

# MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

*Tạ Quang Ngọc\**

Theo quy định của pháp luật hiện hành thì cơ quan chuyên môn (CQCM) thuộc Ủy ban nhân dân (UBND) là cơ quan tham mưu, giúp việc cho UBND cùng cấp để thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, đảm bảo thống nhất sự quản lý về ngành, lĩnh vực công tác từ trung ương đến cơ sở.

Trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, loại cơ quan này được quy định một cách gián tiếp tại Điều 122 và Điều 124 Hiến pháp 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001). Như vậy cơ quan này không phải là cơ quan hiến định. Luật tổ chức Hội đồng nhân dân (HĐND) và UBND năm 2003 cũng chưa có quy định cụ thể về CQCM thuộc UBND mà chỉ có những quy định chung về vị trí, tính chất của CQCM thuộc UBND. Nhìn chung các CQCM thuộc UBND được quy định tương đối đầy đủ trong các văn bản dưới luật. Trong đó phải kể trước hết đến Nghị định số 171/2004/NĐ - CP ngày 29/9/2004 của Chính phủ về tổ chức các CQCM thuộc UBND tỉnh thành phố trực thuộc trung ương và Nghị định số 172/2004/NĐ - CP ngày 29/9/2004 của Chính phủ về tổ chức các CQCM thuộc UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Vì vậy, việc nghiên cứu về vị trí, chức năng, cơ cấu tổ chức của CQCM thuộc UBND có ý nghĩa to lớn ở cả góc độ lý luận và thực tiễn, góp phần hoàn thiện những quy định pháp luật về tổ chức hoạt động của loại cơ quan này hợp lý và hiệu quả hơn trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

## 1. Về vị trí, chức năng của CQCM thuộc UBND

Theo quy định tại các điều 128, 129 Luật Tổ chức HĐND và UBND, các khoản 1, 2 Điều 3 Nghị định số 171/2004/NĐ - CP và Nghị định số 172/2004/NĐ - CP ngày 29/9/2004 của Chính phủ quy định tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh và cấp huyện, về vị trí, CQCM thuộc UBND được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc "song trùng trực thuộc". Nguyên tắc này được thể hiện ở sự phụ thuộc theo chiều ngang và sự phụ thuộc theo chiều dọc.

Theo chiều ngang thì CQCM thuộc UBND cùng cấp là cơ quan tham mưu giúp UBND thực hiện quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở địa phương và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự uỷ quyền của UBND, góp phần bảo đảm sự thống nhất quản lý ngành hoặc lĩnh vực công tác từ trung ương đến cơ sở. Trong hoạt động công tác của mình, CQCM chịu sự chỉ đạo quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của UBND. Trong mối quan hệ này thì UBND cùng cấp có thẩm quyền quyết định về biên chế quản lý đội ngũ cán bộ, công chức của CQCM và chủ tịch UBND có quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm người đứng đầu CQCM sau khi đã tham khảo ý kiến với CQCM cấp trên (theo ngành dọc).

Về sự phụ thuộc theo chiều dọc, CQCM thuộc UBND vẫn phải chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra về nghiệp vụ của CQCM cấp trên. Thủ trưởng CQCM chịu trách nhiệm báo cáo công tác trước CQCM cấp trên Điều 129 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, Khoản 4 Điều 7 Nghị định số 171/2004/NĐ - CP và khoản 4 Điều 6 Nghị định số 172/2004/NĐ - CP ngày 29/9/2004 của Chính phủ). Nghĩa là nếu theo chiều ngang, CQCM chịu sự chỉ đạo quản lý

\* Thạc sỹ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội



về tổ chức, biên chế và công tác, thì theo chiều dọc nó chịu sự chỉ đạo và hướng dẫn về nghiệp vụ; thủ trưởng CQCM cấp trên có quyền ban hành hoặc phối hợp ban hành tiêu chuẩn chuyên môn, nghiệp vụ của người đứng đầu CQCM (khoản 10 Điều 12 Nghị định số 86/2002/NĐ - CP ngày 05/11/2002 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang bộ).

