Tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, thực tiễn tại thành phố Đà Nẵng (phần 2)

*Phạm Thị Thanh Tâm*

1.3. Nguyên tắc phân cấp, phân quyền

Nguyên tắc là những căn nguyên mang tính cơ bản trong một hệ thống tổ chức, là những nguyên lý làm cơ sở cho việc triển khai hoạt động có liên quan tới các vấn đề thuộc phạm vi nội hàm của các nguyên tắc đã được đề ra. Trong các vấn đề mang tính lý luận pháp luật và các vấn đề, hoạt động được quy định cụ thể trong pháp luật về nhiệm vụ quyền hạn của cá nhân, cơ quan, tổ chức thì việc đưa ra các nguyên tắc đảm bảo thực hiện là điều tất yếu vì đây là cơ sở cho các hoạt động thực thi pháp luật một cách triệt để.

Nguyên tắc phân cấp phân quyền là các nguyên tắc cơ bản trong việc áp dụng phân cấp phân quyền trong quản lý hành chính, là cơ sở và căn cứ để thực hiện phân cấp phân quyền một cách hiện quả và hợp pháp. Đó là những vấn đề lý luận bắt buộc mà các cơ quan hành chính nhà nước phải xem xét và tuân theo khi thực hiện hoạt động phân chia nhiệm vụ quyền hạn giữa các cấp hành chính theo chiều dọc, nhằm đảm bảo thực hiện pháp luật một cách triệt để và có hiệu quả theo một thể thống nhất trên phạm vi quốc gia.

Phân cấp , phân quyền cũng là một trong những hoạt động nhằm phát triển bộ máy hành chính nói riêng và phát triển đất nước nói chung. Chính vì vậy việc tổ chức phân cấp, phân quyền cũng phải tuân thủ theo các nguyên tắc cơ bản như: tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân; bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng; tập trung dân chủ; pháp chế. Ngoài ra một số nguyên tắc chung mang tính khái quát hoạt động phân quyền có thể áp dụng là:

Đảm bảo tính thống nhất của quyền lực nhà nước: Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước để thực hiện nhiệm vụ công. Như vậy quyền lực nhà nước được hiến pháp xác định là thống nhất và được quy định cụ thể trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Đảm bảo sự thống nhất quyền lực nhà nước là đảm bảo sự thực hiện phân cấp, phân quyền một cách hiệu quả.

Bảo đảm tính hiệu quả: Phải thực hiện một cách hiệu quả thì hoạt động phân cấp, phân quyền mới phát huuy được hết những ưu điểm và mặt tích cực của nó, tránh việc phân cấp, phân quyền tràn lan, không hiệu quả gây tổn thất cho các nguồn lực của hoạt động phân cấp, phân quyền.

Đảm bảo tính phù hợp: việc phân cấp, phân quyền phù hợp với yêu cầu đổi mới và phát triển đất nước cũng như điều kiện và khả năng thực tại của từng cơ quan hành chính nhà nước, của từng địa phương là hết sức cần thiết cho sự thành công và có hiệu quả trong việc áp dụng cơ chế phân cấp, phân quyền.

Phân cấp quản lý nhà nước phải phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn. Mỗi giai đoạn khác nhau biểu hiện sự phát triển khác nhau của từng thời kỳ. Mỗi giai đoạn như vậy, nhu cầu đổi mới và phân công nhiệm vụ trong cơ quan hành chính nhà nước là khác nhau tùy thuộc vào đặc điểm và sự phát triển của xã hội, từ đó, sự phân cấp, phân quyền trong hệ thống cơ quan nhà nước được thực hiện nhằm đáp ứng nhu cầu thực tiễn của đất nước.

Phân cấp phải phù hợp với đặc thù quản lý nhà nước trong từng ngành, lĩnh vực.Việc phân cấp phải tùy vào khả năng thực hiện và chuyên môn của từng cơ quan hành chính nhà nước, điều này là cơ sở cho việc xác định phạm vi phân cấp, phân quyền và đánh giá sự thành công khi thực hiện nhiệm vụ được phân quyền của các cơ quan hành chính. [5, tr. 61,65]

Phù hợp với đặc điểm của đơn vị hành chính - lãnh thổ: Mỗi đơn vị hành chính lãnh thổ có một đặc thù và thế mạnh cũng như đặc trưng phát triển từng lĩnh vực khác nhau. Dựa vào đặc điểm của đơn vị hành chính - lãnh thổ giúp cho việc hoạch định chiến lược và điều khiển sự chú trọng vào thế mạnh của từng để phát huy tính chủ động và thúc đẩy bản sắc từng vùng, đồng thời hạn chế những tiêu cực nảy sinh tại các khu vực, các đơn vị hành chính - lãnh thổ.

