chỉ đạo, quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của UBND Tỉnh; cụ thể là, UBND cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định về biên chế, quản lý đội ngũ cán bộ công chức, kinh phí, ngân sách hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh; Chủ tịch UBND Tỉnh có thẩm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật thủ trưởng, phó thủ trưởng (hay còn gọi là giám đốc sở, phó giám đốc sở) các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh sau khi đã tham khảo ý kiến với Sở Nội vụ - cũng là một CQCM thuộc UBND cấp tỉnh và có chức năng tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh quản lý nhà nước về tổ chức bộ máy, vị trí việc làm, biên chế công chức, cơ cấu ngạch công chức trong các cơ quan, tổ chức hành chính trên địa bàn tỉnh. Ở chiều ngược lại thì thủ trưởng các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm về hoạt động, công tác của cơ quan mình và có trách nhiệm báo cáo với UBND Tỉnh, Chủ tịch UBND Tỉnh về tổ chức, hoạt động của cơ quan mình; xin ý kiến về những vấn đề vượt quá thẩm quyền và báo cáo công tác trước HĐND và UBND khi có yêu cầu. Ngoài ra, để bảo đảm nguyên tắc quản lý theo ngành, quản lý theo chức năng và phối hợp quản lý liên ngành, nhằm tránh sự chồng chéo hoặc đùn đẩy trách nhiệm, pháp luật cũng quy định về nguyên tắc phối hợp giữa thủ trưởng CQCM với các CQCM khác và người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp để thực hiện giải quyết phù hợp, kịp thời các vấn đề có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

- Theo chiều dọc, CQCM thuộc UBND cấp tỉnh chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra chuyên môn nghiệp vụ của các Bộ, ngành Trung ương hay còn gọi là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn ở Trung ương. Thủ trưởng

CQCM chịu trách nhiệm báo cáo công tác của mình trước các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn ở Trung ương trong cùng lĩnh vực quản lý. Trong mối quan hệ theo chiều dọc này, pháp luật quy định thẩm quyền ban hành tiêu chuẩn chức danh giám đốc, phó giám đốc CQCM thuộc UBND cấp tỉnh theo ngành, lĩnh vực quản lý thuộc thẩm quyền của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ; còn về thẩm quyền quy định các chức danh như trưởng, phó phòng, chánh văn phòng, phó chánh văn phòng, lãnh đạo các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc sở, Thủ trưởng, phó Thủ trưởng trong CQCM thuộc UBND cấp huyện theo cùng ngành, lĩnh vực quản lý thuộc thẩm quyền của thủ trưởng CQCM thuộc UBND cấp tỉnh.

Nhận định về tính chất quan hệ hành chính của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, ta thấy sự phụ thuộc theo chiều ngang của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được pháp luật Việt Nam quy định tương đối đầy đủ, nó cho thấy sự phụ thuộc cơ bản của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh vào UBND cùng cấp, thể hiện trội hơn so với mối quan hệ theo chiều dọc. Sở dĩ như vậy là vì trên thực tế hiện nay mọi hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh đều được tiến hành dưới sự điều hành, chỉ đạo, quản lý của UBND Tỉnh; do đó, CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có vai trò giúp cho UBND cấp tỉnh có thể thực hiện tốt chức năng quản lý trên các lĩnh vực của đời sống xã hội tại địa phương. Bên cạnh đó, những quy định của pháp luật hiện hành về tổ chức của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh cũng đã phần nào giải quyết tốt mối quan hệ giữa cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung ở địa phương với cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn ở Trung ương, cũng như cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới với CQCM cấp trên, phù hợp nguyên tắc quản lý theo ngành, chức năng kết hợp với quản lý theo lãnh thổ ở nước ta.

Do có vị trí là cơ quan “thuộc” UBND Tỉnh nên vai trò của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh thường có nhiệm vụ mang tính chất “hỗ trợ” cho UBND Tỉnh như “giúp”, “tham mưu” hay “tư vấn” cho UBND Tỉnh trong hoạt động quản lý hành chính. Các hoạt động “giúp”, “tham mưu” hay “tư vấn” của CQCM đối với UBND cấp tỉnh thường thể hiện qua chức năng tham mưu, tư vấn xây dựng, ban hành các văn bản QPPL, các quyết định hành chính, các chương trình hoặc biện

pháp quản lý nhà nước; tham mưu cho UBND cấp tỉnh xây dựng và triển khai thực hiện chương trình, kế hoạch ngắn hạn, trung hạn, dài hạn và hàng năm trên các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh; giúp cho UBND tỉnh quản lý một số hoạt động của các tổ chức, cá nhân trong phạm vi thẩm quyền của UBND tỉnh ở địa phương; hoặc thực hiện những nhiệm vụ khác khi được UBND tỉnh giao, phân cấp hay ủy quyền; cũng như thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật của các tổ chức, cá nhân thuộc phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương.

1.1.2. Những đặc trưng về tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013 và chủ trương, định hướng của Đảng về chính quyền địa phương thì mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay được tổ chức thành các cấp chính quyền: cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã và đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt. Để tổ chức chính quyền địa phương ở các cấp, Khoản 1 Điều 4 Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 đã quy định: “1. Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam quy định tại Điều 2 của Luật này”, quy định trên là nhằm thể chế hóa Hiến pháp năm 2013 [25, Điều 114]. Luật cũng giao cho Chính phủ quy định cụ thể về tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện [26, Khoản 4 Điều 9]. Ngày 04/4/2014, Chính phủ ban hành Nghị định 24 nhằm quy định cụ thể về cách thức tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Nghị định 24 đã tiếp cận phương thức tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh theo hướng “tinh gọn, hợp lý, hiệu lực, hiệu quả”, tổ chức sở “quản lý đa ngành, đa lĩnh vực”. Để có thể thực hiện theo hướng trên, Nghị định 24 đã thiết kế phương thức tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh với tinh thần không nhất thiết phải đặt các tổ chức tương ứng ở cấp tỉnh với các Bộ, cơ quan ngang Bộ ở cấp Trung ương và việc tổ chức CQCM ở các vùng miền khác nhau thì khác nhau để đảm bảo phù hợp với điều kiện tự nhiên, dân số, tình hình phát triển kinh tế - xã hội của từng địa phương,

yêu cầu cải cách hành chính nhà nước và tránh sự chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn với các tổ chức thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ đặt tại địa phương. Cơ cấu tổ chức của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh hay còn gọi là Sở đã được Nghị định 24 quy định cụ thể [8, Điều 5]; theo đó, về cơ cấu tổ chức của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh gồm có: Văn phòng, Thanh tra, các phòng chuyên môn, nghiệp vụ, các chi cục và đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc. Tuy nhiên, không nhất thiết các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh phải có đầy đủ các tổ chức trên, việc quy định như vậy theo chúng tôi là hợp lý vì khi luật quy định theo hướng mở sẽ tạo điều kiện cho các ngành, địa phương sắp xếp, bố trí hợp lý bộ máy của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh để phù hợp với đặc thù từng ngành, từng địa phương; từ đó, giúp cho các CQCM đạt được hiệu quả tốt nhất khi thực hiện chức năng của mình.

Từ những phân tích trên, chúng ta có thể khái quát một số đặc trưng về tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh như sau:

Thứ nhất, CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là loại cơ quan có thẩm quyền chuyên môn thuộc cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, có chức năng tham mưu, giúp việc cho UBND quản lý về ngành, lĩnh vực công tác trong phạm vi quản lý của UBND cùng cấp. Vì vậy, CQCM thuộc UBND cấp tỉnh không phải là cơ quan hiến định, mà hiện nay được thành lập trên cơ sở các văn bản QPPL dưới Hiến pháp (chủ yếu trong các nghị định của Chính phủ như Nghị định 24 đã được đề cập ở trên); do đó, những quy định về tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là do các văn bản QPPL dưới luật quy định và điều chỉnh trực tiếp.

Thứ hai, theo quy định của pháp luật hiện hành, CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là loại cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương chỉ thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực ở phạm vi quản lý của UBND Tỉnh.

Thứ ba, căn cứ vào đặc thù hoạt động của từng ngành, lĩnh vực của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh để phân biệt với với một số cơ quan, tổ chức chuyên môn khác cũng thực hiện các hoạt động quản lý hành chính nhà nước tại địa phương. Các cơ quan, tổ chức này được tổ chức khác này được tổ chức theo ngành

dọc của các bộ, ngành trung ương đóng tại địa phương như quân đội, công an, ngân hàng, thuế, hải quan... Giữa chúng có những điểm khác biệt nhất định đó là, trong hoạt động của chúng vẫn có những mối quan hệ công tác nhất định với UBND Tỉnh và các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh trong phạm vi quản lý nhà nước ở địa phương nhưng đó thường là những quan hệ “phối hợp” trong công tác chứ không phải là mối quan hệ “phụ thuộc” về tổ chức và chịu sự chỉ đạo, điều hành của UBND Tỉnh như đối với các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh.

Thứ tư, CQCM thuộc UBND cấp tỉnh ở nước ta được tổ chức thống nhất, hiệu quả từ trung ương đến địa phương theo những nguyên tắc về quản lý theo ngành, quản lý theo chức năng kết hợp với quản lý theo địa phương hoặc theo ngành, theo chức năng và phối hợp quản lý liên ngành, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của chính quyền địa phương; bảo đảm thực hiện nhiệm vụ, kế hoạch, chức năng, thẩm quyền của các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước và giải quyết những công việc liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức ở địa phương theo quy định của pháp luật.

1.2. Khái niệm pháp chế xã hội chủ nghĩa

Pháp chế XHCN từ lâu đã là một khái niệm khoa học quen thuộc, nó được hình thành và phát triển trong nền khoa học pháp lý XHCN của Liên Xô và đã được Việt Nam du nhập thuật ngữ này. Đã từ lâu, ở nước ta, pháp chế XHCN đã trở thành nguyên tắc chỉ đạo trong hoạt động lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Tuy nhiên, từ trước đến nay, hầu như các nhà khoa học, các luật gia ở nước ta chỉ đề cập đến khái niệm pháp chế XHCN mà chưa đề cập đến khái niệm HĐPC trong các công trình nghiên cứu trước đó; do đó, để có thể tiếp cận với khái niệm HĐPC thì trước hết tác giả đã chọn cách tìm hiểu và phân tích về khái niệm pháp chế XHCN như là một cơ sở để từ đó rút ra khái niệm HĐPC một cách cơ bản và tương đối.

Trở lại với khái niệm pháp chế XHCN, bản thân khái niệm này đã có sự thay đổi đáng kể nhất là từ lúc khởi XHCN ở Đông Âu và Liên Xô sụp đổ và các nước còn lại trong hệ thống XHCN, trong đó có Việt Nam đều đã tiến hành cải tổ đổi mới theo những con đường phát triển riêng của mình. Do đó, khi bàn về khái niệm pháp

ché thì cần phải đặt khái niệm pháp chế XHCN trong một điều kiện mới phù hợp với sự phát triển chung của đất nước và thế giới. Kể từ khi Việt Nam mở cửa và bắt đầu quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền; cùng với quá trình xây dựng phát triển nền kinh tế thị trường mở cửa, hội nhập quốc tế và xây dựng xã hội công dân, pháp chế XHCN (theo quan niệm cũ) không dễ gì có sự thống nhất về nội hàm của nó. Vì vậy, để có thể đưa ra được một khái niệm về pháp chế XHCN một cách tương đối hoàn chỉnh, đúng với tên gọi của nó cần tiếp cận từ nhiều phương diện khác nhau.

Đầu tiên, tiếp cận từ tư tưởng của các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác - Lênin về pháp chế XHCN. Theo quan điểm của các nhà kinh điển chủ nghĩa Mác - Lênin về vấn đề này thì bản thân C.Mác không trực tiếp bàn đến pháp chế nhưng khi nghiên cứu quan hệ giữa Nhà nước và công dân trong nền kinh tế tư bản chủ nghĩa trong tác phẩm nổi tiếng “Bộ Tư bản” thì C.Mác cho rằng: *“Pháp chế là một chế độ tuân thủ pháp luật trong thực tiễn”* [34] C.Mác đã khái quát *“Pháp chế là một chế độ thực hiện pháp luật của mọi tổ chức và công dân”*. Qua đó, C.Mác đã khái quát pháp chế là một chế độ thực hiện pháp luật của mọi tổ chức và công dân *“Pháp chế là hiện tượng xã hội độc lập với tư cách là nhân tố của quyền lực chính trị”* [35]. Phát triển quan điểm pháp chế của C.Mác, Ph.Ăngghen, V.I.Lê-nin đã đề cập đến tư tưởng pháp chế XHCN trong một số tác phẩm tiêu biểu sau: “Bàn về chế độ song trùng trực thuộc và pháp chế”, “Sơ thảo đề cương nghị quyết về tuân thủ pháp luật”... [34]. Có thể nói rằng V.I.Lê-nin là người đầu tiên đưa ra các luận điểm cơ bản về pháp chế XHCN và các nguyên tắc của nó làm giàu thêm lý luận của chủ nghĩa Mác - Lênin về Nhà nước và pháp luật. Bằng việc điểm lại các tác phẩm nổi tiếng của các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác - Lênin thì có thể thấy rằng các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác-Lênin đã quan niệm về pháp chế XHCN là một hiện tượng xã hội tồn tại vận động theo các nguyên lý sau đây:

+ Pháp chế là một chế độ đặc biệt của đời sống chính trị, kinh tế - xã hội trong đó mọi thành viên quan hệ với nhau theo pháp luật;

+ Pháp chế là một nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của Nhà nước

xã hội chủ nghĩa;

+ Pháp chế là một phương pháp quản lý nhà nước, phương pháp thực hiện những nhiệm vụ chuyên chính giai cấp, một bộ phận cấu thành của nền dân chủ chân chính;

+ Pháp chế có quan hệ chặt chẽ với dân chủ, như là một bộ phận của nền dân chủ xã hội chủ nghĩa;

+ Pháp chế có mối liên hệ chặt chẽ với văn hoá, với ý thức tôn trọng, xử sự bằng pháp luật, niềm tin vào giá trị, tác dụng của pháp luật đối với người dân, đối với Nhà nước.

Tiếp theo, tiếp cận từ quan điểm của Đảng ta về pháp chế XHCN; đặc biệt là tiếp cận thông qua các văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc. Trong các văn kiện Đại hội Đảng từ lần thứ III đến thứ X thì Đảng đều coi pháp chế XHCN là nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Nhà nước. Muốn nâng cao hiệu lực, hiệu quả của quản lý Nhà nước và phát huy dân chủ XHCN phương pháp chủ yếu, tổng thể, toàn diện và thường xuyên là tăng cường pháp chế XHCN. Trong các Nghị quyết của Đảng trong nhiệm kỳ khoá IX và X về xây dựng hoàn thiện hệ thống pháp luật, về cải cách tư pháp, về đẩy mạnh cải cách hành chính là đỉnh cao tư duy pháp lý nói chung và tư tưởng, quan điểm nội dung về xây dựng nền pháp chế XHCN ở nước ta nói riêng. Trong giai đoạn hiện nay, Đảng và Nhà nước ta đặc biệt nhấn mạnh đến vai trò của cải cách hành chính và hiệu quả quản lý bộ máy nhà nước. Vấn đề thể chế, pháp luật thủ tục hành chính, tổ chức hoạt động của bộ máy hành chính Nhà nước; cũng như về ý nghĩa, mục đích và tầm quan trọng của pháp chế XHCN đã được Đảng Cộng sản Việt Nam nhiều lần đề cập trong các nghị quyết, chỉ rõ phương hướng và biện pháp cần thiết để tăng cường pháp chế XHCN như Nghị quyết của Bộ chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 (Nghị quyết số 48); đây cũng là cơ sở hình thành của pháp chế XHCN nói chung và pháp chế XHCN trên các lĩnh vực xã hội, trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước; đặc biệt là trong tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Có thể nói, Nghị quyết số 48 ngày

24/5/2005 đã tạo ra cơ sở và công cụ quản lý Nhà nước hiệu quả bằng pháp luật. Tăng cường pháp chế XHCN cũng là một đòi hỏi khách quan của quá trình quản lý và lãnh đạo vì nó đã trở thành nguyên tắc hiến định của xã hội ta và đã được ghi nhận tại Điều 12 Hiến pháp 1992.

Như vậy, pháp chế XHCN là một khái niệm rất quan trọng trong tổ chức của bộ máy nhà nước, trong hoạt động của mỗi chủ thể, công dân bởi vì nó đã được thừa nhận thường xuyên, liên tục trong các nghị quyết của Đảng kể từ Đại hội VI của Đảng đến nay và trong Hiến pháp của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là đạo luật cao nhất của nhà nước; điều đó càng chứng tỏ pháp chế XHCN rất cần thiết, không thể thiếu trong đời sống xã hội nước ta nên hoàn toàn hợp lý khi xem đây là cơ sở lý luận vững chắc, là nội dung và biện pháp để bảo đảm cho vai trò của pháp chế XHCN tiếp tục được tăng cường triển khai thực hiện trong tình hình mới.

Cuối cùng, chúng ta tiếp cận với khái niệm pháp chế XHCN từ khía cạnh khoa học pháp lý. Ở nước ta, thuật ngữ pháp chế đang được sử dụng với những nội dung khác nhau. Tùy theo từng cách tiếp cận mà các tác giả đưa ra những quan niệm khác nhau về pháp chế. Nếu tiếp cận pháp chế ở phạm vi hẹp nhấn mạnh yếu tố tiền đề, yếu tố cơ sở của pháp chế thì quan niệm pháp chế là “pháp luật trong cuộc sống của nó”. Pháp chế được coi như sự đòi hỏi về sự tuân thủ và thực hiện pháp luật trong sự đề cao đòi hỏi, yêu cầu phải tuân thủ, thực hiện nghiêm chỉnh pháp luật từ phía các chủ thể pháp luật. Nếu tiếp cận pháp chế ở phương diện tương đối rộng lớn thì sẽ có cách quan niệm: “Pháp chế là một chế độ đặc biệt trong đời sống chính trị - xã hội, trong đó tất cả các cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, nhân viên nhà nước, nhân viên các tổ chức xã hội và mọi công dân đều phải tôn trọng và thực hiện pháp luật một cách triệt để và chính xác” [28, tr. 510]. Một số học giả lại quan niệm pháp chế là “pháp luật” nhưng không phải là pháp luật trên giấy mà là pháp luật ở trạng thái tác động vào đời sống xã hội “pháp luật đang sống” [17]. Trong các văn bản pháp luật của nước ta, pháp chế thường được coi là một nguyên tắc rất quan trọng cần phải tuân thủ trong tính chất và hoạt động của bộ máy Nhà nước, công chức Nhà nước, trong tổ chức và hoạt động của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức kinh tế và trong hoạt động hàng ngày,

hàng giờ của mỗi công dân. Cũng có một số tác giả khác đưa ra khái niệm về pháp chế như “Pháp chế là sự hiện diện của một hệ thống pháp luật cần và đủ để điều chỉnh các quan hệ xã hội, làm cơ sở cho sự tồn tại của một trật tự pháp luật; là sự tuân thủ và thực hiện đầy đủ pháp luật trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước, của cơ quan, đơn vị, tổ chức và mọi công dân” [38, tr. 164]; “Pháp chế XHCN là sự tôn trọng và thực hiện pháp luật XHCN một cách tự giác, nghiêm chỉnh, đầy đủ, thống nhất thông qua những hành vi tích cực của tất cả các cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và mọi công dân và kết quả hiện thực của sự tôn trọng và thực hiện pháp luật ấy trong bộ máy Nhà nước và ở ngoài xã hội” [18].

Các cách hiểu như trên về khái niệm pháp chế thì đã đồng nghĩa pháp chế với yêu cầu thể chế hóa các nhu cầu quản lý xã hội. Chính trên nền tảng cơ sở này mà pháp luật mới có được giá trị to lớn với tư cách là hình thức tồn tại của các cơ cấu, tổ chức xã hội, các thiết chế Nhà nước. Có thể thấy, các nhận thức, lý luận về pháp chế có giá trị thực tiễn to lớn đối với nhu cầu hiện nay về củng cố chế độ xã hội và phát triển kinh tế trên cơ sở ổn định chính trị. Dựa trên cơ sở này mà pháp luật mới có được một giá trị to lớn với tư cách là hình thức tồn tại của các cơ cấu và tổ chức xã hội, các thiết chế nhà nước. Đó chính là ý nghĩa của Nhà nước pháp quyền được hiểu như một trạng thái được bảo đảm cao về mặt pháp chế của xã hội. Ở đó, tổ chức chính trị, hoạt động kinh tế, đời sống tinh thần được đảm bảo bằng pháp luật và trên cơ sở tôn trọng pháp luật; ở đó, xã hội tránh được những yếu tố ngẫu nhiên và hạn chế được đến mức tối đa tính tự phát. Qua việc phân tích về nội dung của khái niệm pháp chế, theo chúng tôi để phù hợp với phạm vi của luận văn này có thể đưa ra quan điểm về pháp chế như sau:

Một là, pháp chế là một mức độ thể chế hoá của xã hội, nó được cho phép sử dụng như là một phương thức nhằm nâng cao tính pháp lý của Nhà nước, của các thiết chế chính trị và các thiết chế xã hội.

Hai là, củng cố pháp chế là phương thức tối ưu bảo đảm sự ổn định của xã hội, được Nhà nước tiến hành bằng việc sử dụng pháp luật để trật tự hoá, ổn định hoá các quan hệ xã hội theo định hướng phát triển tiến bộ.

Với quan điểm về pháp chế như vậy thì có thể giúp chúng ta nhận thấy được

ngay mặt tích cực của pháp chế trong đời sống xã hội khi nó là một biện pháp cần thiết để không ngừng nâng cao tính tích cực pháp lý của công dân – chính là cơ sở đầu tiên của lối sống có kỷ luật, có kỷ cương, tuân theo pháp luật. Ở góc độ khác, quan điểm trên còn có thể dùng là cơ sở phương pháp luận cho công cuộc cải cách hành chính, cải cách tư pháp ở nước ta vì nó tạo ra những điều kiện pháp lý cần thiết để nhân dân ta sử dụng đầy đủ các quyền và thực hiện nghiêm chỉnh các nghĩa vụ công dân và nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý của Nhà nước. Hơn nữa, trong bối cảnh hội nhập quốc tế, đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hóa của nước ta như hiện nay thì quan điểm đúng đắn, đầy đủ về pháp chế là vô cùng quan trọng vì nó sẽ là cơ sở đúng đắn cho công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật của nước ta trong thời đại mới. Do đó, theo chúng tôi, định nghĩa về pháp chế phù hợp với bối cảnh phát triển hiện nay của đất nước và phản ánh tương đối đầy đủ quan điểm nêu trên về pháp chế là định nghĩa sau: *“Pháp chế là sự hiện diện của một hệ thống pháp luật cần và đủ để điều chỉnh các quan hệ xã hội, làm cơ sở cho sự tồn tại một trật tự pháp luật; là sự tuân thủ và thực hiện đầy đủ pháp luật trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước, của cơ quan, đơn vị tổ chức và mọi công dân”*.