Nhìn vào sự phụ thuộc hai chiều này cho thấy sự phụ thuộc theo chiều ngang của CQCM vào UBND cùng cấp là sự phụ thuộc cơ bản (là mối quan hệ có lệ thuộc về tổ chức). Quy định này là hợp lý, bởi vì khi mọi hoạt động, công tác của CQCM thuộc UBND nhằm giúp UBND thực hiện tốt chức năng quản lý Nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống xã hội (như kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh quốc phòng ...). Đồng thời, quy định đó đã giải quyết các mối quan hệ giữa cơ quan có thẩm quyền chung với cơ quan có thẩm quyền chuyên môn ở cấp trên, đáp ứng nguyên tắc quản lý theo ngành và lãnh thổ được tốt hơn, hướng tới quản lý thống nhất từ trung ương đến cơ sở đối với các ngành, các lĩnh vực trong quản lý Nhà nước. Trong mối quan hệ phụ thuộc hai chiều này cũng cần lưu ý là không phải tất cả các CQCM đều được tổ chức và hoạt động như vậy; có những CQCM trực thuộc theo chiều dọc là cơ bản (như ngân hàng nhà nước, công an, quân đội...). Chúng cũng là những CQCM thực hiện hoạt động quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực nhất định ở địa phương, nhưng các CQCM này do ngành dọc đặt tại địa phương. Tổ chức và hoạt động của nó chủ yếu phụ thuộc vào ngành dọc, việc bổ nhiệm người đứng đầu cơ quan do ngành dọc thực hiện.

Pháp luật cũng quy định CQCM thuộc UBND còn phải báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân cùng cấp khi có yêu cầu. Như vậy chỉ khi nào Hội đồng nhân dân cùng cấp yêu cầu thì CQCM mới phải báo cáo với HĐND chứ không phải là báo cáo thường

xuyên hoặc báo cáo theo định kỳ như hoạt động báo cáo của thủ trưởng CQCM với UBND, Chủ tịch UBND cùng cấp và thủ trưởng CQCM cấp trên. Quy định này là hợp lý, bởi vì HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương có quyền quyết định những vấn đề về phát triển kinh tế - văn hoá, chính trị - xã hội ở địa phương mà các CQCM lại bảo đảm cho ngành, lĩnh vực đó hoạt động có hiệu quả. Mặt khác, về tổ chức thì HĐND bầu ra UBND, trong khi đó, UBND là cơ quan chấp hành của HĐND mà CQCM lại giúp UBND trong hoạt động chấp hành đó. Tuy nhiên, hiện nay pháp luật chưa có quy định cụ thể về cơ chế, hình thức báo cáo và trách nhiệm của thủ trưởng CQCM đối với những nội dung báo cáo của mình trước HĐND khi được yêu cầu. Do đó, theo chúng tôi, pháp luật cần quy định cụ thể và đầy đủ hơn nữa việc báo cáo của thủ trưởng CQCM trước UBND, Chủ tịch UBND và HĐND cùng cấp (khi HĐND có yêu cầu) về nội dung, hình thức và trách nhiệm báo cáo trong hoạt động công tác đối với ngành, lĩnh vực do mình quản lý.

Nếu xét về mối quan hệ giữa CQCM với HĐND thì HĐND cấp tỉnh có những nhiệm vụ, quyền hạn nhất định đối với CQCM thuộc UBND, như phê chuẩn cơ cấu CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện; quyết định thành lập, sáp nhập và giải thể một số CQCM thuộc UBND cùng cấp theo sự hướng dẫn của Chính phủ (K3 Điều 17 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003).

Về chức năng của CQCM thuộc UBND: Chức năng của CQCM thuộc UBND được quy định tại Điều 128 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, khoản 1 Điều 3 Nghị định số 171/2004/NĐ - CP và khoản 1 Điều 3 Nghị định số 172/2004/NĐ - CP ngày 29/9/2004 của Chính phủ về tổ chức CQCM thuộc UBND cấp tỉnh và huyện. Các văn bản pháp luật này đều quy định thống nhất rằng CQCM thuộc UBND, tham mưu, giúp UBND thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực trong phạm vi địa



phương do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định. CQCM thực hiện theo dõi và kiểm tra tình hình hoạt động và kết quả quản lý trong phạm vi chuyên môn của mình về ngành, lĩnh vực quản lý theo lãnh thổ. Ngoài ra, CQCM còn thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự uỷ quyền của UBND cùng cấp theo quy định của pháp luật. Vấn đề ở đây là cần phải xem xét khi CQCM thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn theo sự uỷ quyền của UBND (thực chất là do Chủ tịch UBND uỷ quyền...). Trong thực tế không phải các CQCM đều được giải quyết công việc theo sự uỷ quyền (ví dụ như cơ quan thanh tra hiện nay không được giải quyết khiếu nại, tố cáo theo sự uỷ quyền).