Tại khoản 4 điều 5 luật Tổ chức Chính phủ 2015 đã quy định “Phân cấp, phân quyền hợp lý giữa Chính phủ với chính quyền địa phương, bảo đảm quyền quản lý thống nhất của Chính phủ và phát huy tính chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương”. Đây là quy định chung nhất cho quy chế phân cấp phân quyền, vừa nhận định vai trò của Chính phủ và chính quyền địa phương vừa phân định trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương một cách bao quát, ngắn gọn ý nghĩa của phân cấp phân quyền cũng như các cơ quan hành chính trong hệ thống cơ quan hành chính ở nước ta.

Nguyên tắc phân cấp phân quyền được quy định tại khoản 2 điều 11 luật tổ chức chính quyền địa phương 2015 có hiệu lực từ ngày 01/01/2016, cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, việc phân định thẩm quyền phải bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất về thể chế, chính sách, chiến lược và quy hoạch đối với các ngành, lĩnh vực; bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia.

Mỗi ngành, lĩnh vực đều có một đặc thù khác nhau, cho nên các mục tiêu, chính sách và chiến lược sử dụng phát triển từng nghành là hoàn toàn khác nhau. Vì sự đa dạng và phức tạp của các lĩnh vực chuyên môn như giáo dục đào tạo, y tế, giao thông vận tải, địa chính xây dựng, nông nghiệp,...trong đó nảy sinh rất nhiều vấn đề khác nhau, để tránh sự chồng chéo hoặc lỗ hổng trong quản lý thì việc đảm bảo thống nhất quản lý nhà nước về thể chế, chính sách, chiến lược và quy hoạch đối với các ngành, lĩnh vực là điều hết sức cần thiết. Nó không chỉ mang lại hiệu quả cao trong quản lý mà còn giúp cho sự kiểm soát nhà nước được tăng cường, sử dụng các công cụ kiểm tra, thực hiện nhiệm vụ một cách hữu hiệu, nhanh chóng và hiệu quả đối với từng lĩnh vực, góp phần nâng cao tư cách và chất lượng quản lý, phát triển nền hành chính và nhà nước. [8, tr.1]

*Thứ hai*, phân cấp phân quyền phải bảo đảm việc phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn theo quy định của pháp luật.

Việc phân cấp phân quyền trong bộ máy hành chính hay nói cách khác là phân định và phân bổ nhiệm vụ, quyền hạn xuống cho từng địa phương luôn song song với việc đánh giá hiệu quả và chất lượng quản lý, xử lý công vụ của cấp hành chính được phân quyền. Trong hoạt động của các cơ quan hành chính, việc phân cấp, phân quyền không chỉ là để giảm nhẹ gánh nặng nhiệm vụ công cho cơ quan hành chính cấp trên mà nó còn tạo điều kiện cho cơ quan hành chính cấp dưới phát huy được khả năng làm việc, hiệu quả hoạt động, nâng cao vai trò và vị trí của cơ quan mình trong hệ thống bộ máy hành chính. Vì vậy việc đảm bảo phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cảu chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn theo quy định của pháp luật là hết sức cần thiết, đây là nguyên tắc nhằm phát huy tối đa hiệu quả hoạt động cũng như nâng cao tinh thần trách nhiệm của cán bộ công chức đối với nhiệm vụ được giao.

*Thứ ba*, phân định thẩm quyền phải kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ, phân định rõ nhiệm vụ quản lý nhà nước giữa chính quyền địa phương các cấp đối với các hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn lãnh thổ.