1.3. Khái niệm, đặc điểm, vai trò và nội dung của hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

1.3.1. Khái niệm hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Theo từ điển Tiếng Việt [23], “hoạt động” là tiến hành những việc làm có quan hệ với nhau chặt chẽ nhằm một mục đích nhất định trong đời sống xã hội, ví dụ: hoạt động văn nghệ, hoạt động ngoại giao; hoặc là vận động, cử động nhằm một mục đích nhất định nào đó, ví dụ: thích hoạt động, không chịu ngồi yên; hoặc thực hiện một chức năng nhất định nào đó trong một chỉnh thể, ví dụ: máy móc hoạt động bình thường, hoạt động của thần kinh cao cấp; hoặc nguyên nhân, hiện tượng tự nhiên tạo ra một tác dụng nào đó, ví dụ: vi khuẩn hoạt động làm chua thức ăn, các nhà khoa học theo dõi hoạt động của cơn bão...

Như vậy, với cách hiểu thông thường nhất thì “hoạt động” là tiến hành những

việc làm hướng tới một mục đích nhất định trong đời sống xã hội; theo đó, bản thân khái niệm “hoạt động pháp chế” cũng không nằm ngoài cách giải thích trên và có thể phân tích ở phương diện pháp lý thực chứng vì các loại hoạt động nói chung và HĐPC nói riêng đều là một loại hoạt động trong xã hội; do đó, nó có tất cả các dấu hiệu như một loại hoạt động xã hội. Chúng ta đều biết rằng, mọi loại hoạt động xã hội đều là sự tác động có định hướng mục đích của chủ thể đối với khách thể. Chủ thể của hoạt động có thể là những cá nhân cụ thể và cũng có thể là các cấu thành tập thể của cá nhân cụ thể (các tổ chức, các cơ quan), các cộng đồng dân tộc – xã hội (nhân dân, các dân tộc, các tộc người) và Nhà nước, các cơ quan nhà nước. Khách thể của hoạt động có thể là các hiện tượng và các quá trình của tự nhiên hoặc của xã hội, trong đó có con người. Hoạt động xã hội bao gồm những hành động cụ thể, tức là mọi hoạt động đều hướng đến việc thực hiện một nhiệm vụ cụ thể nào đó. Ở đây, chúng ta có thể phân hành động cụ thể ra thành hai loại: (i) những hành động ở dạng nhận thức, đó là những hành động hướng đến việc nhận thức hiện thực khách quan hoặc tạo ra những của cải tinh thần; (ii) những hành động giao tiếp xã hội, đó là những hành động hướng đến việc thiết lập, ủng hộ hoặc chấm dứt mối quan hệ lẫn nhau giữa mọi người hoặc chấm dứt sự tác động lẫn nhau giữa họ. Một phần nào đó trong những hoạt động giao tiếp xã hội, những hoạt động thể hiện trạng thái chủ quan của con người hoặc thái độ của họ đối với những người khác, đối với những quy phạm do họ tiếp nhận hoặc đối với những mục đích và những giá trị của họ tạo thành tác vi và trong tổng thể các tác vi đó được gọi là hành vi.

Để thực hiện được việc quản lý xã hội, Nhà nước phải ban hành ra pháp luật nhằm điều chỉnh quan hệ xã hội trong tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Nhưng quản lý nhà nước chỉ được đánh giá là có hiệu quả khi pháp luật ban hành ra phải đi vào cuộc sống, hay nói cách khác pháp luật phải được thực hiện trong thực tế. Trong thực tế cuộc sống hiện đại, thực hiện pháp luật là hoạt động không thể thiếu và thậm chí là hoạt động cực kỳ quan trọng vì nó có vai trò hiện thực hóa các quy định của pháp luật biến các quy định ấy từ văn bản thành các xử sự thực tế hợp pháp của các chủ thể khi tham gia vào những quan hệ pháp luật cụ thể. Thông qua

hoạt động thực hiện pháp luật, mục đích của nhà nước khi ban hành pháp luật được hiện thực hóa, nhờ đó nhà nước có thể điều hành và quản lý. Thực hiện pháp luật là một quá trình hoạt động có mục đích làm cho những quy định của pháp luật đi vào cuộc sống, trở thành những hành vi thực tế hợp pháp của các chủ thể pháp luật; thực hiện pháp luật là một giai đoạn không thể thiếu và vô cùng quan trọng của cơ chế điều chỉnh pháp luật. Quá trình thực hiện pháp luật bao gồm hai giai đoạn là: một là giai đoạn hình thành các quan hệ xã hội giữa các cá nhân, tổ chức và các quan hệ xã hội này được pháp luật điều chỉnh hay còn được gọi là quan hệ pháp luật; hai là giai đoạn các cá nhân, tổ chức tham gia quan hệ pháp luật thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình. Và để cho tất cả các cá nhân, tổ chức trong một xã hội có thể cùng tham gia vào các quan hệ pháp luật khác nhau theo ý chí của nhà làm luật và tuân thủ các quyền và nghĩa vụ được thiết kế trong các văn bản luật thì Nhà nước phải tổ chức thực hiện pháp luật.

Hoạt động thực hiện pháp luật được thực hiện thông qua bốn hình thức: tuân thủ pháp luật, thi hành pháp luật, sử dụng pháp luật và áp dụng pháp luật; trong đó, hình thức áp dụng pháp luật có sự khác biệt với các hình thức tuân thủ pháp luật, thi hành pháp luật và sử dụng pháp luật. Sự khác biệt này thể hiện ở chỗ, nếu như tuân thủ pháp luật, thi hành pháp luật và sử dụng pháp luật là những hình thức mà mọi chủ thể thực hiện pháp luật đều có thể thực hiện thì áp dụng pháp luật là hình thức luôn luôn có sự tham gia của nhà nước (thông qua các cơ quan nhà nước hoặc nhà chức trách có thẩm quyền). Do đó, theo chúng tôi thì *hoạt động pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh giúp cho Nhà nước tổ chức thực hiện pháp luật thông qua hai hình thức: tuân thủ pháp luật và thi hành pháp luật*. Bởi vì các lý do sau:

Thứ nhất, nội dung của HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được quyết định bởi đặc trưng của khách thể hoạt động. Tuân theo pháp luật là một hình thức thực hiện pháp luật, trong đó các chủ thể pháp luật kiềm chế không tiến hành những hoạt động mà pháp luật ngăn cấm còn hoạt động pháp chế giúp nâng cao tính tích cực pháp lý của các chủ thể theo một lối sống có kỷ luật, có kỷ cương. Do đó, tuân theo pháp luật chính là khách thể của HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh vì

HĐPC trực tiếp dẫn đến những kết quả có ý nghĩa bằng cách xây dựng một lối sống kỷ luật, kỷ cương, có phép tắc theo ý chí của Nhà nước, của các thiết chế chính trị và thiết chế xã hội để từ đó giúp các chủ thể pháp luật có khả năng tiết chế bản thân để không thực hiện những hoạt động bị pháp luật cấm.

Thứ hai, ý nghĩa hay kết quả của HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh thường thể hiện dưới dạng phi vật chất hay có thể gọi là “của cải tinh thần”; tức là nó chỉ có thể được nhận thấy được thông qua những biểu hiện được phản ánh thông qua sự vận động của xã hội; đó là: (i) những hành động tuân thủ và thực hiện đầy đủ pháp luật trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước, của cơ quan, đơn vị tổ chức và mọi công dân; (ii) một xã hội có được những trật tự, những quan hệ pháp luật, những quy định pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh theo đúng những dự định ban đầu của các nhà làm luật khi ban hành các QPPL tương ứng nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội và xa hơn là để phục vụ cho những tính toán về việc thiết kế và tổ chức một mô hình vận hành tốt nhất cho xã hội đó. Để có được các kết quả đó thì công tác quản lý nhà nước bằng pháp luật được thực hiện trong phạm vi từng ngành, từng lĩnh vực cụ thể bằng các biện pháp cụ thể, có tính chất đặc thù của HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là hết sức quan trọng. Có thể kiểm chứng điều này thông qua việc phân tích những công tác chính trong HĐPC:

+ Trong giai đoạn xây dựng pháp luật, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là phương thức thể chế hóa đường lối, quan điểm, chủ trương, chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam vào thể chế, chính sách pháp luật. Cùng với đó, thông qua công tác xây dựng pháp luật, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh làm nổi bật vai trò tối thượng của Hiến pháp và các đạo luật, nguyên tắc nhà nước quản lý bằng pháp luật đã được quán triệt trong hoạt động của bộ máy nhà nước và của công chức, viên chức nhà nước; đảm bảo cho bộ máy nhà nước và đội ngũ công chức, viên chức thuộc các CQCM thực thi quyền lực của mình dựa trên nền tảng Hiến pháp và pháp luật. Đối với công tác xây dựng pháp luật, kết quả của HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được thể hiện ở chất lượng của văn bản pháp luật được các CQCM tham mưu cho các cơ quan có thẩm quyền ban hành. Nếu ban hành được một văn bản pháp luật thực sự chất lượng, đáp ứng được các yêu cầu kỹ

thuật xây dựng và có tính dự báo tốt thì những trật tự, những quan hệ pháp luật, những quy định trong văn bản pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh theo đúng những dự định ban đầu của các nhà làm luật khi ban hành các QPPL tương ứng.

+ Công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL trong HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có ý nghĩa quan trọng trong công tác thực hiện pháp luật. Bản chất của hệ thống văn bản QPPL ở nước ta rất đa dạng, phức tạp, liên quan đến nhiều vấn đề; do đó các cơ quan, tổ chức, cá nhân áp dụng pháp luật rất cần có điều kiện nắm bắt dễ dàng, nhanh chóng những quy định của pháp luật cụ thể, rõ ràng, thống nhất để đảm bảo tính chính xác trong việc áp dụng pháp luật. Với việc rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh giúp cho nhân dân - đối tượng thi hành pháp luật dễ dàng tiếp cận đúng quy định và tinh thần của hệ thống pháp luật. Mục tiêu trực tiếp của rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL là nhằm sửa đổi, bổ sung, thay thế các quy định pháp luật còn mâu thuẫn, chưa hợp lý về nội dung, chưa chính xác về hình thức; từ đó góp phần nâng cao chất lượng của hệ thống pháp luật Việt Nam. Mục đích cuối cùng của rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL là sự đảm bảo cho việc hiện hữu của một hệ thống pháp luật hoàn thiện để có thể hiện thực hóa những khát vọng của con người trong một trật tự được kiểm soát.

+ Công tác PBGDPL là khâu đầu tiên của quá trình thực hiện pháp luật và có vai trò hết sức quan trọng trong việc tăng cường pháp chế XHCN, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Công tác tuyên truyền, PBGDPL là khâu then chốt, quan trọng để chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước thực sự đi vào cuộc sống xã hội, đi vào ý thức, hành động của từng chủ thể trong xã hội. Bên cạnh đó, PBGDPL giúp cho mọi người có tri thức pháp lý, tình cảm pháp luật đúng đắn và hành vi hợp pháp, tạo tiền đề cho việc sử dụng quyền lực nhà nước, tăng cường pháp chế, phát huy dân chủ và quyền tự do của mỗi người. Trong công tác PBGDPL, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có ý nghĩa trong việc tác động đến những thay đổi diễn ra trong ý thức pháp luật xã hội và ý thức pháp luật cá nhân, trong văn hóa pháp luật của xã hội, của các cơ quan nhà nước và cá nhân những người làm việc trong các cơ quan

nhà nước ấy nhờ những ảnh hưởng tích cực đến từ hoạt động tuyên truyền, PBGDPL có chủ đích của Nhà nước lên xã hội. Có thể nói, PBGDPL là cầu nối để chuyển tải pháp luật vào cuộc sống; hay nói cách khác, quá trình đưa pháp luật vào cuộc sống được bắt đầu bằng hoạt động PBGDPL vì thực hiện pháp luật dù bằng hình thức nào: tuân thủ, thi hành (chấp hành) pháp luật, sử dụng (vận dụng) pháp luật hay áp dụng pháp luật thì trước hết đều phải có hiểu biết pháp luật.

Thứ ba, theo quy định tại Khoản 1 Điều 2 Nghị định 55/2011/NĐ-CP: “1. Tổ chức pháp chế ở Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là đơn vị chuyên môn, có chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện việc quản lý nhà nước bằng pháp luật trong phạm vi ngành, lĩnh vực được giao và tổ chức thực hiện công tác pháp chế quy định tại Nghị định này” và Khoản 3 Điều 9 Nghị định 55/2011/NĐ-CP: “3. Phòng Pháp chế, công chức pháp chế chuyên trách ở các cơ quan chuyên môn chịu sự quản lý, kiểm tra về công tác pháp chế của Sở Tư pháp và chịu sự hướng dẫn về chuyên môn, nghiệp vụ trong công tác pháp chế của Vụ Pháp chế thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ” thì chủ thể thực hiện HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh theo quy định của pháp luật là tổ chức pháp chế ở CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Khoản 2 Điều 9 Nghị định 55/2011/NĐ-CP cũng quy định tổ chức pháp chế ở CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có thể là Phòng Pháp chế ở CQCM hoặc công chức pháp chế chuyên trách của CQCM căn cứ theo nhu cầu công tác pháp chế của từng CQCM; các chủ thể này thực hiện các hoạt động chuyên môn trong lĩnh vực pháp chế với tính chất tham mưu, giúp Thủ trưởng CQCM thuộc UBND cấp tỉnh thực hiện việc quản lý nhà nước bằng pháp luật trong phạm vi ngành, lĩnh vực được giao và tổ chức thực hiện công tác pháp chế nhằm duy trì, củng cố tính pháp chế trong hoạt động quản lý nhà nước của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Bên cạnh đó, theo quy định tại Khoản 3 Điều 9 Nghị định 55/2011/NĐ-CP thì hoạt động của chủ thể thực hiện HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có đặc thù là chịu sự quản lý, kiểm tra về công tác pháp chế của Sở Tư pháp ở địa phương và chịu sự

hướng dẫn về chuyên môn, nghiệp vụ trong công tác pháp chế của Vụ Pháp chế thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ chủ quản.

Như vậy trong phạm vi luận văn này thì HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có thể được hiểu như sau: *“Hoạt động pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là hoạt động có mục đích của Phòng Pháp chế hoặc công chức pháp chế chuyên trách của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh thực hiện một hoặc nhiều nhiệm vụ pháp chế cụ thể nhằm tham mưu, giúp Thủ trưởng CQCM thuộc UBND cấp tỉnh thực hiện việc quản lý nhà nước bằng pháp luật trong phạm vi ngành, lĩnh vực được giao và tổ chức thực hiện công tác pháp chế theo quy định của pháp luật. Hoạt động pháp chế được cấu thành bởi nhiều nhiệm vụ pháp chế khác nhau, trong đó có các nhiệm vụ chính là: công tác xây dựng pháp luật; công tác phổ biến, giáo dục pháp luật; công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL”*.

1.3.2. Đặc điểm của hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp Tỉnh

Ngày 18/5/2004, Chính phủ ban hành Nghị định số 122/2004/NĐ-CP Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức pháp chế các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và doanh nghiệp nhà nước. Đây chính là cơ sở pháp lý để thực hiện HĐPC trong các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh; theo đó, tổ chức pháp chế ở các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có nhiệm vụ giúp thủ trưởng CQCM thực hiện các nhiệm vụ pháp chế của CQCM [6, Khoản 1 Điều 2]. Thông qua các nhiệm vụ pháp chế, có thể thấy HĐPC của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được thực hiện trên 04 nhóm lĩnh vực chính là: công tác xây dựng pháp luật; công tác rà soát và hệ thống hóa văn bản QPPL liên quan đến lĩnh vực quản lý chuyên ngành của CQCM và đề xuất phương án xử lý kết quả rà soát văn bản QPPL; công tác kiểm tra văn bản QPPL và công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, kiểm tra việc thực hiện pháp luật. Để triển khai thực hiện các nhiệm vụ pháp chế trên, Nghị định 122/2004/NĐ-CP đã liệt kê các hoạt động chính của tổ chức pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh một cách khá cụ thể và chi tiết hóa từng loại

hoạt động nhằm giúp cho cán bộ làm công tác pháp chế tại các cơ quan này có thể dễ dàng nắm bắt được chức năng, nhiệm vụ; cũng như phương thức hoạt động đặc thù của tổ chức pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh [6, Điều 5].

Ngày 04/7/2011, Chính phủ ban hành Nghị định số 55/2011/NĐ-CP Quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế. Theo quy định của Nghị định số 55/2011/NĐ-CP thì HĐPC của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh ngoài công tác xây dựng pháp luật; rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL và pháp điển hệ thống QPPL; kiểm tra và xử lý văn bản QPPL; phổ biến, giáo dục pháp luật như đã quy định tại Nghị định 122/2004/NĐ-CP thì còn được bổ sung thêm các nhiệm vụ mới là công tác bồi thường của Nhà nước; công tác hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp và công tác tham mưu về các vấn đề pháp lý, tham gia tố tụng. Một điểm mới nữa của Nghị định 55/2011/NĐ-CP đó là quy định “cứng” về việc thành lập Phòng Pháp chế ở 14 CQCM thuộc UBND cấp tỉnh [7, Khoản 1 Điều 9]. Riêng các CQCM được thành lập theo đặc thù riêng của từng địa phương và ở các CQCM khác thì Nghị định 55/2011/NĐ-CP quy định theo hướng tùy nghi; tức là tùy theo nhu cầu công tác pháp chế của địa phương mà Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định thành lập Phòng Pháp chế hoặc bố trí công chức pháp chế chuyên trách [7, Khoản 2 Điều 9]. Như vậy, về vị trí thì tổ chức pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh chính thức trở thành một đơn vị chuyên môn như các phòng chuyên môn, nghiệp vụ khác của CQCM; đơn vị chuyên môn này có chức năng tham mưu, giúp thủ trưởng CQCM thuộc UBND cấp tỉnh thực hiện việc quản lý nhà nước bằng pháp luật trong phạm vi ngành, lĩnh vực được giao và tổ chức thực hiện công tác pháp chế quy định tại Nghị định 55/2011/NĐ-CP [7, Khoản 1 Điều 2]. Bên cạnh đó, để hướng dẫn về nghiệp vụ pháp chế cho các tổ chức pháp chế, Bộ Tư pháp đã ban hành Thông tư 01/2015/TT-BTP ngày 15/01/2015 Hướng dẫn về nghiệp vụ thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức pháp chế gồm 11 chương và 40 điều. Có thể nói, với việc Bộ Tư pháp với tư cách là cơ quan có thẩm quyền quản lý thống nhất về HĐPC trên cả nước lần đầu tiên ban hành một văn bản pháp lý hướng dẫn về nghiệp vụ pháp chế đã thể hiện một bước tiến lớn trong công tác quản

lý HĐPC, giúp chuẩn hóa HĐPC; từ đó, trực tiếp khẳng định vị thế, tầm quan trọng của HĐPC trong nền hành chính nhà nước với sứ mệnh bảo đảm được tính pháp chế trong hoạt động hành pháp của bộ máy hành chính nhà nước.

Từ những phân tích trên, chúng ta có thể khái quát một số đặc điểm của HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh như sau:

Thứ nhất, HĐPC của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được quy định bởi các văn bản QPPL (văn bản dưới luật). Pháp luật là tiền đề cơ sở của pháp chế XHCN nói chung và HĐPC của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh nói riêng; do đó, để thực hiện được HĐPC thì cần phải tạo ra một hành lang pháp lý đầy đủ, vững chắc và phù hợp với thực tiễn. Có thể thấy là chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức pháp chế ở các cấp, các cơ quan khác nhau thì khác nhau; HĐPC trong các cơ quan này phụ thuộc vào lĩnh vực hoạt động đặc thù của từng loại hình cơ quan mà nó thuộc về. Đặc trưng này cho thấy tính quy định của pháp luật về HĐPC của các cơ quan nói chung và CQCM thuộc UBND cấp tỉnh nói riêng cần dựa trên cơ sở đối chiếu, đánh giá về đặc điểm tổ chức và hoạt động mang tính đặc thù của từng loại hình cơ quan riêng biệt trong thực tiễn nhằm tạo điều kiện để phát huy hết khả năng của các tổ chức pháp chế này.

Thứ hai, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được thực hiện thông qua các nghiệp vụ pháp chế hay nhiệm vụ pháp chế được chuẩn hóa theo quy định của pháp luật. Tuy có nhiều nhiệm vụ pháp chế khác nhau được quy định tại các văn bản QPPL nhưng về mặt cơ sở lý luận và qua thực tiễn thực hiện thì hoạt động pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh xoay quanh 03 nhóm nhiệm vụ chính là: công tác xây dựng pháp luật; công tác phổ biến, giáo dục pháp luật; công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL.

Thứ ba, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là phương thức để bảo vệ, bảo đảm lợi ích nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức, cá nhân trong các lĩnh vực chuyên môn thuộc phạm vi quản lý nhà nước của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Thông qua công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật và kiểm tra việc thực hiện pháp luật, CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có thể để đảm bảo cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức đang làm việc trong cơ quan mình chấp hành đúng và

đầy đủ các quy định của pháp luật liên quan đến các quyền và nghĩa vụ của công chức, viên chức trong khi thi hành công vụ. HĐPC còn là phương pháp bảo vệ quyền, lợi ích kinh tế của các nhà đầu tư, các doanh nghiệp kinh doanh ở mọi thành phần kinh tế và của công dân bằng việc thực hiện công tác hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp; thông qua công tác này, tổ chức pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh sẽ là sợi dây giúp kết nối giữa các doanh nghiệp, nhà đầu tư với CQCM, giúp cho CQCM có thể đồng hành với quá trình phát triển của các doanh nghiệp nhờ việc thực hiện cải cách TTHC trong các lĩnh vực, góp phần tạo ra môi trường trong sạch, lành mạnh và thực sự bình đẳng trong sản xuất, kinh doanh.

Thứ tư, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh thông qua công tác xây dựng pháp luật là phương thức thể chế hóa đường lối, quan điểm, chủ trương, chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam vào thể chế, chính sách pháp luật. Cùng với đó, thông qua công tác xây dựng pháp luật, HĐPC đã làm nổi bật vai trò tối thượng của Hiến pháp và các đạo luật, nguyên tắc nhà nước quản lý bằng pháp luật đã được quán triệt trong thực tiễn thể chế hóa đường lối, quan điểm, chính sách của Đảng, cũng như trong hoạt động của bộ máy nhà nước và của công chức, viên chức nhà nước. HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh đảm bảo cho các CQCM và đội ngũ công chức, viên chức thuộc các CQCM thực thi quyền lực của mình dựa trên nền tảng Hiến pháp và pháp luật.

Thứ năm, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là một trong những phương thức để xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong sạch, vững mạnh; góp phần phòng ngừa và ngăn chặn các nguy cơ dẫn đến vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức, viên chức trong CQCM. Phương thức chủ động để phòng chống các tiêu cực hiệu quả nhất, vững chắc nhất của HĐPC là công tác theo dõi tình hình thực hiện pháp luật và kiểm tra việc thực hiện theo pháp luật; bởi lẽ, việc thường xuyên thực hiện hoạt động giám sát dựa trên nền tảng pháp luật và việc đề xuất áp dụng các chế tài pháp lý về kỷ luật nhà nước, kỷ luật vật chất; hay có thể là chế tài hành chính hoặc chế tài hình sự với những căn cứ pháp lý rõ ràng, vô hình trung sẽ tạo thành một “vòng kim cô pháp luật” vô hình buộc cán bộ, công chức, viên chức phải luôn tự răn bản thân mình tránh mắc phải những sai phạm đáng tiếc

mỗi khi khoác lên chiếc áo công quyền để thực hiện các nhiệm vụ được Nhà nước giao cho.