## 2. Về cơ cấu tổ chức của CQCM thuộc UBND

Tổ chức và hoạt động các CQCM thuộc UBND đều được thực hiện theo nguyên tắc thủ trưởng. Thủ trưởng cơ quan là người đứng đầu cơ quan mang ý chí của cơ quan. Trước đây, việc bổ nhiệm thủ trưởng các CQCM thuộc UBND được pháp luật quy định theo trình tự rất phức tạp. Chẳng hạn như sự phối hợp giữa Chủ tịch UBND và thủ trưởng CQCM cấp trên, trước khi Chủ tịch UBND bổ nhiệm cần phải có sự trao đổi, bàn bạc, thống nhất ý kiến với thủ trưởng CQCM cấp trên bằng văn bản. Trong trường hợp có ý kiến khác nhau giữa Chủ tịch UBND và thủ trưởng CQCM cấp trên (giữa cấp tỉnh với Bộ, cơ quan ngang Bộ) thì Chủ tịch UBND vẫn có quyền bổ nhiệm nhưng phải chịu trách nhiệm trước thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm đó. Hiện nay pháp luật đã có những quy định mới hợp lý hơn đó là việc bổ nhiệm người đứng đầu CQCM thuộc UBND cùng cấp thuộc thẩm quyền quyết định của Chủ tịch UBND sau khi đã có sự tham khảo ý kiến của CQCM cấp trên (như vậy quy định mới này xác định rõ hơn vai trò, thẩm quyền của Chủ tịch UBND khi bổ nhiệm thủ trưởng CQCM thuộc cấp mình quản lý).

Một vấn đề nữa cũng cần được xem xét lại hiện nay là sự tồn tại của các đơn vị trực thuộc trong cơ cấu tổ chức của CQCM (thường có các đơn vị trực thuộc như các trường học, bệnh viện, doanh nghiệp nhà nước, chủ yếu thuộc các sở). Đối với những đơn vị trực thuộc này theo chúng tôi, chúng không còn hợp lý khi để trong cơ cấu tổ chức của CQCM. Trong quá trình thực hiện cải cách hành chính hiện nay, việc tách các đơn vị này ra khỏi cơ quan chuyên môn là cần thiết. Có như vậy mới làm cho cơ cấu tổ chức của CQCM được gọn nhẹ. Vì vậy, trước mắt cần giảm bớt những đơn vị trực thuộc không cần thiết trong các CQCM, nhất là các đơn vị hoạt động trong lĩnh vực kinh tế; từng bước thực hiện phân biệt giữa quản lý nhà nước với quản lý kinh tế để chúng phát huy được hiệu quả trong hoạt động của mình.

Hiện nay, pháp luật quy định cơ cấu tổ chức của CQCM thuộc UBND được tổ chức ở 2 cấp (sở ở cấp tỉnh và phòng ở cấp huyện, trong khi UBND được tổ chức hoạt động ở 3 cấp).

Cơ cấu tổ chức của CQCM ở cấp tỉnh và huyện cũng có những quy định bên trong không giống nhau. Nếu ở cấp tỉnh (CQCM được gọi chung là sở) thường có các phòng tương đương để đảm nhiệm các phần việc khác nhau trong giải quyết công việc cụ thể thì ở cấp huyện (CQCM được gọi là phòng) có thể hoặc không được tổ chức thành đội hoặc tổ mà thường chỉ được phân công việc quản lý, giải quyết theo những mảng công việc nhất định. Nhưng những chức danh đó (như đội trưởng, tổ trưởng) cũng chưa có văn bản nào quy định và thực tế thì các chức danh này không được nhà nước công nhận. Điều đó cho thấy CQCM cấp huyện (mặc dù được gọi là CQCM) nhưng nó có cơ cấu tổ chức không thống nhất và chưa chặt chẽ như CQCM thuộc UBND cấp tỉnh.