Quản lý theo ngành (phân quyền theo chiều ngang) và quản lý theo lãnh thổ (phân quyền chiều dọc) là hai phương pháp phân quyền quản lý cơ bản của bộ máy hành chính nhà nước. Việc xác định và kết hợp chặt chẽ giữa chính quyền địa phương các cấp đối với các hoạt động kinh tế - xã hội là mấu chốt thực hiện quản lý thống nhất giữa công vụ chung và công vụ chuyên môn, nghĩa là sự phối hợp giữa giải quyết việc hành chính mang tính bao quát và giải quyết việc hành chính mang tính chuyên ngành cụ thể. Xác định nhiệm vụ quản lý và thực hiện nhiệm vụ quản lý là rất quan trọng, nhằm tránh sự chồng chéo trong nhiệm vụ hoặc để hổng vấn đề khi giải quyết vụ việc hành chính, tăng cường siết chặt hiệu quả hoạt động trong phạm vi địa bàn lãnh thổi trên tất cả các lĩnh vực đã được quy định cụ thể.

*Thứ tư*, việc phân định thẩm quyền phải phù hợp với điều kiện, đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và đặc thù của các ngành, lĩnh vực.

Không chỉ các lĩnh vực khác nhau có những đặc thù riêng mà cả những địa bàn khác nhau như nông thôn, đô thị, hải đảo,...cũng đều có một đặc điểm riêng biệt mang tính đặc trưng của từng vùng miền, từng khu vực. Để có thể phát huy tối đa điểm mạnh và hạn chế điểm yếu của từng vùng miền, từng ngành, lĩnh vực thì việc phân định thẩm quyền phù hợp là yếu tố chủ chốt, tạo sự chủ động trong quản lý đối với các vùng miền và các lĩnh vực khác nhau. Ví dụ như vùng nông thôn có thế mạnh về trồng trọt thì chính quyền địa phương có thể có quyền quyết định cây giống, vụ mùa, quy hoạch diện tích và xây dựng chiến lược phát triển kinh tế riêng cho địa phương mình, đối với đô thị có thế mạnh về dịch vụ thì chính quyền địa phương có thể quản lý và quy định mật độ kinh doanh dịch vụ, hướng phát triển các dịch vụ phù hợp với địa bàn mình qunả lý,... Như vậy mỗi vùng miền, mỗi ngành, mỗi lĩnh vực đề phải có một cơ chế quản lý phù hợp dựa trên sự phân định thẩm quyền phù hợp từ trung ương xuống địa phương.

*Thứ năm*, những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp xã trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của chính quyền địa phương cấp huyện; những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp huyện trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của chính quyền địa phương cấp tỉnh; những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan nhà nước ở trung ương, trừ trường hợp luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ có quy định khác.

Việc đưa ra nguyên tắc này là hết sức cần thiết cho việc giải quyết mâu thuẫn và đảm bảo thống nhất, tập trung từ trung ương tới địa phương. Các vấn đề nảy sinh giữa các cơ quan hành chính cùng cấp với nhau là các cơ quan có vị trí pháp lý ngang nhau trong cơ cấu bộ máy hành chính nên đưa lên cấp trên giải quyết để đảm bảo sự công bằng, khách quan và bảo đảm được vai trò, vị trí của cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp. Nếu không có quy định khác của pháp luật thì việc quy định thẩm quyền giải quyết này thể hiện sự bao quát và hiệu lực quyết định có tính bắt buộc thi hành đối với cả hai bên, mang lại hiệu quả trong việc thi hành quyết định giải quyết vấn đề.

*Thứ sáu*, chính quyền địa phương được bảo đảm nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân quyền, phân cấp và chịu trách nhiệm trong phạm vi được phân quyền, phân cấp.

Để thực hiện nhiệm vụ thì nguồn lực là điều không thể thiếu. Việc phân định quyền hạn và nhiệm vụ của cơ quan hành chính cấp trên cho cơ quan hành chính cấp dưới phải đi kèm với phân bổ và bảo đảm nguồn lực thì mới có thể đảm bảo việc thi hành công vụ. Việc đảm bảo nguồn lực này không chỉ nguồn lực về tài chính mà còn là nguồn lực về nhân sự, cơ sở vật chất,... để tối ưu hóa việc thực thi quyết định phân cấp phân quyền. Đây là điều kiện cần cho hoạt động của cơ quan hành chính đối với công vụ, nhằm hiện thực hóa hoạt động được giao.

# **DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Nguyễn Quế Anh - Sở Tư pháp Nghệ An, *Nghệ An: Trong 6 tháng đầu năm 2016 đã tiến hành kiểm tra và phát hiện 29.079 vụ vi phạm hành chính*, <http://www.moj.gov.vn/UserControls/News/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/qt/tintuc/Lists/HoatDongCuaTuPhapDiaPhuong&ListId=98eb6b6e-730f-4f83-b745-f4f12bb06ce8&SiteId=b11f9e79-d495-439f-98e6-4bd81e36adc9&ItemID=6680&SiteRootID=b71e67e4-9250-47a7-96d6-64e9cb69ccf3;> cập nhập ngày 28/6/2016.

2. Chính phủ nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2016), *Nghị quyết 21/NQ-CP về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương*, Nhà xuất bản chính trị - quốc gia, Hà Nội;

3. Nguyễn Ngọc Chí, *Phân loại tản quyền, phân cấp, phân quyền*, <http://luanvan.net.vn/luan-van/de-tai-phan-loai-tan-quyen-phan-cap-phan-quyen-30805/>, cập nhập ngày 24/5/2013;

4. Chu Văn Hưởng (2012), *Đổi mới nhận thức về phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương, giữa chính quyền địa phương các cấp ở nước ta hiện nay*, Tạp chí quản lý nhà nước, số 192, tr. 48-51, 60;

5. Chu Văn Hưởng (2013), *Phân cấp, phân quyền và thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương: thực trạng và giải pháp*, Tạp chí lý luận chính trị - số 2, tr.60-65.

6. Chu Văn Hưởng (2012), *Phân cấp, phân quyền trong thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương Việt Nam hiện nay - vấn đề và giải pháp*, Luận văn Tiến Sĩ, Học viện chính trị - hành chính quốc gia Hồ Chí Minh;

7. ThS. Phạm Thanh Huyền, *Một số vấn đề phân cấp quản lý hành chính nhà nước,* Khoa Tổ chức và Quản lý nhân sự, Học viện Hành chính, [http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010070/0/21525/Mot\_so\_van\_de\_ve\_phan\_cap\_quan\_ly\_hanh\_chinh\_nha\_nuoc;](http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010070/0/21525/Mot_so_van_de_ve_phan_cap_quan_ly_hanh_chinh_nha_nuoc) cập nhập ngày 26/12/2015;

8. TS. Uông Chu Lưu, *Một số vấn đề lý luận về phân cấp quản lý nhà nước*, <http://moj.gov.vn/qt/cacchuyenmuc/70TuPhapVietNam/Pages/tu-lieu-nganh.aspx?ItemID=19;> cập nhập ngày 24/8/2018;

9. Nhà xuất bản tư pháp – nhà xuất bản từ điển bách khoa (2006), *Từ điển luật học.*

10. Nguyễn Minh Phương (2013), *Thực trạng phân cấp, phân quyền và vấn đề tự quản địa phương tại Việt Nam*, Văn phòng Quốc hội, Oxfam, Unicef, Hội thảo Tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam: Những vấn đề lý luận và thực tiễn, Ninh Thuận;

11. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), *Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nhà xuất bản chính trị - quốc gia, Hà Nội;

12. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), *Luật tổ chức Chính phủ,* Nhà xuất bản chính trị - quốc gia, Hà Nội;

13. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), *Luật tổ chức chính quyền địa phương*, Nhà xuất bản chính trị - quốc gia, Hà Nội;

14. Phạm Hồng Thái, *Phân quyền và phân cấp trong quản lý nhà nước - Một số khía cạnh lý luận - thực tiễn và pháp lý*, Tạp chí Luật học 27, Hà Nội.

 15. Lương Thảo, *Bàn về cơ chế “phân cấp” theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015*, <http://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2028>, cập nhập 12/2015.

16. Nguyễn Thương - Phó Giám đốc Sở Nội vụ thành phố Đà Nẵng, *Đẩy mạnh “trao quyền” cho địa phương - từ thực tiễn phân cấp quản lý tại thành phố Đà Nẵng*, Tạp chí Tổ chức nhà nước, ngày đăng 10/3/2018.