1.3.3. Vai trò của hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp Tỉnh

Với các đặc điểm của mình, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh đã mang lại cho các CQCM nhiều lợi ích to lớn trong việc bảo đảm an toàn pháp lý trong các hoạt động chuyên môn của các CQCM. Tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có vai trò lớn trong việc bảo đảm mọi hoạt động quản lý nhà nước về mặt chuyên môn của CQCM được thực hiện đúng các quy định của pháp luật; giảm thiểu các rủi ro pháp lý; bảo vệ quyền lợi chính đáng, hợp pháp của các tổ chức, cá nhân. Trên phương diện khác, đội ngũ cán bộ pháp chế còn là đội ngũ “gác cổng văn bản” chuyên nghiệp của CQCM, giúp cho các phòng chuyên môn, nghiệp vụ, các cơ quan, đơn vị trực thuộc các CQCM hình thành văn hóa tuân thủ pháp luật, cũng như tăng cường ý thức tôn trọng luật pháp cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Một khi CQCM xây dựng và củng cố được đội ngũ cán bộ pháp chế vững mạnh thì thủ trưởng của CQCM sẽ có thể yên tâm khi ban hành các loại văn bản, từ văn bản hành chính thông thường cho đến những văn bản mang tính chất chỉ đạo quan trọng của cơ quan vì đã loại bỏ được các rủi ro pháp lý nhờ công tác thẩm định trước đó của cán bộ pháp chế đối với các văn bản này. Bên cạnh đó, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh cũng giúp cho các phòng, cơ quan, đơn vị thuộc CQCM thường xuyên tìm hiểu, nắm bắt đầy đủ, kịp thời các chủ trương, chính sách pháp luật của Đảng và Nhà nước để tham mưu triển khai thực hiện đầy đủ, kịp thời, giúp phòng tránh các khiếu nại của người dân, doanh nghiệp đối với các hoạt động thực thi công vụ của cán bộ, công chức, viên chức trong đơn vị.

Với vai trò là bộ phận có kiến thức chuyên sâu về pháp luật, tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh còn là bộ phận chuyên trách chuyển tải kiến thức pháp luật vào hoạt động của cơ quan, từng bước mở rộng và nâng cao hiểu biết về kiến thức pháp luật cho lãnh đạo và cán bộ, công nhân, viên chức của cơ quan thông qua hoạt động tuyên truyền, PBGDPL; bên cạnh đó, hoạt

động theo dõi tình hình thi hành pháp luật đã giúp cho các CQCM nghiêm chỉnh tuân thủ pháp luật trên cơ sở chuyển biến ý thức, hành vi chấp hành pháp luật từ tự phát sang tự giác. Như vậy, tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế trong các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh vừa là công cụ sắc bén, hữu hiệu, là bộ phận tham mưu về chính sách, pháp luật vừa là tai mắt giúp lãnh đạo cơ quan theo dõi việc thực hiện chính sách, pháp luật.

Qua những phân tích trên, có thể thấy vai trò của HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được thể hiện trên ba phương diện sau:

Một là, xây dựng pháp luật. HĐPC có vai trò quan trọng trong quá trình xây dựng, bổ sung, sửa đổi và ban hành các nội quy, quy chế, các văn bản hành chính của CQCM và đặc biệt là các dự thảo văn bản QPPL do CQCM tham mưu cho các cơ quan có thẩm quyền ban hành. Đồng thời, thông qua công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL, HĐPC cũng giúp CQCM kiến nghị với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền kịp thời sửa đổi, bổ sung, thay thế các văn bản QPPL còn bất cập có liên quan đến hoạt động quản lý nhà nước của CQCM hay hoạt động sản xuất, kinh doanh của các tổ chức, cá nhân trong các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của CQCM hoặc tham gia góp ý xây dựng các văn bản QPPL trong lĩnh vực quản lý nhà nước của các CQCM khác.

Hai là, PBGDPL và theo dõi tình hình thi hành pháp luật. HĐPC thực hiện việc lập kế hoạch PBGDPL dài hạn, hàng năm trong các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của CQCM ở địa phương và tổ chức thực hiện kế hoạch sau khi được phê duyệt, việc PBGDPL được thực hiện trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của CQCM ở địa phương. Bên cạnh đó, thông qua thực hiện HĐPC, các CQCM còn hướng dẫn, kiểm tra công tác PBGDPL của các cơ quan, đơn vị thuộc CQCM; đồng thời thực hiện công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của CQCM ở địa phương theo quy định của pháp luật.

Ba là, quản trị hành chính. Trong công tác quản trị hành chính, HĐPC được thể hiện thông qua việc cán bộ pháp chế tham gia đóng góp ý kiến về mặt pháp lý đối

với việc xử lý các vấn đề trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của CQCM ở địa phương; hoặc có ý kiến về mặt pháp lý đối với các quyết định, văn bản chỉ đạo, điều hành quan trọng của thủ trưởng CQCM; tham mưu cho thủ trưởng CQCM về các vấn đề pháp lý khi tham gia tổ tụng để bảo vệ lợi ích hợp pháp của cơ quan theo quy định của pháp luật. Đặc biệt, trong giai đoạn đất nước ta hội nhập với kinh tế thế giới như hiện nay, vai trò của HĐPC trong quản trị hành chính lại càng quan trọng và cần thiết hơn khi mà các nhiệm vụ của HĐPC chính là các giải pháp thích hợp để chúng ta có thể thực hiện thành công nhiệm vụ cải cách hành chính nhà nước, hướng tới việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính đáp ứng được các yêu cầu quản lý cụ thể trong giai đoạn phát triển mới.

1.3.4. Nội dung của hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Như Luận văn đã phân tích, chức năng của tổ chức pháp chế ở CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là tham mưu, giúp Thủ trưởng CQCM thuộc UBND cấp tỉnh thực hiện quản lý nhà nước bằng pháp luật trong phạm vi ngành, lĩnh vực được giao và tổ chức thực hiện công tác pháp chế theo quy định của pháp luật. Với chức năng như vậy nên nội dung của HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh trải rộng trên tất cả các mặt của công tác pháp chế, gắn với việc thực hiện 09 nhóm nhiệm vụ pháp chế được quy định tại Điều 6 Nghị định 55/2011/NĐ-CP. Cụ thể, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh bao gồm các nội dung sau đây:

Một là, về xây dựng pháp luật gồm có các hoạt động: (i) lập đề nghị xây dựng văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp tỉnh liên quan đến ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương; (ii) phối hợp với Sở Tư pháp lập dự kiến chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật hàng năm của HĐND, UBND cấp tỉnh; (iii) chuẩn bị hồ sơ dự thảo văn bản QPPL liên quan đến ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương để lấy ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân hoặc đề nghị Sở Tư pháp thẩm định, trình Chủ tịch UBND cấp tỉnh; (iv) soạn thảo các văn bản QPPL; (v) tham gia ý kiến đối với dự thảo văn bản QPPL do các đơn vị khác soạn thảo trước khi trình

Thủ trưởng cơ quan xem xét, quyết định việc đề nghị Sở Tư pháp thẩm định; (vi) góp ý dự thảo văn bản QPPL do các cơ quan khác gửi lấy ý kiến.

Hai là, về rà soát, hệ thống hóa văn bản QQPL gồm có các hoạt động: (i) rà soát, định kỳ hệ thống hóa văn bản QPPL liên quan đến ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương và (ii) xây dựng báo cáo định kỳ 6 tháng, hàng năm về kết quả rà soát văn bản QPPL và đề xuất phương án xử lý những quy phạm pháp luật mâu thuẫn, chồng chéo, trái pháp luật hoặc không còn phù hợp.

Ba là, về kiểm tra và xử lý văn bản QQPL gồm có các hoạt động: (i) kiểm tra và xử lý văn bản QPPL theo quy định của pháp luật và (ii) xây dựng báo cáo kết quả kiểm tra và xử lý văn bản, gửi Sở Tư pháp tổng hợp, báo cáo UBND cấp tỉnh.

Thứ tư, về phổ biến, giáo dục pháp luật gồm có các hoạt động: (i) lập kế hoạch phổ biến, giáo dục pháp luật dài hạn, hàng năm trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương và tổ chức thực hiện kế hoạch; (ii) tổ chức phổ biến, giáo dục pháp luật trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương; hướng dẫn, kiểm tra công tác phổ biến, giáo dục pháp luật của các đơn vị thuộc cơ quan; (iii) tổ chức xây dựng, quản lý và khai thác tủ sách pháp luật tại cơ quan và (iv) tiến hành kiểm tra, tổng kết tình hình thực hiện công tác phổ biến, giáo dục pháp luật định kỳ 6 tháng, hàng năm và báo cáo Sở Tư pháp kết quả.

Năm là, về theo dõi tình hình thi hành pháp luật và kiểm tra việc thực hiện pháp luật gồm có các hoạt động: (i) kiểm tra theo dõi tình hình thi hành pháp luật trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương theo quy định của pháp luật; (ii) đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện pháp luật; (iii) xây dựng báo cáo kết quả theo dõi tình hình thi hành pháp luật và kiểm tra việc thực hiện pháp luật trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương.

Sáu là, về bồi thường nhà nước với hoạt động tham mưu Thủ trưởng cơ quan việc thực hiện công tác bồi thường của Nhà nước theo quy định của pháp luật.

Bảy là, về hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp với hoạt động tham mưu Thủ trưởng cơ quan việc thực hiện hoạt động hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp theo quy định của pháp luật.

Tóm lại, về tham mưu về các vấn đề pháp lý và tham gia tố tụng gồm có các hoạt động: (i) tham gia ý kiến về mặt pháp lý đối với việc xử lý các vấn đề trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương; có ý kiến về mặt pháp lý đối với các quyết định, văn bản chỉ đạo, điều hành quan trọng của Thủ trưởng cơ quan; (ii) tham mưu cho Thủ trưởng cơ quan về các vấn đề pháp lý khi tham gia tố tụng để bảo vệ lợi ích hợp pháp của cơ quan theo quy định của pháp luật và (iii) tham gia xử lý, đề xuất, kiến nghị các biện pháp phòng ngừa, khắc phục hậu quả các vi phạm pháp luật, nội quy, quy chế.

Chín là, về thi đua khen thưởng trong công tác pháp chế với hoạt động phối hợp với các đơn vị có liên quan đề xuất với Thủ trưởng cơ quan khen thưởng hoặc đề Thủ trưởng cơ quan đề nghị cơ quan có thẩm quyền khen thưởng đối với cá nhân, tập thể có thành tích xuất sắc trong công tác pháp chế.

1.4. Các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Qua những phân tích về đặc điểm, vai trò của HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh thì có thể chỉ ra các nhân tố ảnh hưởng đến HĐPC gồm có: thể chế; nhận thức và quan hệ phối hợp trong công tác pháp chế; tổ chức biên chế và chất lượng của cán bộ pháp chế; kinh phí, điều kiện cơ sở vật chất; chỉ đạo điều hành; công tác chuyên môn. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, về thể chế hay nói cách khác là về tính ổn định và minh bạch của pháp luật. Hiện nay, việc Chính phủ ban hành các nghị định thay thế hoặc sửa đổi, bổ sung các nghị định cũ nhưng các Bộ, ngành Trung ương lại chậm trễ trong việc ban hành các văn bản QPPL để thay thế, bãi bỏ, hủy bỏ các văn bản có căn cứ pháp lý là văn bản đã hết hiệu lực thi hành hoặc hiện tượng nhiều văn bản QPPL do các cơ quan trung ương ban hành tại các thời điểm khác nhau có nội dung quy định về cùng một vấn đề, một lĩnh vực nhưng lại tồn tại dưới nhiều hình thức hay là hiện tượng các Bộ, ngành Trung ương chưa có sự phối hợp đồng bộ với nhau trong công tác tham mưu cho Chính phủ ban hành các văn bản QPPL dẫn đến việc khi ban hành thì có một số quy định chưa rõ ràng, chặt chẽ và đồng bộ... đã làm mất đi tính

ổn định bắt buộc phải có của pháp luật; đồng thời cũng ảnh hưởng đến HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh khi tạo ra tâm lý không coi trọng trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL của các địa phương nói chung và các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh ở địa phương nói riêng.

Thứ hai, về nhận thức và quan hệ phối hợp trong HĐPC. Do các quy định về hình thức và cách thức bố trí tổ chức pháp chế trong các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh như hiện nay còn thiếu, thường có tính tùy nghi và khuyến khích áp dụng nên có một bộ phận không nhỏ lãnh đạo các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh chưa thực sự nhận thức đúng đắn về vai trò của HĐPC trong cơ quan mình; dẫn đến thiếu quan tâm, chỉ đạo sát sao công tác này khiến cho quan hệ phối hợp khi thực hiện HĐPC cũng gặp nhiều khó khăn.

Thứ ba, về tổ chức biên chế và chất lượng của cán bộ pháp chế. Hiện nay vấn đề tổ chức biên chế cho HĐPC cũng đang là điểm gây tắc nghẽn trong quá trình thực hiện HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh vì nếu các CQCM không được địa phương và Trung ương phê duyệt tăng thêm biên chế để thực hiện HĐPC. Bên cạnh đó, việc các địa phương giải thể mô hình Phòng Pháp chế, chỉ để lại nhiệm vụ pháp chế của CQCM cho cán bộ pháp chế thực hiện đã dẫn đến hiện tượng quá tải trong việc triển khai thực hiện các nhiệm vụ trong HĐPC của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh khi cán bộ pháp chế của CQCM phải đảm đương 09 loại đầu mối công tác pháp chế theo quy định của Nghị định 55/2011/NĐ-CP nên đã làm ảnh hưởng đến chất lượng của cán bộ pháp chế. Bên cạnh đó, việc thiếu các cơ chế và chính sách đãi ngộ dành cho cán bộ pháp chế và thiếu các hoạt động bồi dưỡng chuyên môn thường xuyên cho đội ngũ pháp chế cũng tác động đến chất lượng của cán bộ pháp chế. Từ đó, làm ảnh hưởng chung đến chất lượng HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh.

Thứ tư, về kinh phí, điều kiện cơ sở vật chất. Trong tiến trình cải cách tư pháp, hội nhập quốc tế và xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta như hiện nay, để có thể đảm bảo thực hiện tốt HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh thì ngoài những vấn đề như tổ chức biên chế, bổ sung tăng cường chất lượng đội ngũ cán bộ pháp chế, chính sách chế độ đối với cán bộ pháp chế như đã phân tích

thì việc đảm bảo đầy đủ kinh phí, cơ sở vật chất, phương tiện, điều kiện làm việc cho cán bộ pháp chế theo tinh thần của Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị là hết sức quan trọng để tạo nên sự thành công chung.

Thứ năm, về công tác chỉ đạo điều hành. Hiện nay, vấn đề nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh vẫn chưa thực sự được các cấp, các ngành quan tâm, nhìn nhận đúng mức nên đã làm ảnh hưởng đến chất lượng HĐPC. Việc thiếu sự chỉ đạo điều hành từ các cơ quan có thẩm quyền ở Trung ương và địa phương đã dẫn đến thực trạng tổ chức pháp chế ở các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh chưa thể phối hợp hiệu quả với nhau và phối hợp với Sở Tư pháp trong các hoạt động chuyên môn, gây ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Chẳng hạn, trong công tác hệ thống hóa văn bản QPPL, việc tập hợp đầy đủ văn bản phục vụ công tác hệ thống hóa đang gặp khó khăn do việc lưu trữ các văn bản thuộc nguồn văn bản phục vụ rà soát, hệ thống hóa theo quy định còn nhiều bất cập, nhiều CQCM không xác định được chính xác các văn bản thuộc trách nhiệm hệ thống hóa của đơn vị mình hay đơn vị khác nhưng lại khó hoặc không thể phối hợp cùng với các CQCM khác để xác định các văn bản đang còn nghi ngờ.

Thứ sáu, về công tác chuyên môn. Trong HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh thì các công tác pháp chế đòi hỏi tổ chức pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh phải chú trọng và bảo đảm đáp ứng thực hiện đúng các yêu cầu về chuyên môn. Thực tế cho thấy, chất lượng và hiệu quả của HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh phụ thuộc rất nhiều vào các kỹ năng pháp lý và khả năng phân tích, xử lý chuyên sâu cũng như tổng quát các vấn đề pháp luật của cán bộ pháp chế. Do đó, công tác chuyên môn có ảnh hưởng không nhỏ đến HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh nên cần phải được cán bộ pháp chế của CQCM coi trọng và vận dụng hiệu quả vào quá trình triển khai thực hiện HĐPC tại cơ quan, đơn vị mình.

Tiểu kết chương 1

Cơ quan chuyên môn là cơ quan thuộc UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng

tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở địa phương theo quy định của pháp luật và theo sự phân công hoặc ủy quyền của UBND cấp tỉnh, Chủ tịch UBND cấp tỉnh. So với các cơ quan nhà nước ở Trung ương và cơ quan nhà nước khác ở địa phương, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được thực hiện trực tiếp, cụ thể, thường xuyên và liên tục nhất.

Căn cứ theo quy định của Nghị định 55/2011/NĐ-CP của Chính phủ và thực tiễn triển khai thực hiện thì HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được thực hiện bởi tổ chức pháp chế ở CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là Phòng Pháp chế hoặc công chức pháp chế chuyên trách nhằm tham mưu, giúp Thủ trưởng CQCM thuộc UBND cấp tỉnh thực hiện việc quản lý nhà nước bằng pháp luật trong phạm vi ngành, lĩnh vực được giao và tổ chức thực hiện công tác pháp chế theo quy định của pháp luật. Hoạt động pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh gồm các nhóm nhiệm vụ pháp chế: xây dựng pháp luật; rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL; kiểm tra và xử lý văn bản QPPL; PBGDPL; theo dõi tình hình thi hành pháp luật và kiểm tra việc thực hiện pháp luật; công tác bồi thường của Nhà nước; hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp; tham mưu về các vấn đề pháp lý và tham gia tố tụng; thi đua khen thưởng trong công tác pháp chế; trong đó, các nhóm nhiệm vụ pháp chế chủ yếu, đóng vai trò quan trọng và thể hiện rõ nét trong HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là: xây dựng pháp luật; PBGDPL và rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL.

Qua quá trình triển khai thực hiện thì HĐPC đã chứng minh được vai trò hết sức quan trọng, có ý nghĩa to lớn đối với hoạt động quản lý nhà nước của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Tuy nhiên, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh cũng bị các yếu tố là: thể chế; nhận thức và quan hệ phối hợp trong công tác pháp chế; tổ chức biên chế và chất lượng của cán bộ pháp chế; kinh phí, điều kiện cơ sở vật chất; chỉ đạo điều hành; công tác chuyên môn tác động, ảnh hưởng nhiều đến chất lượng hoạt động.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG PHÁP CHẾ CỦA CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH PHÚ YÊN

2.1. Khái quát về tình hình kinh tế - xã hội của tỉnh Phú Yên

Phú Yên là tỉnh duyên hải Nam Trung Bộ, có tọa độ địa lý 12^o39'10" đến 13^o45'20" vĩ độ Bắc, 108^o40'40" đến 109^o27'47" kinh độ Đông. Vị trí của tỉnh tiếp giáp với các tỉnh sau: phía Bắc giáp tỉnh Bình Định, phía Nam giáp tỉnh Khánh Hòa, phía Tây giáp tỉnh Đắk Lắk và Gia Lai, phía Đông giáp biển Đông. Tổng diện tích đất tự nhiên là 5.060,70 km² chiếm 1,53% diện tích tự nhiên cả nước, gồm 9 đơn vị hành chính cấp huyện gồm: 01 thành phố Tuy Hòa, 01 thị xã Sông Cầu và 07 huyện: Đông Hoà, Tây Hoà, Tuy An, Đồng Xuân, Sơn Hòa, Phú Hoà và Sông Hinh và 112 đơn vị hành chính cấp xã. Dân số toàn Tỉnh năm 2016, có 899.433 người, trong đó tỷ lệ nam giới là 449.767 người, chiếm tỷ lệ 50,01%; nữ giới 449.666 người, chiếm 49,99%. Mật độ dân số trung bình 179 người/km², tập trung cao nhất là thành phố Tuy Hòa 1.442 người/km², thấp nhất là huyện Sông Hinh 56 người/km² (Theo Niên giám thống kê tỉnh Phú Yên năm 2016).

Phú Yên là tỉnh có địa hình phức tạp với tất cả các loại địa hình như: đồng bằng, đồi, núi, cao nguyên, thung lũng nằm xen kẽ lẫn nhau, có hướng thấp dần từ Tây sang Đông. Thời tiết chia làm hai mùa rõ rệt: mùa khô từ tháng 01 đến tháng 8, mùa mưa từ tháng 9 đến tháng 12, tập trung 70-80% lượng mưa cả năm.

Trong những năm qua, mức tăng trưởng kinh tế của tỉnh Phú Yên là khá cao và đã tạo cho Tỉnh điểm xuất phát thuận lợi hơn các địa phương khác trong vùng và trên cả nước. Giai đoạn năm 2010 – 2015, tổng sản phẩm nội địa (GDP) bình quân hằng năm tăng 8,5%; giai đoạn năm 2010 – 2015 tăng 10,7%, trong hai năm 2014 – 2015 tăng 12,6%. Năm 2016, tổng sản phẩm nội địa (GDP) đạt 4.649,58 tỷ đồng (giá so với năm 2010), tăng 2,99 lần so với năm 2010 và 1,79 lần so với năm 2015. GDP bình quân đầu người năm 2015 đạt 6,04 triệu đồng/người, tăng 7,5 lần so với năm 2010 và bằng 59,1% so với cả nước và bằng 78,5% so với trung bình các tỉnh

duyên hải Nam Trung Bộ; năm 2015 đạt 20,055 triệu đồng/người. Tình hình kinh tế của tỉnh Phú Yên trong những năm qua đã có sự phát triển đáng ghi nhận về nhiều mặt, chủ yếu tập trung về các ngành: công nghiệp, xây dựng, dịch vụ, nông, lâm, thủy sản, lương thực, thực phẩm, xuất khẩu... (Chi tiết tại Phụ lục 1). Về tình hình phát triển kinh tế, thời gian qua, nền kinh tế của tỉnh Phú Yên có mức tăng trưởng khá so với cả nước, nhịp độ tăng trưởng kinh tế bình quân của Tỉnh trong 05 năm 2012-2016 đạt bình quân 11,3% (năm 2016 tăng 11,9%). Các ngành có tốc độ phát triển cao nhất là công nghiệp, xây dựng với tốc độ bình quân đạt 17,5%/năm; tiếp theo sau là các ngành dịch vụ với 13,5%/năm, thấp nhất là ngành nông, lâm, thủy sản tốc độ phát triển bình quân chỉ đạt 3,3%/năm; trong đó ngành lâm nghiệp có tốc độ phát triển là 9,1%/năm (Chi tiết tại Phụ lục 2).

