

MỘT SỐ KIẾN NGHỊ ĐỐI VỚI QUY CHẾ LÀM VIỆC CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN

VÕ NGUYỄN NAM TRUNG*

Quy chế làm việc là phương tiện chuyển tải các quy định về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân (từ Luật Tổ chức chính quyền địa phương) thành các hoạt động quản lý nhà nước trên thực tế. Tuy nhiên, các quy định về vấn đề này hiện nay chưa được quan tâm đúng mức và còn nhiều bất cập. Bài viết phân tích những hạn chế trong các quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân và đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính, đồng thời, bảo đảm tuân thủ nghiêm túc những quy tắc, chế độ được pháp luật quy định.

Từ khóa: Cơ quan hành chính, hoạt động hành chính, quy chế làm việc, Ủy ban nhân dân.

The working regulations serve as a mechanism to translate the organizational rules, duties, and powers of the People's Committee (as stipulated in the Law on the Organization of Local Government) into practical state management activities. However, the current regulations on this matter have yet to receive adequate attention and still contain numerous shortcomings. This article analyzes the limitations within the working rules of the People's Committee. It proposes solutions to improve the efficiency of state management activities within administrative bodies while ensuring strict compliance with legal rules and regulations.

Keywords: Administrative bodies; administrative activities; working regulations; People's Committee.

NGÀY NHẬN: 07/8/2024

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 12/9/2024

NGÀY DUYỆT: 16/10/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.345.2024.976>

1. Đặt vấn đề

Điều 114 Hiến pháp năm 2013 và Điều 8 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã quy định rõ Ủy ban nhân dân (UBND) là một bộ phận của hệ thống cơ quan trong bộ máy nhà nước được thành lập theo Hiến pháp và pháp luật để thực hiện quyền lực nhà nước, có chức năng quản lý nhà nước trên hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội một cách chủ yếu, thường xuyên và liên tục¹. Xây dựng quy chế hoạt động và vận hành theo quy chế là điều

kiện quan trọng bảo đảm cho các tổ chức thực hiện đúng chức năng nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm, vận hành thông suốt, đạt hiệu quả cao, phát huy sức mạnh của tổ chức². Đối với cơ quan hành chính nhà nước nói chung, UBND nói riêng, quy chế làm việc cũng luôn có một vai trò quan trọng như vậy.

Quy chế là tổng thể những điều quy định thành chế độ để mọi người thực hiện trong

* ThS, Trường Đại học Mở Thành phố Hồ Chí Minh

những hoạt động nhất định nào đó³. Ví dụ: quy chế làm việc của tỉnh ủy, các ban của đảng; quy chế làm việc của UBND, quy chế làm việc của đơn vị sự nghiệp... Với những đặc thù khác nhau về tổ chức, chức năng nên các quy chế làm việc cũng không giống nhau giữa các cơ quan, đơn vị. Quy chế làm việc của UBND gắn liền với đặc trưng thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Có thể hiểu, quy chế làm việc của UBND là tập hợp bao gồm các quy định thành chế độ để UBND vận hành nhằm thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội trong phạm vi địa phương một cách thường xuyên, liên tục.

Một trong những nhiệm vụ được đặt ra của *Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030* (Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 của Chính phủ) là tăng cường đổi mới, cải tiến phương thức làm việc nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước. Nhiệm vụ này đặt ra đối với tất cả các cơ quan hành chính nhà nước, trong đó có UBND các cấp. Các quy định cụ thể về phương thức, lề lối làm việc của UBND các cấp chủ yếu được ghi nhận trong các quy chế làm việc. Tuy nhiên, hiện nay vẫn còn nhiều bất cập từ các quy chế mẫu đến các quy chế cụ thể của từng UBND.

2. Một số bất cập liên quan đến quy chế làm việc

a. Bất cập về quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân

UBND ban hành quy chế làm việc căn cứ vào: Quy chế làm việc mẫu của UBND cấp tỉnh (theo Quyết định số 53/2006/QĐ-TTg ngày 08/3/2006); Quy chế làm việc mẫu của UBND cấp huyện (Quyết định số 75/2006/QĐ-TTg ngày 12/4/2006); Quy chế làm việc mẫu của UBND cấp xã (Quyết định số 77/2006/QĐ-TTg ngày 13/4/2006). Bất cập lớn nhất hiện nay của các quy chế làm việc mẫu là sự lỗi thời của các văn bản này so với các quy định đang có hiệu lực.

Về căn cứ pháp lý, các quy chế mẫu được ban hành theo *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và UBND* năm 2003. Các quy chế làm việc mẫu này cần chấm dứt việc áp dụng do vấn đề về hiệu lực. Khoản 4 Điều 154 *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định: “Văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực thì văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết thi hành văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực”. Vấn đề ở đây là các quyết định của Thủ tướng Chính phủ ban hành quy chế làm việc mẫu có thuộc diện văn bản quy định chi tiết thi hành của *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và UBND* năm 2003 hay không? Tuy nhiên, việc lập danh mục các văn bản quy định chi tiết thi hành của *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và UBND* năm 2003 là không bị bắt buộc⁴. Các quy chế làm việc mẫu của UBND cũng không bị công bố hết hiệu lực do phụ thuộc vào công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật. Như vậy, sự tồn tại của các quy chế làm việc mẫu của UBND không sai về mặt pháp lý nhưng chưa ổn về mặt hợp lý.

Về nội dung của quy chế làm việc mẫu của UBND còn chưa thống nhất. Trong khi nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của UBND đã có những thay đổi cơ bản từ nhiệm kỳ 2016 - 2021 thì các quy chế làm việc mẫu lại là sự triển khai của *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và UBND* năm 2003. Hầu như các quy định của các quy chế làm việc mẫu đều không còn phù hợp với các quy định hiện nay. Chẳng hạn, khoản 1 Điều 3 Quy chế làm việc mẫu của UBND cấp tỉnh quy định về trách nhiệm, phạm vi giải quyết công việc của UBND tỉnh. Theo quy định hiện nay của *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015 thì những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của UBND tỉnh quy định tại Điều 21, nhiệm vụ, quyền hạn của UBND thành phố thuộc trung ương quy định tại Điều 42. Đây chỉ là một ví dụ đơn cử về sự thay đổi cơ sở pháp lý, chưa kể đến sự điều chỉnh về chức năng,

nhiệm vụ, quyền hạn của UBND ở từng cấp và theo phân loại từng loại đơn vị hành chính.

b. Bất cập liên quan đến quy định về phạm vi giải quyết công việc của Ủy ban nhân dân và chủ tịch Ủy ban nhân dân

Mỗi cơ quan hành chính nhà nước là một chủ thể trong hoạt động quản lý nhà nước. Tuy nhiên, trong chính cơ quan đó còn có nhiều chủ thể thành phần hợp thành một chủ thể chung. UBND với tư cách là một cơ quan trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn thì ngoài tập thể UBND, có chủ tịch, các phó chủ tịch, các ủy viên UBND. Vì vậy, quy định về trách nhiệm, phạm vi giải quyết công việc và quan hệ công tác của UBND là quy định cho tập thể và các cá nhân là thành viên của UBND.

Thứ nhất, bất cập về trách nhiệm, phạm vi giải quyết công việc của tập thể UBND. Quy chế làm việc cần xác định rõ những vấn đề nào thuộc thẩm quyền quyết định của tập thể UBND và vấn đề nào thuộc thẩm quyền quyết định của cá nhân chủ tịch UBND. Quy chế làm việc quy định tùy thuộc vào từng địa phương mà UBND có thể được phân cấp, phân quyền thêm một số công tác, nhiệm vụ. Ví dụ: UBND TP. Hồ Chí Minh có thêm một số nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2020 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại TP. Hồ Chí Minh. Sự thiếu vắng của quy chế làm việc mẫu phù hợp với các quy định hiện hành dẫn đến tình trạng một số quy chế cụ thể của UBND xác định chưa chính xác những vấn đề thuộc thẩm quyền.

Thứ hai, bất cập về trách nhiệm, phạm vi giải quyết công việc của Chủ tịch UBND. Việc không xác định rõ thẩm quyền của UBND dẫn đến việc lẫn lộn với thẩm quyền của chủ tịch UBND. Quy định thẩm quyền của UBND rộng hơn thẩm quyền được pháp luật quy định sẽ dẫn đến thu hẹp thẩm quyền của Chủ tịch UBND tại địa phương đó. Minh chứng cho trường hợp này chính là Quy chế làm việc của UBND huyện Cai Lậy, tỉnh Tiền Giang tại

khoản 1 Điều 2 quy định: “Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện quyết định theo đa số các vấn đề thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân huyện. Các quyết định của chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện phải được đa số các ủy viên Ủy ban nhân dân huyện biểu quyết tán thành”⁵. Quy định chủ tịch UBND huyện quyết định theo đa số các vấn đề thuộc thẩm quyền của UBND huyện hoàn toàn vô nghĩa, trái quy định và không thể áp dụng được. Bởi lẽ các quyết định của UBND huyện cần được tán thành bởi đa số thành viên UBND chứ không phải chỉ đa số ủy viên UBND.

c. Bất cập liên quan đến quy định về quy trình giải quyết công việc

Những quy tắc, chế độ, phép tắc chính là những quy định về trình tự, cách thức sử dụng thẩm quyền của cơ quan hành chính khi thực hiện chức năng hành chính công⁶. Hầu hết các thủ tục đã được pháp luật chuyên ngành quy định. Ví dụ: thanh tra bộ thẩm quyền về thanh tra thì tương ứng quy trình thực hiện các công việc này được quy định bởi *Luật Thanh tra* năm 2022. Quy định về quy trình giải quyết công việc của UBND trong các quy chế làm việc chỉ cần điều chỉnh những quy trình nội bộ, những quy trình chưa được các luật chuyên ngành quy định. Một số hạn chế của quy định về quy trình giải quyết công việc trong quy chế làm việc của UBND hiện nay như sau:

Một là, hầu hết quy chế không quy định quy trình giải quyết công việc của UBND mà chỉ quy định quy trình giải quyết công việc của chủ tịch, phó chủ tịch UBND. Chẳng hạn quy định về phiên họp của UBND; quy định về giải quyết các công việc thường xuyên của chủ tịch, phó chủ tịch UBND; quy định về thủ tục trình, ban hành văn bản; quy định về kiểm tra việc thi hành văn bản. Nếu cho rằng, hoạt động tập thể UBND chỉ gồm hai hình thức là phiên họp của UBND và hoạt động ban hành văn bản là chưa đầy đủ. Ngoài ra, việc nhấn mạnh vai trò của chủ tịch UBND

đến mức xem nhẹ thẩm quyền của tập thể UBND là chưa phù hợp.

Hai là, không quy định quy trình ban hành đối với các loại văn bản không phải là văn bản quy phạm pháp luật. Ví dụ: Quy chế làm việc của UBND TP. Hồ Chí Minh⁷, UBND tỉnh Yên Bái...⁸. không quy định về vấn đề ban hành văn bản của UBND và Chủ tịch UBND. Việc đánh đồng giữa quy trình giải quyết công việc bình thường với quy trình ban hành văn bản chỉ đạo, điều hành ở các lĩnh vực, vấn đề quan trọng là không phù hợp. Không thể nào sử dụng quy trình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để áp dụng thay cho quy trình ban hành quyết định của UBND về chiến lược phát triển đối với địa phương. Do đó, cần phải xây dựng quy trình riêng cho hoạt động ban hành văn bản của UBND và Chủ tịch UBND.

d. Bất cập liên quan đến vấn đề biểu quyết của Ủy ban nhân dân

Khoản 3 Điều 117 *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015 khẳng định thẩm quyền của tập thể UBND nhưng đồng thời cũng nhấn mạnh vai trò của chủ tịch UBND. Vấn đề là các quy chế làm việc đã đưa quy định này vào hoạt động cụ thể của UBND như thế nào khi biểu quyết.

Trường hợp thứ nhất, UBND TP. Hồ Chí Minh quy định trái luật. Khoản 3 Điều 26 Quy chế làm việc của UBND Thành phố quy định: “Các thành viên Ủy ban nhân dân Thành phố phát biểu ý kiến, thể hiện rõ tán thành hay không tán thành những vấn đề Ủy ban nhân dân Thành phố cần thảo luận; biểu quyết về các nội dung thảo luận. Trong trường hợp dự thảo kết luận phiên họp được gửi lấy ý kiến thành viên Ủy ban nhân dân Thành phố thì việc ghi ý kiến đồng ý hoặc không đồng ý với dự thảo kết luận là một hình thức biểu quyết”. Theo quy định này, các thành viên UBND TP. Hồ Chí Minh chỉ có thể biểu quyết theo một trong hai phương án là tán thành hoặc không tán thành. Trong khi đó, khoản 1 Điều 117

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định thành viên UBND có ba phương án biểu quyết là tán thành, không tán thành hoặc không biểu quyết.

Trường hợp thứ hai, quy định bất hợp lý của Quy chế làm việc của UBND thành phố Hà Nội. Khoản 3 Điều 3 Quy chế “Quyết định của Ủy ban nhân dân thành phố phải được quá nửa tổng số thành viên Ủy ban nhân dân thành phố biểu quyết tán thành khi biểu quyết tại phiên họp Ủy ban nhân dân thành phố, hoặc khi sử dụng phiếu ghi ý kiến của các thành viên Ủy ban nhân dân thành phố. Nếu số phiếu tán thành và không tán thành bằng nhau thì quyết định theo ý kiến biểu quyết của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố”⁹. Điểm a khoản 6 Điều 29 Quy chế quy định thành viên UBND thành phố Hà Nội có quyền biểu quyết tán thành, không tán thành hoặc không biểu quyết. Tuy nhiên, khi tính số phiếu ngang nhau thì Quy chế chỉ tính số phiếu tán thành và không tán thành chứ không tính đến số trường hợp không biểu quyết. Với cách quy định này sẽ dẫn đến khả năng một quyết nghị của UBND được thông qua khi mà số phiếu tán thành thấp hơn 50%. Giả định, UBND thành phố Hà Nội có 30 thành viên; khi biểu quyết có 13 thành viên tán thành (trong đó có Chủ tịch) và 13 thành viên không tán thành, 4 thành viên không có ý kiến. Như vậy, quyết định này được thông qua khi mà tỷ lệ tán thành dưới 50% (13/30 thành viên tán thành). Kết quả biểu quyết như vậy là bất hợp lý.

Trường hợp thứ ba, cách quy định rất khó hiểu tại khoản 1 Điều 2 Quy chế làm việc của UBND tỉnh Tiền Giang¹⁰: “Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh quyết định theo đa số các vấn đề thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân tỉnh. Quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh phải được đa số thành viên Ủy ban nhân dân tỉnh biểu quyết tán thành hoặc ghi thống nhất ý kiến vào phiếu lấy ý kiến (trong trường hợp nội dung được gửi lấy ý kiến bằng văn bản) thì mới có hiệu lực”.

3. Kết luận và kiến nghị

Quy chế làm việc của UBND là phương tiện quan trọng để UBND thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Quy chế làm việc có chất lượng là tiền đề để UBND hoạt động hiệu quả. Như vậy, các quy định về quy chế làm việc cần phải giải quyết các vấn đề sau đây:

Thứ nhất, Bộ Nội vụ cần khẩn trương tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ ban hành các quy chế làm việc mẫu của UBND thay thế các quy chế mẫu hiện nay đã không còn phù hợp. Quy chế làm việc mẫu là cơ sở để các quy chế cụ thể của địa phương có sự thống nhất ở những nội dung cơ bản. Các địa phương hoàn toàn không bị gò bó trong khuôn khổ của quy chế mẫu, bởi vì, quy chế mẫu chỉ quy định những vấn đề cơ bản, các vấn đề khác do địa phương quyết định trong phạm vi thẩm quyền.

Thứ hai, các quy chế làm việc cần quy định rõ phạm vi trách nhiệm, giải quyết công việc của UBND và Chủ tịch UBND. Khi ban hành quy chế làm việc, các địa phương cần bám sát quy định của *Hiến pháp*, của *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015 về nhiệm vụ, quyền hạn của UBND và chủ tịch UBND để tránh tình trạng quy định lẫn lộn thẩm quyền giữa hai chủ thể này. Ngoài ra, địa phương cũng cần căn cứ vào các văn bản phân cấp, ủy quyền của cấp trên để quy định đầy đủ những chức năng, nhiệm vụ được cấp trên giao.

Thứ ba, quy chế cần quy định đầy đủ quy trình giải quyết công việc của cả UBND và chủ tịch UBND. Tránh tình trạng quy chế không quy định quy trình giải quyết công việc hoặc chỉ quy định quy trình cho UBND hoặc chủ tịch UBND. Bên cạnh đó, cũng cần lưu ý quy định quy trình, phạm vi và cách thức ban hành các loại văn bản không phải là văn bản quy phạm pháp luật của UBND và chủ tịch UBND.

Thứ tư, các quy chế cần quy định đầy đủ ba phương án biểu quyết là tán thành, không tán thành, không có ý kiến theo đúng *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015. Bên cạnh đó, quy chế cũng cần quy định cách thức

xác định trường hợp biểu quyết ngang nhau là ngang nhau giữa số ý kiến tán thành và ý kiến không tán thành cộng với không ý kiến (tán thành = không tán thành + không ý kiến).

Ngoài ra, các quy chế cũng cần xác định rõ trong trường hợp lấy ý kiến bằng phiếu ý kiến mà thành viên UBND không trả lời thì được xem là đồng ý hay không đồng ý. Điều này có thể tham khảo điểm b khoản 3 Điều 10 Quy chế làm việc của Chính phủ để quy định các trường hợp không trả lời, quá thời hạn mà chưa trả lời được xem là đồng ý □

Chú thích:

1, 3. Viện Ngôn ngữ học (2020). *Từ điển tiếng Việt*. H. NXB Hồng Đức, tr. 1.028, 1.028.

2. Phan Trung Hiền (chủ biên). *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam - Phần 1: Những vấn đề chung của Luật hành chính*. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2018, tr. 160.

4. Chính phủ (2016). *Nghị định số 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*.

5. Ủy ban nhân dân huyện Cai Lậy, tỉnh Tiền Giang (2020). *Quyết định số 5468/2020/QĐ-UBND ngày 16/10/2020 ban hành Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân huyện Cai Lậy*.

6. Bộ trưởng Bộ Nội vụ (2018). *Quyết định số 2721/QĐ-BNV ngày 28/12/2018 ban hành Tài liệu bồi dưỡng ngạch chuyên viên*.

7. Ủy ban nhân dân TP. Hồ Chí Minh (2023). *Quyết định số 54/2023/QĐ-UBND ngày 18/12/2023 ban hành Quy chế làm việc Ủy ban nhân dân TP. Hồ Chí Minh*.

8. Ủy ban nhân dân tỉnh Yên Bái (2021, 2022). *Quyết định số 24/2021/QĐ-UBND ngày 05/10/2021 ban hành Quy chế làm việc Ủy ban nhân dân tỉnh Yên Bái; Quyết định số 30/2022/QĐ-UBND ngày 05/12/2022 của Ủy ban nhân dân tỉnh Yên Bái sửa đổi Quy chế làm việc Ủy ban nhân dân tỉnh Yên Bái*.

9. Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội (2024). *Quyết định số 51/2024/QĐ-UBND ngày 01/8/2024 ban hành Quy chế làm việc Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội*.

10. Ủy ban nhân dân tỉnh Tiền Giang (2022). *Quyết định số 31/2022/QĐ-UBND ngày 09/9/2022 ban hành Quy chế làm việc Ủy ban nhân dân tỉnh Tiền Giang*.