Đối với cấp xã, mặc dù hoạt động chuyên môn chưa được quy định là cơ quan, nhưng trước đây tổ chức chuyên môn ở cấp



này đã được gọi là Ban, như Ban Tư pháp, Ban Văn hoá xã hội... (Điều 7 Quyết định số 112/ HĐBT ngày 15/10/1981 của Hội đồng Bộ trưởng về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy của chính quyền cấp xã).

Hiện nay, pháp luật quy định ở UBND cấp xã thì có các tổ chức chuyên môn do các cán bộ, công chức phụ trách đảm nhiệm theo các chức danh chuyên môn như tư pháp - hộ tịch; địa chính - xây dựng; văn hoá - xã hội; văn phòng - thống kê... Có lẽ do muốn giảm các CQCM và đầu mối các cơ quan trong bộ máy hành chính nên chúng ta không quy định tổ chức chuyên môn ở cấp xã là một cơ quan. Quy định này là hợp lý vì thực tế ở cấp xã các tổ chức chuyên môn không có cơ cấu tổ chức của một cơ quan như CQCM ở cấp huyện và tỉnh mà nó chỉ gồm một số lượng không nhiều công chức đảm nhiệm các chức danh chuyên môn này.

### **3. Một số nhận xét và kiến nghị**

Cơ quan chuyên môn có vị trí rất quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở địa phương. Thông qua hoạt động của các CQCM đảm bảo cho sự quản lý thống nhất của nhà nước từ trung ương đến cơ sở, tạo điều kiện phát triển kinh tế, văn hoá, chính trị, xã hội ở mỗi địa phương phù hợp với điều kiện thực tiễn ở mỗi địa phương.

Vị trí, tính chất, cơ cấu tổ chức, mối quan hệ của CQCM với UBND, Chủ tịch UBND và HĐND cũng như mối quan hệ giữa các CQCM với nhau được pháp luật quy định phù hợp với từng địa phương (về điều kiện địa lý, kinh tế, văn hoá, xã hội...) và phù hợp với mỗi giai đoạn khác nhau. Mặc dù ở cấp xã, tổ chức chuyên môn không được quy định là một CQCM, nhưng thực tế nó là một tổ chức của nhà nước thực hiện các chức năng, nhiệm vụ trong phạm vi lãnh thổ địa phương đối với những chuyên môn nhất định.

Vì vậy, trong thời gian tới, chúng ta cần phải thực hiện một số giải pháp cụ thể là:

- Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về các CQCM thuộc UBND các cấp theo hướng cụ thể hoá các nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm; xác định rõ mối quan hệ giữa CQCM với CQCM cùng cấp; CQCM với các cơ quan nhà nước và CQCM với các tổ chức Chính trị - xã hội. Cần có các quy định thống nhất và ổn định về cơ cấu, tổ chức của CQCM ở các cấp ( cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã);

- Tổ chức tốt việc thực hiện những quy định pháp luật về CQCM theo quy định của Chính phủ về tổ chức, hoạt động, thành lập, giải thể, sáp nhập các CQCM...; có thể quy định một số tổ chức chuyên môn ở cấp xã là CQCM (như Ban tư pháp - hộ tịch; Ban văn hoá - xã hội);

- Ngăn chặn sự vi phạm các quy định pháp luật về CQCM, đặc biệt là những hành vi vi phạm kỷ luật công vụ của nhà nước;

- Thường xuyên mở rộng những thông tin cần thiết trong hoạt động của CQCM (như về trình tự, thủ tục, thời hạn, thẩm quyền ...) tới các tổ chức, cá nhân.

Qua phân tích về vị trí, chức năng, cơ cấu tổ chức của CQCM thuộc UBND ở trên, có thể thấy CQCM có vai trò to lớn trong việc tham mưu, giúp UBND và Chủ tịch UBND cùng cấp thực hiện hoạt động quản lý Nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực ở địa phương. Vì vậy, trong thời gian qua cùng với quá trình cải cách hành chính trong hoạt động của bộ máy nhà nước, nhà nước đã ban hành các văn bản pháp luật, từng bước hoàn thiện và sắp xếp lại toàn các CQCM thuộc UBND theo hướng đơn giản, gọn nhẹ, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế, văn hoá, chính trị, xã hội và đáp ứng yêu cầu quản lý đối với các ngành, lĩnh vực ở địa phương, đảm bảo sự quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực thống nhất từ trung ương đến cơ sở hợp lý và hiệu quả.