Trong những năm gần đây, tỉnh Phú Yên đã có những bước tiến lớn về phát triển kinh tế - xã hội, góp phần quan trọng trong việc thay đổi diện mạo của địa phương ngày càng phát triển to đẹp hơn, hiện đại hơn. Có thể nói, để có được những kết quả trên, một phần là nhờ sự đoàn kết, đồng lòng vượt khó của nhân dân tỉnh; sự năng động, sáng tạo của các cấp ủy Đảng, chính quyền địa phương trong việc vận dụng sáng tạo đường lối, chủ trương chính sách của Đảng tại Nghị quyết số 48-NQ/TW, Nghị quyết số 49-NQ/TW phù hợp với thực tiễn của địa phương để phát huy lợi thế, khai thác hiệu quả các tiềm năng, thế mạnh, tranh thủ các nguồn lực để xây dựng và phát triển. Bên cạnh đó, Tỉnh đã có nhiều nỗ lực trong việc củng cố và tăng cường HĐPC của các CQCM nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước bằng pháp luật trên tất cả các lĩnh vực quan trọng trong phạm vi toàn tỉnh, tôn trọng và bảo đảm thực hiện các quyền con người, quyền cơ bản của công dân được quy định trong Hiến pháp năm 2013, phù hợp với yêu cầu cải cách tư pháp và hội nhập quốc tế của nước ta trong giai đoạn hiện nay. Hiện nay, quá trình đẩy mạnh cải cách tư pháp, cải cách hành chính phù hợp với các nhiệm vụ trong HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Trên địa bàn tỉnh, công tác cải cách hành chính tại các CQCM được Tỉnh ủy, UBND tỉnh Phú Yên xác định là một trong những nhiệm vụ, giải pháp quan trọng để tạo thuận lợi cho cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp giải quyết

các TTHC, góp phần đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Với vai trò là đầu mối trong công tác cải cách hành chính ở các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên, tổ chức pháp chế của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên là bộ phận trực tiếp tham mưu cho thủ trưởng các CQCM chỉ đạo thực hiện công tác cải cách hành chính, kiểm soát TTHC trong các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của cơ quan mình. Do đó, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh đóng vai trò vô cùng quan trọng, đã và đang giúp cho các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên hoạt động hiệu lực, hiệu quả hơn; dần nâng cao được chất lượng phục vụ cho các tổ chức, cá nhân; mang lại niềm vui, sự hài lòng ở mức cao hơn cho người dân và doanh nghiệp; góp phần phục vụ đắc lực cho quá trình thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

2.2. Thực trạng hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh Phú Yên giai đoạn 2013 -2018

2.2.1. Về bộ máy pháp chế trong cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh Phú Yên

2.2.1.1. Về tổ chức pháp chế

Hiện nay do điều kiện khách quan của địa phương và do nhu cầu thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các CQCM nên hiện tại tổ chức pháp chế của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên chỉ được tổ chức theo một mô hình duy nhất là bố trí cán bộ chuyên trách hoặc kiêm nhiệm làm công tác pháp chế. Căn cứ theo yêu cầu công việc, biên chế được cấp và các điều kiện khác về tổ chức bộ máy của cơ quan, các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên bố trí và củng cố tổ chức pháp chế cho cơ quan mình.

Hiện tại, do chưa thành lập được mô hình Phòng Pháp chế độc lập nên các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên thường có xu hướng kết hợp HĐPC của cơ quan với công tác khác như công tác hành chính - tổng hợp hoặc công tác thanh tra nên bố trí cán bộ chuyên trách làm công tác pháp chế thuộc biên chế của Văn phòng sở hoặc Thanh tra sở; một số cơ quan khác thì chỉ bố trí được cán bộ kiêm nhiệm (cũng thuộc biên chế của Văn phòng sở hoặc Thanh tra sở) nhưng không có CQCM nào

ngiên về hướng lựa chọn thành lập mô hình Phòng/Ban Pháp chế thuộc khối Văn phòng của cơ quan mình. Nguyên nhân của tình trạng này chủ yếu là do các CQCM “thiếu biên chế” để có thể đủ điều kiện thành lập được Phòng Pháp chế hay Ban Pháp chế.

2.2.1.2. Về cán bộ pháp chế

Để từng bước thực hiện yêu cầu của Nghị định 55/2011/NĐ-CP là thành lập Phòng Pháp chế tại 14 cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, UBND tỉnh Phú Yên đã trình và được HĐND tỉnh Phú Yên thông qua Nghị quyết 45/NQ-HĐND ngày 12/7/2012; theo đó, bổ sung 14 biên chế cho 14 CQCM thuộc UBND Tỉnh để bố trí cán bộ làm công tác pháp chế. Đến nay, đã có 10 CQCM gồm: Nội vụ, Xây dựng, Tài nguyên và Môi trường, Thông tin và Truyền thông, Lao động - Thương binh và Xã hội, Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Khoa học và Công nghệ, Tài chính, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Giáo dục và Đào tạo bố trí, phân công cán bộ, công chức chuyên trách công tác pháp chế với số lượng là 10 công chức; tuy nhiên vẫn còn 04 CQCM, bao gồm: Y tế, Công thương, Giao thông vận tải, Kế hoạch và Đầu tư chưa bố trí cán bộ, công chức chuyên trách công tác pháp chế mà mới chỉ thực hiện phân công cán bộ kiêm nhiệm công tác pháp chế (Chi tiết tại Phụ lục 3).

- Về số lượng cán bộ pháp chế, công chức phụ trách công tác pháp chế của từng CQCM: Hiện nay, các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên đều bố trí 01 cán bộ làm công tác pháp chế. Có thể thấy về số lượng cán bộ làm công tác pháp chế của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên hiện nay còn thấp, chưa thể đáp ứng được khối lượng và yêu cầu ngày càng cao của HĐPC vì theo chúng tôi để có thể đảm bảo tốt chất lượng HĐPC được giao cho các CQCM theo quy định thì trung bình mỗi CQCM phải có từ 02 - 05 cán bộ làm công tác pháp chế (Chi tiết tại Phụ lục 3).

- Về cơ cấu cán bộ, công chức phụ trách công tác pháp chế: Ở 14 CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên thì có 10 công chức chuyên trách, 04 người hoạt động kiêm nhiệm. Đa số các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên chọn cách bố trí các công chức chuyên trách hoặc kiêm nhiệm pháp chế thuộc bộ phận Thanh tra sở hoặc Văn phòng sở của cơ quan mình (Chi tiết tại Phụ lục 3).

- Về chất lượng cán, công chức phụ trách công tác pháp chế: Toàn bộ số cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên đều có trình độ đại học luật hoặc trình độ đại học chuyên ngành khác; trong đó: cử nhân Luật có 13 người và cử nhân chuyên ngành khác là 01 người. Tuy nhiên, đến nay, cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên vẫn chưa có cán bộ nào có trình độ tiến sĩ, thạc sĩ luật học hoặc các chuyên ngành khác (Chi tiết tại Phụ lục 3).

- Về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ trong công tác pháp chế: Gần một nửa trong tổng số cán bộ làm công tác pháp chế của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên có thâm niên trên 05 năm công tác trong lĩnh vực pháp chế (Chi tiết tại Phụ lục 3). Hiện nay, trên cơ sở yêu cầu thực tế, nhận thức được vai trò quan trọng của HĐPC đối với các CQCM, UBND tỉnh Phú Yên đã thường xuyên chỉ đạo Sở Tư pháp phối hợp với các sở, ban, ngành tổ chức các hội nghị tập huấn, hội nghị chuyên đề, lớp tập huấn cho các cán bộ pháp chế tại các CQCM. Đặc biệt, hằng năm UBND Tỉnh đều cử cán bộ pháp chế ở các CQCM tham gia các đợt tập huấn về chuyên môn, nghiệp vụ do Bộ Tư pháp tổ chức nên nhìn chung đội ngũ cán bộ pháp chế tại các CQCM thuộc UBND Tỉnh đã bước đầu được đào tạo, tập huấn nhằm từng bước nâng cao chuyên môn, nghiệp vụ pháp chế.

Như vậy, có thể thấy, qua 05 năm triển khai thực hiện HĐPC, đội ngũ cán bộ chuyên trách pháp chế trên địa bàn tỉnh cơ bản đã được hình thành, củng cố về mặt số lượng và chất lượng. Tuy nhiên, trước yêu cầu của công cuộc cải cách hành chính nhà nước và tình hình khó khăn về biên chế dành cho HĐPC của địa phương nên đã tác động không nhỏ đến việc thành lập tổ chức pháp chế và bổ sung thêm biên chế chuyên trách cho mô hình Phòng Pháp chế theo đúng quy định của Nghị định số 55/2011/NĐ-CP; do đó, đã gây ra nhiều khó khăn trong việc củng cố, nâng cao chất lượng HĐPC của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên.

2.2.2. Về hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh Phú Yên

2.2.2.1. Nhóm công tác pháp chế trọng tâm trong hoạt động pháp chế

Một là, công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Tại tỉnh Phú

Yên, từ khi tổ chức triển khai thực hiện Nghị định 55/2011/NĐ-CP năm 2011 cho đến năm 2016 thì đội ngũ cán bộ pháp chế đã tham mưu cho thủ trưởng các CQCM thuộc UBND Tỉnh trình HĐND và UBND tỉnh Phú Yên ban hành tổng cộng 353 văn bản QPPL; trong đó có 96 Nghị quyết của HĐND tỉnh; 242 Quyết định và 15 Chỉ thị của UBND tỉnh [31]. Nhìn chung, đội ngũ cán bộ làm công tác pháp chế tại các CQCM thuộc UBND Tỉnh đã căn cứ vào các văn bản là: Nghị định số 55/2011/NĐ-CP; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Nghị định 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ Quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật để từng bước đưa công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật đi vào nền nếp. Kết quả tuy chưa đạt hiệu quả cao nhưng đội ngũ cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên đã thường xuyên chủ trì hoặc phối hợp với các cơ quan, đơn vị tham mưu cho thủ trưởng các CQCM trong việc đề xuất với UBND Tỉnh ban hành các văn bản QPPL để quản lý các lĩnh vực chuyên ngành ở địa phương; chủ trì hoặc phối hợp tham gia công tác soạn thảo văn bản QPPL; tham gia ý kiến về mặt pháp lý hoặc góp ý đối với các dự thảo văn bản QPPL; tham mưu đề xuất, kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền trong việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật liên quan đến lĩnh vực quản lý chuyên ngành. Nhờ đó, công tác xây dựng và ban hành văn bản QPPL của UBND Tỉnh đã tuân thủ đúng quy trình, thủ tục luật định như thủ tục lấy ý kiến của các cơ quan, ban ngành, địa phương có liên quan hay thủ tục thẩm định văn bản QPPL trước khi trình UBND tỉnh xem xét, ban hành.

Tuy nhiên, công tác xây dựng văn bản QPPL trên địa bàn tỉnh vẫn còn tồn tại một số hạn chế như: nhiều văn bản QPPL do các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên tham mưu ban hành còn bị sai sót về kỹ thuật, thể thức trình bày và đã bị Sở Tư pháp có văn bản yêu cầu bổ sung hồ sơ thẩm định hoặc bị trả lại để hoàn chỉnh dự thảo văn bản QPPL với lý do là các dự thảo trên được soạn thảo quá sơ sài về nội dung, có nhiều sai sót về kỹ thuật hoặc trình tự ban hành văn bản,... Nguyên nhân chủ yếu dẫn đến thực trạng trên là do một số CQCM đã giao các phòng chuyên môn, các cơ quan, đơn vị, trung tâm trực thuộc của cơ quan mình soạn thảo, tổ chức

lấy ý kiến và hoàn thiện dự thảo văn bản QPPL mà không thông qua tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của cơ quan. Những hạn chế nêu trên đã trực tiếp làm ảnh hưởng chung đến chất lượng xây dựng văn bản QPPL của tỉnh Phú Yên.

Hai là, công tác rà soát, hệ thống hoá văn bản QPPL. Sau khi Nghị định 55/2011/NĐ-CP được ban hành cho đến nay, công tác rà soát, hệ thống hoá văn bản QPPL đã được tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên quan tâm thực hiện. Thống kê cho thấy, tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên thường tiến hành rà soát, hệ thống hóa văn bản theo định kỳ hàng quý, 06 tháng và hàng năm theo kế hoạch đã được ban hành từ đầu năm. Kết quả rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL đều được tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế đưa ra phương án xử lý hoặc tham mưu cho thủ trưởng CQCM trình cấp có thẩm quyền xử lý và công bố rộng rãi kết quả rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL tới các đơn vị, cá nhân có liên quan. Kết quả, các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên đã tham mưu, đề xuất UBND Tỉnh ban hành nhiều văn bản QPPL mới, kịp thời bãi bỏ, thay thế các văn bản QPPL không còn phù hợp với quy định pháp luật hiện hành và tình hình thực tế của địa phương.

Bên cạnh đó, tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên đã phối hợp với Sở Tư pháp tỉnh Phú Yên trong công tác tổng rà soát văn bản QPPL do tỉnh Phú Yên ban hành; cũng như rà soát theo từng lĩnh vực cụ thể theo yêu cầu của CQCM nhằm xây dựng và hoàn thiện pháp luật như các lĩnh vực: nông nghiệp, nông thôn; văn bản thực hiện các cam kết của Việt Nam với ASEAN; văn bản có liên quan Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa mà Việt Nam tham gia; các văn bản QPPL do UBND tỉnh ban hành về hoạt động hợp tác với nước ngoài về tư pháp và pháp luật trong năm 2013; lĩnh vực bán đấu giá tài sản; thuế, hải quan; phòng chống AIDS, ma túy, mại dâm; chống buôn lậu và gian lận thương mại và hàng giả; phòng chống tham nhũng; các văn bản QPPL của HĐND, UBND tỉnh không thuộc lĩnh vực tổ chức nhà nước nhưng có các quy định về tổ chức, bộ máy và biên chế; đánh giá mức độ tương thích của hệ thống các văn bản pháp luật về biển với các điều ước quốc tế về biển mà Việt Nam

đã và đang dự định ký kết; văn bản QPPL hiện hành liên quan đến Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 trên địa bàn tỉnh... Qua đó, đã rà soát 108 văn bản, phát hiện 07 văn bản hết hiệu lực pháp luật, đề nghị xử lý 06 văn bản không còn phù hợp pháp luật. Đặc biệt, thông qua hoạt động rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL, Sở Tư pháp tỉnh Phú Yên đã chủ động phối hợp với tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên rà soát, tham mưu cho UBND Tỉnh ban hành: Quyết định số 627/QĐ-UBND ngày 22/4/2014 về việc Công bố danh mục văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND tỉnh Phú Yên kỳ đầu được hệ thống hóa từ tháng 7/1989 đến ngày 31/12/2013, theo đó, UBND tỉnh Phú Yên đã công bố 158 văn bản còn hiệu lực, 15 văn bản hết hiệu lực một phần, 101 văn bản hết hiệu lực toàn bộ; đề nghị sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc ban hành mới 23 văn bản được ban hành từ năm 2003 đến năm 2013; Kế hoạch số 29/KH-UBND ngày 26/02/2014 về việc triển khai thi hành Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam trên địa bàn tỉnh, kết quả thực hiện rà soát 239 văn bản của HĐND, UBND tỉnh, trong đó: 49 nghị quyết, 174 quyết định, 16 chỉ thị, đã kiến nghị 10 văn bản cần sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc ban hành mới để đảm bảo phù hợp Hiến pháp năm 2013; Quyết định số 298/QĐ-UBND ngày 11/2/2015 Về việc công bố danh mục văn bản QPPL của HĐND, UBND tỉnh hết hiệu lực toàn bộ hoặc một phần năm 2014, trong đó công bố 21 văn bản hết hiệu lực toàn bộ, 11 văn bản hết hiệu lực một phần, 12 văn bản hết hiệu lực toàn bộ trước ngày 01/01/2014 và 01 văn bản hết hiệu lực một phần trước ngày 01/01/2014.

Cùng với công tác rà soát, hệ thống hoá văn bản QPPL là công tác kiểm tra và xử lý văn bản QPPL, để thực hiện công tác này, tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên đã xây dựng kế hoạch và tổ chức thực hiện tốt các nhiệm vụ liên quan đến công tác kiểm tra văn bản QPPL định kỳ hằng năm. Sau 07 năm thực hiện từ khi Nghị định 55/2011/NĐ-CP được ban hành, cho đến nay công tác này đã được các CQCM triển khai thực hiện và đạt được những kết quả nhất định; từng bước hoàn thiện, đi vào nề nếp, có hiệu quả. Thông thường, trong quý I hằng năm, tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của các CQCM

tham mưu xây dựng và trình lãnh đạo CQCM ban hành kế hoạch kiểm tra và xử lý văn bản QPPL; từ đó hoặc tự tiến hành kiểm tra hoặc trên cơ sở phối hợp với các phòng, cơ quan, đơn vị khác trong CQCM như Phòng Thanh tra hay bộ phận Thanh tra, Pháp chế của các cơ quan, đơn vị trực thuộc hoặc phối hợp trực tiếp với Sở Tư pháp qua Phòng Xây dựng và Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật tiến hành kiểm tra và báo cáo kết quả kiểm tra; đưa ra các phương án xử lý, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý kết quả kiểm tra văn bản QPPL; chuẩn bị báo cáo kết quả kiểm tra để trình thủ trưởng CQCM báo cáo Chủ tịch UBND Tỉnh và gửi Giám đốc Sở Tư pháp. Tuy nhiên, vẫn còn một số CQCM chưa thực hiện tốt nhiệm vụ của mình, việc tự kiểm tra văn bản QPPL, văn bản có nội dung chứa QPPL thường được các cơ quan này sử dụng từ nguồn dữ liệu của Sở Tư pháp. Sở dĩ có tình trạng trên là do hầu hết tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của các cơ quan này chưa được hướng dẫn hoặc chưa có kinh nghiệm công tác đủ lâu để tham mưu xây dựng, trình lãnh đạo cơ quan ban hành quy chế kiểm tra và xử lý văn bản QPPL của cơ quan mình.

Ba là, công tác phổ biến, giáo dục pháp luật. Có thể nói, qua thực tế triển khai HĐPC trên địa bàn tỉnh Phú Yên thì có thể coi công tác này là một trong những nhiệm vụ mà tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên thực hiện có hiệu quả nhất. Đến nay công tác PBGDPL đã được các tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của các CQCM trên địa bàn Tỉnh chủ trì hoặc phối hợp với Sở Tư pháp tỉnh thực hiện dưới nhiều hình thức thường xuyên, ổn định, đi vào nề nếp. Trên cơ sở thực hiện các văn bản của Đảng, pháp luật của Nhà nước về công tác PBGDPL, tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên đã tham mưu thành lập, kiện toàn, đề xuất các cán bộ của cơ quan mình đủ tiêu chuẩn tham gia các hoạt động của Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật tỉnh. Bên cạnh đó, hàng năm tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND Tỉnh tham mưu cho lãnh đạo cơ quan xây dựng và ban hành các chương trình, kế hoạch thực hiện công tác PBGDPL trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý hoặc tổ chức các đợt tập huấn, các hội nghị chuyên đề, biên soạn các tài liệu nhằm PBGDPL về ngành, lĩnh vực được giao quản lý. Sau khi có các chính

sách pháp luật, văn bản QPPL mới được ban hành hoặc được sửa đổi, bổ sung có liên quan đến lĩnh vực ngành được giao quản lý, tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của các CQCM đã kịp thời xây dựng các kế hoạch tuyên truyền, PBGDPL đối với các chính sách pháp luật, văn bản QPPL mới này phù hợp với tình hình thực tế của cơ quan mình; đồng thời, phối hợp với các cơ quan, đơn vị có liên quan tổ chức phổ biến đến từng cán bộ, công chức, viên chức, người lao động trong cơ quan mình.

Công tác tuyên truyền, phổ biến các văn bản QPPL còn được tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế tham mưu lãnh đạo CQCM tổ chức thực hiện thường xuyên thông qua nhiều hình thức như: thông tin trên các bản tin, cổng thông tin điện tử của các CQCM, mạng nội bộ, tủ sách pháp luật của cơ quan; duy trì mô hình “Ngày Pháp luật” định kỳ 01 buổi/tháng hoặc phổ biến, lồng ghép trong các cuộc họp của Chi bộ, Đảng bộ, cơ quan. Hàng năm, lãnh đạo các sở, ban, ngành, đoàn thể tỉnh, UBND các huyện, thị xã, thành phố, phòng Tư pháp, báo cáo viên pháp luật cấp tỉnh và công chức pháp chế ở 14 CQCM thuộc UBND Tỉnh đã tham gia các buổi tập huấn nằm trong kế hoạch tập huấn nâng cao kiến thức pháp luật và kỹ năng PBGDPL do Sở Tư pháp tỉnh Phú Yên tổ chức. Đặc biệt, cán bộ pháp chế, công chức ở các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên đã được tham gia các đợt tập huấn, phổ biến, giáo dục pháp luật về ngành, lĩnh vực quản lý do các tổ chức pháp chế của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ phối hợp cùng với UBND Tỉnh tổ chức. Bên cạnh đó, cán bộ pháp chế của các sở: Giáo dục và Đào tạo, Lao động Thương binh và Xã hội đã tham mưu cho lãnh đạo cơ quan thường xuyên phối hợp với Sở Tư pháp, Thanh tra tỉnh, Ban An toàn giao thông tỉnh, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tỉnh và các tổ chức thành viên của Mặt trận tỉnh để tổ chức 93 lớp tập huấn, bồi dưỡng kiến thức pháp luật, nghiệp vụ PBGDPL. Cùng với đó, các cơ quan, đơn vị, địa phương trên địa bàn tỉnh còn tăng cường tổ chức nhiều cuộc thi tìm hiểu kiến thức pháp luật hướng về cơ sở như: Hội thi tìm hiểu Luật Phòng chống bạo lực gia đình và Luật Bình đẳng giới (Hội Liên hiệp phụ nữ tỉnh); Hội thi tìm hiểu các quy định của pháp luật liên quan đến cán bộ, công chức, viên chức (Công đoàn viên chức tỉnh); Hội thi tuyên truyền lưu động hàng năm (Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch)...

2.2.2.2. Nhóm công tác pháp chế khác trong hoạt động pháp chế

Một là, công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật và kiểm tra việc thực hiện pháp luật. Hiện nay, cơ sở pháp lý để thực hiện công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật của tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên là Nghị định số 59/2012/NĐ-CP ngày 23/7/2012 của Chính phủ về Theo dõi thi hành pháp luật. Qua công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật, tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của các CQCM đã tham mưu cho lãnh đạo cơ quan đề nghị UBND Tỉnh ban hành theo thẩm quyền các văn bản hướng dẫn các văn bản của trung ương quy định trong tất cả các lĩnh vực quan trọng như: đất đai, lĩnh vực phí, lệ phí, lĩnh vực nông nghiệp, xây dựng, công thương,... đồng thời, ban hành nhiều văn bản để chỉ đạo, đôn đốc; các kế hoạch để tổ chức triển khai thực hiện theo đúng quy định tại các văn bản của Trung ương, của HĐND tỉnh ban hành; đảm bảo các văn bản do cấp trên ban hành được triển khai thực hiện kịp thời, đầy đủ, mang lại hiệu quả cao. Ngoài ra, tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của các CQCM đã chủ động tham mưu ban hành các kế hoạch, chương trình cụ thể để triển khai việc theo dõi tình hình thi hành pháp luật và kiểm tra việc thực hiện pháp luật tại đơn vị; đề xuất thành lập các đoàn kiểm tra liên ngành nhằm phát hiện kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật theo từng trong từng ngành, địa bàn cụ thể, đặc biệt các lĩnh vực phức tạp, nhạy cảm như: đất đai, xây dựng, an toàn vệ sinh thực phẩm, thuế,... qua đó, đã kịp thời phát hiện, chấn chỉnh, xử lý những hành vi sai trái, áp dụng pháp luật không đúng của người thực hiện công vụ; góp phần nâng cao hiệu quả của công tác hướng dẫn thi hành pháp luật trên địa bàn tỉnh.

