

Chuyên đề 2

TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. KHÁI QUÁT CHUNG VỀ BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm bộ máy hành chính nhà nước

Các cơ quan thực hiện quyền hành pháp còn được gọi là bộ máy hành chính nhà nước. Bộ máy hành chính nhà nước là một bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước, được tổ chức thống nhất từ trung ương đến địa phương, đứng đầu là Chính phủ, chịu trách nhiệm thực hiện quyền hành pháp.

Để thực hiện quyền hành pháp hiệu lực và hiệu quả cao nhất, bộ máy hành chính nhà nước cần được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc thứ bậc, cấp trên chỉ đạo, lãnh đạo, cấp dưới phục tùng mệnh lệnh và chịu sự kiểm soát của cấp trên trong hoạt động.

Bộ máy hành chính nhà nước là một chỉnh thể thống nhất, thông suốt từ trung ương đến địa phương, được phân chia thành hai bộ phận: bộ máy hành chính nhà nước ở trung ương và bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương.

Khi nghiên cứu bộ máy hành chính nhà nước Việt Nam, Hội đồng nhân dân (HĐND) không thuộc khái niệm bộ máy hành chính nhà nước. Hiến pháp cũng như các văn bản pháp luật khác đều ghi “HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương”. “Ủy ban nhân dân (UBND) là cơ quan chấp hành của HĐND và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương”. Chính vì vậy, phạm vi của bộ máy hành chính nhà nước chỉ bao gồm Chính phủ và UBND các cấp.

2. Những đặc trưng cơ bản của bộ máy hành chính nhà nước

a. Đặc trưng về mục tiêu của bộ máy hành chính nhà nước

Mục tiêu của bộ máy hành chính nhà nước do pháp luật quy định. Tất cả các cơ quan cấu thành bộ máy hành chính nhà nước đều hướng đến một mục tiêu chung là thực hiện quyền hành pháp, đảm bảo hiệu lực quản lý của nhà nước trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Mặt khác hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước là sự cụ thể hóa, hiện thực hóa mục tiêu tính chính trị của đảng cầm quyền, hay giai cấp cầm quyền.

Hoạt động quản lý hành chính nhà nước bên cạnh các mục tiêu thực hiện chức năng quản lý, còn phải mang tính phục vụ cho nhân dân, cho lợi ích chung của cộng đồng. Các sản phẩm của quản lý hành chính nhà nước thường không mang tính lợi nhuận, kinh doanh.

b. Đặc trưng về cách thức thành lập hay địa vị pháp lý của các cơ quan, tổ chức trong bộ máy hành chính nhà nước

Bộ máy hành chính nhà nước được tổ chức và hoạt động dựa trên các quy định chặt chẽ của pháp luật. Các cơ quan, tổ chức trong bộ máy hành chính nhà nước chỉ được thành lập khi có các văn bản quy phạm pháp luật cho phép. Các văn bản pháp luật cho phép thành lập mang lại các địa vị pháp lý khác nhau cho từng cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước. Địa vị pháp lý của từng cơ quan được xác định rõ ràng trong các hoạt động của từng cơ quan, tổ chức và của cả bộ máy hành chính nhà nước. Mỗi cơ quan, tổ chức được thành lập để thực hiện một hoặc một nhóm chức năng, nhiệm vụ rõ ràng, không chồng chéo, trùng lặp, bảo đảm tính chất độc lập tương đối và tạo thành chỉnh thể cho bộ máy hành chính nhà nước.

c. Đặc trưng về quyền lực - thẩm quyền của bộ máy hành chính nhà nước

Quyền lực của các cơ quan, tổ chức trong bộ máy hành chính nhà nước được trao mang tính pháp lý, thể hiện:

- Các cơ quan hành chính nhà nước có quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật buộc các cơ quan cấp dưới trong hệ thống bộ máy hành chính nhà nước, các tổ chức khác trong xã hội và công dân phải chấp hành, thực hiện.

- Quyền kiểm tra việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật hoặc thành lập các đoàn kiểm tra, thanh tra việc thực hiện các quyết định quản lý.

- Tiến hành các biện pháp giáo dục, thuyết phục, khen thưởng, kỷ luật, và cưỡng chế khi cần thiết trong quản lý hành chính nhà nước.

Thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức trong bộ máy hành chính nhà nước là sự phù hợp giữa chức năng nhiệm vụ với quyền hạn được trao. Tuỳ thuộc vào

địa vị pháp lý và chức năng nhiệm vụ, các cơ quan hành chính nhà nước được trao thẩm quyền chung hoặc thẩm quyền riêng để hoạt động.

Thẩm quyền chung được trao cho những cơ quan hành chính nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên những quy mô rộng và nhiều lĩnh vực, vừa mang tính chất ngành, vừa mang tính chất lãnh thổ, ví dụ như Chính phủ, UBND các cấp. Thẩm quyền riêng được trao cho những tổ chức thực hiện chức năng quản lý hành chính theo ngành hoặc các lĩnh vực cụ thể, ví dụ như các bộ, ngành...

d. Đặc trưng về quy mô hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước

Bộ máy hành chính nhà nước có quy mô rộng lớn nhất cả về tổ chức cũng như hoạt động trong xã hội, được thể hiện qua các phương diện sau:

Về đối tượng chịu sự chi phối, ảnh hưởng: toàn xã hội, không loại trừ ai, loại trừ lĩnh vực nào.

Về số lượng các chức năng, nhiệm vụ: nhiều, đa dạng, vì phải bao quát việc quản lý hành chính toàn bộ mọi lĩnh vực, nhiều đối tượng trong toàn xã hội. Đây cũng chính là căn nguyên cần tổ chức có cơ cấu, nhân sự phù hợp.

Về cơ cấu tổ chức: phức tạp với nhiều phân hệ (các hệ con). Nói đến hệ thống tổ chức nhà nước, bao gồm tổng thể các phân tử cơ quan hành chính nhà nước. Tùy theo quốc gia có số lượng phân tử khác nhau.

Về nhân sự của tổ chức: Số lượng công chức trong bộ máy hành chính nhà nước chiếm phần lớn.

đ. Đặc trưng về nguồn lực của của bộ máy hành chính nhà nước

Nguồn lực cho hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước được chia thành hai nhóm:

Nhân lực: Những người làm việc trong các cơ quan, tổ chức của bộ máy hành chính nhà nước là những người thực thi thực thi công vụ. Họ được nhà nước quản lý và sử dụng theo các quy định riêng của pháp luật. Mỗi người được trao một nhiệm vụ cụ thể theo từng vị trí, chức vụ.

Nguồn tài chính: Nguồn tài chính để cho các tổ chức hành chính nhà nước hoạt động cũng như chi trả lương cho đội ngũ công chức lấy từ ngân sách của

nhà nước. Các hoạt động chi tiêu liên quan đến hoạt động quản lý hành chính nhà nước được tuân thủ theo pháp luật, được kiểm soát chặt chẽ bởi kiểm toán nhà nước. Sự kiểm soát này nhằm bảo đảm cho việc sử dụng ngân sách nhà nước có hiệu quả cao nhất, chống lãng phí, tiêu cực, tham nhũng.

3. Các chức năng cơ bản của bộ máy hành chính nhà nước

a. Chức năng chính trị

Nhiệm vụ cơ bản của hành chính nhà nước là thực hiện các mục tiêu chính trị. Đây là chức năng cơ bản của tổ chức hành chính nhà nước, còn gọi là chức năng thống trị. Tất cả các quốc gia trên thế giới đều phải thông qua các thiết chế thuộc hệ thống bộ máy hành chính nhà nước như công an, an ninh quốc gia, quân sự, tình báo... để điều khiển các chức năng mang tính bắt buộc, khống chế, bảo vệ, phòng ngự, trấn áp nhằm giữ gìn trật tự, an toàn xã hội, an ninh quốc gia.

b. Chức năng kinh tế

Thông qua các cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế của bộ máy hành chính nhà nước (các Bộ, các ngành) để tổ chức và quản lý kinh tế - xã hội. Chức năng kinh tế được thể hiện thông qua các hoạt động: Định ra chiến lược, kế hoạch phát triển xã hội và nền kinh tế quốc dân, bao gồm các quy hoạch, kế hoạch phát triển xã hội và kinh tế khu vực; các quy hoạch, kế hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực kinh tế; ban hành chính sách, văn bản pháp luật, quy định tiêu chuẩn, định mức, quy phạm kinh tế - kỹ thuật chủ yếu; phối hợp hài hòa những mối quan hệ kinh tế và kế hoạch phát triển giữa các ngành, địa phương, các xí nghiệp; chỉ đạo và thúc đẩy sự hợp tác kinh tế giữa các ngành với các địa phương.

c. Chức năng văn hóa

Chức năng văn hóa thể hiện thông qua các hoạt động: Định ra chiến lược, quy hoạch, kế hoạch tổng thể phát triển khoa học, văn hóa, giáo dục; ban hành chính sách, văn bản pháp luật để quản lý văn hóa, giáo dục, khoa học, kỹ thuật...; chỉ đạo, giám sát, hiệp đồng các ngành nghiên cứu khoa học - kỹ thuật và các đơn vị giáo dục; phát triển đội ngũ cán bộ có năng lực nhằm nâng cao hiệu quả của chức năng văn hóa của bộ máy hành chính nhà nước, thúc đẩy sự

phát triển của khoa học, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ; nâng cao chất lượng văn hóa, tư tưởng của toàn dân tộc, xây dựng xã hội văn minh.

d. Chức năng xã hội

Đây là một chức năng rộng, bao hàm trong nhiều hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước. Theo quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, tất cả những chức năng quản lý của bộ máy hành chính nhà nước đối với các “công việc chung” trên một phạm vi rộng đều được gọi là chức năng xã hội. Chức năng này được thể hiện thông qua việc xây dựng các bộ máy chuyên ngành để thực thi sự quản lý đối với các công việc như phúc lợi xã hội, bảo hiểm xã hội và cung cấp dịch vụ công cộng như y tế, bảo vệ trẻ em, bảo vệ môi trường và xây dựng các công trình phúc lợi công cộng...

4. Cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước

a. Cơ cấu tổ chức theo cấp bậc hành chính - lãnh thổ

Đó là cơ cấu tổ chức bảo đảm cho hệ thống hành chính nhà nước thông suốt từ trên xuống tận cơ sở. Theo đó, hệ thống hành chính nhà nước chia ra làm hai nhóm:

- Bộ máy hành chính trung ương, bao gồm các cơ quan hành chính nhà nước trung ương có vai trò quản lý hành chính nhà nước trên phạm vi toàn quốc;
- Bộ máy hành chính địa phương, bao gồm các cơ quan hành chính nhà nước tại địa phương nhằm thực thi nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước tại địa phương.

b. Cơ cấu tổ chức theo chức năng

Cơ cấu tổ chức theo chức năng được phân định theo chức năng và chuyên môn hoá, tạo thành những cơ quan quản lý các ngành, các lĩnh vực khác nhau của nền hành chính nhà nước.

Theo khái niệm này, bộ máy hành chính trung ương (Chính phủ) chia ra thành các bộ; bộ máy hành chính địa phương các cấp lại chia ra thành nhiều đơn vị với các tên gọi và thẩm quyền khác nhau. Tương tự như vậy, cơ cấu tổ chức của từng cơ quan, tổ chức thuộc bộ máy hành chính nhà nước lại được phân chia

thành các đơn vị nhỏ hơn. Đó là cấu trúc bên trong của từng cơ quan hành chính thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước trên các lĩnh vực khác nhau.

II. TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM Việt Nam

1. Các nguyên tắc trong tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam

a. Đảng lãnh đạo đối với hành chính nhà nước

Trong hệ thống chính trị của nước ta, Đảng Cộng sản Việt Nam là Đảng cầm quyền, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Là một bộ phận cấu thành bộ máy nhà nước nên bộ máy hành chính phải nắm vững quan điểm, nguyên tắc, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Đảng lãnh đạo hành chính nhà nước trước hết bằng các nghị quyết, đề ra đường lối, chủ trương, nhiệm vụ. Căn cứ vào đường lối, nghị quyết của Đảng, Hiến pháp, luật, bộ máy hành chính nhà nước ban hành hệ thống các văn bản pháp luật theo thẩm quyền, tổ chức việc thi hành Hiến pháp, luật nhằm thực hiện có hiệu quả đường lối, chủ trương của Đảng.

Đảng lãnh đạo nhưng không làm thay công việc của các cơ quan nhà nước. Việc phân định chức năng lãnh đạo của Đảng và chức năng quản lý của cơ quan nhà nước là vấn đề vô cùng quan trọng nhằm khắc phục tình trạng bao biện, làm thay; là điều kiện để nâng cao vai trò lãnh đạo của Đảng và hiệu lực, hiệu quả quản lý của các cơ quan nhà nước.

b. Tăng cường sự tham gia và giám sát của người dân vào hành chính nhà nước

Sự tham gia của nhân dân vào quyền lực chính trị là một trong những đặc trưng của chế độ dân chủ. Nhân dân tham gia vào quản lý nhà nước một cách trực tiếp hoặc gián tiếp, tham gia giải quyết những vấn đề lớn và hệ trọng của đất nước, địa phương. Để đảm bảo sự tham gia quản lý hành chính nhà nước của nhân dân có hiệu quả, cần phải thể chế hóa các quyền lực đó một cách cụ thể, phát huy hơn nữa vai trò của các đại biểu nhân dân và nâng cao hiệu quả tham

gia, kiểm tra, giám sát, góp ý xây dựng chính quyền của Mặt trận tổ quốc và các thành viên.

c. Tập trung dân chủ

Tập trung dân chủ là nguyên tắc cơ bản chỉ đạo tổ chức và hoạt động của cả hệ thống chính trị trong đó có hành chính nhà nước. Nguyên tắc tập trung dân chủ trước hết quy định sự lãnh đạo tập trung, cơ bản đối với những vấn đề chính yếu nhất. Cấp trung ương giữ quyền thống nhất quản lý những vấn đề cơ bản, đồng thời thực hiện phân định thẩm quyền cho địa phương để tổ chức điều hành và thực hiện thẩm quyền được giao. Chính quyền địa phương có thể được giao một số nhiệm vụ của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó. Chính phủ bảo đảm, tạo điều kiện để chính quyền địa phương chủ động, sáng tạo thực hiện nhiệm vụ của mình.

d. Kết hợp giữa quản lý theo ngành và theo lãnh thổ

Hoạt động quản lý nhà nước theo ngành của các cơ quan nhà nước nhằm đề ra các chính sách, quy hoạch, kế hoạch phát triển toàn ngành, tạo điều kiện, môi trường thuận lợi cho các đơn vị kinh tế phát huy tính chủ động, nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất - kinh doanh. Các hoạt động quản lý theo lãnh thổ nhằm tổ chức, điều hòa, phối hợp các hoạt động của các ngành, các thành phần kinh tế và các tổ chức kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng... trên phạm vi cả nước cũng như trên từng đơn vị hành chính lãnh thổ. Phương thức kết hợp quản lý này đều phải có trách nhiệm chung trong việc thực hiện mục tiêu của ngành cũng như của lãnh thổ. Sự kết hợp này sẽ tránh được tư tưởng bản vị của bộ, ngành trung ương và tư tưởng cục bộ địa phương của chính quyền địa phương.

đ. Phân định quản lý nhà nước về kinh tế và quản trị kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước

Khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, các doanh nghiệp nhà nước được trao quyền tự chủ kinh doanh theo cơ chế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa, có sự quản lý của nhà nước. Nên vai trò chủ yếu của nhà nước là định hướng, dẫn dắt, hỗ trợ và điều chỉnh hoạt động của các doanh nghiệp, không can thiệp sâu vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước như trước đây.

Vì vậy, cần phải phân định và kết hợp tốt chức năng quản lý nhà nước về kinh tế với chức năng quản trị kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước.

e. Nguyên tắc quản lý nhà nước bằng pháp luật

Hiến pháp năm 2013 quy định “Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ”.⁴ Nguyên tắc này đòi hỏi tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính phải dựa trên cơ sở pháp luật. Điều đó có nghĩa là hệ thống hành chính nhà nước phải chấp hành luật và các nghị quyết của Quốc hội trong chức năng thực hiện quyền hành pháp. Khi ban hành quyết định quản lý hành chính phải phù hợp với nội dung và mục đích của luật. Pháp luật phải được chấp hành nghiêm chỉnh, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Nếu các cơ quan, tổ chức, cá nhân có những sai phạm trong hoạt động quản lý gây thiệt hại tới lợi ích hợp pháp của công dân thì phải chịu trách nhiệm trước pháp luật và phải bồi thường cho công dân.

g. Nguyên tắc công khai minh bạch

Công khai là việc cơ quan, tổ chức, đơn vị thông tin chính xác, kịp thời, đầy đủ về văn bản, hoạt động hoặc nội dung nhất định. Tất cả những thông tin hành chính nhà nước phải được công khai cho người dân trừ trường hợp có quy định cụ thể với lý do hợp lý và trên cơ sở những tiêu chí rõ ràng.

Minh bạch trong hành chính là những thông tin phù hợp được cung cấp kịp thời cho nhân dân dưới hình thức dễ sử dụng, đồng thời các quyết định và các quy định của hành chính nhà nước phải rõ ràng và được phổ biến đầy đủ. Sự minh bạch sẽ giúp xây dựng một nền hành chính cởi mở, có trách nhiệm, ngăn chặn được tham nhũng trong hành chính nhà nước.

2. Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở trung ương

Nói đến bộ máy hành chính nhà nước trung ương là nói đến Chính phủ. Chính phủ bao gồm Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, tương ứng với các cơ quan hành

⁴ Khoản 1 Điều 8 Hiến pháp năm 2013

chính nhà nước ở trung ương được quy định trong Luật tổ chức Chính phủ năm 2015.

a. Chính phủ

- Quan niệm về Chính phủ

Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

- Cách thức thành lập Chính phủ

Căn cứ vào quy định của pháp luật, Chính phủ do Quốc hội thành lập trên cơ sở đề nghị của Chủ tịch nước đối với Thủ tướng và đề nghị của Thủ tướng với các thành viên khác của Chính phủ.

- Chức năng của Chính phủ

Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên khẳng định tư cách hành pháp của Chính phủ. Chính phủ là “cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội”⁵. Giống như các bản Hiến pháp đã ban hành, Chính phủ luôn được khẳng định là “cơ quan chấp hành, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất”. Hiến pháp năm 2013 đã chuyển cụm từ “hành chính nhà nước cao nhất” lên đầu và bổ sung thêm cụm từ “thực hiện quyền hành pháp” trước khi nói về cơ quan chấp hành của Quốc hội. Đây cũng là điều cần nghiên cứu để thấy rõ sự chuyển đổi khi nhấn mạnh đến “tính hành pháp” của Chính phủ.

- Cơ cấu thành viên của Chính phủ

Chính phủ gồm Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng Chính phủ; Các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Số Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ do Quốc hội quyết định. Kỳ họp thứ nhất Quốc hội khóa XIV quyết định số lượng thành viên của Chính phủ là 28 người: 01 Thủ tướng; 05 Phó Thủ tướng và 22 Bộ trưởng

⁵ Điều 94 Hiến pháp 2013.

- Cơ cấu tổ chức của Chính phủ

Cơ cấu tổ chức của Chính phủ gồm bộ và các cơ quan ngang bộ. Quốc hội quyết định thành lập hoặc bãi bỏ các bộ và các cơ quan ngang bộ theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ (hiện nay theo Nghị quyết của Kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khóa XIV, cơ cấu tổ chức của Chính phủ bao gồm 22 bộ, cơ quan ngang bộ (18 bộ và 04 cơ quan ngang bộ).

- Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ

Chính phủ lãnh đạo hoạt động của các bộ và chính quyền địa phương trên 2 phương diện:

Thứ nhất, Chính phủ với tư cách là cơ quan chấp hành cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất có thẩm quyền ban hành các văn bản pháp quy dưới luật (Nghị quyết, nghị định) để thực hiện các đạo luật, các pháp lệnh và các nghị quyết của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Các bộ, địa phương có nghĩa vụ thực hiện các văn bản pháp quy đó. HĐND các cấp căn cứ vào tình hình cụ thể của địa phương để ra các quyết nghị các biện pháp thực hiện các quyết định của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ và đề ra các nghị quyết cho Ủy ban nhân dân cùng cấp thực hiện.

Thứ hai, Chính phủ với tư cách cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước CHXHCN Việt nam, là cấp cao nhất của toàn bộ hệ thống hành chính nhà nước, từ trung ương đến Ủy ban nhân dân các cấp, các cơ quan, công sở hành chính, sự nghiệp trong cả nước⁶.

- Hoạt động của Chính phủ

Chính phủ làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số⁷. Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định cụ thể về cách thức tiến hành các kỳ họp hằng tháng của Chính phủ. Chính phủ họp thường kỳ mỗi tháng một phiên hoặc họp bất thường theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ, theo yêu cầu của Chủ tịch nước hoặc của ít nhất một phần ba tổng số thành viên Chính phủ. Trong trường hợp Chính phủ không họp, Thủ tướng Chính phủ quyết định gửi lấy ý

⁶ Nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của chính phủ, Thủ tướng chính phủ xem ở Hiến pháp và Luật tổ chức Chính phủ
⁷ Điều 95 Hiến pháp 2013

kiến các thành viên Chính phủ bằng văn bản. Chính phủ họp theo yêu cầu của Chủ tịch nước để bàn về vấn đề mà Chủ tịch nước xét thấy cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước.⁸

Các Phó Thủ tướng Chính phủ là những người giúp Thủ tướng Chính phủ theo sự phân công của Thủ tướng Chính phủ. Khi Thủ tướng Chính phủ vắng mặt thì một Phó Thủ tướng Chính phủ được Thủ tướng Chính phủ ủy nhiệm thay mặt Thủ tướng Chính phủ lãnh đạo công tác của Chính phủ.⁹

Hoạt động của các Bộ trưởng với tư cách là thành viên tham gia vào công việc chung của Chính phủ và với tư cách là người đứng đầu một bộ hay cơ quan ngang bộ.

- Thủ tướng Chính phủ

Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ và lãnh đạo công tác của Chính phủ, các thành viên của Chính phủ, thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp.

Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ. Cùng với sự thay đổi của Hiến pháp, Luật tổ chức Chính phủ, nhiệm vụ và quyền hạn cũng sẽ thay đổi theo¹⁰.

Hiến pháp năm 2013 không quy định quyền hạn gắn liền với các cơ quan thuộc Chính phủ. Điều này cũng có nghĩa là việc thành lập các cơ quan này không cần hiến định mà có thể chỉ cần luật định; hoặc đó chính là công việc nội bộ của Chính phủ.

b. Bộ và cơ quan ngang bộ

- Bộ, cơ quan ngang bộ là yếu tố cấu thành cơ cấu tổ chức của Chính phủ. Bộ, các cơ quan ngang bộ là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước.

- Phân loại bộ: Có thể bộ thành hai nhóm, bộ quản lý đối với lĩnh vực và bộ quản lý nhà nước đối với ngành.

⁸ Điều 44 Luật Tổ chức chính phủ năm 2015

⁹ Khoản 2 Điều 31 Luật Tổ chức chính phủ năm 2015

¹⁰ Điều 28 Luật Tổ chức chính phủ năm 2015.

Bộ quản lý lĩnh vực (bộ chức năng cơ bản): Đó là cơ quan hành chính nhà nước trung ương, thực hiện quản lý nhà nước theo từng lĩnh vực lớn như: kế hoạch, tài chính, ngân hàng, khoa học và công nghệ, lao động, giá, nội vụ, ngoại giao, tổ chức và công vụ.

Bộ quản lý ngành: Là cơ quan hành chính nhà nước trung ương có trách nhiệm quản lý những ngành kinh tế - kỹ thuật, văn hoá, xã hội, cũng có thể các ngành tập hợp lại thành một nhóm liên ngành. Số lượng, quy mô của các Bộ này có thể tùy thuộc vào sự phát triển chính trị, kinh tế, xã hội.

- Cơ cấu tổ chức bộ máy của bộ và cơ quan ngang bộ (gọi chung là bộ)

Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 đều có điều khoản quy định vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Bộ và các cơ quan ngang Bộ.

Về cơ cấu tổ chức bộ máy của Bộ, Hiến pháp, Luật tổ chức Chính phủ không quy định chi tiết mà được thể hiện thông qua một nghị định chung quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ. Trên cơ sở đó, mỗi một Bộ có một nghị riêng quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức.

Theo Nghị định số 123/2016/NĐ-CP ngày 01/9/2016 của Chính phủ, cơ cấu tổ chức của Bộ gồm: Vụ; Văn phòng; Thanh tra; Cục (nếu có); Tổng cục (nếu có); đơn vị sự nghiệp công lập (được quy định tại Nghị định quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của từng Bộ, gồm: Các đơn vị nghiên cứu chiến lược, chính sách về ngành, lĩnh vực; báo, tạp chí; trung tâm thông tin; trường hoặc trung tâm đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức; học viện thuộc Bộ).

3. Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương

Hệ thống các cấp hành chính - lãnh thổ Việt Nam qua các bản Hiến pháp luôn tồn tại những chủ thể được quy định trong văn bản pháp luật, trong đó có UBND. UBND là tên gọi chung của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương; là cơ quan chấp hành của HĐND đồng thời cũng là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

Các quy định về cơ cấu tổ chức của UBND các cấp đều do Luật định. Trong khi đó, quy định chi tiết tổ chức bộ máy hành chính nhà nước thuộc UBND do Nghị định quy định.

a. Ủy ban nhân dân

Theo quy định của Luật tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015, UBND do HĐND cùng cấp bầu, là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương, HĐND cùng cấp và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.

UBND đảm nhận hai tư cách: Cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp và cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

Với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, UBND tạo nên một yếu tố thứ bậc trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam. Mỗi cấp lãnh thổ có một UBND và được xác định là cơ quan hành chính nhà nước ở cấp đó. Những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên hình thành một trật tự thứ bậc của cơ quan hành chính nhà nước, trong đó, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Do vậy, mối quan hệ giữa UBND các cấp và giữa UBND các cấp với Chính phủ là mối quan hệ cấp trên, cấp dưới và trật tự thứ bậc chỉ ra ở sơ đồ sau:

Sơ đồ 3.1: Trật tự thứ bậc của cơ quan hành chính nhà nước Việt Nam



Nguồn: từ các bản Hiến pháp Việt Nam qua các giai đoạn

Theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, UBND gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên. Số lượng cụ thể Phó Chủ tịch UBND các cấp do Chính phủ quy định.

HĐND bầu Chủ tịch UBND theo giới thiệu của Chủ tịch HĐND. Chủ tịch UBND được bầu tại kỳ họp thứ nhất của HĐND phải là đại biểu HĐND. Chủ tịch UBND được bầu trong nhiệm kỳ không nhất thiết là đại biểu HĐND.

HĐND bầu Phó Chủ tịch UBND, Ủy viên UBND theo giới thiệu của Chủ tịch UBND. Phó Chủ tịch UBND, Ủy viên UBND không nhất thiết là đại biểu HĐND.

Chủ tịch UBND không giữ chức vụ quá hai nhiệm kỳ liên tục ở cùng một đơn vị hành chính.

Kết quả bầu Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND cấp tỉnh phải được Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn; kết quả bầu Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND cấp huyện phải được Chủ tịch UBND cấp tỉnh phê chuẩn; kết quả bầu Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND cấp xã phải được Chủ tịch UBND cấp huyện phê chuẩn.

Ủy viên UBND cấp tỉnh, cấp huyện gồm các Ủy viên là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện, Ủy viên phụ trách quân sự và Ủy viên phụ trách công an ở cấp tỉnh, cấp huyện. Số lượng và các chức danh cụ thể của Ủy viên UBND là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện thực hiện theo nghị định của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện. Ủy viên UBND cấp xã gồm Ủy viên phụ trách quân sự và Ủy viên phụ trách công an ở cấp xã.¹¹

Số lượng cấp phó và số lượng thành viên UBND không phải do HĐND quyết định mà theo quy định chung của Chính phủ.

b. Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

¹¹ Nghị định 08/2016/NĐ - CP ngày 25 tháng 1 năm 2016 quy định số lượng phó chủ tịch ủy ban nhân dân và quy trình, thủ tục bầu, từ chức, miễn nhiệm, bãi nhiệm, điều động, cách chức thành viên ủy ban nhân dân.

Cơ quan chuyên môn thuộc UBND được tổ chức ở cấp tỉnh, cấp huyện, là cơ quan tham mưu, giúp UBND thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở địa phương và thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo sự phân cấp, ủy quyền của cơ quan nhà nước cấp trên. Cơ quan chuyên môn thuộc UBND chịu sự chỉ đạo, quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của UBND, đồng thời chịu sự chỉ đạo, kiểm tra về nghiệp vụ của cơ quan quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực cấp trên.

Việc tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc UBND phải bảo đảm phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và điều kiện, tình hình phát triển kinh tế - xã hội của từng địa phương; bảo đảm tinh gọn, hợp lý, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực từ trung ương đến cơ sở; không trùng lặp với nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước cấp trên đặt tại địa bàn.

Chính phủ quy định cụ thể tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc UBND.