

# Thực hiện pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của nhà nước trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền và một số kiến nghị

Hoàng Minh Hội\*

*Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, 135 Nguyễn Phong Sắc, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 15 tháng 7 năm 2016

Chỉnh sửa ngày 25 tháng 8 năm 2016; Chấp nhận đăng ngày 09 tháng 9 năm 2016

**Tóm tắt:** Bài viết tập trung phân tích thực trạng pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật và kiến nghị một số giải pháp tiếp tục bảo đảm thực hiện pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị, tổ chức của nhà nước trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý của mình.

**Từ khóa:** Người đứng đầu cơ quan; trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, quản lý cán bộ, công chức.

## 1. Pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của nhà nước trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền

Người đứng đầu cơ quan, đơn vị, tổ chức của nhà nước (*gọi chung là người đứng đầu cơ quan*) là người có vai trò lãnh đạo, chỉ huy, gánh vác các trách nhiệm, tổ chức thực hiện những mục tiêu và nhiệm vụ của cơ quan theo quy định của pháp luật. Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan là toàn bộ các quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn mà nhà nước giao cho người đứng đầu cơ quan. Khi người đứng đầu cơ quan không thực hiện hoặc thực hiện không đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao sẽ bị xử lý tùy theo tính chất, mức độ vi phạm. Như vậy, khái niệm trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan được hiểu ở

góc độ thứ nhất là những nhiệm vụ, gắn với quyền hạn của cá nhân thủ trưởng theo quy định của pháp luật. Góc độ thứ hai là các biện pháp trách nhiệm pháp lý mà nhà nước áp dụng khi người đứng đầu cơ quan không thực hiện, thực hiện không đúng các quy định của pháp luật trong hoạt động công vụ với tư cách là người lãnh đạo, chỉ huy mọi hoạt động của cơ quan.

Trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền, để người đứng đầu cơ quan thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ trên và có căn cứ đánh giá kết quả đó, cũng như xác định trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, nhà nước ban hành các quy phạm pháp luật quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của họ. Về hình thức, các quy định pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền có mối liên hệ chặt chẽ với nhau, chúng được sắp xếp theo một trật tự về cấp độ hiệu lực pháp lý từ Hiến pháp đến luật và các văn bản dưới luật. Có thể kể ra một số văn bản quy phạm pháp

\*ĐT.: 84-975693738

Email: hoangminhoi2000@yahoo.com

luật như: Luật Cán bộ, công chức năm 2008; Luật Viên chức năm 2010, Luật Thanh tra năm 2010; Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 (sửa đổi bổ sung năm 2007, năm 2012); Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2013; Nghị định số 157/2007/NĐ-CP của Chính phủ quy định chế độ trách nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước trong thi hành nhiệm vụ, công vụ; Nghị định số 107/2006/NĐ-CP quy định việc xử lý trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan khi để xảy ra tham nhũng; Nghị định số 211/2013/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều Nghị định 107/2006/NĐ-CP quy định xử lý trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước khi để xảy ra tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý, phụ trách. Nghị định số 24/2010/NĐ-CP của Chính phủ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức; Nghị định số 34/2011/NĐ-CP của Chính phủ quy định về xử lý kỷ luật đối với công chức...

Về nội dung, pháp luật có các nhóm quy phạm điều chỉnh quan hệ về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền như quy định về quyền của người đứng đầu cơ quan trong việc tuyển dụng, sử dụng, đánh giá, đào tạo, bồi dưỡng, nâng lương, cử dự thi nâng ngạch, quyết định nâng ngạch, bổ nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, cho nghỉ chế độ và quản lý đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức theo đúng chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước. Với tư cách là cán bộ, công chức, người đứng đầu cơ quan phải chịu sự điều chỉnh của pháp luật về cán bộ, công chức hiện hành. Người đứng đầu cơ quan phải có trách nhiệm chỉ đạo tổ chức thực hiện nhiệm vụ được giao và chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị; kiểm tra, đôn đốc, hướng dẫn việc thi hành công vụ của cán bộ, công chức. Đồng thời, pháp luật xác định các biện pháp trách nhiệm pháp lý sẽ áp dụng đối với người đứng đầu cơ quan khi thực hiện không đúng hay không thực hiện nhiệm vụ được giao trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền, bao gồm trách

nhiệm kỷ luật; trách nhiệm dân sự; trách nhiệm vật chất; trách nhiệm hình sự; trách nhiệm khác theo quy định của pháp luật.

Như đã phân tích, pháp luật giao cho người đứng đầu cơ quan có nhiều quyền hạn trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền. Tuy nhiên, pháp luật cũng dự liệu những tình huống có thể áp dụng các biện pháp trách nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan. Đó là khi người đứng đầu cơ quan vi phạm nội dung chế độ trách nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan như phát hiện cán bộ cấp dưới vi phạm pháp luật mà không có biện pháp chấm dứt, kịp thời khắc phục hậu quả; không giao hay giao nhiệm vụ cho cấp dưới không rõ ràng cũng như không kiểm tra, đôn đốc họ thực hiện nhiệm vụ; bao che, xử lý không nghiêm các hành vi vi phạm pháp luật của cấp dưới. Trường hợp cấp phó, người đại diện hoặc người được ủy quyền làm trái chế độ, chính sách, pháp luật của nhà nước trong thực hiện nhiệm vụ, công vụ mà pháp luật đã giao cho người đứng đầu cơ quan thì người đứng đầu cơ quan cũng phải chịu trách nhiệm (Điều 10, Nghị định số 157/2007/NĐ-CP).

Pháp luật xác định rõ trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan với trách nhiệm của tập thể lãnh đạo nhằm cá biệt hóa trong việc xử lý trách nhiệm của cá nhân người đứng đầu cơ quan, tránh những trường hợp lợi dụng danh nghĩa của tổ chức, lãnh đạo để trốn tránh trách nhiệm. Chẳng hạn, khi giải quyết vấn đề thuộc thẩm quyền quyết định của tập thể lãnh đạo, nếu ý kiến của đa số thành viên lãnh đạo là trái với chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước mà người đứng đầu cơ quan hoặc cấp phó của người đứng đầu cơ quan được phân công lãnh đạo, quản lý lĩnh vực đó không có ý kiến khác thì người đứng phải bị xử lý trách nhiệm nặng hơn một mức so với các thành viên khác trong tập thể lãnh đạo trong cơ quan (Điều 11, Nghị định số 157/2007/NĐ-CP).

Trong công tác quản lý và sử dụng cán bộ, lần đầu tiên pháp luật khẳng định trách nhiệm và vai trò của người đứng đầu cơ quan trong công tác tinh giản biên chế. Cụ thể, Nghị định 108/2014/NĐ-CP về chính sách tinh giản biên

chế quy định: người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện việc tinh giản biên chế trong phạm vi thẩm quyền được giao và đúng quy định của pháp luật. Kết quả tổ chức triển khai thực hiện tinh giản biên chế được gắn với việc đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ hằng năm của người đứng đầu cơ quan (Điều 23).

Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong việc thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập được quy định tại Nghị định 04/2015/NĐ-CP. Theo đó, người đứng đầu cơ quan phải thực hiện dân chủ trong quản lý và điều hành hoạt động của cơ quan, đơn vị; trong quản lý, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng, thực hiện chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức, viên chức (Điều 4).

Nghị định 56/2015/NĐ-CP về đánh giá và phân loại cán bộ, công chức, viên chức, tại Điều 6, Điều 24 đã quy định thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước trong công tác đánh giá cán bộ, công chức của cơ quan. Cụ thể, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước trực tiếp đánh giá, phân loại đối với cấp phó của người đứng đầu cơ quan và công chức thuộc quyền quản lý của mình, chịu trách nhiệm về kết quả đánh giá, phân loại. Việc đánh giá người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của nhà nước do người đứng đầu cơ quan cấp trên quản lý trực tiếp thực hiện và chịu trách nhiệm về kết quả đánh giá, phân loại.

Bên cạnh những kết quả đạt được trên đây, pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền có một số bất cập:

Một số quy định pháp luật chưa rõ ràng, cụ thể, khó áp dụng các biện pháp trách nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan khi họ có hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động công vụ. Ví dụ, Điều 13 Nghị định số 157/2007/NĐ-CP quy định về các trường hợp được miễn, giảm nhẹ trách nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan và cấp phó của người đứng đầu cơ quan khi “người đứng đầu cơ quan hoặc cấp phó của người đứng

đầu cơ quan không thể biết hoặc đã làm hết trách nhiệm và áp dụng các biện pháp cần thiết để phòng ngừa, ngăn chặn hành vi tham nhũng, lãng phí hoặc hành vi vi phạm pháp luật khác”. Tương tự, Điều 11, Nghị định 107/2006/NĐ-CP quy định trường hợp loại trừ trách nhiệm, miễn, giảm nhẹ hoặc tăng nặng hình thức kỷ luật: “người đứng đầu cơ quan và cấp phó của người đứng đầu cơ quan được loại trừ trách nhiệm trong trường hợp họ không thể biết hoặc đã áp dụng các biện pháp cần thiết để phòng ngừa, ngăn chặn hành vi tham nhũng”. Tuy nhiên, quy định “...đã áp dụng các biện pháp cần thiết để phòng ngừa, ngăn chặn hành vi tham nhũng” là chưa rõ ràng nên thực tế khó áp dụng.

Các quy định pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền chưa điều chỉnh hết các quan hệ xã hội phát sinh theo nguyên tắc đề cao trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan. Chẳng hạn, pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan đang thiếu những quy định về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong việc thực hiện các chính sách đãi ngộ đối với cán bộ, công chức thuộc quyền. Bên cạnh đó, các điều kiện bảo đảm cho người đứng đầu cơ quan thực thi tốt công vụ cũng chưa đáp ứng yêu cầu xây dựng nền công vụ hiện đại, hiệu quả, thông suốt.

Trong khi đó, Luật Cán bộ, công chức được Quốc hội khoá XII thông qua năm 2008 chỉ chứa đựng chưa đến 10% quy định về hoạt động công vụ và xác định trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan[1]. Trong khi chưa được pháp điển hóa thành đạo luật về hoạt động công vụ (Luật Công vụ) có giá trị hiệu lực pháp lý cao, các quan hệ xã hội phát sinh liên quan đến trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong công tác cán bộ và công tác quản lý cán bộ công chức thuộc quyền chỉ được điều chỉnh bằng những văn bản chuyên biệt như Nghị định về kiểm tra hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2010, Nghị định về công tác tuyển dụng, quản lý cán bộ, công chức năm 2010, Nghị định về xử lý trách nhiệm người đứng đầu cơ quan, đơn vị khi để xảy ra tham nhũng năm 2007 (sửa đổi, bổ sung năm 2013),

Nghị định quy định về xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức năm 2010, Nghị định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức năm 2012. Nghị định về chính sách tinh giản biên chế năm 2015, Nghị định về thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập năm 2015... Những văn bản pháp luật này cũng đang đứng trước nhu cầu phải sửa đổi, bổ sung khi hàng loạt các đạo luật mới liên quan đến hoạt động công vụ và trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền được ban hành sau Hiến pháp năm 2013 như Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014, Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2014, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015...

Một số quy định pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền còn thiên về các biện pháp phản ứng tiêu cực của nhà nước (áp dụng các chế tài) khi người đứng đầu cơ quan có hành vi vi phạm, và chỉ phù hợp với cơ chế quản lý tập trung, với nền hành chính “khép kín”, chưa phù hợp với yêu cầu xây dựng nền hành chính hiện đại, năng động. Các quy định pháp luật về đánh giá, phân loại cán bộ công chức còn nặng nề thành tích và văn bằng chứng chỉ, chưa chú trọng nhiều đến năng lực thực thi công vụ của cán bộ, công chức, dẫn đến tình trạng đào tạo chưa gắn với yêu cầu thực tiễn, chưa gắn với trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan. Điều này làm cho người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của nhà nước chưa thực sự có những giải pháp chủ động, mạnh dạn trong công tác sử dụng và quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền.

## **2. Thực tiễn thực hiện các quy định pháp luật về trách nhiệm người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền**

Các quy định pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan đề cập trên đây đã thiết

lập được trật tự và không ngừng nâng cao kỷ luật hoạt động công vụ, đề cao trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức. Đến nay, các cơ quan, tổ chức, đơn vị của nhà nước ở trung ương và địa phương đã xây dựng các quy chế và tổ chức triển khai thực hiện các nội dung pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức ở các khâu từ việc tuyển dụng, sử dụng, đánh giá; quy hoạch, đề bạt, bổ nhiệm; đào tạo, bồi dưỡng; nâng lương, nâng ngạch; khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức. Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan không ngừng được đề cao và tính dân chủ, công khai được thể hiện ở tất cả các khâu trong công tác cán bộ. Nguyên tắc đề cao trách nhiệm cá nhân người đứng đầu cơ quan gắn với trách nhiệm tập thể lãnh đạo trong công tác cán bộ, quản lý cán bộ, công chức được bảo đảm. Nhiều hành vi vi phạm pháp luật của một số cá nhân người đứng đầu cơ quan được xử lý nghiêm minh theo đúng pháp luật, đúng kỷ luật, kỷ cương, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động công vụ.

Tuy nhiên, thực tiễn tổ chức thực hiện các quy định pháp luật về trách nhiệm người đứng đầu cơ quan trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền thời gian qua còn tồn tại những bất cập sau:

Thực hiện pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền ở một số cơ quan nhà nước chưa đạt hiệu quả cao. Tồn tại tình trạng người đứng đầu cơ quan sắp xếp, phân công công việc trong cơ quan chưa hợp lý dẫn đến hiệu quả sử dụng thời gian lao động thấp. Một bộ phận cán bộ, công chức chấp hành kỷ luật chưa nghiêm, lãng phí về thời gian và sử dụng tài sản công nhưng vẫn chưa xem xét xử lý được trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan. Hiện tượng lãng phí các nguồn lực này ngày càng tinh vi khó phát hiện nhưng vẫn chưa xử lý được trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, rõ ràng chúng ta đang thiếu cơ chế xử lý trách nhiệm người đứng đầu cơ quan [2].

Việc phân định thẩm quyền và trách nhiệm của cá nhân người đứng đầu cơ quan với tập thể

cơ quan, tổ chức, đơn vị chưa rõ ràng đang gây ra những lực cản trong việc áp dụng các chế tài đối với người đứng đầu cơ quan khi cán bộ, công chức trong cơ quan có hành vi tham nhũng. Thời gian qua, nhiều vụ án tham nhũng đã được phát hiện, nhiều cán bộ, công chức và cấp phó bị xử lý theo quy định của pháp luật; tuy nhiên số lượng người đứng đầu cơ quan có liên quan bị xử lý không có nhiều. Theo số liệu thống kê: năm 2013, số lượng các vụ án tham nhũng bị phát hiện và bị xử lý tăng nhưng việc xử lý trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan để xảy ra tham nhũng lại giảm 14% so với cùng kỳ năm trước [3]. Kết quả tổng hợp của Thanh tra Chính phủ cho thấy, năm 2014, có 48 người đứng đầu cơ quan thiếu trách nhiệm để xảy ra hành vi tham nhũng, trong đó, 03 người bị xử lý hình sự, 05 người bị cách chức, 40 người bị xử lý kỷ luật các hình thức cảnh cáo, khiển trách [4]. Năm 2015, Báo cáo của Thanh tra Chính phủ cho thấy, có 29 trường hợp người đứng đầu cơ quan bị kết luận là thiếu trách nhiệm để xảy ra tham nhũng, đã xử lý kỷ luật 21 người, xử lý hình sự 1 người [5]. Thực tế còn có sự nhầm lẫn giữa xử lý người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước khi họ có sai phạm và xử lý trách nhiệm người đứng đầu khi để xảy ra tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý, phụ trách. Để xảy ra tình trạng nêu trên, một phần là do còn sự nể nang, né tránh trong xử lý, cùng với những quy định về phân cấp và quản lý cán bộ, công chức hiện nay chưa rõ ràng và thiếu hướng dẫn thực hiện của cơ quan có thẩm quyền [6].

Một số người đứng đầu cơ quan chưa chấp hành nghiêm các quy định về xác định trách nhiệm giữa cá nhân và tập thể trong hoạt động công vụ. Khi có sự việc xảy ra họ không dám nhận trách nhiệm mà đổ lỗi cho tập thể hay cấp phó. Vì phân định thẩm quyền giữa người đứng đầu cơ quan và tập thể chưa rõ nên khi thực hiện pháp luật “vừa có hiện tượng dựa dẫm vào tập thể, không rõ trách nhiệm cá nhân, vừa không khuyến khích người đứng đầu cơ quan có nhiệt tình, tâm huyết, dám nghĩ, dám làm; tạo kẽ hở cho cách làm việc tắc trách, trì trệ, hoặc lạm dụng quyền lực một cách tinh vi để mưu cầu lợi

ích cá nhân” [7]. Ở một số nơi, việc quy hoạch cán bộ, đề bạt, bổ nhiệm, luân chuyển cán bộ bị động do người đứng đầu cơ quan không công tâm trong công tác cán bộ, không sử dụng, cất nhắc đúng cán bộ; không đánh giá không đúng năng lực của cán bộ, công chức dưới quyền. Thậm chí, một số trường hợp người đứng đầu cơ quan bị các “nhóm lợi ích” chi phối, can thiệp trực tiếp đến công tác cán bộ, muốn quyết định đến nhân sự của cơ quan đơn vị.

Một số nơi, không thực hiện tốt nguyên tắc “tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách” trong công tác cán bộ nên không phát huy được trí tuệ của tập thể, dân chủ của cơ quan, tổ chức, đơn vị, vừa không có sự ràng buộc trách nhiệm của người đứng đầu; cơ quan không phát huy được vai trò lãnh đạo của cấp ủy đảng trong công tác cán bộ, làm suy yếu sức chiến đấu của tổ chức đảng. Tình trạng này dẫn đến thực tế là cán bộ dưới quyền không đáp ứng được yêu cầu công việc và nhiệm vụ được người đứng đầu cơ quan giao phó, hoặc cán bộ, công chức cấp dưới bất mãn không thừa hành nhiệm vụ, hoặc thực hiện với tinh thần trách nhiệm không cao vì họ cho rằng người đứng đầu cơ quan không công bằng, không dân chủ khi sử dụng, đề bạt cán bộ. Một số trường hợp người đứng đầu cơ quan có tư tưởng bảo thủ, độc đoán chuyên quyền, thao túng các cán bộ, công chức, không tạo điều kiện cho nhân viên cấp dưới chủ động, sáng tạo trong thừa hành nhiệm vụ được giao mà can thiệp vào công việc của các công chức cấp dưới, làm cho họ bị động và chờ đợi “sự hướng dẫn” của người đứng đầu.

Trong công tác tuyển dụng cán bộ, công chức, Nghị định số 24/2010/NĐ-CP của Chính phủ quy định về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước. Tuy nhiên, pháp luật chưa xác định rõ ràng trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong công tác tuyển dụng cán bộ, công chức so với tập thể cơ quan, đơn vị (Hội đồng tuyển dụng). Trên thực tế đã xảy ra hiện tượng “Hội đồng tổ chức tuyển xong rồi, chỉ căn cứ vào kết quả các bài thi lấy từ kết quả cao nhất cho hết chỉ tiêu tuyển dụng nhưng người đứng đầu ở các đơn vị lại không được biết về người trúng tuyển đó.

Tuyển dụng xong, người đó không làm được việc, năng lực, giao tiếp không biết, vẫn không làm được việc thì trách nhiệm thuộc về ai? Hội đồng làm việc theo cơ chế tập thể, trách nhiệm tập thể thì sẽ không ai chịu cả, mà trách nhiệm phải gắn với từng cá nhân”[8]. Như vậy, có thể thấy, từ quy định pháp luật đến việc tổ chức thực hiện pháp luật về tuyển dụng và sử dụng công chức đang có sự “lệch pha”. Bởi lẽ, người có quyền tuyển dụng thì không phải là người sử dụng, mà người đứng đầu cơ quan có thẩm quyền, trách nhiệm sử dụng lao động thì không có quyền tuyển dụng. Rõ ràng, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan chưa gắn với quyền hạn của họ. Trong khi việc thi, tuyển công chức ở một số nơi còn nặng về hình thức và bằng cấp, chưa thực sự chú ý đến năng lực. Khi sử dụng công chức thì người đứng đầu cơ quan cũng chỉ biết cho ý kiến, đánh giá nhận xét. Nếu có phát hiện hành vi vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức cấp dưới thì người đứng đầu cơ quan cũng chỉ kiến nghị lên cấp trên.

Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan với tập thể lãnh đạo trong việc bổ nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo, quản lý cấp phó chưa rõ ràng, người đứng đầu cơ quan chưa toàn quyền, chưa phát huy hết trách nhiệm. Hiện nay quy trình bổ nhiệm cấp phó của người đứng đầu được quy định rất chặt chẽ. Cụ thể, Nghị định số 24/2010/NĐ-CP của Chính phủ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức quy định rõ thẩm quyền, trình tự, thủ tục bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, từ chức, miễn nhiệm đối với công chức trong đó xác định trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong việc bổ nhiệm cấp phó. Theo đó, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước được phân công, phân cấp quản lý công chức quyết định việc bổ nhiệm, bổ nhiệm lại hoặc quyết định cho từ chức, miễn nhiệm đối với công chức. Nhưng thực hiện quy định pháp luật về quy trình bổ nhiệm cấp phó hầu như phải lấy phiếu tín nhiệm của tập thể cơ quan, đơn vị. Như vậy, trước khi bổ nhiệm cấp phó, người đứng đầu cơ quan và tập thể đơn vị phải có ý kiến. Kết hợp giữa trách nhiệm cá nhân người đứng đầu cơ quan và trách nhiệm của tập thể. Có ý kiến cho rằng “quy định này

nghe thì rất hay, rất chặt chẽ nhưng trong thực tế có thực hiện được không là hai chuyện khác nhau. Thực tế là chúng ta đã giao rất nhiều quyền cho người đứng đầu cơ quan đơn vị nhưng trách nhiệm để xảy ra sai phạm thì chưa đề cập đến. Mỗi khi đơn vị có vấn đề người ta lại đổ lỗi cho tập thể” [9]. Trên thực tế ở nhiều cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước, thời gian qua có hiện tượng bổ nhiệm sai, bổ nhiệm thừa cấp phó nhưng người đứng đầu cơ quan không chịu trách nhiệm. Thực trạng này được Bộ trưởng Bộ Nội vụ nhận định trong phiên trả lời chất vấn tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XIII, ngày 18.10.2014: “... một số cơ quan, tổ chức có quá nhiều cấp phó mà không thực sự xuất phát từ nhu cầu, thậm chí đây là hậu quả của việc bổ nhiệm bởi một lý do nào đó” [10].

Liên quan đến nhiệm vụ tinh giản biên chế trong các cơ quan, đơn vị của nhà nước, Nghị định 108/2014/NĐ-CP quy định “người đứng đầu cơ quan phải chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện tinh giản biên chế trong cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao quản lý theo thẩm quyền”(Điều 4), phải “thực hiện quy chế dân chủ của cơ quan; công khai đề án tinh giản biên chế và danh sách đối tượng thuộc diện tinh giản biên chế”(Điều 17). Trong thời qua, đây được coi là nhiệm vụ quan trọng, thường xuyên góp phần nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, tinh giản bộ máy nhà nước, nâng cao chất lượng hoạt động công vụ. Tuy nhiên, kết quả tinh giản biên chế đối với cán bộ, công chức chưa đạt được như mục tiêu đề ra. Không những không đạt được mục tiêu đó mà trong thời gian qua số lượng biên chế ở cả trung ương và địa phương có xu hướng tăng. Từ năm 2015 bắt đầu thực hiện Nghị định 108/2014/NĐ-CP gắn trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan với việc tinh giản biên chế. Kết quả, năm 2015, đã có 15 bộ, ngành và 39 địa phương tinh giản biên chế với trên 5.300 người. Trong đó hơn 4.500 người hưởng chính sách về hưu trước tuổi, trên 800 người hưởng chính sách thôi việc ngay, 4 người hưởng chính sách thôi việc sau khi đi học và 10 người hưởng chính sách chuyển sang các tổ chức không hưởng lương thường xuyên từ ngân sách nhà nước [11]. Số

lượng này chưa đáp ứng mục tiêu đề ra. Nguyên nhân được cho là nhiều cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước chưa coi việc tinh giản biên chế trong cơ quan là nhiệm vụ, trách nhiệm của người đứng đầu, chưa coi đây là tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ của người đứng đầu cơ quan.

Tồn tại những bất cập trên đây có nhiều nguyên nhân, có thể nhận diện một số nguyên nhân sau: Một là, pháp luật về trách nhiệm người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước trong công tác cán bộ, quản lý và sử dụng cán bộ, công chức còn nhiều bất cập, thiếu thống nhất, thiếu tính toàn diện, tản mạn trong nhiều văn bản pháp luật, một số quy định chưa rõ ràng gây khó khăn cho việc thực hiện pháp luật như đã phân tích ở phần trên. Hai là, do chưa có cơ chế phân định rõ ràng thẩm quyền và trách nhiệm giữa người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị với người đứng đầu cơ quan cấp ủy; giữa cá nhân người đứng đầu cơ quan với tập thể đơn vị trong công tác cán bộ, quản lý và sử dụng cán bộ, công chức. Ba là, một số cơ quan nhà nước xử lý trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong công tác cán bộ, quản lý và sử dụng cán bộ, công chức chưa kiên quyết, chưa nghiêm, chưa đủ sức răn đe, giáo dục. Bốn là, hoạt động giáo dục phổ biến pháp luật trong lĩnh vực này chưa được coi trọng nên chưa hình thành được ý thức tự giác chấp hành pháp luật của các chủ thể. Trong khi đó, ở một số nơi, việc xử lý trách nhiệm người đứng đầu cơ quan trong lĩnh vực này còn có tính chất “khép kín”, xử lý “nội bộ”, chưa bảo tính công khai, tạo điều kiện cho cán bộ, công chức trong toàn bộ cơ quan biết. Chính vì thiếu công khai, dân chủ nên Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể nhân dân, phương tiện truyền thông, cơ quan báo chí chưa thực sự phát huy được vai trò tích cực trong phát hiện và giám sát việc xử lý trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức. Cùng với đó, hoạt động kiểm tra, giám sát đánh giá kết quả thực hiện pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu trong công tác cán bộ, quản lý và sử dụng cán bộ, công chức của các cấp ủy đảng có thẩm quyền, của Quốc hội,

Hội đồng nhân dân các cấp chưa tiến hành thường xuyên.

### **3. Một số kiến nghị góp phần hoàn thiện quy định của pháp luật và bảo đảm thực hiện quy định pháp luật về trách nhiệm người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền**

Cần rà soát, loại bỏ những quy định pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức mâu thuẫn, bất cập; bảo đảm phù hợp với các văn bản pháp luật mới sau khi Hiến pháp năm 2013 và một số luật có liên quan có hiệu lực thi hành. Tiến tới sửa đổi, bổ sung Luật Cán bộ, công chức hiện hành một số quy phạm liên quan đến trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ công chức. Nghiên cứu xây dựng ban hành Luật Công vụ quy định đầy đủ nội dung trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong hoạt động công vụ, trong đó có chế độ nội dung về công tác quán bộ và quản lý cán bộ trên nguyên tắc đề cao trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, quyền hạn gắn với trách nhiệm theo chế độ cá nhân thủ trưởng phải chịu trách nhiệm.

Tiếp tục hoàn thiện cơ chế phân định rõ ràng thẩm quyền và trách nhiệm giữa người đứng đầu cơ quan với người đứng đầu cấp ủy; giữa cá nhân người đứng đầu cơ quan với tập thể cơ quan đơn vị trong công tác cán bộ, quản lý và sử dụng cán bộ, công chức; bao gồm các nội dung như tuyển dụng, sử dụng, đánh giá, đào tạo, bồi dưỡng, nâng lương, cử dự thi nâng ngạch, quyết định nâng ngạch, bổ nhiệm, khen thưởng, kỷ luật và thực hiện nhiệm vụ tinh giản biên chế. Tổ chức thi tuyển công chức công khai, minh bạch, giao trách nhiệm và quyền hạn cho người đứng đầu cơ quan được quyền chọn lựa, bổ nhiệm cấp phó và cán bộ, công chức thuộc quyền.

Phát huy vai trò giám sát của hệ thống chính trị bao gồm giám sát của của tổ chức đảng, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các tổ chức

thành viên ở các cấp với hoạt động thực hiện pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền. Nâng cao vai trò của các cơ quan, phương tiện truyền thông đại chúng trong công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng, quan liêu; phát hiện và kiến nghị xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền.

Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần tiến hành hoạt động kiểm tra, giám sát theo chuyên đề, thường xuyên, định kỳ để đánh giá kết quả thực hiện pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong công tác cán bộ, quản lý và sử dụng cán bộ, công chức ở các cấp các ngành.

Xử lý kịp thời, nghiêm minh đối với các chủ thể có hành vi vi phạm pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong công tác cán bộ, quản lý và sử dụng cán bộ, công chức.

#### Tài liệu tham khảo

- [1] Trịnh Đức Thảo (2009), Hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan các cơ quan hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay - Vấn đề và giải pháp, Báo cáo tổng hợp kết quả

- nghiên cứu Đề tài cấp Bộ, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội. Tr,88.
- [2] <http://thanhnien.vn>, ngày 21/2/2016
- [3] Ủy ban Tư pháp Quốc hội Khóa XIII (2013), Báo cáo 1543/BC-UBTP13 Thẩm tra Báo cáo của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng năm 2013.
- [4] Chính phủ (2014), Báo cáo số 382/BC-CP về công tác phòng, chống tham nhũng năm 2014
- [5] <http://www.dangcongsan.vn/phap-luat/da-xu-ly-29-nguoi-dung-dau-de-xay-ra-tham-nhung-365590.html>
- [6] [http://www.nxbctqg.org.vn/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2787:trach-nhim-ca-ngi-ng-u-khi-xy-ra-tham-nhung-&catid=121:an-gh-quyt-i-hi-xi-ca-ng-vao-cuc-sng&Itemid=605](http://www.nxbctqg.org.vn/index.php?option=com_content&view=article&id=2787:trach-nhim-ca-ngi-ng-u-khi-xy-ra-tham-nhung-&catid=121:an-gh-quyt-i-hi-xi-ca-ng-vao-cuc-sng&Itemid=605)
- [7] Đảng Cộng sản Việt Nam (2012), Nghị quyết Hội nghị lần thứ 4 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI): Một số vấn đề cấp bách về xây dựng Đảng hiện nay. Nguồn: <http://baodientu.chinhphu.vn>, truy cập 17.1.2012
- [8] Xem: Hồng Nhì (2016), Bài: “Lười biếng, vô cảm không làm công chức được”. Nguồn <http://vietnamnet.vn/vn/thoi-su/291651/thu-truong-luoi-bieng-vo-cam-khong-lam-cong-chuc-duoc.html>. Ngày 29/2/2016
- [9] <http://www.baomoi.com/nguoi-dung-dau-chiu-trach-nhiem-trong-quyet-dinh-bo-nhiem/c/13307416.epi>, ngày 14/03/2014
- [10] <http://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/lam-phat-cap-pho-vi-hop-nhieu-20141118230028624.htm>
- [11] <http://www.baomoi.com>, 13/01/2016

## Vietnam Law on the Responsibility of Heads of Agencies, Organizations and Units: The Current State of Personnel Management and Recommendations

Hoang Minh Hoi

*Central Committee of the Communist Party of Vietnam, 135 Nguyen Phong Sac, Cau Giay, Hanoi*

**Abstract:** The article analyzes the status of law, law enforcement and proposes measures to ensure an effective implementation of the Law on the responsibility of heads of agencies, organizations and units in the practice of personnel management.

**Keywords:** Heads of agencies, responsibility of heads of agencies, personnel management.