Hai là, công tác bồi thường nhà nước. UBND tỉnh Phú Yên luôn quan tâm đến công tác bồi thường nhà nước trên địa bàn tỉnh nên đã chỉ đạo Sở Tư pháp chủ trì, phối hợp với các CQCM tham mưu, giúp UBND Tỉnh thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về công tác bồi thường nhà nước theo đúng quy định. Trên cơ sở đó, các CQCM đã thực hiện đồng bộ các giải pháp sau: thường xuyên phổ biến, tuyên truyền các văn bản là Luật Trách nhiệm bồi thường Nhà nước, Nghị định số 16/2010/NĐ-CP ngày 03/3/2010 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi

hành một số điều của Luật Trách nhiệm bồi thường Nhà nước, Chỉ thị số 1565/CT-TTg ngày 06/10/2009 của Thủ tướng Chính phủ và Chỉ thị số 02/CT-BTP ngày 24/2/2009 của Bộ Tư pháp về triển khai thực hiện Luật Trách nhiệm bồi thường Nhà nước; hướng dẫn các cơ quan có trách nhiệm bồi thường thực hiện việc giải quyết bồi thường; thường xuyên bồi dưỡng kỹ năng, nghiệp vụ giải quyết bồi thường cho cán bộ thực hiện công tác giải quyết bồi thường; theo dõi, kiểm tra, thanh tra việc giải quyết bồi thường (nếu có); theo dõi, đôn đốc việc chi trả tiền bồi thường và thực hiện trách nhiệm hoàn trả; định kỳ thống kê, đánh giá việc thực hiện trách nhiệm bồi thường nhà nước của các cơ quan, đơn vị. Nhờ triển khai thực hiện đồng bộ các giải pháp trên nên đến nay chưa phát sinh vụ việc yêu cầu bồi thường nhà nước nào tại 14 CQCM thuộc UBND Tỉnh.

Ba là, công tác hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp. Trên cơ sở Nghị định số 66/2008/NĐ-CP ngày 28/5/2008 của Chính phủ về hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp và Quyết định số 585/QĐ-TTg ngày 05/5/2010 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình hỗ trợ pháp lý liên ngành dành cho doanh nghiệp giai đoạn 2010 – 2014, hàng năm UBND Tỉnh đã ban hành các kế hoạch triển khai công tác hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp. Thực hiện các kế hoạch của Bộ Tư pháp, các Bộ quản lý theo ngành dọc và UBND tỉnh Phú Yên, đội ngũ cán bộ pháp chế đã tham mưu CQCM thuộc UBND Tỉnh xây dựng kế hoạch và triển khai thực hiện công tác hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp trong các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của cơ quan mình. Theo đó, từ năm 2013 đến nay, hoạt động hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp tại địa phương được các CQCM triển khai thực hiện dưới nhiều nhóm giải pháp đa dạng, phong phú như: tư vấn thực hiện TTHC và các vấn đề pháp lý cho doanh nghiệp trực tiếp tại trụ sở cơ quan nhà nước hoặc thông qua điện thoại; niêm yết các văn bản pháp luật, các TTHC có liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp tại bộ phận một cửa của các CQCM; thường xuyên đăng tải các văn bản QPPL, văn bản chỉ đạo, điều hành của HĐND, UBND tỉnh và CQCM trên hệ thống Cổng thông tin điện tử của CQCM; chủ trì, phối hợp xây dựng các tài liệu giới thiệu, phổ biến các văn bản QPPL, bồi dưỡng kiến thức pháp luật cho doanh nghiệp; tổ chức các buổi

tọa đàm, đối thoại với các doanh nghiệp. Nhìn chung, qua 05 năm thực hiện công tác hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp, Tỉnh đã đạt được những kết quả tích cực, giúp cho nhiều doanh nghiệp nắm bắt các văn bản QPPL liên quan đến hoạt động sản xuất, kinh doanh; đồng thời, đã hỗ trợ, giải đáp, cung cấp các thông tin pháp lý hữu ích cho doanh nghiệp,... Tuy nhiên, trong bối cảnh là một tỉnh có xuất phát điểm thấp, cơ cấu kinh tế còn lạc hậu, chủ yếu là nông nghiệp, ngành công nghiệp và dịch vụ cũng chỉ vừa mới phát triển, cơ sở hạ tầng hiện đang đầu tư xây dựng, hoàn thiện nên Phú Yên cũng chưa thực hiện được các hoạt động hỗ trợ pháp lý thật sự mạnh mẽ dành cho các doanh nghiệp như: xây dựng các đề án, đề tài hay ban hành các chương trình hỗ trợ pháp lý chuyên sâu cho các doanh nghiệp tại địa phương giống như Đà Nẵng, Khánh Hòa và các thành phố lớn khác đã thực hiện. Bên cạnh đó, việc triển khai thực hiện công tác này vẫn còn hạn chế, chưa thể hiện được tầm nhìn chiến lược được đặt trong mục tiêu dài hạn; chẳng hạn như việc hỗ trợ pháp lý cho các doanh nghiệp chỉ được Tỉnh tập trung ở một số ngành nghề như: thuế, hải quan, kế hoạch và đầu tư hay công thương mà chưa quan tâm, chú trọng đến các ngành nghề khác phù hợp với đặc thù và điều kiện phát triển của địa phương như ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn với các nghề mũi nhọn là đánh bắt thủy sản xa bờ, nuôi trồng thủy sản hay chăn nuôi ứng dụng công nghệ cao...

Bốn là, công tác tham mưu các vấn đề pháp lý và tham gia tố tụng. Trong thời gian qua (từ 2013 – 2018), do chưa phát sinh tình hình người dân khiếu kiện các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên nên tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của các CQCM chưa thực hiện công tác tham mưu cho lãnh đạo CQCM các vấn đề pháp lý khi tham gia tố tụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, trong kế hoạch về công tác pháp chế hằng năm của các CQCM được đội ngũ cán bộ pháp chế tham mưu cho cơ quan luôn có các nội dung về hoạt động phối hợp giữa tổ chức pháp chế/cán bộ pháp chế của CQCM với các phòng, cơ quan, đơn vị trực thuộc CQCM có liên quan, đặc biệt là đội ngũ thanh tra chuyên ngành của cơ quan trong việc triển khai thực hiện công tác này theo đúng quy định của pháp luật. Hiện nay, công tác tham mưu các vấn đề pháp lý

và tham gia tổ tụng được đội ngũ cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên triển khai thực hiện chủ yếu bằng các hình thức như: tham gia ý kiến về mặt pháp lý đối với việc xử lý các vấn đề trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương hay có ý kiến về mặt pháp lý đối với các quyết định, văn bản chỉ đạo, điều hành quan trọng của thủ trưởng CQCM hoặc phối hợp với các cơ quan, đơn vị có liên quan tham gia xử lý, đề xuất, kiến nghị các biện pháp phòng ngừa, khắc phục hậu quả các vi phạm pháp luật, nội quy, quy chế theo sự phân công của thủ trưởng CQCM.

Năm là, công tác kiểm soát TTHC. Thực hiện Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát thủ tục hành chính, Quyết định số 08/QĐ-TTg ngày 06/01/2015 của Thủ tướng Chính phủ về Kế hoạch đơn giản hóa TTHC trọng tâm năm 2015 của UBND tỉnh Phú Yên, UBND tỉnh đã chỉ đạo các CQCM thuộc UBND tỉnh, triển khai thực hiện việc rà soát TTHC. Năm 2015, hoạt động triển khai rà soát toàn bộ TTHC được áp dụng trên địa bàn tỉnh; tuy nhiên, hầu hết các đơn vị đều thống nhất giữ nguyên các thủ tục, không có kiến nghị sửa đổi. Năm 2016 được chọn là “Năm Doanh nghiệp Phú Yên” nên UBND Tỉnh đã tập trung chỉ đạo đẩy mạnh cải cách TTHC, rút ngắn khoảng 35-50% thời gian giải quyết TTHC so với quy định của Trung ương đối với các thủ tục liên quan đến hoạt động sản xuất, kinh doanh và đầu tư của doanh nghiệp. Các CQCM đã rà soát, tham mưu UBND tỉnh Phú Yên ban hành Quyết định công bố TTHC chuẩn hóa. Tính đến ngày 10/6/2018, cả 14 CQCM thuộc UBND Tỉnh đều đã hoàn thành công tác chuẩn hóa, các cơ quan này đã ban hành quyết định công bố theo bộ thủ tục chuẩn hóa của các Bộ, ngành Trung ương với 1.428 thủ tục được chuẩn hóa thuộc thẩm quyền giải quyết thuộc thẩm quyền giải quyết của các sở, ban, ngành (Nguồn <http://thutuchanhchinh.phuyen.gov.vn/>). Đến nay, công tác kiểm soát TTHC của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên đã dần đạt được các mục tiêu và kế hoạch đề ra, góp phần hướng đến mục tiêu chung là xây dựng một nền hành chính nhà nước hoạt động hiệu quả và chuyên nghiệp; đơn giản hóa các TTHC để tạo môi trường thông thoáng, lành mạnh cho hoạt động kinh doanh và đời sống người dân.

2.3. Đánh giá chung về hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh Phú Yên

2.3.1. Kết quả đạt được

Qua 05 năm triển khai thực hiện Nghị định số 55/2011/NĐ-CP (từ 2013 – 2018), nhờ có sự quan tâm, chỉ đạo sâu sát của các cấp, các ngành, HĐPC của CQCM trên địa bàn tỉnh Phú Yên đã đạt nhiều kết quả tích cực. Có thể nói, trong quá trình triển khai trên thực tế đã chứng minh vai trò hết sức quan trọng của HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh trong việc góp phần nâng cao hiệu quả, hiệu lực hoạt động của bộ máy nhà nước; giúp cho việc thực thi pháp luật ở địa phương nghiêm chỉnh, kịp thời và mang lại hiệu quả kinh tế - xã hội thiết thực. Mặc dù đây là nhiệm vụ phức tạp, chưa có nhiều kinh nghiệm thực tiễn nhưng dưới sự chỉ đạo quyết liệt của UBND tỉnh Phú Yên, sự phối hợp giữa các sở, ngành của tỉnh; đặc biệt là vai trò của cán bộ pháp chế, HĐPC của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên trong thời gian qua đã đạt được những kết quả đáng ghi nhận; cụ thể như sau:

Một là, trước yêu cầu của công cuộc cải cách hành chính nhà nước và tình hình khó khăn về biên chế cán bộ của địa phương đã tác động không nhỏ đến việc thành lập tổ chức pháp chế và biên chế chuyên trách cho công tác pháp chế theo quy định của Nghị định số 55/2011/NĐ-CP nhưng cho đến nay, trong tổng số 14 CQCM thuộc UBND cấp tỉnh đã có 10 đơn vị bố trí cán bộ chuyên trách pháp chế, đa số các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên bố trí công chức chuyên trách hoặc kiêm nhiệm pháp chế thuộc bộ phận Thanh tra sở hoặc Văn phòng sở. Như vậy, mặc dù trong điều kiện khó khăn về biên chế nhưng các CQCM trên địa bàn Tỉnh đã tích cực, chủ động trong việc bố trí cán bộ pháp chế chuyên trách, hoặc kiêm nhiệm để thực hiện HĐPC; nhờ đó, đội ngũ cán bộ chuyên trách pháp chế trên địa bàn tỉnh cơ bản đã được hình thành, củng cố về mặt số lượng và chất lượng nên đã đảm bảo thực hiện cơ bản các chức năng, nhiệm vụ pháp chế của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên.

Hai là, Sở tư pháp tỉnh Phú Yên với vai trò là cơ quan được giao nhiệm vụ giúp UBND tỉnh Phú Yên quản lý nhà nước về công tác pháp chế đã có nhiều nỗ

lực để HĐPC của CQCM trên địa bàn tỉnh được thực hiện kịp thời, đồng bộ, mang lại kết quả cao. Trong những năm qua, Sở Tư pháp tỉnh đã tích cực, chủ động trong việc chủ trì, phối hợp với các CQCM giúp UBND Tỉnh quản lý công tác pháp chế tại địa phương; kịp thời hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện HĐPC tại một số cơ quan, đơn vị; lồng ghép tổ chức nhiều cuộc tập huấn, tọa đàm cho cán bộ pháp chế, báo cáo kịp thời công tác pháp chế theo định kỳ, hoặc theo yêu cầu đột xuất của Bộ Tư pháp. Sở Tư pháp tỉnh cũng đã xác định vai trò phối hợp với các sở, ngành là rất quan trọng; trong đó lực lượng cán bộ pháp chế giữ vai trò then chốt, là cầu nối không thể thiếu trong phối hợp thực hiện HĐPC ở địa phương nên đã tham mưu cho UBND Tỉnh kiện toàn lại đội ngũ cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND tỉnh với 14 đồng chí, trong đó có 13 người có trình độ cử nhân Luật, 01 người có trình độ cử nhân chuyên ngành khác. Nhìn chung, về chất lượng, đội ngũ pháp chế các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên có kiến thức và trình độ chuyên môn phù hợp với HĐPC.

Ba là, tuy hiện tại Tỉnh chưa thành lập được Phòng Pháp chế tại các CQCM theo quy định nhưng trong thời gian qua, đội ngũ cán bộ pháp chế đã nỗ lực trong công tác nên có nhiều đóng góp quan trọng trong HĐPC của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên; trong đó, có một số hoạt động tiêu biểu sau:

+ Trong công tác soạn thảo văn bản QPPL, hàng năm, đội ngũ cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND Tỉnh đã tham mưu, đề xuất lãnh đạo CQCM dự kiến các văn bản QPPL của ngành cần tham mưu ban hành trong năm để đưa vào chương trình xây dựng văn bản của HĐND, UBND tỉnh. Việc đề xuất này của cán bộ pháp chế đã đem lại hiệu quả tích cực, phần lớn các văn bản do cán bộ pháp chế đề xuất đều được HĐND, UBND tỉnh ban hành; qua đó góp phần nâng cao hiệu quả công tác quản lý nhà nước của từng ngành, từng lĩnh vực ở địa phương, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Bên cạnh đó, đội ngũ cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND Tỉnh đã cố gắng chủ động hơn trong việc chủ trì soạn thảo hoặc phối hợp soạn thảo các văn bản QPPL do các phòng chuyên môn phụ trách và thực hiện việc gửi lấy ý kiến thẩm định của Sở Tư pháp trước khi trình

HĐND, UBND tỉnh xem xét, quyết định theo đúng quy định; đồng thời, tích cực tham gia đóng góp ý kiến cho các dự thảo văn bản QPPL của địa phương và các văn bản QPPL của Trung ương gửi lấy ý kiến của đơn vị.

+ Trong công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL, đội ngũ cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND Tỉnh đã kịp thời phát hiện những quy định pháp luật còn nhiều khiếm khuyết, mâu thuẫn, chồng chéo, lạc hậu, không khả thi hoặc gây bất lợi, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích chính đáng của người dân trên địa bàn tỉnh được quy định tại các văn bản QPPL thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của cơ quan mình; đồng thời, tập hợp tất cả các quy định pháp luật còn hiệu lực hiện đang nằm tản mạn trong nhiều văn bản QPPL khác nhau để sắp xếp, hệ thống hóa nhằm đảm bảo tính minh bạch trong hệ thống văn bản QPPL của địa phương. Trên cơ sở công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL, cán bộ pháp chế đã tham mưu cho lãnh đạo CQCM đề xuất, kiến nghị với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền để sửa đổi, bổ sung, thay thế các văn bản QPPL không còn phù hợp nhằm tiến tới một hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, minh bạch, khả thi, có tính hiệu quả cao trong việc phục vụ đắc lực cho sự nghiệp phát triển của đất nước trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế. Bên cạnh đó, công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL còn giúp kiểm soát hiệu lực của văn bản; đồng thời giúp cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành các văn bản QPPL có tính khả thi và thuận lợi trong quá trình áp dụng, thực thi trên thực tế; hạn chế được việc ban hành ra các văn bản QPPL có nội dung chung chung, xa rời cuộc sống, gây khó khăn, phiền hà cho người dân, doanh nghiệp và trở thành rào cản kìm hãm sự phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

+ Trong công tác PBGDPL, đội ngũ cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND Tỉnh đã căn cứ vào nhiệm vụ chính trị và tình hình cụ thể để triển khai phổ biến các văn bản QPPL của Trung ương, của HĐND, UBND tỉnh Phú Yên phù hợp với nhu cầu từng đối tượng, địa bàn; ví dụ: địa bàn miền núi tập trung triển khai Luật Bảo vệ và phát triển rừng; địa bàn có nhiều khu công nghiệp, khu chế xuất quan tâm phổ biến pháp luật lao động; giải quyết tranh chấp lao động... Các văn bản

QPPL do chính quyền địa phương ban hành cũng được cán bộ pháp chế quan tâm phổ biến nhiều hơn so với trước đây; hoạt động phổ biến các nội dung pháp luật cũng gắn với các sự kiện chính trị, kinh tế, văn hóa quan trọng của đất nước và địa phương (bầu cử đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, các lễ hội lớn, hội nghị quốc tế lớn diễn ra tại Việt Nam). Bên cạnh đó, việc lồng ghép nội dung pháp luật với quy ước, hương ước, luật tục tiến bộ cũng được tỉnh Phú Yên coi trọng.

2.3.2. Hạn chế

Bên cạnh những kết quả đạt được, HĐPC của CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên vẫn còn bộc lộ một số hạn chế như sau:

Một là, hạn chế tồn tại do những bất cập về thể chế. Hiện nay, trong các văn bản QPPL liên quan đến HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh đang còn tồn tại nhiều bất cập nên đã ảnh hưởng lớn đến chất lượng của HĐPC. Trong thời gian qua, việc ban hành các văn bản liên quan đến HĐPC của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh chưa được nhìn nhận một cách tổng thể, nhiều văn bản chưa quy định hoặc có quy định nhưng vừa thiếu lại vừa yếu về các điều kiện đảm bảo thi hành pháp luật; cơ chế kiểm tra, theo dõi; đánh giá tác động kinh tế - xã hội nên tính liên kết giữa các quy định và việc bảo đảm thi hành không cao. Một số quy định của pháp luật chưa gắn với việc quản lý thi hành pháp luật, do đó, làm cho các quy định của pháp luật về HĐPC không những chưa phản ánh đầy đủ, kịp thời nhu cầu thực tiễn mà còn khó có khả năng dự báo, định hướng điều chỉnh những vấn đề phát sinh trong thực tiễn triển khai HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Dưới đây là một số bất cập về thể chế như vậy, cụ thể như sau:

+ Nghị định 55/2011/NĐ-CP được Chính phủ ban hành từ ngày 04/7/2011 cho đến nay đã được 08 năm nhưng vẫn chưa có văn bản hướng dẫn cụ thể về việc thành lập và giao biên chế cho mô hình Phòng Pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh.

+ Bộ Nội vụ và một số Bộ, ngành ban hành các thông tư, thông tư liên tịch hướng dẫn về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các CQCM ở địa phương nhưng không có mô hình Phòng Pháp chế; cụ thể: 05 Thông tư và Thông tư

liên tịch giữa Bộ Nội vụ với các Bộ: Nội vụ, Khoa học và Công nghệ, Xây dựng, Lao động - Thương binh và Xã hội, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chỉ quy định HĐPC là một trong những nhiệm vụ của Văn phòng Sở; 06 Thông tư liên tịch với các Bộ: Công Thương, Tài chính, Kế hoạch và Đầu tư, Thông tin và Truyền thông, Tài nguyên và Môi trường, Y tế cũng chỉ quy định một số nhiệm vụ của HĐPC nhưng không quy định HĐPC thuộc phòng chuyên môn nào; chỉ có 02 Thông tư liên tịch giữa Bộ Nội vụ với Bộ Giao thông vận tải và Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch là quy định ghép Phòng Pháp chế với các phòng khác với tên gọi: Phòng An toàn - Pháp chế ở Sở Giao thông vận tải và Phòng Tổ chức - Pháp chế ở Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch nên khi các CQCM tham mưu UBND Tỉnh ban hành văn bản quy định về chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức đã bỏ hẳn mô hình Phòng Pháp chế trong cơ cấu của cơ quan mình.

+ Một số chủ trương, chính sách của Đảng, nhà nước về tinh giản biên chế, tinh gọn bộ máy và chính sách tiền lương được ban hành sau Nghị định số 55/2011/NĐ-CP như: Kết luận số 63-KL/TW ngày 27/5/2013 của Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa XI một số vấn đề về cải cách chính sách tiền lương, bảo hiểm xã hội, trợ cấp ưu đãi người có công và định hướng cải cách chính sách đến năm 2020, theo đó, từ nay đến khi Trung ương thông qua Đề án cải cách tiền lương không bổ sung các loại phụ cấp ưu đãi, trách nhiệm, đặc thù theo ngành, nghề; Kết luận số 64-KL/TW ngày 28/5/2013 của Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa XI một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở, Nghị quyết số 53/2013/QH13 ngày 11/11/2013 của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2014, trong đó nêu rõ từ nay đến năm 2016, về cơ bản giữ ổn định cơ cấu tổ chức Chính phủ và tổ chức CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện và tiếp tục thực hiện chủ trương tinh giản biên chế, từ nay đến năm 2016 cơ bản không tăng tổng biên chế của cả hệ thống chính trị (trừ trường hợp lập thêm tổ chức hoặc được giao nhiệm vụ mới).

+ HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là hoạt động phức tạp nên gây

hiều áp lực đối với cán bộ pháp chế là người trực tiếp thực hiện. Tuy nhiên, cho đến nay vẫn chưa có văn bản hướng dẫn quy định cụ thể chính sách hưởng phụ cấp ưu đãi theo nghề cho công chức, cán bộ và viên chức pháp chế theo quy định tại Khoản 2 Điều 12 Nghị định số 55/2011/NĐ-CP nhằm khuyến khích, động viên và thu hút những người có trình độ, chuyên môn làm công tác pháp chế lâu dài.

Hai là, khó khăn, vướng mắc phát sinh trong tổ chức và hoạt động của tổ chức pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Trong điều kiện thực hiện cải cách hành chính nhà nước và khoán chi hành chính như hiện nay đã làm cho một số CQCM chậm bố trí, sắp xếp công chức chuyên trách đảm nhiệm công tác pháp chế; mặc dù đã qua 05 năm thực hiện HĐPC nhưng vẫn còn một số ít CQCM thuộc UBND Tỉnh bố trí, phân công cán bộ, công chức, nhân viên kiêm nhiệm công tác pháp chế. Mặt khác, các CQCM do không thành lập được Phòng Pháp chế nên phải sắp xếp, bố trí tổ chức HĐPC của cơ quan mình thuộc các bộ phận khác nhau trong cơ quan nên dẫn đến HĐPC của các CQCM thuộc UBND Tỉnh còn thiếu tính đồng bộ, thống nhất.

Ba là, khó khăn, vướng mắc trong thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức pháp chế. Trong thực tế, đối với tổ chức pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được giao thực hiện các nhiệm vụ như: chủ trì hoặc phối hợp với các đơn vị liên quan chuẩn bị hồ sơ dự thảo văn bản QPPL liên quan đến ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương để trình thủ trưởng CQCM đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia góp ý hoặc đề nghị Sở Tư pháp thẩm định, trình Chủ tịch UBND cấp tỉnh; chủ trì hoặc tham gia soạn thảo các văn bản QPPL theo sự phân công của thủ trưởng cơ quan; tham gia ý kiến đối với dự thảo văn bản QPPL do các đơn vị khác soạn thảo trước khi trình thủ trưởng cơ quan xem xét, quyết định việc đề nghị Sở Tư pháp thẩm định. Tuy nhiên, theo chúng tôi, các quy định trên chưa phù hợp với thực tiễn; bởi vì thực tế cho thấy, không chỉ tổ chức pháp chế của CQCM có trách nhiệm thực hiện các nhiệm vụ nêu trên, mà cần phải có thêm Phòng Thanh tra, Pháp chế của các chi cục, cơ quan, đơn vị trực thuộc các CQCM (ví dụ như Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có các chi cục trực thuộc Sở; theo đó, trong các chi cục có Phòng Thanh tra, Pháp chế) thực hiện các nhiệm vụ này ở mức độ ban đầu (nhất là

khi các văn bản QPPL được giao cho các đơn vị này chủ trì soạn thảo) trước khi gửi cho tổ chức pháp chế của CQCM thực hiện tiếp. Ngoài ra, quy định phải có ý kiến pháp lý của cán bộ pháp chế đối với các dự thảo văn bản QPPL trước khi trình thủ trưởng CQCM xem xét cũng không được các CQCM thực hiện nghiêm túc vì trên thực tế các đơn vị được CQCM giao chủ trì soạn thảo văn bản QPPL đã không hoặc rất ít khi thực hiện việc xin ý kiến pháp lý của cán bộ pháp chế trước, trong và sau giai đoạn soạn thảo văn bản QPPL mà thường là trình trực tiếp lên thủ trưởng CQCM sau khi đã soạn thảo xong. Trong công tác kiểm tra và xử lý các văn bản QPPL, một bộ phận không nhỏ cán bộ pháp chế còn hạn chế về kỹ năng kiểm tra, xử lý các văn bản QPPL có dấu hiệu trái pháp luật vì chưa được đào tạo về kỹ năng này và chưa có một hệ thống các cơ sở dữ liệu chuyên dùng của Trung ương cũng như địa phương để phục vụ cho công tác kiểm tra, xử lý văn bản QPPL. Việc thực hiện công tác hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp, theo dõi tình hình thi hành pháp luật, công tác bồi thường nhà nước hiện nay vẫn còn đang là những công tác mới và khó, mặc dù, Bộ Tư pháp, Sở Tư pháp tỉnh đã mở nhiều lớp tập huấn, hướng dẫn, song cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND Tỉnh vẫn gặp nhiều khó khăn, lúng túng về chuyên môn, nghiệp vụ khi thực hiện công tác này. Đối với công tác tuyên truyền, PBGDPL, dù Tỉnh đã triển khai mạnh mẽ; song chất lượng và hiệu quả mà công tác này mang lại chưa thực sự đồng đều, có lúc, có nơi pháp luật vẫn chưa thực sự đi vào cuộc sống; nguyên nhân là vì nguồn nhân lực để thực hiện công tác này hiện nay so với nhu cầu thực tế vẫn còn mỏng, do đó các cơ quan, ban ngành mới chỉ đáp ứng được một phần nhu cầu cần được tuyên truyền, PBGDPL của nhân dân trên địa bàn tỉnh.

Tiểu kết chương 2

Qua 05 năm triển khai thực hiện Nghị định số 55/2011/NĐ-CP ở các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên; nhìn chung, HĐPC của CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên đã phát huy được vai trò tích cực của mình trên tất cả các lĩnh vực thuộc phạm vi, chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của các CQCM. Kết quả HĐPC của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên đã tạo thuận lợi cho việc thực hiện nhiệm vụ

phát triển kinh tế-xã hội, nâng cao ý thức tôn trọng pháp luật của các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật; góp phần tăng cường pháp chế XHCN, xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân tại địa phương. Có được kết quả trên là nhờ sự quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo của các cấp ủy, chính quyền, thủ trưởng các cơ quan, đơn vị trong công tác củng cố, nâng cao chất lượng hoạt động của tổ chức pháp chế ở các CQCM thuộc UBND Tỉnh, trong đó có việc chuẩn hóa các điều kiện, tiêu chuẩn về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của cán bộ pháp chế theo đúng quy định của Nghị định số 55/2011/NĐ-CP và tăng cường đầu tư cơ sở vật chất, phương tiện công tác và các điều kiện cần thiết khác phục vụ cho HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Cùng với đó, vai trò đầu mối chủ trì, tập hợp lực lượng pháp chế của Sở Tư pháp đối với các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên cũng được phát huy tốt nên đã dần tạo ra được sự phối hợp, thống nhất giữa các CQCM với nhau và với Sở Tư pháp trong quá trình thực hiện nhiệm vụ.

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, HĐPC của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên vẫn tồn tại một số hạn chế, bất cập nhất định. Nổi bật là việc kiện toàn tổ chức pháp chế của các CQCM vẫn còn gặp nhiều khó khăn. Cho đến nay, địa phương vẫn chưa kiện toàn được tổ chức pháp chế ở các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh nên đã gây ra nhiều khó khăn cho đội ngũ cán bộ pháp chế trong quá trình thực hiện nhiệm vụ được giao; làm ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng và hiệu quả của HĐPC đối với các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến những bất cập, hạn chế trên; song nguyên nhân chủ yếu là do các văn bản QPPL hướng dẫn về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh không quy định việc thành lập Phòng Pháp chế trong cơ cấu tổ chức của các CQCM nên đã gây lúng túng cho tỉnh Phú Yên, trực tiếp gây xáo trộn, biến động đến HĐPC của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên. Bên cạnh đó, khối lượng nhiệm vụ trên các mặt công tác của HĐPC ngày càng nhiều, trong khi nguồn lực của Tỉnh về bộ máy, cán bộ, kinh phí để triển khai còn hạn chế cũng đã làm giảm đi tính chủ động trong việc triển khai HĐPC ở các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên.

CHƯƠNG 3

GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG PHÁP CHẾ CỦA CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP TỈNH TỪ THỰC TIỄN TỈNH PHÚ YÊN

3.1. Nhu cầu tăng cường pháp chế trong hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp Tỉnh từ thực tiễn Phú Yên

UBND cấp tỉnh và các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là những cơ quan có quan hệ gắn bó chặt chẽ với nhân dân, chịu trách nhiệm trực tiếp quản lý các lĩnh vực ở địa phương. So với các cơ quan nhà nước ở Trung ương, cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương cũng như các cơ quan bảo vệ pháp luật ở địa phương (Toà án và Viện kiểm sát) thì HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được tiến hành một cách trực tiếp, cụ thể, thường xuyên, liên tục hơn và đã được ghi nhận cụ thể trong văn bản QPPL (Nghị định 55/2011/NĐ-CP của Chính phủ). Sở dĩ nói HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là trực tiếp nhất vì chức năng, nhiệm vụ và hoạt động của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được quyết định bởi chức năng trực tiếp tổ chức và quản lý nhà nước trên các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá - xã hội, an ninh - quốc phòng, trật tự - an toàn xã hội ở địa phương. Để bảo đảm củng cố pháp chế ở địa phương, trước hết chính các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh và đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan đó phải là những nhân tố đi đầu trong việc chấp hành nghiêm chỉnh các quy định của Hiến pháp, Luật và các văn bản QPPL của các cơ quan nhà nước cấp trên, cũng như các nghị quyết và quyết định của HĐND, UBND cấp tỉnh trong tổ chức và hoạt động của mình. Hơn nữa, cùng với cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh còn chịu trách nhiệm chính trong việc áp dụng các biện pháp và tạo mọi điều kiện cần thiết để các cơ quan, tổ chức và các cá nhân trên địa bàn tỉnh thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật. Hoạt động bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh ở các địa phương luôn gắn liền với chức năng quản lý chuyên môn đối với các lĩnh vực của đời sống xã hội ở địa phương – vốn là

chức năng chủ yếu của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Thực tế cho thấy, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh còn mang tính cụ thể hơn so với các cơ quan nhà nước ở Trung ương và cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương vì trên cơ sở các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, Hiến pháp, luật, văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên hay nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, quyết định của UBND cấp tỉnh thì các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có nhiệm vụ phải tiến hành các biện pháp triển khai thực hiện một cách chủ động, sáng tạo, phù hợp với điều kiện đặc thù của địa phương mình thì mới đạt được hiệu quả cao nhất. Do đó, nên một trong các biện pháp chính thường được các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh triển khai chính là công tác tham mưu cho cơ quan có thẩm quyền ban hành các văn bản QPPL nhằm cụ thể hoá, chi tiết hoá các văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên, các nghị quyết, chính sách của HĐND cấp tỉnh; hoặc có thể là biện pháp ban hành các văn bản hành chính để phân công, giao nhiệm vụ cụ thể cho từng đơn vị, cá nhân có liên quan triển khai thực hiện các nhiệm vụ được cơ quan cấp trên giao cho CQCM tổ chức thực hiện.

Có thể thấy, hoạt động tham mưu ban hành văn bản QPPL và hoạt động trực tiếp ban hành các văn bản cá biệt đều là những hoạt động điển hình của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Mỗi năm, chỉ tính riêng hai hoạt động này, khối lượng công việc của các CQCM ở địa phương là rất lớn; trong đó, số lượng các văn bản QPPL do các CQCM tham mưu các cơ quan có thẩm quyền ban hành và số lượng các văn bản cá biệt do chính các CQCM trực tiếp ban hành là rất lớn; đặc biệt là trong tương quan so sánh với các cơ quan như Viện kiểm sát hay Toà án ở địa phương. Mặt khác, vốn dĩ bản thân hoạt động quản lý nhà nước ở địa phương là rất phong phú vì hoạt động này bao gồm nhiều loại công việc cụ thể (có tên gọi) hoặc không cụ thể (không có tên gọi) và được diễn ra liên tục; cho nên, hệ thống các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh luôn được xem là các cơ quan có số lượng công việc lớn hơn gấp nhiều lần so với hệ thống các cơ quan nhà nước khác ở địa phương. Chính vì vậy, việc bảo đảm duy trì và thực hiện HĐPC đối với các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là một nhiệm vụ quan trọng, có tính tất yếu, không thể tách rời với chức năng,

nhệm vụ và hoạt động quản lý của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Do đó, trong hoạt động của mình, các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh đòi hỏi HĐPC phải được tiến hành một cách thường xuyên, liên tục nhất; bởi vì trong phạm vi thẩm quyền của mình, các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có trách nhiệm luôn phải hoạt động thường xuyên, liên tục, hàng ngày để theo dõi, nắm bắt sát sao, đầy đủ tình hình phát sinh trong phạm vi quản lý ngành tại địa phương; đáp ứng kịp thời với yêu cầu và diễn biến nhanh chóng, phức tạp, đa dạng của hoạt động quản lý nhà nước.

Theo số liệu của Bộ Tư pháp, tính đến đầu năm 2017, tổng số người làm công tác pháp chế ở các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh trên phạm vi toàn quốc là 2.163 người, trong đó có 709 người được bố trí làm công tác pháp chế chuyên trách, 1.454 người kiêm nhiệm; theo đó, trong tổng số người làm công tác pháp chế có 1.027 người có trình độ cử nhân luật, chiếm 47%. Còn tại Phú Yên, con số đó lần lượt như sau: tổng số người làm công tác pháp chế ở 14 CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên là 14 người, trong đó có 10 người được bố trí làm công tác pháp chế chuyên trách, 04 người kiêm nhiệm và có tổng cộng 13 người có trình độ cử nhân luật, chiếm 93% [3]. Với những số liệu trên thì có thể thấy mạng lưới người làm công tác pháp chế ở các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh trên cả nước nói chung và ở tỉnh Phú Yên nói riêng đã dần được hình thành theo đúng lộ trình được đề ra; đặc biệt, HĐPC ở các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên đã xây dựng được một lực lượng cán bộ pháp chế tương đối đồng đều về chất lượng và ổn định về số lượng khi so sánh trên phạm vi cả nước. Đây được xem như là lực lượng quan trọng trong việc chủ trì, phối hợp với các đơn vị liên quan, giúp thủ trưởng các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên thực hiện 09 nhóm nhiệm vụ pháp chế lớn với 23 nhiệm vụ cụ thể được quy định tại Nghị định số 55/2011/NĐ-CP trong suốt thời gian qua. Qua đó, HĐPC đã góp phần đảm bảo nguyên tắc pháp quyền trong công tác tham mưu của CQCM cho UBND Tỉnh; tạo đà cho các CQCM đẩy mạnh cải cách TTHC, nâng cao chất lượng thực thi công vụ của cán bộ, công chức, viên chức để hướng đến nền hành chính phục vụ chuyên nghiệp, hiện đại. Bên cạnh đó, công tác xây dựng, thẩm định, kiểm tra văn bản QPPL được các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên thực hiện

bản, nền nếp hơn và từng bước đi vào chiều sâu nên có sự gắn kết hơn giữa xây dựng pháp luật và thực thi pháp luật; việc triển khai một số nhiệm vụ mới như theo dõi tình hình ban hành văn bản quy định chi tiết, kiểm soát TTHC, xử lý vi phạm hành chính đã có những kết quả bước đầu; công tác PBGDPL ngày càng đi vào thực chất, hiệu quả hơn với điểm nhấn là việc xây dựng “Tủ sách Pháp luật” và tổ chức các hoạt động hưởng ứng “Ngày Pháp luật” ở các cơ quan, đơn vị. Kết quả lớn nhất đạt được qua 05 năm triển khai thực hiện HĐPC ở các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên là đã làm giảm thiểu việc ban hành các VBQPPL có nội dung xa rời thực tiễn, góp phần đảm bảo tính thống nhất, khả thi của hệ thống pháp luật; góp phần tác động tích cực đến ý thức pháp luật của tổ chức, cá nhân; từ đó, tạo ra sự đột phá, sức lan tỏa tích cực và nhận được sự đồng thuận cao của nhân dân trên địa bàn tỉnh.

Bên cạnh những kết quả đã đạt được thì qua thực tiễn thực hiện HĐPC của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên có thể thấy hoạt động này vẫn còn một số bất cập, hạn chế như đã trình bày. Tuy nhiên, theo chúng tôi, với tầm quan trọng và sự cần thiết của HĐPC trong hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh thì những bất cập và hạn chế ấy không làm ảnh hưởng đến mục đích, ý nghĩa và nhu cầu cần thực hiện HĐPC tại các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh và chúng tôi tin rằng trong thời gian tới thì những tồn tại, bất cập đã được chỉ ra có thể khắc phục được bằng những giải pháp phù hợp nếu được thực hiện đồng bộ, theo đúng yêu cầu đặt ra.

3.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp Tỉnh từ thực tiễn tỉnh Phú Yên

3.2.1. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động pháp chế, tăng cường sự chỉ đạo của các cơ quan quản lý nhà nước đối với hoạt động của tổ chức pháp chế trong các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh

Thực chất của việc tăng cường HĐPC là tăng cường chế độ quản lý nhà nước, quản lý xã hội theo pháp luật và bằng pháp luật; trong đó, tiếp tục đẩy mạnh và nâng cao hiệu quả các công tác: xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật; tuyên truyền, PBGDPL; rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL. Hiện nay, đất nước ta bước vào thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế với

hiều thời cơ, thuận lợi và khó khăn, thách thức. Trong bối cảnh đó, yêu cầu, nhiệm vụ tiếp tục tăng cường HĐPC nhằm xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân là vô cùng cần thiết, góp phần thực hiện nhiệm vụ tiếp tục đổi mới, đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước trong giai đoạn hiện nay theo quan điểm của Đảng. Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội là vấn đề hết sức quan trọng ở nước ta trong giai đoạn hiện nay, bởi vì chỉ có như vậy mới bảo đảm “giữ vững bản chất giai cấp công nhân của nhà nước, bảo đảm mọi quyền lợi thuộc về nhân dân, đưa công cuộc đổi mới đi đúng định hướng XHCN” [13]. Trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, Đảng đã đề ra yêu cầu tăng cường pháp chế. Nghị quyết Đại hội lần thứ IX của Đảng là sự tiếp tục và phát triển hơn nữa đường lối đổi mới kinh tế, đổi mới quản lý nhà nước và tăng cường vai trò của pháp luật. Những đường lối, chính sách của Đảng là cơ sở lý luận cho sự nghiệp đổi mới nói chung và đổi mới, nâng cao vai trò của các cơ quan nhà nước trong đó có các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương đối với bảo đảm pháp chế. Nghị quyết Đại hội lần thứ IX của Đảng nêu rõ: “Phát huy dân chủ đi đôi với giữ vững kỷ luật, kỷ cương, tăng cường pháp chế, quản lý xã hội bằng pháp luật, tuyên truyền, giáo dục toàn dân, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật” [13].

Đảng đưa ra các chủ trương, định hướng trong phát triển kinh tế, xã hội làm cơ sở để Nhà nước xây dựng và ban hành pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật, tăng cường pháp chế. Do đó, để nâng cao hiệu quả HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh thì đòi hỏi cần phải tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với HĐPC, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát của Đảng về pháp chế, tăng cường công tác lãnh đạo của Đảng đối với công tác đào tạo bồi dưỡng cho đội ngũ cán bộ làm công tác pháp chế; bên cạnh đó, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong HĐPC còn thể hiện ở việc phát huy vai trò lãnh đạo, định hướng của Đảng đối với các tổ chức chính trị - xã hội trong hệ thống chính trị, đối với toàn xã hội trong việc tuyên truyền, PBGDPL, nâng cao ý thức pháp luật của nhân dân. Đồng thời, trong thời gian tới cần tiếp tục nâng cao chất lượng đường lối, chính sách của Đảng về pháp chế; đặc

biệt, cần tập trung cấp bách nghiên cứu xây dựng đề án thành lập tổ chức pháp chế ở các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh và củng cố kiện toàn các tổ chức pháp chế hiện đã được thành lập và đang hoạt động. Trong các chính sách, đường lối của Đảng về pháp chế phải chú trọng đến các yếu tố sau đây:

- *Một là*, cần đặc biệt coi trọng công tác cán bộ và công tác xây dựng Đảng trong các tổ chức pháp chế;

- *Hai là*, đảm bảo sự lãnh đạo của các cấp ủy Đảng trong công tác pháp chế, từ đó nâng cao nhận thức của các cấp lãnh đạo về vị trí, vai trò và tầm quan trọng của công tác pháp chế tại các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh;

- *Ba là*, quá trình thực hiện HĐPC đòi hỏi phải phân biệt rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức đảng với chính quyền để tránh hiện tượng bao biện, làm thay. Các tổ chức đảng cần gương mẫu, tiên phong trong cuộc đấu tranh nhằm bảo đảm nguyên tắc pháp chế trong tổ chức và hoạt động của mỗi bộ phận cấu thành hệ thống chính trị xã hội;

- *Bốn là*, tiếp tục thực hiện hiệu quả các Nghị quyết của Đảng liên quan đến công tác pháp chế, đặc biệt là Nghị quyết số 48-NQ/TW về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, đặt trong bối cảnh thực hiện chủ trương xây dựng, hoàn thiện pháp luật gắn với tổ chức thi hành hiệu quả pháp luật.

Trên cơ sở các định hướng chiến lược của Đảng, việc nâng cao vai trò của HĐPC ở các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là hết sức cần thiết vì mọi chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước muốn đi vào cuộc sống phụ thuộc rất lớn vào hiệu quả hoạt động của các CQCM ở địa phương. Khi vai trò của HĐPC ở các CQCM được bảo đảm và nâng cao thì sẽ củng cố và tăng cường mối quan hệ trách nhiệm qua lại giữa Nhà nước và công dân, tăng cường sự tham gia của nhân dân vào các hoạt động quản lý nhà nước và không ngừng thúc đẩy sự phát triển lành mạnh, đúng hướng của toàn xã hội; đây đều được xem là những cơ sở bảo đảm cho việc thực hiện quyền làm chủ của nhân dân để tiến tới xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân. Bên cạnh đó, HĐPC của

CQCM thuộc UBND cấp tỉnh còn có vai trò hết sức quan trọng trong việc xây dựng một nền hành chính trong sạch, hiện đại, có đủ năng lực và sử dụng đúng quyền lực để quản lý có hiệu lực và hiệu quả công việc của Nhà nước. Nói như vậy là vì, với chức năng của mình, có thể coi HĐPC chính là công cụ hữu hiệu giúp xây dựng, củng cố nếp sống và làm việc theo pháp luật, đồng thời dần nâng cao thái độ tận tụy phục vụ nhân dân trong đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, người lao động tại các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, để được như vậy, Nhà nước phải thể chế hóa kịp thời, đúng đắn, sáng tạo đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước thành pháp luật; đồng thời, tiếp tục hoàn thiện các văn bản pháp luật về tổ chức pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh để làm cơ sở cho tổ chức pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh hoạt động hiệu quả và phát huy hết vai trò của mình trong công tác quản lý nhà nước.

Hiện nay, Nghị định 55/2011/NĐ-CP đã phân nào thể chế hóa được các định hướng mà Nghị quyết số 48-NQ/TW về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 và Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XI đã xác định và càng phù hợp hơn trong bối cảnh thực hiện Nghị quyết Đại hội Đại hội XII của Đảng và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm 2016 - 2021 của đất nước với mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa mà Việt Nam đã lựa chọn. Đồng thời, các quy định của Nghị định số 55/2011/NĐ-CP cũng nhất quán với chủ trương của Ban Cán sự Đảng Chính phủ trong việc thực hiện Kế hoạch số 1141-KH/BCSĐCP ngày 11/11/2016 thực hiện Kết luận số 01-KL/TW của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 (giai đoạn 2016-2020); theo đó, “tiếp tục duy trì tổ chức pháp chế ở các Bộ, ngành, địa phương; đồng thời, căn cứ tình hình cụ thể của mỗi Bộ, ngành, địa phương để sắp xếp, bố trí, ổn định đội ngũ cán bộ bảo đảm đủ về số lượng, có trình độ, chất lượng phù hợp với yêu cầu của nhiệm vụ công việc”. Như vậy, để nâng cao hiệu quả HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh trong thời gian tới thì Chính phủ, các Bộ, ngành và địa phương cần tiếp tục tăng cường sự quan tâm, chỉ đạo đối với hoạt

động của tổ chức pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh tại các tỉnh, thành phố trên cả nước; trong đó, tập trung vào các vấn đề cơ bản sau đây:

Thứ nhất, tăng cường vai trò của Chính phủ, các Bộ, ngành và địa phương trong việc nâng cao hiệu quả HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh:

+ Tiếp tục chỉ đạo, quán triệt các quy định của Nghị định số 55/2011/NĐ-CP để có nhận thức đầy đủ, thống nhất về vị trí, vai trò HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Trong thời gian tới, một mặt cần tiếp tục quan tâm, tìm kiếm những giải pháp phù hợp để khắc phục những bất cập, tồn tại trong quá trình triển khai thực hiện Nghị định số 55/2011/NĐ-CP; mặt khác, cần huy động mọi nguồn lực để tiếp tục đẩy mạnh việc thực hiện HĐPC theo quy định tại Nghị định số 55/2011/NĐ-CP, đảm bảo Nghị định đạt được tính khả thi cao trong thực tế;

+ Các Bộ, ngành trung ương cần phối hợp chặt chẽ với Bộ Nội vụ trong việc ban hành văn bản hướng dẫn về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức pháp chế trong cơ cấu của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh;

+ Chính phủ chỉ đạo, thống nhất việc duy trì, củng cố tổ chức pháp chế ở các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh; thường xuyên đôn đốc, kiểm tra các địa phương trong việc củng cố, nâng cao năng lực cho tổ chức pháp chế và việc triển khai thực hiện HĐPC tại các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh;

+ Thực hiện các giải pháp nhằm tăng cường hơn nữa công tác phối hợp giữa các Bộ, ngành, địa phương và giữa các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh ở các địa phương trong tổ chức và thực hiện HĐPC.

Thứ hai, Bộ Tư Pháp với vai trò là cơ quan có trách nhiệm giúp Chính phủ thống nhất quản lý công tác pháp chế trong phạm vi cả nước; trong phạm vi chức năng của mình Bộ Tư Pháp cần thực hiện các giải pháp sau:

+ Quan tâm, thường xuyên ban hành các văn bản hướng dẫn về công tác pháp chế; kịp thời tháo gỡ khó khăn vướng mắc về thể chế, tạo điều kiện nâng cao hiệu lực hiệu quả hoạt động. Đồng thời, tiếp tục đưa ra các giải pháp củng cố kiện toàn, tăng cường các mặt hoạt động về pháp chế đủ mạnh để thực hiện các nhiệm vụ trong giai đoạn hiện nay;

+ Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành, địa phương kiểm tra công tác pháp chế trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý để nắm bắt kịp thời những khó khăn, vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo các địa phương chủ động phối hợp với các cơ quan hữu quan để chỉ đạo, kiểm tra việc thực hiện HĐPC tại địa phương mình để kịp thời nắm bắt những tồn tại, khó khăn, bất cập từ thực tiễn triển khai thực hiện HĐPC của địa phương mình;

+ Chủ trì phối hợp với các Bộ, ngành để hướng dẫn, bồi dưỡng kỹ năng chuyên môn nghiệp vụ pháp chế phù hợp với đặc thù của từng ngành; đồng thời thường xuyên đào tạo, bồi dưỡng nâng cao kiến thức, kỹ năng chuyên môn tư pháp cho đội ngũ cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh đảm bảo chuẩn hóa trình độ, năng lực cán bộ pháp chế đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ đặt ra theo quy định của Nghị định số 55/2011/NĐ-CP của Chính phủ.

3.2.2. Các giải pháp cụ thể

3.2.2.1. Đổi mới tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế ở các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh

Từ thực tiễn tổ chức bộ máy pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh như hiện nay cho thấy việc sắp xếp, bố trí tổ chức pháp chế của các CQCM còn tồn tại nhiều bất cập, có sự hạn chế trong công tác phối hợp giữa tổ chức pháp chế với các phòng chuyên môn, nghiệp vụ và các chi cục, cơ quan, đơn vị trực thuộc CQCM, dẫn đến hiệu quả phối hợp xử lý các nhiệm vụ pháp chế chưa cao. Bên cạnh đó, xuất hiện tình trạng các vấn đề pháp lý phát sinh trong hoạt động quản lý ngành của CQCM hầu như chưa lấy ý kiến tham mưu của cán bộ pháp chế ngay từ giai đoạn đầu nên nếu có sự cố hoặc sai sót xảy ra thì cán bộ pháp chế sẽ gặp rất nhiều khó khăn trong việc tìm kiếm giải pháp khắc phục hậu quả. Ngoài ra, hiện nay các CQCM đang có tâm lý muốn sử dụng công chức pháp chế vừa có trình độ, tiêu chuẩn theo quy định của Nghị định 55/2011/NĐ-CP lại vừa phải có thêm kiến thức chuyên ngành quản lý nhà nước của CQCM đó nên vô tình đã tạo ra lực cản đối với HĐPC của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh vì yêu cầu này tạo ra xung đột về lợi

ích cho cả hai phía: CQCM và cán bộ pháp chế. Do chưa thể có một phương án giải quyết thích hợp, thỏa đáng đối với yêu cầu trên, nên hiện tại cán bộ pháp chế của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh đang vừa phải “gồng mình” gánh vác các nhiệm vụ pháp chế nhưng lại vừa phải tự tìm kiếm phương thức hiệu quả để thực hiện nhiệm vụ pháp chế phù hợp với tính chất đặc thù của cơ quan chủ quan. Có thể nói, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh như hiện nay vừa có nét tương đồng với mô hình của một “Sở Tư pháp thu nhỏ” lại vừa phải giống như một phòng/ban chuyên môn có tính chất nghiên cứu, tổng hợp của UBND cấp tỉnh (ví dụ như Phòng Kiểm soát thủ tục hành chính, Phòng Kinh tế, Phòng Khoa giáo – Văn xã...) để đảm bảo bao quát đầy đủ các lĩnh vực phù hợp với đặc điểm và phạm vi quản lý của các CQCM ở địa phương. Do đó, để có thể khắc phục được các tồn tại, bất cập trên, theo chúng tôi cần tổ chức bộ máy Phòng Pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh theo hướng sau:

Thứ nhất, Phòng Pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh phải được tổ chức với tư cách là một phòng chuyên môn có tính chất độc lập tương đối và chỉ chịu trách nhiệm về hoạt động của mình trước Giám đốc Sở. Theo đó, về cơ cấu tổ chức của Phòng Pháp chế sẽ bao gồm các bộ phận nghiệp vụ được thành lập sao cho bám sát được các chức năng, nhiệm vụ trong hoạt động pháp chế của các CQCM được quy định của Nghị định 55/2011/NĐ-CP. Do đó, theo chúng tôi, có thể bố trí Phòng Pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh gồm có 03 bộ phận chính là:

+ Bộ phận thứ nhất là bộ phận nghiệp vụ văn bản: bộ phận này có chức năng xây dựng, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL, đây là bộ phận có tính chất hoạt động chuyên môn hóa;

+ Bộ phận thứ hai là bộ phận hỗ trợ pháp lý: bộ phận này thực hiện các nhiệm vụ hỗ trợ pháp lý, PBGDPL và kiểm soát TTHC; đây là bộ phận cần có thêm kiến thức chuyên ngành phù hợp với đặc thù của cơ quan công tác vì bộ phận này thực hiện các nhiệm vụ có liên quan đến hỗ trợ doanh nghiệp và người dân;

+ Bộ phận thứ ba là bộ phận tham mưu xử lý các vấn đề pháp luật: bộ phận này có chức năng phân tích, xử lý các tình huống pháp lý trên cơ sở thực hiện công

tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật và kiểm tra việc thực hiện pháp luật của CQCM để từ đó tham mưu cho lãnh đạo CQCM các giải pháp giải quyết các vấn đề pháp lý, trong tham gia tố tụng hoặc công tác bồi thường nhà nước; đồng thời, bộ phận này còn thực hiện công tác thi đua, khen thưởng trong HĐPC. Do bộ phận này thực hiện nhiệm vụ tham mưu các vấn đề pháp lý chuyên sâu, trực tiếp nên cần người có nhiều kinh nghiệm trong công tác pháp chế đảm nhiệm.

Để các bộ phận này có thể phối hợp nhịp nhàng, thực hiện tròn trịa nhiệm vụ của mình thì về tổ chức nhân sự của Phòng Pháp chế nên bố trí như sau:

- + Trưởng Phòng Pháp chế sẽ phụ trách chung các hoạt động của phòng, cụ thể trưởng phòng chịu trách nhiệm điều hành, chỉ đạo tổ chức thực hiện các nhiệm vụ của phòng và chịu trách nhiệm trước Ban Giám đốc Sở về mọi hoạt động của Phòng Pháp chế;

- + Phụ trách các bộ phận là trưởng bộ phận; trưởng các bộ phận chịu trách nhiệm điều hành, tổ chức thực hiện nhiệm vụ của bộ phận mình phụ trách. Trưởng bộ phận báo cáo trực tiếp cho trưởng phòng và chịu trách nhiệm về mọi hoạt động của bộ phận trước trưởng phòng. Theo đó, trưởng bộ phận tham mưu xử lý các vấn đề pháp luật đồng thời là phó phòng; phó phòng có thể thay mặt trưởng phòng giải quyết các công việc của phòng khi trưởng phòng đi vắng và chịu trách nhiệm trước trưởng phòng và Ban Giám đốc Sở;

- + Các chuyên viên của Phòng Pháp chế làm việc theo chế độ độc lập, báo cáo trực tiếp cho trưởng các bộ phận, nếu chưa thể thống nhất với ý kiến và quan điểm của trưởng bộ phận thì có thể báo cáo trực tiếp với trưởng Phòng Pháp chế; đồng thời, chuyên viên của Phòng Pháp chế phải chịu trách nhiệm về công việc được giao trước trưởng bộ phận và trưởng phòng.

Thứ hai, đối với những CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có phạm vi quản lý chuyên ngành rộng, trải dài trên nhiều lĩnh vực khác nhau; chẳng hạn như Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có các chi cục trực thuộc và tổ chức bộ máy của các chi cục này phải có phòng chuyên môn nghiệp vụ thực hiện lĩnh vực pháp chế [2, Khoản 3 Điều 3]. Do đó, đối với mô hình tổ chức pháp chế của Sở Nông

ng nghiệp và Phát triển nông thôn và các CQCM khác có cơ cấu tổ chức tương tự thì cần bố trí nhân sự thực hiện HĐPC theo hướng mỗi chi cục trực thuộc Sở cần có một công chức pháp chế hoạt động chuyên trách có trình độ cử nhân luật (tương tự như tiêu chuẩn hiện nay đối với các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh). Có thể bố trí công chức thực hiện công tác pháp chế này làm việc tại các phòng chuyên môn hoặc Phòng Thanh tra của chi cục. Mục đích là giúp cho cán bộ pháp chế của các đơn vị có thể theo dõi, nắm bắt cụ thể tình hình hoạt động của đơn vị để có thể hỗ trợ cho Phòng Pháp chế của CQCM các vấn đề liên quan đến chuyên môn thuộc phạm vi ngành quản lý. Đặc biệt, công chức pháp chế của các chi cục trực thuộc Sở phải được công tác tại Phòng Pháp chế của CQCM trong một thời gian nhất định trước hoặc sau khi đảm nhận công tác pháp chế tại các chi cục. Sở dĩ cần đặt ra điều kiện như vậy là vì đặc thù HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh; cụ thể là đối với HĐPC của các CQCM mang tính chất đặc thù do việc sáp nhập các ngành khác nhau về một đầu mối quản lý như Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thì đòi hỏi cán bộ pháp chế ngoài việc cần có trình độ cử nhân luật và chuyên môn pháp chế thì còn phải am hiểu các lĩnh vực chuyên môn thuộc phạm vi của ngành mình quản lý; do đó, việc luân chuyển công tác cán bộ pháp chế thường xuyên, qua lại giữa các chi cục và Phòng Pháp chế của CQCM sẽ giúp khắc phục nhược điểm này. Bên cạnh đó, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh còn có nhiệm vụ rà soát các văn bản QPPL trong các lĩnh vực thuộc phạm vi ngành quản lý mà một số ngành như Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, ngành Tài nguyên và Môi trường có phạm vi quản lý rất rộng và phức tạp nên đòi hỏi cán bộ pháp chế phải có thời gian trải nghiệm thực tế để đúc rút kinh nghiệm thực tiễn của hoạt động quản lý nhà nước trong từng lĩnh vực cụ thể mà các ngành trên quản lý. Đồng thời, trong HĐPC của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh hiện nay có thêm nhiệm vụ kiểm soát TTHC; thông thường, các TTHC của các ngành trên được phát sinh và thực hiện thường xuyên ở cấp độ chi cục; do đó, nếu bố trí công chức pháp chế làm việc tại các chi cục trực thuộc Sở thì có thể giúp các chi cục thực hiện tốt nhiệm vụ kiểm soát TTHC cũng như các công tác hành chính khác như tổng hợp, xây dựng kế hoạch, báo cáo,... Có một thực tế là người làm công tác pháp chế có thể làm tốt công tác

hành chính còn người làm hành chính thì khó, thậm chí không thể đảm nhiệm được công tác pháp chế nên với cách sắp xếp như trên sẽ vừa giúp tinh gọn bộ máy lại vừa tinh giản được biên chế ở các cơ quan, đơn vị trực thuộc CQCM.

Ngoài ra, để quản lý tốt đội ngũ công chức làm công tác pháp chế ở các chi cục (hoặc một số cơ quan, đơn vị trực thuộc khác) thì cần sắp xếp, tổ chức để cho công chức làm công tác pháp chế của chi cục vừa chịu sự phụ thuộc về mặt quản lý hành chính của thủ trưởng chi cục lại vừa phụ thuộc vào sự quản lý chuyên môn của Phòng Pháp chế của CQCM; mục đích là nhằm ràng buộc tính trách nhiệm của công chức pháp chế trong việc chịu trách nhiệm về tình hình HĐPC của chi cục trước thủ trưởng chi cục và trưởng phòng pháp chế (Chi tiết tổ chức bộ máy pháp chế theo hướng đổi mới của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được khái quát theo sơ đồ tại Phụ lục 4).

Thứ ba, UBND cấp tỉnh chỉ đạo cho Sở Tư pháp tỉnh và Sở Nội vụ tỉnh nghiên cứu đề án thành lập một mô hình liên kết tổ chức pháp chế của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, ví dụ như mô hình “Câu lạc bộ Pháp chế”; theo đó “Câu lạc bộ pháp chế” sẽ là một mô hình tổ chức phi lợi nhuận (không phải là một đơn vị sự nghiệp hay tổ chức xã hội – nghề nghiệp có tư cách pháp nhân) với thành phần gồm có các hội viên chủ yếu là đội ngũ cán bộ pháp chế của 14 CQCM thuộc UBND cấp tỉnh và các doanh nghiệp nhà nước; bên cạnh đó có thể là các luật sư, người làm công tác pháp chế ở các doanh nghiệp tư nhân hoặc giảng viên luật ở các trường đại học luật (hoặc khoa luật của các trường đại học khác). Mô hình câu lạc bộ này có điều lệ hoạt động, nội quy và lịch sinh hoạt định kỳ.

Theo chúng tôi, mô hình “Câu lạc bộ Pháp chế” ra đời sẽ tạo ra sân chơi bổ ích cho người làm pháp chế ở các CQCM, các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân; đây sẽ là nơi giúp trao đổi, giao lưu kiến thức, kinh nghiệm thực tiễn trong quá trình triển khai thực hiện HĐPC; đồng thời, với mô hình này sẽ giúp cho đội ngũ cán bộ pháp chế của các CQCM hiểu và nắm bắt được tâm lý của doanh nghiệp và người dân trên địa bàn tỉnh qua các hoạt động giao lưu, trao đổi một cách gần gũi, thân thiện. Từ đó, giúp cho cán bộ pháp chế của các CQCM hoạt

động chuyên nghiệp, hiệu quả hơn, nắm bắt tốt tình hình thi hành pháp luật về hỗ trợ doanh nghiệp khởi nghiệp của CQCM đang công tác để có những tham mưu chất lượng hơn về mặt thực tiễn pháp lý cho lãnh đạo CQCM; góp phần tạo ra môi trường đầu tư, kinh doanh lành mạnh, bền vững, giúp cho các nhà đầu tư, doanh nghiệp yên tâm đầu tư, sản xuất, kinh doanh.

Thứ tư, về thẩm quyền quyết định thành lập Phòng Pháp chế ở các CQCM sẽ được giao cho Chủ tịch UBND Tỉnh xem xét, quyết định; Thủ trưởng của các CQCM chỉ có thẩm quyền xem xét, quyết định thành lập các bộ phận chuyên môn của Phòng Pháp chế và quyết định phân công công chức pháp chế chuyên trách (không kiêm nhiệm công tác khác) của cơ quan mình (văn bản phân công phải được gửi tới Sở Nội vụ, Sở Tư pháp để quản lý và theo dõi); Thủ trưởng các chi cục trực thuộc CQCM có thẩm quyền xem xét, quyết định phân công công chức pháp chế chuyên trách tại chi cục (văn bản phân công cũng được gửi tới Sở Nội vụ, Sở Tư pháp và CQCM chủ quản thông qua Phòng Pháp chế của cơ quan để quản lý và theo dõi).

3.2.2.2. Đổi mới các nhiệm vụ của hoạt động pháp chế

Bên cạnh những đề xuất đổi mới về tổ chức bộ máy của Phòng Pháp chế tại CQCM thuộc UBND cấp tỉnh thì các nhiệm vụ của Phòng Pháp chế cũng cần phải có những cách tiếp cận mới, với góc nhìn vừa bao quát vừa chi tiết hơn; theo hướng bổ sung, cụ thể hóa các nhiệm vụ lớn của HĐPC đã được quy định tại Nghị định 55/2011/NĐ-CP nhằm đổi mới HĐPC của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh đáp ứng với yêu cầu thực tiễn hiện nay. Cụ thể như sau:

- Tư vấn pháp luật hay tham mưu về mặt pháp lý cho Ban Giám đốc Sở và hỗ trợ trực tiếp/gián tiếp các phòng chuyên môn, nghiệp vụ thuộc Sở và các cơ quan, đơn vị trực thuộc về những vụ việc, vấn đề có liên quan đến pháp luật giới hạn trong phạm vi hoạt động của CQCM.

- Chủ trì xây dựng các quyết định, văn bản hướng dẫn về nghiệp vụ pháp chế, các cơ chế phối hợp để thực hiện các nhiệm vụ pháp chế. Chủ trì hoặc phối hợp xây dựng các quy chế quản lý nội bộ của CQCM và trực tiếp thẩm định về mặt pháp lý đối với các văn bản trên.

- Chịu trách nhiệm xây dựng và quản lý hệ thống dữ liệu pháp luật điện tử của ngành mình phụ trách. Theo đó, Phòng Pháp chế có quyền ký kết hợp đồng với các công ty chuyên cung cấp các phần mềm tra cứu văn bản pháp luật để thuê viết các ứng dụng chuyên nghiệp chuyên dùng để tra cứu văn bản pháp luật có liên quan đến các lĩnh vực thuộc phạm vi ngành mình phụ trách hoặc phần mềm có chức năng hỗ trợ pháp lý trực tuyến cho người dân và doanh nghiệp phù hợp với đặc thù riêng của từng CQCM. Các phần mềm trên có thể riêng lẻ hoặc được tích hợp lại và có thể sử dụng được trên nhiều loại thiết bị điện tử để có thể giúp cho cán bộ, công chức, viên chức, người lao động của CQCM sử dụng thuận lợi trong công việc chuyên môn hằng ngày; giúp dễ dàng ghi nhận các ý kiến của người dân và doanh nghiệp nhằm kịp thời nắm bắt, tư vấn; đồng thời, ứng dụng cũng hỗ trợ người dân và doanh nghiệp thuận lợi hơn trong việc truy cập, tra cứu, hỏi đáp, tư vấn,....

Để tổ chức triển khai thực hiện các nhiệm vụ pháp chế theo hướng đổi mới thì trong văn bản QPPL cần phải có quy định sau:

- Quy định bắt buộc các CQCM phải ban hành quy chế về tổ chức pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh; theo đó, quy chế phải quy định cụ thể về từng loại nhiệm vụ chung và riêng (nhiệm vụ của mỗi bộ phận và nhiệm vụ cho từng cá nhân trong Phòng Pháp chế). Đối với trường hợp cán bộ pháp chế của các chi cục, do đặc thù, tính chất công tác có khác biệt nên cán bộ pháp chế của chi cục phải thực hiện tất cả các nhiệm vụ của HĐPC; do đó, khối lượng công việc lớn nên quy chế cần phải quy định những trường hợp nào bắt buộc cán bộ pháp chế của chi cục trước khi thực hiện các nhiệm vụ pháp chế cần phải có ý kiến chỉ đạo của Trưởng Phòng Pháp chế và những trường hợp nào có thể tự mình giải quyết hoặc có thể quy định việc cán bộ pháp chế của chi cục có thể trực tiếp xin ý kiến của Phòng Pháp chế mà không cần thông qua thủ trưởng đơn vị. Với cơ chế linh hoạt như trên, sẽ tạo sự chủ động trong việc giải quyết các nhiệm vụ pháp chế của chi cục; đồng thời, bảo đảm tính chính xác, kịp thời trong giải quyết công việc chung của CQCM.

- Khi quy định về mối quan hệ trong hoạt động của tổ chức pháp chế với Ban Giám đốc Sở theo hướng Phòng Pháp chế là một phòng chuyên môn, nghiệp vụ

thuộc Sở, có nhiệm vụ tham mưu, giúp việc cho lãnh đạo sở về mặt pháp lý nên chỉ chịu sự chỉ đạo, điều hành và báo cáo kết quả công tác trực tiếp cho Giám đốc Sở (hoặc Phó Giám đốc được phân công phụ trách) mà thôi. Do đó, cần thiết phải quy định rằng mọi ý kiến tham mưu, hay tất cả các văn bản trình ký của các phòng ban, đơn vị trực thuộc nếu có nội dung liên quan đến pháp lý đều phải được đưa qua Phòng Pháp chế thẩm định lần cuối trước khi trình Ban Giám đốc Sở ký; còn đối với các văn bản của các cơ quan, đơn vị trực thuộc có nội dung liên quan đến pháp lý thì quy định bắt buộc văn bản đó khi trình lên Sở phải có văn bản thẩm định của công chức pháp chế của chi cục đính kèm theo. Quy định trên phải được quy định trực tiếp tại các văn bản QPPL về HĐPC để làm cơ sở pháp lý triển khai thực hiện và được cụ thể hóa trong quy chế về tổ chức pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh nhằm giúp cho các trường phòng chuyên môn, nghiệp vụ và thủ trưởng các cơ quan, đơn vị trực thuộc CQCM tuân thủ và nghiêm chỉnh thực hiện.

- Do HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có nhiệm vụ theo dõi tình hình thi hành pháp luật trên nhiều lĩnh vực, cho nên Phòng Pháp chế của các CQCM phải được quyền chủ động trong quan hệ phối hợp với các phòng, cơ quan, đơn vị khác thuộc CQCM để thực hiện tốt nhiệm vụ này. Chính vì vậy, cần bổ sung quy định về thẩm quyền chủ trì của Phòng Pháp chế trong quan hệ phối hợp với các phòng chuyên môn, nghiệp vụ thuộc Sở và các cơ quan, đơn vị trực thuộc khác; theo đó, Phòng Pháp chế có thể yêu cầu các cơ quan, đơn vị cung cấp các thông tin, tài liệu cần thiết để thực hiện nhiệm vụ theo dõi tình hình thi hành pháp luật theo chuyên đề hoặc kế hoạch đã có; trừ các thông tin, tài liệu mà việc cung cấp thuộc thẩm quyền của Ban Giám đốc Sở quyết định. Bên cạnh đó, Phòng Pháp chế có quyền được tham dự các cuộc họp xử lý kỷ luật công chức, viên chức hoặc tham dự các buổi tiếp người dân, doanh nghiệp để theo dõi, lắng nghe các khiếu nại, tố cáo, góp ý... nhằm kịp thời ghi nhận, nắm bắt tình hình; nếu qua theo dõi, Phòng Pháp chế phát hiện có trường hợp vi phạm quy chế, vi phạm pháp luật trong việc xử lý kỷ luật thì có quyền trực tiếp đề nghị các cơ quan, đơn vị có biện pháp khắc phục các nội dung vi phạm pháp luật, vi phạm quy chế của cơ quan hoặc trực tiếp báo cáo Ban Giám đốc Sở về các vi phạm đã ghi nhận được.

- Trong công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật, để cán bộ pháp chế của CQCM có thể thực hiện tốt công tác này thì phải bắt buộc CQCM xây dựng quy chế và các tài liệu hướng dẫn chi tiết để bảo đảm cán bộ pháp chế tuân thủ đúng kỹ thuật pháp lý trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật, đặc biệt là các nội dung sau:

+ *Một là*, xác định đúng quy trình chuẩn mực, tối ưu đã được quy định trong các văn bản pháp luật của Trung ương và địa phương để làm cơ sở cho quá trình xây dựng pháp luật của CQCM. Chẳng hạn, việc soạn thảo văn bản luật của CQCM phải bắt đầu từ bước đề nghị xây dựng văn bản QPPL trong đó có các hoạt động khảo sát, điều tra ban đầu đến đánh giá, tổng kết, phân tích kết quả đến việc bố trí tổ chức, cá nhân đủ điều kiện để soạn thảo văn bản QPPL theo sự phân công của cơ quan có thẩm quyền suốt từ quá trình xây dựng dự thảo đến hoàn chỉnh khi đã được Sở Tư pháp thẩm định và cuối cùng mới thông qua.

+ *Hai là*, luôn cẩn trọng trong việc lựa chọn đúng cơ cấu thể hiện quy phạm và khả năng sử dụng đúng, chính xác QPPL để điều chỉnh quan hệ xã hội.

+ *Ba là*, cần bảo đảm tính cân đối và thống nhất của hệ thống văn bản QPPL; đặc biệt phải xác lập mối liên hệ giữa các văn bản QPPL đã được ban hành trước đó và được ban hành cùng thời điểm đối với văn bản QPPL đang được soạn thảo trong cùng một hệ thống; giữa các chế định trong cùng một đạo luật hoặc giữa các quy phạm trong mỗi chế định được dùng làm căn cứ để soạn thảo văn bản QPPL. Cách thức diễn đạt nội dung văn bản QPPL luôn luôn phải thật rõ ràng, dễ hiểu và đơn nghĩa vì đây là những yêu cầu có tính nguyên tắc trong kỹ thuật pháp lý.

+ *Bốn là*, cần bảo đảm tính cụ thể, cụ thể là phải giảm tối đa việc diễn đạt hay trích dẫn qua yếu tố trung gian hoặc qua nhiều văn bản hướng dẫn thi hành.

+ *Năm là*, bảo đảm tính ổn định ngay ở trong nội dung của văn bản QPPL; cụ thể hệ thống các khái niệm trong văn bản QPPL phải rõ ràng, chính xác, phù hợp với phạm vi điều chỉnh.

- Cần có quy định cụ thể về số lượng biên chế của Phòng Pháp chế căn cứ vào tổ chức, quy mô quản lý của ngành, đặc thù riêng của từng CQCM; đồng thời, căn cứ theo quy mô dân số, diện tích của từng địa phương để bố trí đủ biên chế

pháp chế phù hợp cho CQCM nhằm giảm áp lực giải quyết công việc và nâng cao hiệu quả hoạt động của Phòng Pháp chế ở các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh.

3.2.3. Một số giải pháp khác

- Đẩy mạnh công tác nghiên cứu xây dựng chính sách, pháp luật về HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Các văn bản QPPL điều chỉnh về HĐPC nói chung và HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh nói riêng phải theo kịp với yêu cầu của thực tiễn, gắn với xây dựng pháp luật phục vụ nhiệm vụ quản lý nhà nước.

- Quan tâm ban hành các chế độ chính sách tiền lương, phụ cấp trách nhiệm nghề cho cán bộ pháp chế và những chính sách này cần phải có tính đặc thù riêng như chế độ chính sách trong hoạt động của thanh tra. Bên cạnh đó, chú trọng đến công tác theo dõi, quản lý, kiểm tra, giám sát về tổ chức và hoạt động của tổ chức pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh; đồng thời, ban hành hệ thống tiêu chí đánh giá chính xác, hiệu quả kết quả triển khai HĐPC của các CQCM.

- Tập trung phổ biến, tuyên truyền về vai trò, vị trí, chức năng của HĐPC và người làm công tác pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh tới chính quyền địa phương và các ngành nhằm tạo chuyển biến căn bản trong nhận thức của đội ngũ lãnh đạo cấp ủy, chính quyền, cán bộ, công chức về HĐPC; để từ đó, tạo chuyển biến mạnh mẽ trong công tác chỉ đạo, tổ chức thực hiện HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh trên phạm vi toàn quốc.

- UBND cấp tỉnh cần tiếp tục quan tâm kiện toàn tổ chức bộ máy pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh phù hợp với điều kiện của từng địa phương. Chấm dứt tình trạng bố trí cán bộ pháp chế hoạt động kiêm nhiệm như hiện nay để tránh làm ảnh hưởng đến hiệu quả HĐPC nói riêng và các công tác khác nói chung. Đồng thời, tiếp tục nghiên cứu đổi mới việc quản lý, sử dụng kinh phí, có cơ chế thu hút các nguồn kinh phí ngoài ngân sách nhà nước trong việc hỗ trợ cán bộ pháp chế trong quá trình công tác; quan tâm đến các cơ chế thu hút chuyên gia, nhà khoa học và cán bộ, công chức giỏi tham gia vào các công tác quan trọng trong HĐPC. Bên cạnh đó, UBND Tỉnh cần giao cho Sở Tư pháp chủ trì, phối hợp với các CQCM để xây dựng các phương án đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ pháp chế nhằm giúp cho cán bộ pháp chế vừa đáp ứng được chuyên môn pháp

chế vừa đáp ứng được cơ bản các kiến thức, yêu cầu về lĩnh vực chuyên ngành quản lý nhà nước của cơ quan chủ quản.

- Gắn HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh với các định hướng chỉ đạo, điều hành của Chính phủ là xây dựng Chính phủ kiến tạo và phục vụ, lấy sự hài lòng của doanh nghiệp, người dân là thước đo hiệu quả hoạt động của chính quyền các cấp; theo đó, đề cao vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu các địa phương, cơ quan chuyên môn; xác định rõ trách nhiệm của tổ chức, cá nhân, đặc biệt là trách nhiệm của người đứng đầu CQCM trong HĐPC, lấy kết quả thực hiện HĐPC của cơ quan là một trong những tiêu chí quan trọng để đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ theo năm công tác và theo nhiệm kỳ đối với thủ trưởng CQCM. Theo đó, các CQCM cần đảm bảo cung cấp các trang thiết bị phục vụ cho HĐPC như hệ thống máy vi tính, máy in, máy photocopy; bố trí phòng làm việc đảm bảo về diện tích, được bài trí trang trọng, khoa học, thoáng mát; đầu tư tủ sách pháp luật, tủ, kệ lưu trữ hồ sơ... Đồng thời, xác định vị trí việc làm của cán bộ pháp chế ở các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh trong các Đề án vị trí việc làm của các sở, ban ngành để bảo đảm cho cán bộ pháp chế của CQCM có đủ điều kiện, quyền hạn để thực hiện tốt các nhiệm vụ được giao theo quy định của Nghị định số 55/2011/NĐ-CP.

Tiểu kết chương 3

Từ thực tiễn triển khai HĐPC của CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên trong thời gian qua, có thể thấy đội ngũ cán bộ pháp chế của các CQCM là lực lượng vô cùng quan trọng trong việc chủ trì hoặc phối hợp với các đơn vị có liên quan tham mưu, giúp Thủ trưởng các CQCM thực hiện 09 nhóm nhiệm vụ pháp chế lớn với 23 nhiệm vụ pháp chế cụ thể được quy định tại Nghị định số 55/2011/NĐ-CP. Qua đó, giúp cho các CQCM giải quyết tốt các hoạt động công vụ đối với người dân và doanh nghiệp, đảm bảo được nguyên tắc pháp quyền trong công tác tham mưu UBND Tỉnh; góp phần giảm thiểu tình trạng khiếu nại, tố cáo của các tổ chức, cá nhân trên địa bàn tỉnh. Từ thực trạng đó, Luận văn đã chứng minh rằng nhu cầu tăng cường pháp chế trong hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là cần thiết và có

cơ sở; việc bảo đảm duy trì và thực hiện HĐPC đối với các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là một nhiệm vụ quan trọng, có tính tất yếu và không thể tách rời với chức năng, nhiệm vụ và hoạt động quản lý nhà nước của các CQCM; chính vì thế, trong hoạt động của mình, các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh cần thiết phải duy trì hoạt động pháp chế phải một cách thường xuyên, liên tục nhất.

Trên cơ sở nhận định trên, Luận văn cũng đã đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh từ thực tiễn triển khai HĐPC của tỉnh Phú Yên. Trong đó, có các giải pháp là: giải pháp tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với HĐPC, tăng cường sự chỉ đạo của các cơ quan quản lý nhà nước đối với hoạt động của tổ chức pháp chế trong các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh; các giải pháp cụ thể, gồm: đổi mới tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế ở các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh và đổi mới các nhiệm vụ của HĐPC; một số giải pháp khác.

KẾT LUẬN

Để chủ động hội nhập quốc tế trong bối cảnh toàn cầu hóa đang diễn ra mạnh mẽ như hiện nay, Đảng và Nhà nước ta đã và đang chủ trương cải cách bộ máy hành chính nhà nước nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính; do đó, việc giữ vững và tăng cường hiệu quả HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh xuyên suốt trong toàn bộ quá trình cải cách hành chính đang trở thành một đòi hỏi cấp thiết nhằm phục vụ công cuộc đổi mới do Đảng ta khởi xướng và lãnh đạo. So với các cơ quan nhà nước khác, các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có trách nhiệm bảo đảm pháp chế một cách trực tiếp, cụ thể và thường xuyên nhất; trách nhiệm đó đã được quy định cụ thể tại Nghị định số 55/2011/NĐ-CP của Chính phủ và được thực hiện chủ yếu qua các công tác chính của HĐPC; trong đó, trọng tâm là các công tác: xây dựng pháp luật; rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL và PBGDPL.

Luận văn đã phân tích thực trạng HĐPC của các CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên trong thời gian từ năm 2013 cho đến nay trên tất cả các mặt nhiệm vụ của HĐPC. Những kết quả đã đạt được trong thời gian qua đã khẳng định tầm nhìn và đường lối đúng đắn của Đảng và Nhà nước ta về vai trò và ý nghĩa quan trọng của HĐPC đối với tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh; thể hiện được vị thế của cán bộ pháp chế trong tiến trình cải cách hành chính nhà nước và đổi mới hoạt động của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Bên cạnh đó, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh cũng gặp nhiều vướng mắc, hạn chế; trong đó, việc các văn bản pháp luật về HĐPC chưa thật hợp lý, thống nhất, đầy đủ và cụ thể đã trực tiếp tác động đến HĐPC của các CQCM khác nhau. Những khó khăn, vướng mắc trong HĐPC đã làm giảm đi vai trò và ý nghĩa thực sự của HĐPC đối với hoạt động của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh; đồng thời, ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng chung của HĐPC. Từ những phân tích, đánh giá về thực trạng HĐPC của CQCM thuộc UBND tỉnh Phú Yên, Luận văn khái quát về phương hướng, nhiệm vụ của HĐPC các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh trong thời gian tới như sau:

- Một là, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản QPPL liên quan

đến tổ chức, hoạt động, người làm công tác pháp chế và các chế độ phụ cấp đặc thù cho các tổ chức pháp chế nói chung và tổ chức pháp chế ở các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh nói riêng.

- Hai là, nâng cao nhận thức về vị trí, vai trò, sự cần thiết của các tổ chức pháp chế trong các cơ quan hành chính nhà nước, doanh nghiệp nhà nước; đặc biệt là tầm quan trọng của công tác pháp chế trong quản lý hành chính nhà nước.

- Ba là, đổi mới và hoàn thiện về cơ cấu tổ chức, phương thức hoạt động của tổ chức pháp chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Chú trọng đào tạo, xây dựng đội ngũ cán bộ pháp chế ở CQCM thuộc UBND cấp tỉnh nói riêng và trong các cơ quan nhà nước nói chung; tiến tới kiện toàn bộ máy pháp chế trong cả nước đảm bảo đủ năng lực hoàn thành các nhiệm vụ mà Đảng, Nhà nước, Nhân dân giao phó.

Có thể thấy, tăng cường vai trò của HĐPC trong các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là nhu cầu tất yếu, khách quan ở nước ta hiện nay trước yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN và thực hiện thành công sự nghiệp đổi mới của đất nước. Trên cơ sở lý luận và thực tiễn, tác giả đã đề xuất các nhóm giải pháp lớn nhằm nâng cao HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh; cụ thể gồm: giải pháp tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với HĐPC, tăng cường sự chỉ đạo của các cơ quan quản lý nhà nước đối với hoạt động của tổ chức pháp chế trong các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh; các giải pháp cụ thể, gồm: đổi mới tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế ở các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh và đổi mới các nhiệm vụ của HĐPC; một số giải pháp khác. Các giải pháp được đề xuất tại Luận văn có quan hệ chặt chẽ với nhau, là tiền đề, cơ sở của nhau nên đòi hỏi phải được tiến hành đồng bộ để phát huy được hết vai trò và hiệu quả HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh trong thực tiễn.

Thông qua các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh theo hướng đổi mới đã được trình bày, Luận văn hy vọng trong thời gian tới, HĐPC của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh sẽ hoàn thành tốt sứ mệnh của mình trong việc đảm bảo xác lập một thể chế pháp luật trong toàn bộ đời sống xã hội từ trong tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước đến các thiết chế, quan hệ xã

hội, hoạt động, sinh hoạt của mọi chủ thể pháp luật trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội; từ đó, ngăn ngừa tình trạng mỗi nơi đều có một thứ luật lệ riêng, xóa bỏ tình trạng “phép vua thua lệ làng”; ngăn chặn và loại bỏ tính cục bộ, địa phương trong hoạt động quản lý hành chính; đồng thời, tích cực bảo vệ cũng như mở rộng quyền và lợi ích hợp pháp của công dân đáp ứng được yêu cầu của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Ann Seidman - Robert B.Seidman - Nalin Abeyesekere (2003), *Soạn thảo luật pháp vì tiến bộ xã hội dân chủ*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [2] Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Nội vụ (2015), *Thông tư liên tịch số 14/2015/TTLT-BNNPTNT-BNV ngày 25/3/2015 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Nội vụ Hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn về nông nghiệp và phát triển nông thôn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện*, Hà Nội.
- [3] Bộ Tư pháp (2017), *Báo cáo số 188/BC-BTP ngày 30/6/2017 của Bộ Tư pháp về Đánh giá kết quả 05 năm thực hiện công tác pháp chế theo quy định của Nghị định số 55/2011/NĐ-CP ngày 04/7/2011 của Chính phủ Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế*, Hà Nội.
- [4] C.Mác, Ph.Ăngghen, V.I.Lênin, J.Stalin (1968), *Về vấn đề cán bộ*, Nxb Sự thật, Hà Nội.
- [5] C.Mác - Ph.Ăngghen (1993), *Toàn tập*, tập 23, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [6] Chính phủ (2004), *Nghị định số 122/2004/NĐ-CP Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức pháp chế các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và doanh nghiệp nhà nước*, Hà Nội.
- [7] Chính phủ (2011), *Nghị định số 55/2011/NĐ-CP Quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế*, Hà Nội.
- [8] Chính phủ (2014), *Nghị định 24/2014/NĐ-CP Quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*, Hà Nội.
- [9] Chính phủ (2016), *Nghị định 34/2016/NĐ-CP Quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Hà Nội.
- [10] Nguyễn Đăng Dung (2002), *Hiến pháp và bộ máy nhà nước*, Nxb Giao thông vận tải, Hà Nội.
- [11] Đại học Quốc gia Hà Nội (2011), *Phân cấp quản lý nhà nước Việt Nam thực*

trạng và triển vọng, Decentralization in VietNam-Situation and prospects, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.

- [12] Đảng Cộng sản Việt Nam (1994), *Văn kiện Hội nghị Đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 56.
- [13] Đảng Cộng sản Việt Nam (1997), *Văn kiện Hội nghị lần thứ ba, BCHTW khoá VIII*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 59.
- [14] Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 135.
- [15] Đảng Cộng sản Việt Nam (2005), *Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*, Hà Nội.
- [16] Đảng Cộng sản Việt Nam (2005), *Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược Cải cách tư pháp đến năm 2020*, Hà Nội.
- [17] Nguyễn Minh Đoan (2005), “*Bàn về Khái niệm và những yêu cầu của pháp chế XHCN*”, Tạp chí Khoa học Pháp lý, (số 3), tr. 3.
- [18] Nguyễn Văn Đông (2010), *Giáo trình Lý luận Nhà nước và pháp luật trường Đại học Luật Hà Nội*, tr. 423, Nxb Công an Nhân dân, Hà Nội.
- [19] Học viện Hành chính Quốc gia (2007), *Giáo trình Lịch sử nền hành chính nhà nước Việt Nam*, Nxb Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.
- [20] Hội đồng Chính phủ (1978), *Nghị quyết số 33/CP ngày 04/12 về việc bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền nhà nước cấp huyện trong lĩnh vực lệnh quản lý kinh tế*, Hà Nội.
- [21] Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội (2005), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
- [22] Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội (2007), *Giáo trình Lý luận về nhà nước và pháp luật*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
- [23] Hoàng Phê (chủ biên) (2000), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng, Đà Nẵng.
- [24] Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), *Hiến pháp Việt Nam 1992*, Hà Nội.

- [25] Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), *Hiến pháp Việt Nam 2013*, Hà Nội.
- [26] Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 77/2015/QH13*, Hà Nội.
- [27] Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 80/2015/QH13*, Hà Nội.
- [28] Trường Đại học Luật Hà Nội (2003), *Giáo trình Lý luận Nhà nước và pháp luật*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
- [29] Đào Trí Úc (1997), *Nhà nước và pháp luật trong sự nghiệp đổi mới*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
- [30] Đào Trí Úc (Chủ biên) (2007), *Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
- [31] Ủy ban nhân dân tỉnh Phú Yên (2016), *Báo cáo số 140/BC-UBND ngày 09/9/2016 của UBND tỉnh Phú Yên về Tổng kết 05 năm thực hiện Nghị định số 55/2011/NĐ-CP ngày 04/7/2011 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế*, Phú Yên.
- [32] Võ Khánh Vinh (2003), *Lợi ích xã hội và pháp luật*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
- [33] V.N.Kyđriaxép (1998), *Pháp chế: nội dung và trạng thái hiện nay “pháp chế ở Liên bang Nga”*, Nxb Iurixt, Matxcova.
- [34] V.I.Lênin (1970), *Bàn về pháp chế XHCN*, Nxb Sự thật, Hà Nội.
- [35] V.I.Lênin (1977), *Về pháp chế XHCN*, Nxb Sự thật, Hà Nội.
- [36] V.I.Lênin (1981), *Toàn tập*, tập 30, Nxb Tiến bộ, Mátxcova.
- [37] Viện Đại học Mở Hà Nội (2012), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
- [38] Viện Nhà nước và pháp luật (1995), *Những vấn đề lý luận cơ bản về Nhà nước và pháp luật*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

Các trang web tham khảo:

[39] <http://congbao.phuyen.gov.vn/>

[40] <http://chinhphu.vn/>

[41] <http://moj.gov.vn/>

[42] <http://phuyen.gov.vn/>

[43] <http://sotuphap.phuyen.gov.vn/>

[44] <http://thutuchanhchinh.phuyen.gov.vn/thutuchanhchinh>

PHỤ LỤC

Phục lục 1

Các chỉ tiêu phát triển kinh tế giai đoạn 2011 – 2015 của tỉnh Phú Yên

Chỉ tiêu	Kết quả dự kiến
Tổng sản phẩm (GDP) năm 2015 (theo giá so sánh)	15,2%
Tốc độ tăng trưởng kinh tế chung (GDP) bình quân hằng năm thời kỳ 2011 - 2015	13,5%
<i>Ngành công nghiệp, xây dựng</i>	17,5%
<i>Ngành sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp</i>	4,1%
<i>Ngành dịch vụ</i>	13,7%
Tỷ trọng cơ cấu các ngành kinh tế trong GDP đến năm 2020	
<i>Ngành công nghiệp, xây dựng</i>	41%
<i>Ngành dịch vụ</i>	39,1%
<i>Ngành sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp</i>	19,9%
GDP bình quân đầu người/năm đến năm 2015	38, 4 triệu đồng
Tổng vốn đầu tư toàn xã hội trên địa bàn giai đoạn 2011 - 2015	60.000 - 65.000 tỷ đồng
Thu ngân sách trên địa bàn tỉnh tính đến năm 2015	2.600 tỷ đồng tăng bình quân 17,8% /năm
Tốc độ tăng kim ngạch xuất nhập khẩu bình quân 5 năm	23 - 25%
Giá trị kim ngạch xuất nhập khẩu năm 2015	350 triệu USD

(Nguồn: Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội Phú Yên thời kỳ đến năm 2020)

Phụ lục 2

Chỉ số phát triển kinh tế giai đoạn 2012-2016 Phân theo ngành kinh tế (Tỷ lệ: %)

Ngành kinh tế	Phân theo năm					
	2012	2013	2014	2015	2016	BQ
Tổng số	109,63	110,87	113,03	112,60	119,13	113,03
- Nông, lâm, thủy sản	98,9	99,4	105,3	105,2	131,7	108,1
+ Nông nghiệp	106,6	105,9	103,9	102,4	104,3	104,6
+ Lâm nghiệp	78,3	94,6	111,7	109,8	184,9	115,8
+ Thủy sản	111,9	97,8	100,4	103,4	105,8	103,8
- Công nghiệp, XD/CB	116,9	119,2	119,1	118,3	114,1	117,5
- Các ngành khác, dịch vụ	113,1	114,0	114,7	114,3	111,6	113,5

(Nguồn số liệu: Theo Niên giám thống kê Tỉnh Phú Yên năm 2016).

Phụ lục 3

**Số tổ chức pháp chế và cán bộ pháp chế tại cơ quan chuyên môn
thuộc UBND tỉnh Phú Yên**

Tên cơ quan chuyên môn	Tổ chức pháp chế			Công chức viên chức làm công tác pháp chế (Người)								
	Có tổ chức bộ máy (Phòng/Ban thuộc cơ cấu)	Chưa thành lập tổ chức, cử công chức, viên chức chuyên trách	Chưa thành lập tổ chức, cử công chức, viên chức kiêm nhiệm	Tổng số	Chia theo tính chất		Chia theo trình độ chuyên môn			Chia theo thâm niên		
					Chuyên trách	Kiêm nhiệm	Chuyên môn luật			Chuyên môn khác	Từ 5 năm trở lên	Dưới 5 năm
							Trung cấp	Đại học	Sau đại học			
(A)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Tổng số	0	11	4	15	11	4	0	13	0	2	7	8
Sở Lao động-Thương binh và Xã hội	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1
Sở Khoa học và Công nghệ	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1	0
Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1
Sở Công Thương	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0
Sở Tài nguyên và Môi trường	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1
Sở Nội vụ	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0
Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1
Sở Thông tin truyền thông	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1
Sở Tài chính	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0

Tên cơ quan chuyên môn	Tổ chức pháp chế			Công chức viên chức làm công tác pháp chế (Người)								
	Có tổ chức bộ máy (Phòng/Ban thuộc cơ cấu)	Chưa thành lập tổ chức, cử công chức, viên chức chuyên trách	Chưa thành lập tổ chức, cử công chức, viên chức kiêm nhiệm	Tổng số	Chia theo tính chất		Chia theo trình độ chuyên môn			Chia theo thâm niên		
					Chuyên trách	Kiêm nhiệm	Chuyên môn luật			Chuyên môn khác	Từ 5 năm trở lên	Dưới 5 năm
							Trung cấp	Đại học	Sau đại học			
Sở Kế hoạch và Đầu tư	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0
Sở Xây dựng	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1
Sở Giáo dục và Đào tạo	0	1	1	2	1	1	0	2	0	0	1	1
Sở Y tế	0	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1
Sở Giao thông vận tải	0	0	1	1	0	1	0	1	0	0	1	0

(Nguồn số liệu: Theo Báo cáo về công tác pháp chế năm 2017 của Sở Tư pháp tỉnh Phú Yên)

Phụ lục 4

Sơ đồ tổ chức bộ máy pháp chế theo hướng đổi mới của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh



