

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

Nguyễn Văn Kiên

QUY CHẾ LÀM VIỆC CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN QUẬN
TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2018

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

Nguyễn Văn Kiên

**QUY CHẾ LÀM VIỆC CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN QUẬN
TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 8 38 01 02

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

PGS.TS VŨ THƯ

HÀ NỘI - 2018

LỜI CAM ĐOAN

Tôi, Nguyễn Văn Kiên, xin cam đoan những nội dung trong luận văn này là kết quả của quá trình nghiên cứu của bản thân, không sao chép từ các công trình của các tác giả khác. Các số liệu nêu trong luận văn là trung thực và chính xác. Các ý kiến, khái niệm có ý nghĩa khoa học tham khảo từ các tài liệu khác đã được chú dẫn và liệt kê trong danh mục tài liệu tham khảo.

Tôi xin hoàn toàn chịu trách nhiệm về những nội dung trên.

Tác giả luận văn

Nguyễn Văn Kiên

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LÝ VỀ QUY CHẾ LÀM VIỆC CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN QUẬN	6
1.1. Khái niệm, đặc điểm và vai trò của Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận	6
1.2. Nội dung và thẩm quyền, thủ tục ban hành Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận	15
1.3. Các yếu tố tác động đến việc ban hành và thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.....	25
Chương 2: THỰC TRẠNG QUY CHẾ LÀM VIỆC CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN QUẬN TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH.....	29
2.1. Sơ lược về quá trình thành lập các quận, huyện tại thành phố Hồ Chí Minh và nhu cầu ban hành Quy chế làm việc	29
2.2. Quá trình xây dựng và các quy định chủ yếu của Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh	34
2.3. Thực tiễn thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh	44
Chương 3: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG BAN HÀNH VÀ THỰC HIỆN QUY CHẾ LÀM VIỆC CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN QUẬN.....	53
3.1. Quan điểm nâng cao chất lượng ban hành và tổ chức thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận	53
3.2. Giải pháp nâng cao chất lượng ban hành và tổ chức thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận	59
KẾT LUẬN	72
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Năm 2006, để thực hiện mục tiêu đổi mới phương thức điều hành của hệ thống hành chính nhà nước, đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế; từng bước hiện đại hóa công sở của hệ thống hành chính nhà nước, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 75/2006/NĐ-CP về Quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Trên cơ sở Quy chế làm việc mẫu do Chính phủ ban hành, Ủy ban nhân dân quận, huyện đã xây dựng quy chế làm việc của cấp mình. Quy chế làm việc ra đời góp phần thúc đẩy hoạt động quản lý, điều hành xuyên suốt, đạt hiệu quả cao, có phân công, phân nhiệm trong thực hiện chức trách nhiệm vụ; đưa ra quy trình, thủ tục giải quyết công việc, tạo quy củ, trật tự và lễ l貌 làm việc trong nội bộ cơ quan.

Qua hơn 11 năm tổ chức triển khai thực hiện đến nay, các quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận và các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận có nhiều thay đổi dẫn đến các căn cứ pháp lý của Quy chế làm việc mẫu không còn hiệu lực nhưng Chính phủ chậm có sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế. Mặc khác, tuy đã có Quy chế làm việc nhưng thực tiễn hoạt động của Ủy ban nhân dân quận còn bộc lộ những bất cập, hạn chế như: việc tuân thủ Quy chế làm việc chưa cao, chưa đáp ứng yêu cầu mỗi việc chỉ giao cho một cơ quan, một đơn vị, một người phụ trách và chịu trách nhiệm; có sự chồng chéo, trùng lặp nhiệm vụ, quyền hạn; chưa phát huy hết vai trò, trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu cơ quan, đơn vị; tình trạng né tránh trách nhiệm, đùn đẩy công việc giữa các cơ quan, đơn vị vẫn còn và thời hạn giải quyết công việc chưa tuân thủ theo đúng quy định của pháp luật; sự phối hợp công tác, trao đổi thông tin giữa các cơ quan còn hạn chế; các phiên họp, cuộc họp, hội nghị còn nhiều gây lãng phí.

Do đó, cần có nghiên cứu, đánh giá khoa học về vai trò của Quy chế làm việc trong thực tiễn hoạt động của Ủy ban nhân dân quận nhằm đưa ra giải pháp nâng cao chất lượng ban hành và tổ chức thực hiện trong thực tiễn. Chính vì vậy, học viên lựa chọn Đề tài: “***Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận từ thực tiễn thành phố Hồ Chí Minh***” làm đề tài luận văn thạc sỹ chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật hành chính. Tác giả mong muốn việc luận giải thành công những hiệu quả và hạn chế trong thực tiễn thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh sẽ góp phần bổ sung hoàn thiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân các cấp.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Hầu hết các đề tài, công trình nghiên cứu đã công bố đều tiếp cận trên bình diện rộng, ở góc độ tổng quan về Ủy ban nhân dân các cấp hoặc các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân. Chưa có công trình, đề tài nghiên cứu, đánh giá chuyên sâu về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân các cấp nói chung và Ủy ban nhân dân quận nói riêng.

Một số công trình tiêu biểu đã được công bố liên quan đến chủ đề luận văn có thể kể như: Sách chuyên khảo Phương pháp soạn thảo văn bản hành chính của PGS.TS Nguyễn Minh Phương, NXB Chính trị Quốc gia - Sự thật, năm 2011; Giáo trình kỹ năng soạn thảo văn bản hành chính thông dụng, trường Đại học Luật Hà Nội, NXB Tư pháp 2017; Giáo trình văn bản quản lý nhà nước và kỹ thuật soạn thảo văn bản, trường Đại học Khoa học xã hội và nhân văn - Đại học Quốc gia thành phố Hồ Chí Minh, NXB Đại học quốc gia thành phố Hồ Chí Minh 2013; Giáo trình kỹ thuật soạn thảo văn bản của Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, NXB Hồng Đức – Hội Luật Gia năm 2017; Giáo trình kỹ thuật soạn thảo văn bản pháp luật, viện Đại học mở Hà Nội, NXB Tư pháp 2011.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Luận văn nhằm xây dựng và củng cố luận cứ khoa học cho việc đề xuất các giải pháp đổi mới, nâng cao hiệu quả ban hành và tổ chức thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh nói riêng, trên địa bàn cả nước nói chung.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích trên, luận văn có các nhiệm vụ nghiên cứu sau:

- Phân tích, làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận; phân tích, đánh giá khuôn khổ pháp luật hiện hành về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.
- Đánh giá thực trạng, chỉ rõ các hạn chế, bất cập trong việc ban hành, tổ chức thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh.

Từ đó luận văn đề xuất các quan điểm, giải pháp nhằm đổi mới việc ban hành, tổ chức thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh, chỉ ra các kinh nghiệm và gợi mở cho quá trình ban hành, tổ chức thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận trên địa bàn cả nước nói chung.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

- Luận văn có đối tượng nghiên cứu là những vấn đề lý luận, thực tiễn liên quan đến Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận, quy định của pháp luật về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận trong mối quan hệ với chính quyền địa phương, với hệ thống chính trị địa phương, với bộ máy hành chính nhà nước.
- Thực tiễn ban hành và tổ chức thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

- Về mặt nội dung, luận văn chỉ tập trung nghiên cứu các vấn đề lý luận và thực tiễn ban hành và tổ chức thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh, không đi sâu phân tích các vấn đề lý luận và thực tiễn về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận trong bộ máy nhà nước.

- Về mặt không gian, luận văn chỉ tập trung nghiên cứu thực tiễn ban hành và tổ chức thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh, không mở rộng phân tích thực tiễn ban hành và tổ chức thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận, huyện tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương khác của nước ta.

- Về mặt thời gian, luận văn tập trung nghiên cứu thực tiễn Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh trong thời gian từ năm 2006 đến 2017 (là thời điểm có quyết định của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân quận đến nay).

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

- Luận văn vận dụng các phương pháp luận duy vật biện chứng, duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm của Đảng, Nhà nước ta về nhà nước và pháp luật và về cải cách hành chính. Luận văn kết hợp sử dụng các phương pháp nghiên cứu phổ biến của khoa học xã hội để giải quyết các nhiệm vụ nghiên cứu đặt ra. Cụ thể:

- Các phương pháp tổng hợp, phân tích các công trình nghiên cứu hiện có và các tài liệu khác để làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và khuôn khổ pháp luật hiện hành về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận (ở Chương I).

- Các phương pháp tổng hợp, thống kê, phân tích, so sánh các tài liệu, báo cáo chuyên môn của chính quyền địa phương và phương pháp quan sát

thực tế để đánh giá thực trạng Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận trong những năm gần đây, chỉ ra nguyên nhân và đề xuất các quan điểm, giải pháp nhằm đổi mới, nâng cao hiệu quả thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh nói riêng và ở nước ta nói chung (ở các Chương 2 và Chương 3).

6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận văn

Luận văn là công trình nghiên cứu khảo sát, đánh giá toàn diện thực trạng Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh trong những năm gần đây. Luận văn cũng là một trong số ít công trình nghiên cứu chuyên sâu về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận ở nước ta.

Luận văn góp phần làm sáng tỏ những khía cạnh lý luận cơ bản về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận, xác lập một số luận điểm và đề xuất mới có giá trị tham khảo trong quá trình hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận và thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh.

Luận văn có thể được sử dụng là nguồn tài liệu tham khảo cho Ủy ban nhân dân các cấp, các nhà quản lý, các sinh viên trường luật thuộc chuyên ngành luật Hiến pháp và luật Hành chính.

7. Bố cục của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận và pháp lý về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.

Chương 2: Thực trạng Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh.

Chương 3: Quan điểm, giải pháp nâng cao chất lượng ban hành và tổ chức thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LÝ VỀ QUY CHẾ LÀM VIỆC CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN QUẬN

1.1. Khái niệm, đặc điểm và vai trò của Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận

1.1.1 Khái quát về Ủy ban nhân dân quận

Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 quy định: Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam [45, khoản 1, Điều 4]. Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu, là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương, Hội đồng nhân dân cùng cấp và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên [45, Điều 8]. Qua quy định này, có thể xác định Ủy ban nhân dân quận có tính chất, vị trí như sau:

Ủy ban nhân dân quận là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân quận, với tính cách là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân quận một mặt chấp hành các nghị quyết của Hội đồng nhân dân, còn mặt tương ứng bên kia là chịu trách nhiệm chấp hành và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân. Với tính chất này, có thể rút ra điều rằng, xét về vị trí, Ủy ban nhân dân quận là cơ quan có địa vị pháp lý thấp hơn Hội đồng nhân dân quận.

Ủy ban nhân dân quận là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp. Mặt khác, Ủy ban nhân dân quận thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, góp phần bảo đảm sự chỉ đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương tới cơ sở.

Với vị trí, tính chất là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, Ủy ban nhân dân quận có vai trò thực hiện quyền lực nhà nước của Hội đồng nhân dân, thực thi quyền hành pháp và hành chính, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính nhà nước và trực tiếp trong việc bảo đảm thi hành quyền con người, quyền công dân.

Cơ cấu tổ chức của Ủy ban nhân dân quận gồm có Chủ tịch, Phó Chủ tịch, các Ủy viên Ủy ban nhân dân quận và cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận. Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra trong kỳ họp đầu tiên của mỗi khóa Hội đồng nhân dân, theo sự giới thiệu của Chủ tịch Hội đồng nhân dân cùng cấp. Các Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, Ủy viên Ủy ban nhân dân quận cũng do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu, phê chuẩn trong kỳ họp đầu tiên mỗi khóa của của Hội đồng nhân dân, theo sự giới thiệu của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận. Trong số các thành viên Ủy ban nhân dân quận, trừ Chủ tịch Ủy ban nhân dân, các thành viên khác của Ủy ban nhân dân quận không nhất thiết là đại biểu Hội đồng nhân dân quận.

Ủy ban nhân dân quận hoạt động theo chế độ tập thể lãnh đạo kết hợp với chế độ trách nhiệm cá nhân. Phiên họp thường kỳ của Ủy ban nhân dân quận thể hiện hình thức hoạt động của tập thể Ủy ban nhân dân quận, được tiến hành ít nhất mỗi tháng một lần. Đây là hoạt động quan trọng nhất của Ủy ban nhân dân quận vì trong phiên họp thường kỳ, các thành viên Ủy ban nhân dân quận thảo luận tập thể quyết định theo đa số các vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân quận. Các quyết nghị của tập thể Ủy ban nhân dân phải được quá nửa tổng số thành viên Ủy ban nhân dân quận biểu quyết tán thành. Trường hợp số tán thành và số không tán thành ngang nhau thì quyết định theo ý kiến biểu quyết của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận (Điều 117 Luật tổ chức chính quyền địa phương 2015).

Hoạt động của các thành viên Ủy ban nhân dân quận thể hiện qua hoạt động của Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên Ủy ban nhân dân quận. Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận là người lãnh đạo và điều hành công việc của Ủy ban nhân dân quận, chịu trách nhiệm trước pháp luật và trước Ủy ban nhân dân cấp trên về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân quận, của cá nhân theo quy định và theo phân công, phân cấp. Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận được Chủ tịch phân công phụ trách một số lĩnh vực công tác, được sử dụng quyền hạn của Chủ tịch, nhân danh Chủ tịch khi giải quyết công việc thuộc lĩnh vực phân công. Ủy viên Ủy ban nhân dân quận được Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận phân công phụ trách một số lĩnh vực cụ thể, chịu trách nhiệm trước Ủy ban nhân dân quận và Chủ tịch về công việc thuộc lĩnh vực được phân công.

Như vậy, Ủy ban nhân dân quận là cơ quan hoạt động theo chế độ tập thể lãnh đạo kết hợp với chế độ trách nhiệm cá nhân. Các quy định của pháp luật hiện hành đã được xây dựng theo hướng tăng quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, cũng có nghĩa là đề cao vai trò, trách nhiệm của cá nhân Chủ tịch. Hoạt động của các thành viên khác của Ủy ban nhân dân quận góp phần rất quan trọng vào việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân quận.

Tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận tác động đến quá trình xây dựng, ban hành Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận, là căn cứ để xác định nội dung, đối tượng và phạm vi điều chỉnh của Quy chế làm việc nhằm đưa ra những quy định phù hợp với tổ chức và hoạt động cũng như nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật.

1.1.2. Khái niệm và đặc điểm của Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận

Trong thực tiễn quản lý, các cơ quan, tổ chức ban hành khá nhiều điều

lệ, quy chế, quy định, nội quy. Đây là những văn bản có chung mục đích tạo khuôn khổ, trật tự cho hoạt động quản lý của mọi cơ quan, tổ chức, đặt ra quy tắc xử sự cho những đối tượng nhất định. Trên cơ sở quy định của pháp luật, các cơ quan, tổ chức ban hành điều lệ, quy chế, quy định, nội dung chủ yếu với vai trò cụ thể hóa quy định của pháp luật để thực hiện trong cơ quan, tổ chức mình đảm bảo trật tự, kỷ cương và đem lại hiệu quả quản lý tốt nhất.

Mặc dù được ban hành nhiều trên thực tế nhưng dưới góc độ pháp lý chưa có quy định về khái niệm đối với văn bản hành chính thông dụng như nội quy, quy chế làm việc, hiện nay chỉ có văn bản quy phạm pháp luật được định nghĩa chính thức trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Dưới góc độ thực tiễn, những văn bản này được ban hành chủ yếu dựa trên nghị định, quy chế mẫu hoặc vào thói quen, vào yếu tố kinh nghiệm mà chưa có tiêu chí chuẩn để lựa chọn chính xác tên văn bản gắn với công việc cần giải quyết.

Theo Từ điển tiếng việt thông dụng của nhóm Việt ngữ, NXB Hồng Đức 2015 thì *“Quy chế” có nghĩa là những điều đã được quy định thành chế độ để mọi người theo đó mà thực hiện trong những hoạt động nhất định nào đó* [90, tr. 821].

Theo Giáo trình văn bản quản lý nhà nước và kỹ thuật soạn thảo văn bản của trường Đại học khoa học xã hội và nhân văn thuộc Đại học Quốc gia thành phố Hồ Chí Minh, NXB Đại học Quốc gia thành phố Hồ Chí Minh 2013 thì: *Quy chế là hình thức văn bản hành chính do các cơ quan, tổ chức ban hành nhằm mục đích đặt ra các quy định về nghĩa vụ pháp lý cho từng đối tượng trong một lĩnh vực cụ thể cùng tổ chức thực hiện. Trong thực tế, Quy chế thường được ban hành bởi một văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền như Nghị định, Quyết định* [21, tr. 151, 152].

Sách chuyên khảo khảo: Phương pháp soạn thảo văn bản hành chính của PGS.TS Nguyễn Minh Phương, NXB Chính trị quốc gia – sự thật 2011, có

bàn về khái niệm của Quy định và Quy chế, theo tác giả thì Quy định và Quy chế về cơ bản giống nhau, đều là những điều được cơ quan, tổ chức đặt ra và yêu cầu mọi người phải thực hiện [35, tr. 296, 297].

Ủy ban nhân dân quận có cơ cấu tổ chức chặt chẽ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước thường xuyên, liên tục và toàn diện trên mọi lĩnh vực đời sống xã hội ở địa phương. Luật Tổ chức chính quyền địa phương và các văn bản pháp luật khác đã quy định cụ thể về tổ chức, hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, các thành viên Ủy ban nhân dân quận và cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận nhưng chưa cụ thể hết tất cả các mối quan hệ diễn ra trong thực tiễn tổ chức và hoạt động, do vậy, Ủy ban nhân dân quận cần ban hành văn bản để quy định về nguyên tắc, chế độ trách nhiệm, lề lối làm việc, quan hệ công tác và trình tự giải quyết công việc thường xuyên, hàng ngày để cán bộ, công chức tuân thủ thực hiện thống nhất.

Từ những lý giải trên, có thể nêu khái niệm quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận như sau: *Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận là văn bản do Ủy ban nhân dân quận ban hành để quy định về nguyên tắc, chế độ trách nhiệm, lề lối làm việc, quan hệ công tác và trình tự giải quyết công việc của Ủy ban nhân dân quận.*

Như vậy, Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận là văn bản do Ủy ban nhân dân quận ban hành, được sử dụng để đặt ra các quy định buộc các thành viên Ủy ban nhân dân quận, thủ trưởng cơ quan chuyên môn, cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân quận và các tổ chức, cá nhân có quan hệ làm việc với Ủy ban nhân dân quận phải tuân thủ.

Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận (sau đây gọi chung là Quy chế làm việc) có các đặc điểm sau:

- Quy chế làm việc là một dạng của quyết định pháp luật nên nó có đặc điểm chung đó là tính quyền lực nhà nước và tính pháp lí. Tính quyền lực nhà

nước và tính pháp lí thể hiện trước hết ở ngay hình thức của văn bản đó là được ban hành kèm theo quyết định của Ủy ban nhân dân quận. Bởi lẽ, theo quy định của pháp luật thì chỉ có cơ quan nhà nước mới được đơn phương ra các quyết định pháp luật xuất phát từ những lợi ích chung, các tổ chức xã hội chỉ được phép kết hợp với cơ quan nhà nước để ra một số quyết định cần thiết. Tính quyền lực còn thể hiện rõ ở nội dung và mục đích của quy chế. Để thực thi quyền hành pháp trên cơ sở luật và để thi hành luật, quyết định hành chính luôn thể hiện tính mệnh lệnh rất cao, chính vì vậy tính quyền lực nhà nước còn thể hiện ở tính đảm bảo thi hành của quyết định.

Quy chế làm việc có những giá trị về mặt pháp lí. Trước hết, quy chế xuất hiện đã tác động ngay đến hoạt động của Ủy ban nhân dân quận. Mặt khác, tính pháp lí của quy chế làm việc còn thể hiện ở việc làm xuất hiện các quy định buộc các thành viên Ủy ban nhân dân quận phải tuân thủ.

Bên cạnh đặc điểm chung nêu trên, Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận có những đặc điểm sau:

- Về mặt hình thức, quy chế là văn bản hành chính được ban hành kèm theo một quyết định của Ủy ban nhân dân quận. Với các loại văn bản hành chính khi được ban hành nó có giá trị pháp lý độc lập, còn quy chế làm việc thì khác, nó chứa đựng những quy định chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần nhưng bản thân quy chế sẽ không có giá trị thi hành nếu không được ban hành kèm theo quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân quận. Do đó, quy chế làm việc là văn bản phụ thuộc vào văn bản khác.

- Về nội dung, Quy chế làm việc không đặt ra quy định về nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, thành viên Ủy ban nhân dân quận và các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận. Trên cơ sở quy định của pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân quận, Quy chế làm việc quy định những vấn đề nguyên tắc, chế độ trách

nhiệm, lề lối làm việc, quan hệ công tác, quy trình giải quyết công việc trong cơ quan; quy định về những vấn đề chuyên môn, nghiệp vụ kỹ thuật để thực hiện thống nhất trong cơ quan.

- Về mặt pháp lý, Quy chế làm việc là văn bản hành chính được ban hành kèm theo quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân quận. Nội dung Quy chế làm việc được áp dụng lặp đi, lặp lại nhiều lần trong thực tiễn nhưng lại không đề ra quy tắc xử sự chung, không đặt ra “*quy định về những vấn đề điều được luật giao*” (như thẩm quyền xác định văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân quận trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015) nên không phải là văn bản quy phạm pháp luật. Đồng thời, cũng không chỉ đích danh đối tượng, không áp dụng một lần nên không phải văn bản cá biệt. Tính chất pháp lý của Quy chế làm việc có giá trị để xác định thẩm quyền, thủ tục ban hành, hình thức, thể thức và kỹ thuật trình bày cũng như tính hiệu lực của văn bản, là tiêu chí để đánh giá tính hợp pháp và hợp lý.

- Về mặt hiệu lực pháp luật, Quy chế làm việc có tính dưới luật, xuất phát từ vị trí của Ủy ban nhân dân quận là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, có nhiệm vụ tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn, quyết định những vấn đề trong phạm vi được phân quyền, phân cấp theo quy định của Luật. Quy chế làm việc do Ủy ban nhân dân quận ban hành là văn bản dưới luật nhằm cụ thể hóa những nhiệm vụ, quyền hạn đã được pháp luật quy định.

- Được ban hành dựa trên quy định của pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân quận, Chủ tịch, Phó Chủ tịch, thành viên Ủy ban nhân dân quận và Quy chế làm việc mẫu của Thủ tướng Chính phủ về quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân quận huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Xuất phát từ quy định của pháp luật, yêu cầu của công tác cải cách

hành chính nhà nước, hiện đại hóa nền hành chính, Chính phủ ban hành quy chế làm việc mẫu áp dụng thống nhất trên phạm vi cả nước. Trên cơ sở đó, Ủy ban nhân dân quận xây dựng và ban hành quy chế làm việc của cấp mình.

- Trách nhiệm chính trong thực hiện Quy chế làm việc thuộc về chủ thể ban hành là Ủy ban nhân dân quận, các thành viên Ủy ban nhân dân quận và cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân quận. Quy chế đặt ra các quy định mang tính chất nội bộ nên các cá nhân, tổ chức khác chịu sự điều chỉnh, tác động của quy chế nhưng không nhiều mà chủ yếu là đặt ra trình tự, các bước và nhiệm vụ giải quyết công việc của Ủy ban nhân dân quận, các thành viên Ủy ban và cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân quận, buộc cán bộ công, chức khi thực hiện chức trách nhiệm vụ phải tuân thủ nội dung Quy chế làm việc.

1.1.3. Vai trò của Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận

Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận với tư cách là công cụ điều chỉnh tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, nó có các vai trò sau:

- Quy chế làm việc góp phần thúc đẩy hoạt động quản lý, điều hành có hiệu quả. Tất cả cơ quan nhà nước nói chung, Ủy ban nhân dân quận nói riêng luôn đặt mục tiêu tổ chức thực hiện công việc một cách khoa học nhất, quản lý được quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Để thực hiện nhiệm vụ này, người lãnh đạo phải đưa ra quy định chung để phân công, phân nhiệm, ủy quyền trong thực hiện nhiệm vụ, biết đưa ra quy trình, trình tự giải quyết công việc đúng quy định pháp luật và phù hợp thực tiễn.

- Quy chế làm việc giúp chủ thể quản lý giải quyết các công việc trong cơ quan, tổ chức đúng pháp luật. Bởi lẽ, nội dung Quy chế làm việc khi soạn thảo đã được vận dụng các quy định của pháp luật.

- Quy chế làm việc giúp lãnh đạo, cán bộ, công chức trong cơ quan có căn cứ giải quyết công việc một cách thống nhất, nhanh chóng, tránh được các thắc mắc, khiếu nại của cấp dưới.

- Quy chế làm việc tạo qui củ, trật tự và nề nếp làm việc trong nội bộ cơ quan. Quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, có những quan hệ pháp luật các cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân quận và Ủy ban nhân dân phường luôn có nhu cầu đề xuất, kiến nghị và xin ý kiến chỉ đạo, trao đổi thông tin những vấn đề vướng mắc, khó khăn. Quy chế làm việc giúp phân định trình tự, cách thức giải quyết.

Ủy ban nhân dân quận có các mối quan hệ và chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Ủy ban nhân dân thành phố, sự lãnh đạo của Quận ủy, giám sát của Hội đồng nhân dân quận, phản biện xã hội của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp. Vì vậy, Quy chế làm việc phản ánh các mối quan hệ này, xác định trình tự giải quyết công việc của Ủy ban nhân dân quận, các cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân quận.

- Quy chế làm việc là cơ sở và phương tiện cho công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát. Kiểm tra, thanh tra, giám sát là hoạt động tất yếu trong quá trình quản lý nhằm đảm bảo cho bộ máy lãnh đạo và quản lý hoạt động có hiệu quả. Hiện nay, khi chức năng nhiệm vụ của Ủy ban nhân dân quận ngày càng mở rộng, được phân cấp ủy quyền giải quyết nhiều nhiệm vụ quan trọng, việc kiểm tra giám sát càng trở nên quan trọng và có ý nghĩa to lớn. Tổ chức tốt việc kiểm tra sẽ làm cho hoạt động của Ủy ban nhân dân quận trở nên tốt hơn, đồng thời có thể ngăn ngừa được những sai lầm trong chỉ đạo công việc, đề ra các biện pháp khắc phục hạn chế một cách phù hợp nhất.

Việc thanh tra, kiểm tra được thực hiện dựa trên cơ sở văn bản quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan, dựa trên quy định pháp luật về chuyên môn nghiệp vụ, dựa trên cơ sở của những quy định nội bộ trong quy chế làm việc. Như vậy, quy chế làm việc cụ thể hóa quy định pháp luật để thực hiện trong nội bộ đơn vị sẽ là cơ sở để đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ của mỗi cơ quan, tổ chức, cá nhân.

1.2. Nội dung và thẩm quyền, thủ tục ban hành Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận

1.2.1. Nội dung điều chỉnh và các nguyên tắc của Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận

Nội dung điều chỉnh của một văn bản nói chung được hiểu là các vấn đề mà văn bản đó quy định. Vì vậy, nội dung điều chỉnh của Quy chế làm việc được hiểu là các vấn đề được xác định để điều chỉnh trong Quy chế làm việc.

Muốn xác định được chính xác các vấn đề điều chỉnh của Quy chế làm việc cần căn cứ vào tính chất tổ chức và hoạt động của chủ thể ban hành quy chế (ở đây là Ủy ban nhân dân quận); tính chất và đặc điểm của văn bản (ở đây là Quy chế - một loại văn bản luôn ban hành kèm theo một văn bản khác và như đã trình bày ở phần trên, Quy chế làm việc không đưa ra quy định về tổ chức, hoạt động và nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân quận mà chỉ đặt ra các quy tắc xử sự mang tính nội bộ trong phạm vi thẩm quyền đã được pháp luật quy định cho Ủy ban nhân dân quận).

Đồng thời, Quy chế làm việc bởi vì là văn bản “*dưới luật*” nên nội dung của chúng còn cần dựa vào các quy định nằm trong văn bản pháp luật của cấp trên (các văn bản pháp luật mà có điều chỉnh về lĩnh vực cần ban hành Quy chế làm việc). Dưới góc độ này, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Với tư cách là cơ quan hành chính cao nhất, Chính phủ phải ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành, quyết định các biện pháp thi hành, phân công, chỉ đạo và kiểm tra việc thi hành Hiến pháp, Luật, Nghị quyết, Pháp lệnh của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và văn bản quy định của Chính phủ trong quá trình thực hiện nhiệm vụ.

Ngày 01/12/1992, Chính phủ ban hành Nghị định số 13-CP về việc ban hành Quy chế làm việc của Chính phủ, thay thế tất cả các văn bản trước đây

của Chính phủ về Quy chế làm việc của Chính phủ. Nghị định yêu cầu các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương căn cứ vào quy chế này để xây dựng mới, hoặc sửa đổi quy chế làm việc cho phù hợp. Nghị định số 13-CP là văn bản pháp lý cao nhất (là Nghị định) lần đầu quy định về quy chế làm việc của cơ quan hành chính nhà nước.

Từ năm 1992 đến nay, Chính phủ đã ban hành nhiều Nghị định quy định về Quy chế làm việc của Chính phủ [6, 7, 9, 16, 18] để phù hợp với pháp luật và cơ cấu, tổ chức bộ máy từng thời kỳ. Để cơ quan hành chính nhà nước đi vào hoạt động nề nếp, đáp ứng yêu cầu chương trình tổng thể cải cách hành chính quốc gia và đổi mới phương thức điều hành và hiện đại hóa công sở của hệ thống hành chính nhà nước, Chính phủ ban hành Quy chế làm việc mẫu của các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương [49, 50] và Quyết định số 75/2006/QĐ-TTg ngày 12/4/2006 ban hành Quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Như vậy, đối với Ủy ban nhân dân quận, có thể nói Quyết định số 75/2006/QĐ-TTg là văn bản pháp lý rất cơ bản để ban hành nội dung điều chỉnh Quy chế làm việc phù hợp với cấp mình quản lý. Dựa trên các cơ sở đó, Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận cần điều chỉnh những nội dung cơ bản sau:

- Điều chỉnh mối quan hệ về giải quyết công việc của Ủy ban nhân dân quận với Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, giữa Chủ tịch với Phó Chủ tịch và thành viên Ủy ban nhân dân quận. Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận là người lãnh đạo và điều hành công việc của Ủy ban nhân dân quận, có trách nhiệm giải quyết công việc theo quy định và những vấn đề khác mà pháp luật quy định thuộc thẩm quyền. Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận được Chủ tịch phân công phụ trách một số lĩnh vực công tác, chỉ đạo một số cơ quan chuyên môn, cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân quận và Ủy ban nhân dân quận phường.

- Xác định về cách thức giải quyết công việc của Ủy ban nhân dân quận, những nội dung công việc thảo luận tập thể và quyết nghị từng vấn đề tại phiên họp Ủy ban nhân dân quận; những vấn đề do yêu cầu cấp bách hoặc không nhất thiết phải tổ chức thảo luận tập thể thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận có thẩm quyền chỉ đạo Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân quận (sau đây gọi chung là Văn phòng) gửi hồ sơ và Phiếu lấy ý kiến đến từng thành viên Ủy ban nhân dân quận để xin ý kiến. Các quyết nghị tập thể của Ủy ban nhân dân quận được thông qua khi có quá nửa số thành viên Ủy ban nhân dân quận đồng ý.

- Điều chỉnh những quan hệ nội bộ trong giải quyết, xử lý công việc hàng ngày thể hiện qua trách nhiệm, phạm vi và cách thức giải quyết công việc; chương trình công tác của Ủy ban nhân dân quận; thủ tục giải quyết các công việc thường xuyên; các cuộc họp, hội nghị; kiểm tra việc thực hiện văn bản và công việc được giao; tiếp khách, đi công tác; chế độ thông tin báo cáo; tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo của Ủy ban nhân dân quận.

Nghiên cứu quy định trong Quy chế làm việc, có thể thấy các nguyên tắc cơ bản của Quy chế làm việc bao gồm:

- Quy chế làm việc phải dựa trên chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân quận được pháp luật quy định.

Mỗi cơ quan, tổ chức đều có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quy định bằng văn bản. Ủy ban nhân dân quận được thành lập trên cơ sở quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Theo nguyên tắc này thì Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận chỉ được quy định những nội dung thuộc chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban nhân dân quận đã được pháp luật quy định, không được quy định thêm nhiệm vụ và quyền hạn. Mỗi chức danh làm việc trong Ủy ban nhân dân quận phải thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình do lãnh đạo phân công và

pháp luật quy định. Việc phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn đối với các thành viên Ủy ban nhân dân quận tránh tình trạng có những việc chồng chéo nhiều cơ quan, nhiều người cùng làm hoặc có những nhiệm vụ bị bỏ sót không đơn vị nào thực hiện.

- Quy chế làm việc phải tuân thủ các quy định của pháp luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên.

Khi ban hành bất kỳ văn bản nào cũng phải dựa trên cơ sở pháp luật, đó là một nguyên tắc cơ bản, quan trọng nhất mà bất cứ cơ quan nào cũng phải nghiêm chỉnh thực hiện. Cơ quan soạn thảo phải sưu tầm, thu thập đầy đủ các văn bản pháp luật liên quan đến hoạt động của Ủy ban nhân dân quận để nghiên cứu, vận dụng, chú ý đến tính hiệu lực của văn bản; cần nghiên cứu kỹ nội dung quy định của pháp luật để vận dụng vào thực tiễn hoạt động, bảo đảm sự thống nhất trong hệ thống văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và cơ quan cấp dưới.

- Quy chế làm việc phải phản ánh chính xác, khách quan tình hình thực tiễn của Ủy ban nhân dân quận. Khi soạn thảo, ban hành Quy chế làm việc cần phải sưu tầm, thu thập các thông tin, tư liệu thực tế về hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, phân công, phân nhiệm của các thành viên Ủy ban theo đặc thù của từng địa phương để đưa ra các quy định phù hợp, sát thực tiễn và dễ triển khai thực hiện.

- Quy chế làm việc phải xác định đúng đối tượng, phạm vi điều chỉnh. Việc xác định đúng đối tượng, phạm vi điều chỉnh giúp quy định cụ thể nhiệm vụ quyền hạn cho từng thành viên trong giải quyết công việc thường xuyên, hạn chế chồng chéo hay bỏ sót nhiệm vụ, giúp phát huy hiệu quả trong quản lý nhà nước.

1.2.2. Thẩm quyền và thủ tục ban hành Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận

Pháp luật là phương tiện chủ yếu để nhà nước quản lý xã hội. Vì vậy, ban hành văn bản pháp luật là hoạt động quan trọng hàng đầu của nhà nước. Hoạt động này được thực hiện bởi các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong bộ máy nhà nước. Dĩ nhiên, các cơ quan khác nhau có thẩm quyền ban hành văn bản khác nhau về nội dung, về tính chất, mức độ quan trọng của vấn đề cần quy định, về phạm vi không gian điều chỉnh.

Hiện nay, thẩm quyền ban hành văn bản là một trong những vấn đề được quan tâm xem xét bao gồm: cơ quan, cá nhân nào có quyền ban hành văn bản; mỗi cơ quan, cá nhân có thẩm quyền được ban hành loại văn bản nào; các văn bản đó quy định về vấn đề gì và tuân thủ trình tự, thủ tục nào. Đặc biệt, việc phân định thẩm quyền ban hành văn bản của Ủy ban nhân dân quận và Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận cần được xác định làm rõ vì trong thực tiễn cho thấy có một số việc chưa xác định rõ đâu là thẩm quyền, trách nhiệm của tập thể, đâu là của cá nhân phụ trách, dẫn đến có những sai phạm trong quá trình ban hành văn bản quản lý.

Như vậy, vấn đề cần xác định rõ là Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận do cả tập thể Ủy ban nhân dân quận ban hành hay thuộc thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận? Điều này trước hết cần dựa vào nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận và tính chất, đặc điểm của Quy chế làm việc. Theo Luật Tổ chức chính quyền đại phươg: “*Ủy ban nhân dân quận hoạt động theo chế độ tập thể Ủy ban nhân dân quận kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận*” (Điều 5). Nội dung điều chỉnh của Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận là những vấn đề về nguyên tắc, chế độ trách nhiệm, lề lối làm việc, trình tự giải quyết công việc của cả tập thể Ủy ban nhân dân quận và các thành viên Ủy ban nhân dân quận (trong đó có Chủ tịch), cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận nên Quy chế làm việc thuộc thẩm quyền ban hành của Ủy ban nhân dân quận, chứ không phải của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận.

Về mặt thực tế cũng cho thấy Quy chế làm việc của các cơ quan, tổ chức phụ thuộc vào chế độ hoạt động mà xác định chủ thể ban hành. Ví dụ, Quy chế làm việc của Chính phủ do cả tập thể Chính phủ ban hành (Đó là Nghị định số 138/2016/NĐ-CP của Chính phủ về Ban hành Quy chế làm việc của Chính phủ). Quy chế làm việc của Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ là những cơ quan hoạt động theo chế độ thủ trưởng nên thuộc thẩm quyền ban hành của Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ (Ví dụ: Bộ trưởng Bộ Quốc phòng ban hành Thông tư số 52/2017/TT-BQP về Ban hành Quy chế làm việc của Bộ Quốc phòng).

Như vậy, căn cứ vào chế độ hoạt động, quy định pháp luật và đặc điểm của quy chế, Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận thuộc thẩm quyền ban hành của Ủy ban nhân dân quận.

Ngoài việc xác định thẩm quyền ban hành cần xem xét Quy chế làm việc được ban hành theo thủ tục của loại văn bản nào (văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính cá biệt hay văn bản hành chính thông thường) để đúng thẩm quyền về nội dung và thẩm quyền về hình thức.

Theo pháp luật hiện hành ở nước ta, văn bản quản lý nhà nước do ba hệ thống cơ quan quản lý nhà nước ban hành gồm: hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước, bao gồm Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp; hệ thống cơ quan hành chính nhà nước (cơ quan hành pháp, cơ quan quản lý nhà nước), bao gồm Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp và cơ quan chuyên môn trực thuộc; hệ thống cơ quan tư pháp, gồm Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân các cấp.

Trong hoạt động quản lý nhà nước, hệ thống cơ quan quản lý nhà nước nói chung, Ủy ban nhân dân cấp quận nói riêng có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, văn bản áp dụng pháp luật và văn bản hành chính thông thường.

Theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015: “Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản có chứa quy phạm pháp luật, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này”, và “Văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này thì không phải là văn bản quy phạm pháp luật”.

Còn quy phạm pháp luật được định nghĩa tại Khoản 1, Điều 3: “là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật này ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện”.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định Ủy ban nhân dân quận ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới hình thức là quyết định (Khoản 13, Điều 4), thẩm quyền về nội dung của văn bản quy phạm pháp luật do Ủy ban nhân dân quận ban hành là rất hẹp, chỉ “để quy định những vấn đề được luật giao” (Điều 30). Trình tự, thủ tục ban hành được quy định tại Chương X Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, bao gồm các bước như: Soạn thảo quyết định của Ủy ban nhân dân quận (Điều 138); Thẩm định dự thảo quyết định của Ủy ban nhân dân quận (Điều 139); Xem xét, thông qua dự thảo quyết định của Ủy ban nhân dân quận (Điều 141).

Như vậy, căn cứ vào quy định của Luật, Ủy ban nhân dân quận có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật là văn bản có chứa quy phạm pháp luật (quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân) dưới hình thức quyết định theo đúng thẩm quyền và trình tự, thủ tục phù hợp với quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Căn cứ vào Điều 4 Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2010 của Chính phủ về Công tác văn thư (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số

09/2010/NĐ-CP ngày 08 tháng 02 năm 2010) quy định các hình thức văn bản hình thành trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức bao gồm: Văn bản quy phạm pháp luật; Văn bản hành chính; Văn bản chuyên ngành; Văn bản của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội. Trong đó, Văn bản hành chính bao gồm: “*Nghị quyết (cá biệt), quyết định (cá biệt), chỉ thị, quy chế, quy định, thông cáo, thông báo, hướng dẫn, chương trình, kế hoạch, phương án, đề án, dự án, báo cáo, biên bản, tờ trình, hợp đồng, công văn, công điện, bản ghi nhớ bản cam kết, bản thoả thuận, giấy chứng nhận, giấy uỷ quyền, giấy mời, giấy giới thiệu, giấy nghỉ phép, giấy đi đường, giấy biên nhận hồ sơ, phiếu gửi, phiếu chuyển, thư công*”. [8, khoản 2, Điều 4]

Khi ban hành các văn bản hành chính thì các cơ quan, đơn vị đều thực hiện theo quy định của pháp luật liên quan và thực hiện theo quy trình, thể thức soạn thảo của Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2010 của Chính phủ về Công tác văn thư (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 09/2010/NĐ-CP ngày 08 tháng 02 năm 2010); Thông tư số 04/2013/TT-BNV ngày 16/4/2013 của Bộ Nội vụ Hướng dẫn xây dựng Quy chế công tác văn thư, lưu trữ của các cơ quan, tổ chức; Thông tư số 01/2011/TT-BNV ngày 19/01/2011 của Bộ Nội vụ Hướng dẫn thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản hành chính.

Tuy nhiên các văn bản này đều chỉ quy định chung chung về các bước cần tiến hành khi ban hành văn bản hành chính. Chẳng hạn, Nghị định 110/2004/NĐ-CP xác định các bước: Soạn thảo văn bản (Điều 6); Duyệt bản thảo, việc sửa chữa, bổ sung bản thảo đã duyệt (Điều 7); Đánh máy, nhân bản (Điều 8); Kiểm tra văn bản trước khi ký ban hành (Điều 9); Ký văn bản (Điều 10). Do đó, về mặt thực tiễn còn thiếu cơ sở để xác định trách nhiệm của các cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước trong quá trình xây dựng, ban hành các văn bản quản lý nhà nước.

Về thể thức của văn bản hành chính bao gồm các thành phần: Quốc hiệu; Tên cơ quan, tổ chức ban hành văn bản; Số ký hiệu của văn bản; Địa danh và ngày, tháng, năm ban hành văn bản; Tên loại và trích yếu nội dung của văn bản; Nội dung văn bản; Chức vụ, họ tên và chữ ký của người có thẩm quyền; Dấu của cơ quan, tổ chức; Nơi nhận; Dấu chỉ mức độ khẩn, mật (đối với những văn bản loại khẩn, mật) [8, khoản 1, Điều 5].

Căn cứ vào các quy định pháp luật hiện hành, Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận được xây dựng và ban hành theo các bước chung của một văn bản hành chính như sau:

- Soạn thảo văn bản:

Căn cứ tính chất, nội dung của văn bản cần soạn thảo, người đứng đầu cơ quan, tổ chức giao cho đơn vị hoặc cá nhân soạn thảo hoặc chủ trì soạn thảo. Đơn vị hoặc cá nhân có trách nhiệm thực hiện các công việc sau:

Xác định hình thức, nội dung và độ mật, độ khẩn của văn bản cần soạn thảo; Thu thập, xử lý thông tin có liên quan; Soạn thảo văn bản (trong trường hợp cần thiết, đề xuất với người đứng đầu cơ quan, tổ chức việc tham khảo ý kiến của các cơ quan, tổ chức hoặc đơn vị, cá nhân có liên quan); nghiên cứu tiếp thu ý kiến để hoàn chỉnh bản thảo; Trình duyệt bản thảo văn bản kèm theo tài liệu có liên quan.

Ở giai đoạn soạn thảo, cơ quan soạn thảo tiến hành tuân tự theo các bước sau:

Bước nắm tình hình. Đây là bước quan trọng trong quá trình ban hành văn bản nên phải căn cứ vào tình hình thực tiễn, nắm bắt tình hình, phản ánh đúng thực tiễn sẽ đem lại những hiệu quả thiết thực.

Bước lập kế hoạch ban hành Quy chế làm việc: việc lập kế hoạch xây dựng quy chế là bước tiếp theo cần phải tiến hành. Cơ quan soạn thảo lập kế hoạch xác định những công việc cụ thể cần phải thực hiện để đạt được hiệu quả cao nhất khi quy chế được ban hành.

Bước lấy ý kiến, tìm phương án giải quyết. Từ tình hình thực tế khảo sát được, cơ quan soạn thảo có thể trao đổi với các đơn vị khác hoặc xin ý kiến từ đó xác định cụ thể bố cục nội dung, lập đề cương chi tiết, phải đảm bảo các chương, mục, điều, khoản theo quy định. Là bước đầu nên phải xác định một cách chính thức về nhu cầu ban hành, có thể được thể hiện trong chương trình, kế hoạch ban hành văn bản của năm, thông thường là năm đầu tiên của nhiệm kỳ hoặc khi có sự thay đổi của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận.

Bước soạn thảo văn bản: trong giai đoạn này, những thông tin thu thập được và căn cứ các chính sách của Đảng, quy định của pháp luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Việc soạn thảo bảo đảm tính thống nhất với Quy chế mẫu, nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân quận. Không những về mặt nội dung mà cả về mặt hình thức phải được bố cục trình bày rõ ràng, nội dung trình bày mạch lạc, dễ hiểu, có nhận định thực tế, đánh giá tình hình thực tế, các đề xuất được nêu trong văn bản đã soạn thảo.

- Duyệt bản thảo, việc sửa chữa, bổ sung bản thảo đã duyệt:

Bản thảo văn bản phải do người có thẩm quyền ký văn bản duyệt. Trường hợp sửa chữa, bổ sung bản thảo văn bản đã được duyệt phải trình người duyệt xem xét, quyết định. Đây là giai đoạn trung tâm của quá trình soạn thảo. Văn bản được thảo luận tập thể trong phiên họp Ủy ban nhân dân quận và thông qua theo nguyên tắc đa số. Trường hợp dự thảo còn nhiều ý kiến khác nhau chưa được thông qua thì chỉ đạo những vấn đề cần phải chỉnh lý và ấn định lại thời gian trình dự thảo, đồng thời giao cơ quan chủ trì soạn thảo hoàn thiện dự thảo để trình xem xét, thông qua.

Sau khi hoàn chỉnh dự thảo trình Ủy ban nhân dân quận thảo luận những vấn đề cơ bản, những vấn đề còn có ý kiến khác nhau giữa các phòng ban, đơn vị có liên quan. Nếu có yêu cầu chỉnh sửa lại các nội dung đã được trình

bày trong dự thảo thì cơ quan soạn thảo phải chỉnh sửa theo yêu cầu của Ủy ban nhân dân quận và trình lại để xem xét ban hành.

- Đánh máy, nhân bản:

Việc đánh máy, nhân bản văn bản phải bảo đảm những yêu cầu: Đánh máy đúng nguyên văn bản thảo, đúng thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản. Trường hợp phát hiện có sự sai sót hoặc không rõ ràng trong bản thảo thì người đánh máy phải hỏi lại đơn vị hoặc cá nhân soạn thảo hoặc người duyệt bản thảo đó; Nhân bản đúng số lượng quy định; Giữ gìn bí mật nội dung văn bản và thực hiện đánh máy, nhân bản theo đúng thời gian quy định.

- Kiểm tra văn bản trước khi ký ban hành:

Thủ trưởng đơn vị hoặc cá nhân chủ trì soạn thảo văn bản phải kiểm tra và chịu trách nhiệm về độ chính xác của nội dung văn bản. Chánh Văn phòng Ủy ban nhân dân quận phải kiểm tra và chịu trách nhiệm về hình thức, thể thức, kỹ thuật trình bày và thủ tục ban hành văn bản.

- Ký và ban hành văn bản: Người đứng đầu cơ quan, tổ chức thay mặt (TM.) tập thể lãnh đạo ký các văn bản của cơ quan, văn bản được cho số và vào sổ, chính thức có hiệu lực được gửi đến các đơn vị có liên quan thực hiện.

1.3. Các yếu tố tác động đến việc ban hành và thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận

1.3.1. Yếu tố pháp luật

Quy chế làm việc do Ủy ban nhân dân quận ban hành để quy định những vấn đề về nguyên tắc, chế độ trách nhiệm, lề lối làm việc, quan hệ công tác và trình tự giải quyết công việc của Ủy ban nhân dân quận mà các thành viên Ủy ban nhân dân quận, Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận có trách nhiệm tuân thủ. Đó đó, Quy chế làm việc chịu tác động rất lớn từ các quy định của pháp luật, nhất là các quy định của pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận.

Yếu tố pháp luật là một trong những yếu tố tác động tích cực đến hoạt động của Ủy ban nhân dân quận vì đó là cơ sở, là hành lang pháp lý để tổ chức triển khai thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban nhân dân quận, là căn cứ pháp lý để Quy chế làm việc ra đời. Yếu tố pháp luật là tổng thể các yếu tố tạo nên đời sống pháp luật của xã hội ở từng giai đoạn phát triển nhất định bao gồm hệ thống pháp luật, các quan hệ pháp luật.

Việc ban hành pháp luật nhằm để điều chỉnh các quan hệ xã hội là cơ sở để các chủ thể thực hiện, điều chỉnh trong đời sống xã hội. Song, chính các mặt, khía cạnh khác nhau của các chuẩn mực pháp luật cũng có ảnh hưởng nhất định đến hoạt động thực hiện pháp luật.

Nói cách khác, mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật nói chung, các quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận nói riêng đóng vai trò quan trọng tới hiệu quả ban hành và tổ chức thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.

1.3.2. Ý thức pháp luật và trách nhiệm của cán bộ, công chức

Là một hiện tượng của đời sống xã hội, pháp luật thuộc về lĩnh vực ý thức xã hội và cá nhân. Các quy phạm pháp luật, văn bản quy phạm pháp luật, văn bản áp dụng pháp luật, cũng như các hiện tượng pháp lý khác có thể được coi như sự thể hiện đặc thù lý luận và thực tiễn của văn hóa, một thực thể được gọi là ý thức pháp luật. Ý thức pháp luật là tổng thể những học thuyết, tư tưởng, quan điểm, quan niệm thịnh hành trong xã hội, thể hiện mối quan hệ của con người đối với pháp luật hiện hành, pháp luật đã qua và pháp luật cần phải có, thể hiện sự đánh giá về tính hợp pháp hay không hợp pháp trong hành vi xử sự của con người, cũng như trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước và tổ chức xã hội.

Cán bộ, công chức thực thi chức trách, công vụ theo quy định của Luật cán bộ, công chức, có nghĩa vụ đối với Đảng, Nhà nước và nhân dân, tôn

trọng nhân dân, tận tụy phục vụ nhân dân. Trong thi hành công vụ, cán bộ, công chức có nghĩa vụ thực hiện đúng, đầy đủ và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Ý thức tổ chức kỷ luật là chấp hành nội quy, quy chế của cơ quan, chủ động và phối hợp chặt chẽ trong thi hành công vụ, giữ gìn đoàn kết trong cơ quan, bảo vệ, quản lý và sử dụng hiệu quả tài sản nhà nước được giao.

Đối với công chức là người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị còn phải thực hiện các nghĩa vụ 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; xử lý kịp thời, nghiêm minh cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý có hành vi vi phạm kỷ luật, pháp luật, có thái độ quan liêu, hách dịch, cửa quyền, gây phiền hà cho công dân; giải quyết kịp thời, đúng pháp luật, theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của cá nhân, tổ chức; các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.

Liên quan đến đạo đức công vụ, cán bộ, công chức phải thực hiện cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư trong hoạt động công vụ và phải tuân thủ các quy định về văn hóa giao tiếp ở công sở và văn hóa giao tiếp với nhân dân như: phải gần gũi với nhân dân; có tác phong, thái độ lịch sự, nghiêm túc, khiêm tốn; ngôn ngữ giao tiếp phải chuẩn mực, rõ ràng, mạch lạc; không được hách dịch, cửa quyền, gây khó khăn, phiền hà cho nhân dân khi thi hành công vụ.

Ý thức pháp luật và trách nhiệm của cán bộ công chức có sự tác động, ảnh hưởng đến việc xây dựng và thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.

Kết luận chương 1

Qua nghiên cứu những vấn đề lý luận về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận có thể rút ra một số kết luận như sau:

Quy chế làm việc không đặt ra quy định về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận cũng như nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân quận và các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận mà cụ thể hóa các quy định của Luật để xác định nguyên tắc, chế độ trách nhiệm, lề lối làm việc, quan hệ công tác và trình tự giải quyết công việc trong nội bộ cơ quan Ủy ban nhân dân quận để thành viên Ủy ban nhân dân quận, cán bộ công chức thuộc Ủy ban nhân dân quận phải tuân thủ.

Việc làm rõ những vấn đề lý luận và pháp lý của Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận có giá trị, vai trò quan trọng nhằm xác định đúng thẩm quyền, nội dung, trình tự thủ tục ban hành, thể thức và kỹ thuật trình bày cũng như tính hợp pháp, hợp lý và hiệu lực thi hành của văn bản. Là cơ sở để đánh giá thực tiễn ban hành và tổ chức thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh từ đó có những kiến nghị, đề xuất phù hợp và khả thi có thể vận dụng vào thực tiễn hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp.

Chương 2

THỰC TRẠNG QUY CHẾ LÀM VIỆC CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN QUẬN TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

2.1. Sơ lược về quá trình thành lập các quận, huyện tại thành phố Hồ Chí Minh và nhu cầu ban hành Quy chế làm việc

Ngày 02/07/1976, Quốc hội khoá VI kỳ họp thứ nhất chính thức đổi tên thành phố Sài Gòn - Gia Định thành thành phố Hồ Chí Minh. Thành phố Hồ Chí Minh được xếp là đô thị loại đặc biệt (theo Nghị định số 72/2001/NĐ-CP ngày 05/10/2001 của Chính Phủ). Ngày 18/09/1976, huyện Côn Đảo (chuyển từ tỉnh Côn Đảo giải thể) nhập vào thành phố Hồ Chí Minh (theo Nghị định số 164-CP ngày 18/09/1976 của Chính phủ) nhưng đến ngày 15/01/1977, huyện này tách ra chuyển về trực thuộc tỉnh Hậu Giang đến năm 1979 tách ra thành lập đặc khu Vũng Tàu - Côn Đảo và từ năm 1991 thuộc tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

Ngày 29/12/1977, huyện Duyên Hải tỉnh Đồng Nai được chuyển giao cho thành phố Hồ Chí Minh. Từ thời gian này cho đến hiện nay, địa giới hành chính thành phố Hồ Chí Minh giữ ổn định với diện tích 2.095,01 km². Lúc này thành phố gồm mười hai quận nội thành và sáu huyện ngoại thành. Ngày 18/12/1991, huyện Duyên Hải đổi tên trở lại thành huyện Cần Giờ (theo Quyết định số 406-HĐBT ngày 18/12/1991 của Hội đồng Bộ trưởng). Đến năm 1997, lập thêm năm quận mới tại thành phố Hồ Chí Minh [*Gồm Quận 2, 7, 9, 12 và Thủ Đức*]. Năm 2003, lập thêm hai quận mới [*Quận Tân Phú và Quận Bình Tân*]. Từ tháng 11/2003 đến nay, thành phố Hồ Chí Minh có hai mươi bốn đơn vị hành chính trực thuộc gồm: mười chín quận nội thành và năm huyện ngoại thành [*Quận 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, Thủ Đức, Bình Thạnh, Tân Phú, Bình Tân, Tân Bình, Phú Nhuận, Gò Vấp. Huyện Cần Giờ, Nhà Bè, Bình Chánh, Hóc Môn, Củ Chi*].

Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh có cơ cấu tổ chức và hoạt động theo quy định của Hiến pháp và Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Năm 2008, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15 tháng 11 năm 2008 về thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường và Nghị quyết số 724/2009/UBTVQH12 ngày 16 tháng 01 năm 2009 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về danh sách 67 huyện, 32 quận, 483 phường của 10 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong đó có các quận, huyện thuộc thành phố Hồ Chí Minh thực hiện thí điểm. Tổ chức của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh có thay đổi so với trước khi thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận. Số lượng thành viên Ủy ban nhân dân quận vẫn giữ nguyên 9 thành viên nhưng cho phép tăng thêm 01 Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, gồm Chủ tịch, từ 2 đến 4 Phó Chủ tịch và 4 đến 6 Ủy viên. Việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch và phê chuẩn Ủy viên Ủy ban nhân dân quận do Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh thực hiện theo thẩm quyền.

Số liệu thống kê cho thấy số lượng Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, huyện thuộc thành phố Hồ Chí Minh qua các năm thể hiện: Năm 2013, có 08/24 quận/huyện có 04 Phó Chủ tịch [*Gồm các Quận 2, 8, 9, 12, Thủ Đức, Bình Thạnh, Tân Bình, Phú Nhuận*]; Năm 2016, có 09/24 quận/huyện có 04 Phó Chủ tịch [*Gồm các Quận 2, 8, 12, Thủ Đức, Bình Thạnh, Phú Nhuận, Bình Tân, Tân Phú, Củ Chi*]; Năm 2017, có 09/24 quận/huyện có 04 Phó Chủ tịch [*Gồm các Quận 8, 9, 12, Thủ Đức, Bình Thạnh, Phú Nhuận, Bình Tân, Tân Phú, Củ Chi*].

Ủy ban nhân dân quận giải quyết công việc theo quy định của Luật và Nghị quyết số 725/2009/NQ-UBTVQH12 ngày 16 tháng 01 năm 2009 của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

quận tại thành phố Hồ Chí Minh được tổ chức và hoạt động ổn định theo Nghị định 14/2008/NĐ-CP ngày 04 tháng 2 năm 2008 của Chính phủ, gồm có 12 cơ quan được tổ chức thống nhất ở 24 quận, huyện.

Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 ra đời đã chấm dứt việc thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận. Số lượng Phó Chủ tịch, thành viên Ủy ban nhân dân quận thực hiện theo quy định tại Điều 3 Luật tổ chức chính quyền địa phương 2015. Ủy ban nhân dân quận loại I có không quá ba Phó Chủ tịch; quận loại II và loại III có không quá hai Phó Chủ tịch. Cơ cấu tổ chức của Ủy ban nhân dân quận gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên là thủ trưởng 12 cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận và 01 Ủy viên phụ trách Công an, 01 Ủy viên phụ trách Quân sự.

Theo Nghị định số 08/2016/NĐ-CP ngày 25/01/2016 của Chính phủ quy định số lượng Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận và quy trình, thủ tục bầu, từ chức, bãi nhiệm, miễn nhiệm, điều động, cách chức thành viên Ủy ban nhân dân quận thì Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh có Chủ tịch, không quá 03 Phó Chủ tịch. Tuy nhiên, số lượng thực tế Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân một số quận đến năm 2017 là 4 Phó Chủ tịch, nhiều hơn so với quy định 01 Phó Chủ tịch.

Quy chế làm việc là văn bản pháp lý do Ủy ban nhân dân quận ban hành để điều chỉnh những vấn đề về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, nội dung quy chế gắn liền với nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân quận, Chủ tịch, Phó Chủ tịch và thành viên Ủy ban nhân dân quận nên tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận tác động trực tiếp đến quá trình xây dựng, thực hiện Quy chế làm việc.

Nhu cầu xây dựng Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh

Thành phố Hồ Chí Minh có dân số và mật độ dân số cao, tính chất quản lý nhà nước về đô thị phức tạp và khó khăn, đạt tỷ lệ thu chi cân đối ngân sách hàng năm cao, là thành phố trực thuộc trung ương, thuộc đô thị loại đặc biệt. Trong những năm qua, Đảng bộ, chính quyền và nhân dân thành phố Hồ Chí Minh đã quán triệt, nỗ lực phấn đấu, vượt qua khó khăn, thách thức, đạt được nhiều kết quả quan trọng, toàn diện về kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại, xây dựng Đảng và hệ thống chính trị; khẳng định vai trò, vị trí quan trọng của Thành phố đối với cả nước, cụ thể là: Giai đoạn 2011 - 2015, tổng sản phẩm trên địa bàn Thành phố tăng bình quân 9,6%/năm, gấp 1,63 lần bình quân cả nước; thu nhập bình quân đầu người đạt 5.122 USD/người, gấp 2,37 lần bình quân cả nước; tổng vốn đầu tư toàn xã hội ước đạt 1,19 triệu tỉ đồng, gấp 2 lần giai đoạn 2006 - 2010. Thành phố đóng góp bình quân 27% tổng thu ngân sách quốc gia và gần 21% GDP toàn quốc. Công tác quy hoạch, quản lý và phát triển kết cấu hạ tầng đô thị đạt được nhiều kết quả thiết thực; Các lĩnh vực văn hoá, xã hội, giáo dục và đào tạo, y tế có nhiều tiến bộ. [2]

Để thực hiện mục tiêu đổi mới phương thức điều hành của hệ thống hành chính nhà nước, đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế; từng bước hiện đại hóa công sở của hệ thống hành chính nhà nước. Trong những năm gần đây, nhờ có những chủ trương, biện pháp kịp thời, đúng đắn, chính quyền thành phố Hồ Chí Minh đã thực hiện một số cải cách về hành chính góp phần tích cực vào quá trình phát triển kinh tế – xã hội của thành phố, làm cho đời sống của người dân được thay đổi, giảm bớt sự phiền hà cho người dân trong hầu hết các lĩnh vực.

Mặc dù đã đạt được những kết quả khá quan trọng cải cách hành chính, nhưng so với yêu cầu của công cuộc đổi mới, phát triển kinh tế – xã hội và chủ động hội nhập quốc tế thì cải cách hành chính còn chậm, hiệu quả chưa

cao. Nhiều mục tiêu về cải cách hành chính đề ra vẫn chưa đạt được, nhiều thủ tục hành chính còn rườm rà, chưa phù hợp gây cản trở cho các hoạt động của người dân. [91]

Bên cạnh đó, hoạt động của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh còn bộc lộ những tồn tại, chưa cụ thể hoá được chủ trương, quan điểm của Đảng về phân cấp mạnh và rõ hơn theo hướng “*Việc nào do cấp nào quản lý và giải quyết sát thực tiễn hơn thì giao nhiệm vụ và thẩm quyền cho cấp đó*”; tình trạng né tránh, đùn đẩy công việc giữa các cơ quan, đơn vị vẫn còn, thời hạn giải quyết công việc chưa tuân thủ theo đúng quy định của pháp luật; sự phối hợp công tác, trao đổi thông tin giữa các cơ quan còn hạn chế; các phiên họp, cuộc họp, hội nghị còn nhiều gây lãng phí.

Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận với tư cách là công cụ điều chỉnh hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, có vai trò thúc đẩy hoạt động quản lý, điều hành hiệu quả, giải quyết công việc trong cơ quan đúng pháp luật, tạo qui củ, trật tự lễ lối làm việc trong cơ quan và là cơ sở cho công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát đã góp phần cụ thể hóa các chủ trương, mục tiêu cải cách hành chính Nhà nước hiện nay.

Mặt khác, Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 và Nghị quyết số 54/2017/QH14 của Quốc hội về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hồ Chí Minh đã quy định về phân cấp, phân quyền để thành phố Hồ Chí Minh và các quận, huyện, phường, xã chủ động quyết định nhiều vấn đề quan trọng của địa phương nhưng chưa có hướng dẫn chi tiết để thực hiện mà chính quyền thành phố Hồ Chí Minh phải vừa làm vừa rút kinh nghiệm.

Do đó, Ủy ban nhân dân thành phố nói chung, Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh nói riêng cần thiết phải xây dựng Quy chế làm việc nhằm kịp thời quy định những vấn đề mới phát sinh để hoạt động đúng khuôn khổ pháp luật, thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

2.2. Quá trình xây dựng và các quy định chủ yếu của Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh

2.2.1. Quá trình xây dựng Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh

Trên cơ sở các quy định pháp luật của trung ương, Ủy ban nhân dân quận đã căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban nhân dân quận để ban hành quy chế làm việc của đơn vị mình. Ví dụ: Quyết định số 422/2000/QĐ-UB ngày 26 tháng 01 năm 2000 của Ủy ban nhân dân quận 5; Quyết định số 1305/2004/QĐ-UB ngày 02 tháng 07 năm 2004 của Ủy ban nhân dân huyện Bình Chánh ban hành Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân huyện; Quyết định số 36/2004/QĐ-UB ngày 31 tháng 8 năm 2004 của Ủy ban nhân dân quận 8 ban hành Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận 8.

Sau khi có Quyết định số 75/2006/QĐ-TTg ngày 12 tháng 4 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Ủy ban nhân dân quận, huyện tại thành phố Hồ Chí Minh đã tiến hành xây dựng quy chế làm việc theo quy chế mẫu [*Ủy ban nhân dân 24/24 Quận, Huyện đã có Quy chế làm việc*].

Thực hiện chủ trương thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận và theo Nghị quyết số 725/2009/UBTVQH12 ngày 16 tháng 01 năm 2009 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của Ủy ban nhân dân huyện, quận, phường nơi không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường. Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh đã kịp thời ban hành Quyết định số 19/2010/QĐ-UBND ngày 29 tháng 3 năm 2010 về Quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân quận, huyện thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân.

Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận được tiến hành xây dựng, ban hành theo trình tự các bước như sau:

- Quá trình chuẩn bị soạn thảo Quy chế làm việc:

Tùy thuộc vào từng quận việc xây dựng quy chế được Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận giao cho Phòng Nội vụ hoặc Văn phòng hay Phòng Tư pháp quận chủ trì soạn thảo mà không thành lập tổ soạn thảo (sau đây gọi chung là cơ quan soạn thảo). Ví dụ: Quận 1, 2, 7, 9, 10, 12, Thủ Đức, Phú Nhuận, Bình Thạnh, huyện Bình Chánh (năm 2007) giao Phòng Nội vụ soạn thảo; Quận 4, 6, 8, huyện Củ Chi, huyện Bình Chánh (Quy chế 2006) giao Văn phòng soạn thảo; Quận 9 và Quận Tân Phú giao Phòng Tư pháp quận soạn thảo.

Cơ quan soạn thảo phân công một Lãnh đạo phòng và chuyên viên trực tiếp tham mưu xây dựng quy chế, thực hiện bước nắm tình hình, lập kế hoạch ban hành quy chế làm việc, lấy ý kiến, tìm phương án giải quyết.

- Soạn thảo Quy chế làm việc:

Dự thảo Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận do Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận phân công và trực tiếp chỉ đạo cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận soạn thảo. Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm xây dựng dự thảo và tờ trình dự thảo quyết định. Quy chế làm việc được ban hành trên cơ sở quy chế mẫu nên khi soạn thảo phải nghiên cứu kỹ quy chế mẫu, thu thập các quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận để phù hợp với nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật. Cơ quan soạn thảo phân tích và đánh giá các quy định chung của pháp luật, của cơ quan nhà nước cấp trên, mối quan hệ giữa các thành viên Ủy ban để lập dự thảo đề cương, dự kiến các chương, mục, điều khoản và nội dung của quy chế phù hợp quy chế mẫu.

Khi được phê duyệt đề cương, tiến hành soạn thảo quy chế và dự thảo quyết định ban hành quy chế, lập phiếu đề xuất trình ký hồ sơ. Lãnh đạo cơ

quan soạn thảo xem xét tính hợp pháp về hình thức và nội dung, căn cứ ban hành quy chế, nội dung dự thảo với thực tiễn phân công công việc để hoàn thiện và trình Ủy ban nhân dân quận. Trong trường hợp lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của Quy chế làm việc thì cơ quan lấy ý kiến có trách nhiệm xác định những vấn đề cần lấy ý kiến và bảo đảm thời gian để các đối tượng được lấy ý kiến góp ý vào dự thảo Quy chế làm việc.

- Thẩm định dự thảo Quy chế làm việc:

Phòng Tư pháp quận là cơ quan được Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận giao trách nhiệm thẩm định dự thảo Quy chế làm việc. Khi tiếp nhận dự thảo quy chế, quyết định và hồ sơ do cơ quan soạn thảo chuyển đến, Phòng Tư pháp quận có trách nhiệm thẩm định về nội dung, hình thức và thẩm quyền ban hành quy chế, lập tờ trình, trình Ủy ban nhân dân quận xem xét tính hợp pháp và hợp lý của dự thảo Quy chế làm việc.

Thống kê Quy chế làm việc của 18/24 quận, huyện tại thành phố Hồ Chí Minh; dựa trên phân căn cứ của quyết định ban hành Quy chế làm việc có nội dung xét hoặc không có nội dung xét Tờ trình thẩm định của Phòng Tư pháp quận thì có 09/17 quận, huyện xây dựng Quy chế làm việc theo trình tự ban hành văn bản quy phạm pháp luật, có bước thẩm định của Phòng Tư pháp quận gồm: Ủy ban nhân dân Quận 1, 2, 4, 5, 6, 10, Bình Chánh, Củ Chi, Hóc Môn; Có 09/17 quận, huyện xác định Quy chế làm việc là văn bản Quy phạm pháp luật nhưng khi soạn thảo không chuyển Phòng Tư pháp thẩm định dự thảo Quy chế làm việc gồm: Ủy ban nhân dân Quận 7, 8, 9, 12, Bình Tân, Bình Thạnh, Phú Nhuận, Thủ Đức, Gò Vấp.

- Giai đoạn trình ký ban hành Quy chế làm việc:

Đây là giai đoạn trọng tâm của quá trình xây dựng và ban hành Quy chế làm việc. Tùy theo tính chất và nội dung của dự thảo, Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận quyết định phương thức xem xét, thông qua dự thảo quyết định.

Trong trường hợp xem xét, thông qua dự thảo quyết định tại phiên họp Ủy ban nhân dân quận thì được tiến hành theo trình tự: đại diện cơ quan soạn thảo trình bày dự thảo quyết định; đại diện Phòng Tư pháp phát biểu về việc giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định; Ủy ban nhân dân quận thảo luận và cho ý kiến góp ý những nội dung còn có ý kiến khác nhau giữa các cơ quan, những nội dung có tính mới, nội dung phân công liên quan đến nhiều cơ quan, việc phân định thẩm quyền giải quyết công việc chuyên môn của Chủ tịch, Phó Chủ tịch và thành viên Ủy ban nhân dân quận để biểu quyết thông qua. Dự thảo Quy chế làm việc được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên Ủy ban nhân dân quận biểu quyết tán thành.

Khi Ủy ban nhân dân quận thảo luận, cơ quan soạn thảo phối hợp Văn phòng phân công cán bộ làm thư ký ghi biên bản cuộc họp, báo cáo giải trình những nội dung thảo luận nêu ra, tiếp thu, chính lý dự thảo theo ý kiến của Ủy ban nhân dân quận. Trường hợp dự thảo còn nhiều ý kiến khác nhau chưa được thông qua thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận chỉ đạo những vấn đề cần phải chỉnh lý và ấn định lại thời gian trình dự thảo, giao cơ quan soạn thảo hoàn thiện trình Ủy ban nhân dân quận xem xét, thông qua.

- Ký ban hành Quy chế làm việc:

Sau khi Ủy ban nhân dân quận thông qua nội dung quy chế làm việc, cơ quan soạn thảo chuyển hồ sơ và dự thảo Quy chế làm việc đến Văn phòng đề trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận ký ban hành. Khi có bản ký chính thức bộ phận văn thư Ủy ban nhân dân quận cho số văn bản, vào sổ văn thư và nhân bản phát hành.

Từ thực tiễn xây dựng, ban hành Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh, có thể rút ra một số nhận xét như sau:

- Trên cơ sở nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân quận năm 2003; quyết định của

Thủ tướng Chính phủ [51] về ban hành Quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân quận huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; quyết định của Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh [82] về Quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân quận, huyện thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, huyện. Ủy ban nhân dân quận, huyện tại thành phố Hồ Chí Minh đã xây dựng, ban hành Quy chế làm việc *[Tính đến thời điểm năm 2015, có 24/24 quận, huyện đã xây dựng Quy chế làm việc]* để thể chế hóa đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước và các cấp ủy đảng trong việc áp dụng luật và văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên để thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn phù hợp với tình hình, đặc điểm, yêu cầu của từng giai đoạn cụ thể; hỗ trợ cho việc triển khai có hiệu quả các giải pháp nhằm ngăn ngừa suy giảm và giúp tăng trưởng kinh tế, đảm bảo an sinh xã hội, đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp và hội nhập quốc tế; Quy chế làm việc được ban hành đúng thẩm quyền của Ủy ban nhân dân quận.

- Ủy ban nhân dân tất cả các quận, huyện đều xác định Quy chế làm việc là văn bản quy phạm pháp luật (thể hiện thông qua số, ký hiệu quyết định ban hành Quy chế làm việc được sắp xếp theo số thứ tự của văn bản/năm ban hành/tên viết tắt của loại văn bản - tên viết tắt của cơ quan ban hành văn bản, đăng công báo và niêm yết công khai) nhưng quá trình xây dựng Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận chưa thống nhất.

Tùy thuộc vào từng quận, Quy chế làm việc được giao cho các cơ quan khác nhau chủ trì soạn thảo như Phòng Nội vụ quận hoặc Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân quận (sau đây gọi chung là Văn phòng) hay Phòng Tư pháp quận. Một số quận xây dựng quy chế làm việc theo thủ tục của văn bản quy phạm pháp luật, tuân thủ đầy đủ các bước từ soạn thảo, thẩm định của Phòng Tư pháp quận. Trong khi đó có một số quận tiến hành xây dựng quy chế làm việc theo quy trình ban hành văn bản hành chính thông thường, không chuyển Phòng Tư pháp quận thẩm định.

- Nghị định số 09/2010/NĐ-CP ngày 02 tháng 8 năm 2010 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 110/2004/NĐ-CP về công tác văn thư đã xác định Quy chế làm việc thuộc nhóm văn bản hành chính. Đồng thời, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 đã hết hiệu lực thi hành; các căn cứ để ban hành Quyết định số 75 của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân quận huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh đã hết hiệu lực. Tuy nhiên, một số quận tiếp tục xác định Quy chế làm việc có tính chất pháp lý thuộc văn bản quy phạm pháp luật và xây dựng, ban hành theo thủ tục của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 là chưa phù hợp. Ví dụ: Quyết định số 03/2007/QĐ-UBND ngày 25 tháng 02 năm 2017 của Ủy ban nhân dân quận huyện Bình Chánh về ban hành Quy chế làm việc nhiệm kỳ 2016-2021 xác định Quy chế làm việc là văn bản quy phạm pháp luật.

2.2.2. Cơ cấu và các quy định chủ yếu của Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận

Quy chế làm việc mẫu do Chính phủ ban hành có cơ cấu thống nhất gồm các Chương, Điều, khoản, điểm (có 6 Chương, 30 Điều) nên Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận có cơ cấu thống nhất theo quy chế mẫu. Tuy nhiên, Quy chế làm việc của một số quận, huyện [*Ủy ban nhân dân Quận 2, 5, 9, 10, Bình Thạnh, Phú Nhuận, Bình Chánh*] có cơ cấu 7 Chương và nhiều hơn 30 điều, bổ sung Chương 7 gồm Điều 31, 32 là Chương và Điều quy định về hiệu lực của văn bản và điều khoản thi hành.

Qua nghiên cứu Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân các quận, huyện tại thành phố Hồ Chí Minh, quy chế quy định thống nhất bảy nhóm nội dung cơ bản, chủ yếu sau: [*Gồm các Quận/huyện 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, Bình Thạnh, Thủ Đức, Tân Phú, Hóc Môn, Bình Chánh, Bình Tân, Phú Nhuận, Nhà Bè, Cần Giờ, Củ Chi*].

Một là, Phạm vi, đối tượng điều chỉnh và nguyên tắc làm việc của Ủy ban nhân dân quận.

Ngoài những nguyên tắc chung về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, quy chế đề ra những nguyên tắc đặc trưng trong quản lý hành chính nhà nước đó là: Giải quyết công việc đúng trách nhiệm, đúng thẩm quyền; cấp trên không làm thay công việc cho cấp dưới, tập thể không làm thay công việc cho cá nhân; công việc được giao cho cơ quan, đơn vị thì thủ trưởng cơ quan, đơn vị đó phải chịu trách nhiệm về công việc được giao; tuân thủ thủ tục và thời hạn giải quyết công việc; đề cao sự phối hợp công tác, trao đổi thông tin trong giải quyết công việc, bảo đảm dân chủ, minh bạch trong mọi hoạt động theo đúng phạm vi, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được pháp luật quy định.

Hai là, Quy định trách nhiệm, phạm vi giải quyết công việc của Ủy ban nhân dân quận, Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên Ủy ban nhân dân quận.

Quy chế quy định cụ thể những nội dung công việc của Ủy ban nhân dân quận thảo luận tập thể và quyết định theo đa số; cách thức giải quyết công việc của Ủy ban nhân dân quận, Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Ủy viên Ủy ban nhân dân quận.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận là người lãnh đạo và điều hành công việc của Ủy ban nhân dân quận, trực tiếp chỉ đạo giải quyết những vấn đề quan trọng, cấp bách, những vấn đề có tính chất liên ngành liên quan đến nhiều lĩnh vực, đơn vị và địa phương; quyết định việc phân công, điều chỉnh phân công công việc giữa các Phó Chủ tịch và Ủy viên; trực tiếp giải quyết công việc của Phó Chủ tịch đi vắng hoặc phân công Phó Chủ tịch khác giải quyết thay.

Phó Chủ tịch được Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận phân công phụ trách một số lĩnh vực công tác, chỉ đạo một số cơ quan chuyên môn, cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân quận và Ủy ban nhân dân phường; chịu trách nhiệm cá nhân

về công tác của mình trước Ủy ban nhân dân quận, Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận; đồng thời cùng các thành viên khác của Ủy ban nhân dân quận chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Ủy ban nhân dân quận trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và Ủy ban nhân dân thành phố. Phó Chủ tịch được xem xét quyết định những nội dung công việc trong phạm vi thẩm quyền được giao. Quận có cơ chế có Phó Chủ tịch Thường trực để giải quyết công việc khi Chủ tịch vắng mặt.

Ủy viên Ủy ban, Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận chịu trách nhiệm trước Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận về công việc được phân công phụ trách; đồng thời tham gia giải quyết công việc chung của Ủy ban nhân dân quận. Trực tiếp chỉ đạo, điều hành một hoặc một số lĩnh vực được phân công. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn còn chịu sự kiểm tra, hướng dẫn, chỉ đạo về công tác chuyên môn, nghiệp vụ của cơ quan chuyên môn cấp trên.

Ba là, về mối quan hệ công tác: Ủy ban nhân dân quận chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Ủy ban nhân dân thành phố, sự lãnh đạo của Quận ủy, chấp hành văn bản của Hội đồng nhân dân quận; phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể nhân dân cùng cấp.

Bốn là, về chương trình công tác: chương trình công tác của Ủy ban nhân dân quận gồm công tác năm, công tác quý, công tác tháng và công tác tuần.

Văn phòng là cơ quan chịu trách nhiệm chính tham mưu xây dựng và đôn đốc thực hiện chương trình công tác của Ủy ban nhân dân quận. Chương trình công tác năm xây dựng trước ngày 31 tháng 10 hàng năm; công tác quý chậm nhất vào ngày 15 tháng cuối quý; công tác tháng chậm nhất vào ngày 20 hàng tháng.

Năm là, thủ tục trình, ban hành và kiểm tra việc thực hiện văn bản: Quy chế làm việc quy định cụ thể trình tự, thủ tục, các bước soạn thảo văn bản của

Ủy ban nhân dân quận, việc thẩm tra, xử lý hồ sơ giải quyết công việc, thẩm quyền ký văn bản và phát hành, công bố văn bản.

Sáu là, chế độ hội họp và thông tin báo cáo: Quy chế làm việc quy định về công tác chuẩn bị, triệu tập, thành phần tham dự, trình tự phiên họp Ủy ban nhân dân quận, họp xử lý công việc thường xuyên của Chủ tịch, Phó Chủ tịch và của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận.

Bảy là, quy định công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo được thực hiện theo quy định của pháp luật; Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận giao Chánh Thanh tra, Chánh Văn phòng, Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận tham mưu thực hiện công tác thanh tra, tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo theo đúng quy định của pháp luật.

Qua bảy nhóm nội dung quy định nêu trên thể hiện Quy chế làm việc đã bám sát nội dung của Quy chế làm việc mẫu, các quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, nhiệm vụ, quyền hạn của thành viên Ủy ban nhân dân quận để cụ thể những nhiệm vụ thuộc Ủy ban nhân dân quận, của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận và các thành viên Ủy ban nhân dân quận; tạo quy trình giải quyết công việc một cách thống nhất; tạo qui củ, nề nếp làm việc trong nội bộ cơ quan; xác định mối quan hệ của Ủy ban nhân dân quận với cơ quan nhà nước cấp trên và mối quan hệ với Quận ủy, Hội đồng nhân dân, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp và các cơ quan khác giúp cán bộ, công chức xác định đúng vị trí, vai trò, chức trách của mình và cơ quan mình để giải quyết công việc đúng thẩm quyền, đúng pháp luật.

Bên cạnh đó, nội dung Quy chế làm việc còn một số tồn tại, hạn chế:

- Một số nội dung trong Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận không còn phù hợp với pháp luật hiện hành và thực tiễn nhưng chậm được sửa đổi, bổ sung. Ví dụ, Quy chế làm việc chỉ quy định cụ thể nhiệm vụ của

Chánh Văn phòng và Chánh Thanh tra trong khi thủ trưởng các cơ quan khác cũng là thành viên Ủy ban nhân dân quận nhưng không quy định; Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo và Luật tiếp công dân ra đời đã quy định cụ thể về thẩm quyền, thủ tục tiếp công dân, xử lý đơn thư, giải quyết khiếu nại, tố cáo nên quy định về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại theo Quy chế làm việc không còn phù hợp.

- Quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận có nhiều thay đổi (Hiến pháp 2013 ra đời thay thế Hiến pháp 1992, Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 thay thế Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân quận năm 2003, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân quận 2004 hết hiệu lực thi hành); Đồng thời, khi thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, huyện, phường thì tổ chức bộ máy của Ủy ban nhân dân quận có nhiều thay đổi, số lượng Phó Chủ tịch, Ủy viên Ủy ban nhân dân quận được tăng thêm, quy trình bổ nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và phê duyệt Ủy viên Ủy ban nhân dân quận do Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố thực hiện; số lượng thành viên Ủy ban tăng, bao gồm Trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc quận; Nghị quyết của Quốc hội về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hồ Chí Minh đã quy định về phân cấp, phân quyền để thành phố Hồ Chí Minh và các quận, huyện, phường, xã chủ động quyết định nhiều vấn đề quan trọng của địa phương nhưng chưa có hướng dẫn chi tiết để thực hiện mà chính quyền thành phố phải vừa làm, vừa rút kinh nghiệm

Khi có sự thay đổi của pháp luật nhưng một số quận chậm ban hành quy chế làm việc thay thế quy chế cũ [*Qua khảo sát đến tháng 01 năm 2018, có 02 quận đã ban hành quy chế làm việc mới gồm quận Bình Tân và huyện Bình Chánh*], các căn cứ pháp luật và phân công trong Quy chế làm việc không còn

phù hợp, giá trị pháp lý không còn để triển khai thực hiện. Hội đồng nhân dân quận khóa mới nhiệm kỳ 2016 - 2021 đã bầu Ủy ban nhân dân quận nhiệm kỳ mới nhưng Chính phủ, Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh chưa ban hành Quy chế làm việc mẫu hướng dẫn thống nhất.

- Còn chưa rõ những vấn đề phải do tập thể Ủy ban nhân dân quận quyết định và những vấn đề do Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận quyết định đã hạn chế vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu Ủy ban nhân dân quận, đặc biệt là ở thành phố Hồ Chí Minh đô thị lớn đòi hỏi phải quyết định kịp thời các vấn đề phát sinh trên địa bàn. Ví dụ: đối với quyết định bồi thường, hỗ trợ cho người dân có nhà đất bị thu hồi, các quận chưa xác định thống nhất thuộc thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận hay thẩm quyền của Ủy ban nhân dân quận.

- Chưa quy định thời hạn giải quyết hồ sơ của từng khâu nên không kiểm soát được thời hạn tham mưu giải quyết của các cơ quan chuyên môn, dẫn đến một số công việc bị kéo dài chưa tuân thủ theo đúng quy định của pháp luật; chưa quy định trách nhiệm, phạm vi giải quyết công việc của từng thành viên Ủy ban là thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận (chỉ quy định nhiệm vụ cụ thể của Chánh văn phòng và Chánh Thanh tra); các quy định về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại không còn phù hợp với pháp luật hiện hành.

- Nội dung của Quy chế làm việc đến nay không còn phù hợp với thực tiễn quy định về cơ chế quận có Phó Chủ tịch Thường trực.

2.3. Thực tiễn thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh

2.3.1. Những thuận lợi trong việc ban hành và thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận

Qua nghiên cứu tình hình thực tiễn cho thấy trong những năm gần đây, hoạt động xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện Quy chế làm việc của Ủy

ban nhân dân quận đã thực hiện đúng theo các quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục, nội dung và thẩm quyền ban hành. Quy chế làm việc được ban hành đúng theo quy định, tính hiệu lực và hiệu quả của Quy chế được nâng cao. Số lượng Quy chế làm việc ban hành không đúng thẩm quyền, không đúng đối tượng hoặc bị khiếu nại không có. Công tác quản lý, lãnh đạo ngày càng được nâng cao, khoa học hơn. Quy chế làm việc ngày càng đảm bảo được thực thi trong hoạt động của cơ quan. Quy chế làm việc phù hợp với từng vấn đề với các đối tượng thực hiện và xác định các nhiệm vụ cụ thể, thời gian cụ thể, phương tiện quyết định. Mặt khác, trình độ của đội ngũ cán bộ công chức làm công tác xây dựng, soạn thảo, thẩm định văn bản được nâng lên đáng kể, đặc biệt là trình độ hiểu biết về pháp luật. Quy chế làm việc đã góp phần không nhỏ vào hiệu quả hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, đồng thời góp phần cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp và Luật Tổ chức chính quyền địa phương về hoạt động của Ủy ban nhân dân quận.

Nội dung của Quy chế làm việc đảm bảo hài hoà hai yếu tố hợp pháp, hợp lý. Những nội dung quản lý bên trong của Quy chế làm việc không chỉ thể hiện ý chí đơn phương của nhà quản lý mà đã bám sát hơn với thực tiễn, nắm bắt được yêu cầu của xã hội, giải quyết hợp lý các vấn đề của thực tiễn. Ngôn ngữ văn phong, cách trình bày một Quy chế làm việc tương đối rõ ràng, dễ hiểu, ngắn gọn chính xác, không đa nghĩa, đảm bảo kỹ thuật lập quy và được ban hành đúng cấp, đúng thẩm quyền.

Về hình thức của Quy chế làm việc mặc dù còn sai sót song nhìn chung được ban hành đúng tên gọi, thể thức, tiêu đề, ngày tháng ban hành văn bản, chữ ký, con dấu. Về cơ bản việc ban hành Quy chế làm việc đảm bảo tuân thủ các yêu cầu bắt buộc và các yêu cầu về dân chủ, khách quan, khoa học. Thủ tục ban hành các quyết định hành chính đã có nhiều chuyển biến tích cực theo hướng giảm các khâu, các bước không cần thiết trong quá trình ra quyết định.

Một điểm rất tích cực hiện nay của nhiều cơ quan, địa phương trong việc ban hành quyết định hành chính là đã xây dựng một quy trình ban hành quyết định hành chính thống nhất cho cơ quan mình, các quy trình này về cơ bản đảm bảo được các yêu cầu của việc ban hành Quy chế làm việc.

Công tác xây dựng, thẩm định, rà soát và kiểm tra văn bản trong giai đoạn hiện nay ngày càng được nâng cao hơn. Việc phối hợp giữa cơ quan tư pháp với đơn vị chủ trì soạn thảo văn bản ngày càng chặt chẽ, hiệu quả hơn, việc trao đổi, thảo luận trong xây dựng văn bản ngày càng đi vào chiều sâu, chỉ ra những điểm bất cập, những điểm chưa phù hợp với pháp luật và đánh giá tính khả thi của dự thảo văn bản. Công tác kiểm tra văn bản được tập trung triển khai dần đi vào nề nếp, thường xuyên, liên tục, đúng quy trình, hướng mạnh vào những lĩnh vực có bức xúc, tăng cường phối hợp với các cơ quan có liên quan giải quyết những văn bản vi phạm pháp luật.

Bên cạnh những mặt đã đạt được hoạt động xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận vẫn còn tồn tại hạn chế, thiếu sót.

2.3.2. Những tồn tại, khó khăn trong việc ban hành và thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận

Hiện nay, hoạt động xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện Quy chế làm việc còn hạn chế, bất cập nên chưa phát huy hết hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

- Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận thường sao chép lại các quy định của Quy chế mẫu và của cấp trên nên nhìn chung tính khả thi sau khi ban hành không cao, đến lúc thực hiện thì còn chung chung và chưa thực sự có hiệu quả, nhiều khi còn chưa làm rõ được nội dung, vấn đề giải quyết, chưa xác định được phương thức giải quyết vấn đề.

- Nội dung Quy chế làm việc ban hành chưa theo kịp sự thay đổi của pháp luật, chưa đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống, chưa thực sự

đảm bảo được yêu cầu đối với nội dung và hình thức, chưa đảm bảo được tính cụ thể.

- Qua kiểm tra thực tế cho thấy việc xây dựng Quy chế làm việc của Ủy ban nhân quận chưa đảm bảo đúng trình tự, thủ tục luật định. Công chức thực hiện công việc chưa đạt yêu cầu. Việc dự thảo văn bản gửi thẩm định không đúng quy định làm ảnh hưởng đến thời gian thẩm định và bị động cho cơ quan thực hiện chức năng thẩm định. Đội ngũ cán bộ làm công tác thẩm định còn hạn chế về trình độ, năng lực. Nội dung thẩm định phần lớn về thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản, chưa đi sâu phân tích nội dung của văn bản.

- Mặc dù nội dung thẩm định chủ yếu phát hiện các lỗi về hình thức, kỹ thuật trình bày nhưng vẫn chưa đảm bảo về mặt trình tự và thể thức, kỹ thuật trình bày theo quy định của pháp luật. Việc ban hành, quy trình ban hành chưa có tính hệ thống, đây cũng là nguyên nhân khiến cho Quy chế làm việc thiếu tính đồng bộ, tình trạng chồng chéo giữa các cơ quan vẫn còn xảy ra.

- Công tác rà soát và hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật ở các quận hàng năm chưa được quan tâm đúng mức dẫn đến một số Quy chế làm việc đã không áp dụng được trong thực tiễn nhưng chậm được rà soát để thay thế, hủy bỏ.

- Vấn đề thực thi còn gặp nhiều khó khăn vì ý thức chấp hành của một số cán bộ, công chức còn thấp, việc thi hành Quy chế làm việc còn chậm hoặc không được thi hành; nhiều cơ quan hành chính nhà nước còn chưa thật sự nghiêm túc nhìn nhận, đánh giá lại kết quả khi thực thi Quy chế làm việc.

- Quy chế làm việc là văn bản hành chính luôn ban hành kèm theo quyết định hành chính, tuân thủ các bước xây dựng văn bản hành chính để ban hành nhưng thực tiễn các quận chưa thống nhất phân công cơ quan soạn thảo, quy trình soạn thảo, thiếu khảo sát, lấy ý kiến các cơ quan liên quan, quá trình soạn thảo thường bị kéo dài do không quy định về thời hạn soạn thảo Quy chế làm việc.

- Việc tuân thủ quy chế làm việc chưa cao, chưa đáp ứng yêu cầu mỗi việc chỉ giao cho một cơ quan, một đơn vị, một người phụ trách và chịu trách nhiệm; chưa phát huy hết vai trò, trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu cơ quan, đơn vị; tình trạng né tránh trách nhiệm, đùn đẩy công việc giữa các cơ quan, đơn vị vẫn còn; thủ tục và thời hạn giải quyết công việc bị kéo dài chưa tuân thủ theo đúng quy định của pháp luật. Ví dụ: hiện nay việc giải quyết khiếu nại của công dân chậm được xem xét giải quyết, các cơ quan thường né tránh, đùn đẩy trách nhiệm dẫn đến có nhiều vụ khiếu nại kéo dài vượt cấp.

- Chưa đề cao sự phối hợp công tác, trao đổi thông tin trong giải quyết công việc, bảo đảm dân chủ, minh bạch trong mọi hoạt động theo đúng phạm vi, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được pháp luật quy định giữa các cơ quan, đơn vị thuộc Ủy ban nhân dân quận dẫn đến phải ban hành nhiều văn bản để xử lý công việc và tổ chức các phiên họp, cuộc họp, hội nghị nhiều gây lãng phí.

Ví dụ: Năm 2017, Ủy ban nhân dân quận 2 tổ chức 11 cuộc họp thành viên Ủy ban, 1.014 cuộc họp để giải quyết các công việc thường xuyên. Tiếp nhận 13.516 văn bản đến; ban hành 11.808 văn bản [61]. Năm 2016, tổ chức 12 cuộc họp thành viên Ủy ban, 1.050 cuộc họp để giải quyết các công việc thường xuyên; tiếp nhận 17.300 văn bản đến; ban hành 10.793 văn bản [60].

- Còn xung đột trong nhận thức về thẩm quyền giải quyết công việc chung của Ủy ban nhân dân quận với Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận; sự phân công giải quyết công việc thường xuyên giữa các Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận còn chồng lấn. Ví dụ, hoạt động quản lý nhà nước về vệ sinh an toàn thực phẩm, phòng chống dịch bệnh còn chưa phân định rõ thuộc trách nhiệm của Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận phụ trách lĩnh vực kinh tế hay Phó Chủ tịch phụ trách lĩnh vực văn hóa – xã hội dẫn đến lĩnh vực này còn chưa được quan tâm đúng mức.

- Quy chế làm việc mẫu được xây dựng chung, đồng nhất giữa đô thị và nông thôn; tổ chức cơ quan chuyên môn trực thuộc chưa phù hợp với thực tiễn quản lý, điều hành của Ủy ban nhân dân quận ở các đô thị, chưa phân biệt rõ mô hình tổ chức Ủy ban nhân dân quận nói chung, cơ quan chuyên môn Ủy ban nhân dân quận ở đô thị và nông thôn đã hạn chế sự chủ động của cấp dưới và hạn chế vai trò chỉ đạo, quản lý của cơ quan nhà nước cấp trên.

- Còn có sự chồng lấn về một số nhiệm vụ giữa các Bộ ở Trung ương dẫn đến các cơ quan chuyên môn ở địa phương cũng có sự chồng lấn đã ảnh hưởng đến sự quản lý thống nhất, thông suốt của nền hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở.

- Mô hình chung trong bộ máy hành chính địa phương ở nước ta hiện nay là bộ máy hành chính (Ủy ban nhân dân quận) các cấp được hình thành từ chế độ bầu cử. Cơ chế này đảm bảo được tính tập trung, tập thể (về mặt hình thức) của cơ quan đại diện nhân dân trong việc bầu ra cơ quan chấp hành (Ủy ban nhân dân quận). Tuy nhiên, mô hình này lại hạn chế vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương mỗi cấp trong việc tổ chức bộ máy giúp việc, phục vụ cho công tác điều hành hoạt động của người đứng đầu (hầu hết các nước trên thế giới là thực hiện bổ nhiệm trong bộ máy hành chính cả Trung ương và địa phương).

- Chế độ hội họp và thông tin báo cáo: Luật chỉ quy định về phiên họp của Ủy ban nhân dân quận mỗi tháng họp ít nhất một lần, quy định những nội dung Ủy ban nhân dân quận họp biểu quyết, trình tự thủ tục và cách thức triển khai phiên họp mà không quy định về phiên họp xử lý công việc thường xuyên của Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận và họp, hội nghị của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận trong khi những phiên họp này được thực hiện thường xuyên phục vụ hoạt động quản lý điều hành nhà nước tại địa phương, giải quyết nhiều công việc theo phạm vi thẩm quyền.

Phiên họp Ủy ban nhân dân quận là quan trọng, nhưng cần được cải tiến và nâng cao chất lượng của phiên họp, đảm bảo phát huy được trí tuệ, tinh thần trách nhiệm của các thành viên Ủy ban và các tổ chức chính trị xã hội. Vì trong thực tiễn khi các vấn đề trình phiên họp Ủy ban nhân dân quận quyết định thì cơ quan chuyên môn đã trình Thường trực Ủy ban nhân dân quận (gồm Chủ tịch và các Phó Chủ tịch) xem xét cho ý kiến. Do đó, khi ra phiên họp các thành viên dự họp ít phát biểu, ngại phát biểu ý kiến do còn có tâm lý không thuộc trách nhiệm đơn vị mình hay chưa có chuyên môn sâu để xem xét đánh giá.

Những tồn tại, khó khăn trong việc xây dựng, ban hành và thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận xuất phát từ một số nguyên nhân sau:

Nguyên nhân khách quan:

- Hệ thống pháp luật nói chung hiện nay vẫn thiếu đồng bộ, nhất là các quy định trong lĩnh vực xây dựng, ban hành văn bản hành chính nhà nước.
- Việc phân định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm giữa các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương cũng như giữa Ủy ban nhân dân quận và Ủy ban nhân dân thành phố, giữa các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận chưa thật sự rõ ràng, đây là một khó khăn lớn cho hoạt động quản lý nói chung và hoạt động ban hành Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận nói riêng.

Nguyên nhân chủ quan:

- Một số cán bộ lãnh đạo quận và các cơ quan chuyên môn thuộc quận chưa nhận thức đầy đủ trong công tác xây dựng, ban hành và thực hiện Quy chế làm việc, do đó, chưa dành sự quan tâm thích đáng cũng như chưa chú trọng đến việc kiểm tra, giám sát chặt chẽ công tác xây dựng, ban hành và thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.

- Trình độ hiểu biết pháp luật của đội ngũ cán bộ công chức chính quyền địa phương nói chung và chính quyền cấp quận nói riêng còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra. Do vậy, tình trạng ban hành Quy chế làm việc thiếu kế hoạch, thiếu nghiên cứu, khảo sát thực tế và có sai sót là điều khó tránh khỏi.

- Công tác tổng kết, đánh giá, rà soát và hệ thống hóa các Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận chưa được thường xuyên và nghiêm túc, vì vậy vẫn còn những Quy chế làm việc không còn phù hợp với thực tiễn và pháp luật hiện hành nhưng vẫn tiếp tục có hiệu lực thi hành do chưa có Quy chế làm việc mới thay thế. Việc xây dựng, ban hành và thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận còn bị xem nhẹ.

Kết luận chương 2

Là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, Ủy ban nhân dân quận được tổ chức và hoạt động theo quy định của Luật. Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh đã xây dựng, ban hành và triển khai thực hiện Quy chế làm việc. Về cơ bản, Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận được ban hành đúng thẩm quyền, nội dung bám sát quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, nhiệm vụ, quyền hạn của thành viên Ủy ban nên phát huy hiệu quả trong quản lý, điều hành và giải quyết các công việc trong cơ quan; là cơ sở để cán bộ, công chức có căn cứ giải quyết công việc một cách thống nhất, nhanh chóng.

Bên cạnh đó còn tồn tại những hạn chế như: Quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận có sự thay đổi theo hướng phân cấp, phân quyền nhiều hơn cho quận, huyện và đề cao vai trò của người đứng đầu nhưng Chính phủ chưa có văn bản thay thế quy chế làm việc mẫu; việc xác định

chưa đúng tính chất pháp lý của Quy chế làm việc dẫn đến chưa thống nhất đầu mối phân công cơ quan soạn, chưa đúng thủ tục ban hành văn bản.

Một số nội dung quy định theo Quy chế làm việc mẫu và Quy chế làm việc của một số quận hiện nay không còn phù hợp với pháp luật và thực tiễn nhưng chậm được sửa đổi, bổ sung; chưa quy định thời hạn giải quyết hồ sơ của từng khâu nên không kiểm soát được thời hạn tham mưu giải quyết của các cơ quan chuyên môn dẫn đến công việc bị kéo dài chưa tuân thủ theo đúng quy định của pháp luật. Nội dung Quy chế làm việc chưa quy định phạm vi giải quyết công việc của từng thành viên Ủy ban là thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận.

Do đó, cần có quan điểm và giải pháp để nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành và thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.

Chương 3

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG BAN HÀNH VÀ THỰC HIỆN QUY CHẾ LÀM VIỆC CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN QUẬN

3.1. Quan điểm nâng cao chất lượng ban hành và tổ chức thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận

3.1.1. Đáp ứng yêu cầu thực tiễn quản lý nhà nước đối với chính quyền địa phương

Hiến pháp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương xác định Ủy ban nhân dân quận là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Chính quyền địa phương hoạt động tuân thủ các nguyên tắc: Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng pháp luật; thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ; Hiện đại, minh bạch, phục vụ Nhân dân, chịu sự giám sát của Nhân dân. Ủy ban nhân dân quận hoạt động theo chế độ tập thể Ủy ban nhân dân quận kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận.

Trong nền hành chính nhà nước thì việc chấp hành và điều hành trên phương pháp mệnh lệnh quyền uy, trên cơ sở quy định pháp luật. Chính quyền địa phương có nhiệm vụ cơ bản, hàng đầu là tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương, thực hiện quản lý nhà nước tại địa phương. Để đảm bảo sự vận hành đồng bộ của chính quyền địa phương, tạo cơ chế cho chính quyền địa phương có thể ủy quyền cho cấp dưới khi thực hiện những nhiệm vụ nhất định. Luật Tổ chức chính quyền địa phương bổ sung quy định phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương; phân quyền cho chính quyền địa phương; phân cấp cho chính quyền địa phương ủy quyền cho cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương; quy định các điều kiện để địa phương thực hiện phân cấp, phân quyền, ủy quyền cho cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương thực hiện.

Để thực hiện tốt chủ trương, đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước và xuất phát từ thực tiễn cải cách bộ máy hành chính nhà nước trong những năm qua, vấn đề xây dựng Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận trong những năm tới cần tập trung vào việc cụ thể hóa những quy định theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015, đó là:

- Về nguyên tắc hoạt động của Ủy ban nhân dân quận theo chế độ tập thể vẫn được ưu tiên hơn so với chế độ làm việc thủ trưởng có đặc trưng là đề cao trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận. Thực tế cho thấy, Ủy ban nhân dân quận hoạt động theo chế độ tập thể phần nào thể hiện sự dân chủ hình thức, chậm trễ, đùn đẩy, không phát huy được hết vai trò chủ động và nâng cao trách nhiệm của cá nhân lãnh đạo. Trong khi đó, nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế đòi hỏi phải có những quyết sách nhanh chóng, kịp thời, đáp ứng yêu cầu sản xuất, kinh doanh, nên vô hình trung, cơ chế này trở thành lực cản cho quá trình phát triển; vì vậy, Quy chế làm việc cần đưa ra các quy định theo hướng thiết lập chế độ làm việc thủ trưởng của Ủy ban nhân dân quận (điều này không có nghĩa là không có sự kết hợp bàn bạc tập thể). Chế độ thủ trưởng giúp xác định rõ chế độ trách nhiệm, đảm bảo chủ động, linh hoạt, hiệu quả trong điều hành, quản lý của cơ quan hành chính ở địa phương.

- Cần có những quy định cụ thể để Ủy ban nhân dân quận hoạt động năng động, linh hoạt, sáng tạo trong hoạt động quản lý hành chính ở địa phương, hướng tới nhu cầu của người dân chứ không phải là quyền lợi của bộ máy và của những người trong bộ máy hành chính.

- Quy chế phân định lại thẩm quyền đối với chính quyền ở đô thị, xây dựng lại quy chế, cơ chế hoạt động riêng cho từng loại hình đô thị và từng cấp chính quyền trong nội bộ đô thị. Quy định rõ về thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu và tập thể Ủy ban nhân dân quận theo hướng phân định rõ

những loại việc bắt buộc phải thảo luận và biểu quyết của tập thể, những loại việc thuộc thẩm quyền quyết định của người đứng đầu Ủy ban nhân dân quận. Tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu; chế độ làm việc nhanh nhạy hơn, bớt hội họp, phát huy năng lực và trách nhiệm cá nhân sẽ rõ ràng; phát huy tối đa quyền hạn và trách nhiệm của người đứng đầu Ủy ban nhân dân quận.

- Hình thành cơ chế quản lý hành chính chuyên nghiệp, tinh gọn mang tính chất phục vụ cho lợi ích chính đáng của người dân, doanh nghiệp. Xây dựng Quy chế làm việc theo hướng đổi mới phương thức hoạt động của cơ quan hành chính quận phải hướng tới xây dựng được một tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động phù hợp với đặc điểm, tính chất của đô thị, nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công, đáp ứng tốt hơn nhu cầu ngày càng cao, đa dạng của người dân.

3.1.2. Phù hợp với yêu cầu và lộ trình cải cách hành chính ở Việt Nam hiện nay

Trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước, đòi hỏi phải có một nền hành chính đủ mạnh, giải quyết nhanh gọn, đảm bảo tính chính xác, hiệu quả công việc trong nhiều mặt của đời sống kinh tế, xã hội. Đặc biệt là công cuộc cải cách hành chính nhà nước giai đoạn hiện nay, Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08 tháng 11 năm 2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 – 2020 và Quyết định số 225/QĐ-TTg ngày 14 tháng 2 năm 2016 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt kế hoạch cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2016 – 2020, trong đó công tác cải cách thủ tục hành chính góp phần quan trọng trong việc không ngừng cải tiến, phát huy hiệu quả và chất lượng trong quản lý, điều hành công việc của mỗi cơ quan, đơn vị.

Mục tiêu cơ bản của công cuộc cải cách hành chính là nâng cao hiệu lực, năng lực và hiệu quả hoạt động của nền hành chính công phục vụ dân,

với mục tiêu đó việc nâng cao chất lượng ban hành và thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận có ý nghĩa tích cực đối với công cuộc cải cách hành chính ở nước ta hiện nay. Điều đó được thể hiện qua các khía cạnh cơ bản là sẽ hạn chế tối đa việc lãng phí thời gian, công sức, giảm chi phí về quản lý điều hành mà vẫn đảm bảo tốt chất lượng công việc hàng ngày của Ủy ban nhân dân quận; có thời gian tập trung vào hoàn thành tốt những nhiệm vụ chính của mình, tìm kiếm các giải pháp tối ưu để điều hành công việc đạt hiệu quả cao nhất; khoa học hoá và tiêu chuẩn hoá các mẫu giấy tờ hành chính và các thủ tục hành chính nhằm vừa bảo đảm tính pháp chế văn bản, vừa dễ dàng thuận tiện cho việc thi hành của cơ quan và công dân, cải tiến thủ tục hành chính; giải quyết mọi công việc của Ủy ban nhân dân quận, huyện được nhanh chóng và chính xác có năng suất và chất lượng, đúng đường lối chính sách nguyên tắc và chế độ; Đảm bảo cung cấp các thông tin cần thiết phục vụ cho hoạt động của cơ quan một cách đầy đủ, kịp thời, chính xác, hạn chế bệnh quan liêu giấy tờ góp phần cải cách thủ tục hành chính phục vụ cho công cuộc đổi mới hiện nay.

Nâng cao chất lượng ban hành và thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận là yếu tố rất quan trọng để giúp Ủy ban nhân dân quận đổi mới phương thức làm việc, lãnh đạo và lề lối làm việc, nâng cao chất lượng hiệu quả của công tác lãnh đạo.

Việc nâng cao chất lượng ban hành và thực hiện quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận phải đảm bảo tổ chức công việc khoa học, gọn nhẹ, cán bộ, công chức, nhân viên được sắp xếp, bố trí công việc một cách khoa học, tăng cường áp dụng các phương tiện kỹ thuật mới, các phương pháp điều hành mới, xây dựng định mức cụ thể và hợp lý, linh hoạt và hiệu quả giúp công tác quản lý nhà nước đạt hiệu quả cao nhất.

3.1.3. Bảo đảm tính đồng bộ của Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận

Quy chế làm việc góp phần thực hiện mục tiêu đổi mới phương thức điều hành của hệ thống hành chính nhà nước, đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế; từng bước hiện đại hóa công sở của hệ thống hành chính nhà nước. Xét cho cùng thì Quy chế làm việc nhằm đảm bảo hoạt động thông suốt, đồng bộ của Ủy ban nhân dân quận theo quy định của pháp luật, hướng đến mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Do đó, khi xây dựng, ban hành Quy chế làm việc cần có sự đồng bộ từ vai trò lãnh đạo của Đảng, giám sát của Hội đồng nhân dân, chỉ đạo của Ủy ban nhân dân cấp trên và thực thi của cán bộ công chức.

3.1.4. Bảo đảm sự thống nhất của hệ thống bộ máy hành chính nhà nước, có sự phân biệt các đặc thù của từng loại đơn vị hành chính

Một trong những đòi hỏi của cải cách hành chính nhà nước hiện nay là xây dựng bộ máy hành chính nhà nước gọn nhẹ, phù hợp với quản lý hành chính nhà nước trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng Xã hội chủ nghĩa. Trong thời kỳ nền kinh tế bao cấp, chức năng, nhiệm vụ của nhà nước bao gồm cả hoạt động quản lý sản xuất kinh doanh và cung ứng các dịch vụ công. Nhưng trong nền kinh tế mới được xây dựng, đương nhiên, yêu cầu đặt ra là làm cho bộ máy nhà nước tinh và gọn. Bên cạnh đó, đối với một nhà nước đơn nhất tổ chức theo nguyên tắc tập trung dân chủ dưới sự lãnh đạo của một Đảng duy nhất thì bộ máy hành chính phải bảo đảm tính thống nhất, đó là vấn đề có tính nguyên tắc.

Qua hàng chục năm tổ chức chính quyền địa phương, trong đó có Ủy ban nhân dân các cấp, mặc dù có những cố gắng thể hiện sự phân biệt chính quyền địa phương theo các địa bàn nông thôn, địa bàn đô thị, địa bàn hải đảo, nói về lý

thuyết, còn trong tổ chức chính quyền địa phương cụ thể thì vẫn không phân biệt rõ được bao nhiêu.

Rõ ràng là không thể xây dựng quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận, huyện hoàn toàn như nhau, nếu địa bàn tổ chức ra chính quyền đó khác nhau. Điều đó đòi hỏi xác định địa bàn nông thôn, đô thị, hải đảo là gì, có đặc trưng gì phân biệt nhau. Tổ chức chính quyền khác nhau thì có thể khác nhau về những điểm gì, cơ cấu của chính quyền địa phương gồm mấy loại cơ quan hay chỉ bên cạnh sự khác nhau về một số nhiệm vụ, quyền hạn để xây dựng quy chế làm việc phù hợp với từng điều kiện cụ thể.

3.1.5. Phù hợp với Nghị quyết của Quốc hội về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hồ Chí Minh

Nhằm tạo hành lang pháp lý và cơ chế, chính sách để phát triển thành phố Hồ Chí Minh ngang với các thành phố lớn trong khu vực các quốc gia Đông Nam Á và thế giới, xứng tầm với đô thị loại đặc biệt. Tại kỳ họp thứ 4 Quốc hội khóa XIV đã thông qua Nghị quyết số 54/2017/QH14 về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hồ Chí Minh trên 4 nhóm lĩnh vực, gồm: quản lý đất đai; quản lý đầu tư; quản lý tài chính - ngân sách nhà nước và cơ chế ủy quyền và thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức thuộc thành phố Hồ Chí Minh quản lý.

Nghị quyết số 54/2017/QH14 của Quốc hội là chủ trương lớn của Đảng và nhà nước, theo đó, thành phố Hồ Chí Minh được quyết định chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa từ 10 ha trở lên mà không phải báo cáo xin ý kiến Chính phủ; quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án nhóm A sử dụng ngân sách của thành phố theo quy định của Luật Đầu tư công; báo cáo Chính phủ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định áp dụng trên địa bàn thành phố và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất về cơ chế ủy quyền và thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức thuộc thành phố Hồ Chí Minh quản lý. Chủ

tịch Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh được ủy quyền cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, huyện và Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh. Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh quy định các nhiệm vụ, quyền hạn mà Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, huyện thuộc thành phố Hồ Chí Minh được ủy quyền cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn và Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận, huyện thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, huyện.

Nghị quyết 54/2017/QH14 đã “cởi trói” để thành phố Hồ Chí Minh phát triển về kinh tế xã hội, đồng thời cũng giao quyền, phân quyền nhiều hơn cho thành phố. Đây là điểm mới trong hoạt động của chính quyền thành phố, những vấn đề mà pháp luật chưa quy định hoặc trường hợp có quy định khác nhau thì áp dụng quy định của Nghị quyết 54/2017/QH14.

Trước thực tiễn đó, đòi hỏi Ủy ban nhân dân thành phố, Ủy ban nhân dân quận, huyện thuộc thành phố cần xây dựng Quy chế làm việc quy định rõ trong phân cấp, phân quyền giữa Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận để đề ra nguyên tắc, lề lối làm việc cũng như quy trình, trình tự giải quyết công việc phù hợp.

3.2. Giải pháp nâng cao chất lượng ban hành và tổ chức thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận

3.2.1. Giải pháp chung

3.2.1.1. Nhận thức đúng đắn về sự cần thiết và vai trò của Quy chế làm việc trong hoạt động quản lý, điều hành của Ủy ban nhân dân quận

Nhận thức đầy đủ về vai trò và tầm quan trọng của Quy chế làm việc thể hiện sự hiểu biết của cán bộ, nhân viên nhà nước, tổ chức Đảng, các đoàn thể

nhân dân, đặc biệt là của cán bộ, công chức các cơ quan có chức năng trực tiếp thi hành, áp dụng và bảo vệ pháp luật. Trong thực tiễn, còn có nhận thức chưa đầy đủ về vai trò và tầm quan trọng của Quy chế làm việc, thể hiện qua việc chậm xây dựng, ban hành Quy chế làm việc cũng như chậm rà soát để thay thế những Quy chế làm việc không còn phù hợp. Một số quận, huyện khi chính sách pháp luật có thay đổi hoặc khi bắt đầu nhiệm kỳ mới nhưng quy chế chậm được thay đổi; việc điều hành của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận với các Phó Chủ tịch và các thành viên Ủy ban nhân dân quận một số quận, huyện chưa dựa vào quy chế.

3.2.1.2. Tăng cường vai trò lãnh đạo của cấp ủy Đảng trong việc xây dựng và thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận

Mối quan hệ công tác của Ủy ban nhân dân quận, huyện với cấp ủy Đảng cùng cấp là quan hệ lãnh đạo và bị lãnh đạo có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, bởi đây là vấn đề có tính nguyên tắc được Hiến pháp 2013 ghi nhận tại Điều 4. Trong thực tiễn nền chính trị nước ta, hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp đều phải được đặt dưới sự lãnh đạo trực tiếp của cấp ủy đảng cùng cấp. Sự lãnh của Đảng là cần thiết để bảo đảm cho Ủy ban nhân dân quận hoạt động đúng chủ trương, chính sách, quan điểm của Đảng và pháp luật của Nhà nước, phát huy được tiềm năng, thế mạnh, phát triển được mọi mặt của địa phương.

Thực chất sự lãnh đạo của cấp ủy đảng trong hoạt động này là lãnh đạo Ủy ban nhân dân quận, huyện phải xây dựng quy chế làm việc của cấp mình theo đúng quy định pháp luật; phân định rõ trách nhiệm giải quyết công việc của Ủy ban nhân dân quận, Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các thành viên Ủy ban nhân dân quận để tránh chồng chéo, trùng lặp chức năng nhiệm vụ; quy định rõ trình tự thủ tục giải quyết công việc của Ủy ban nhân dân quận theo đúng chủ trương của Đảng, chỉ đạo của Chính phủ trong công tác tinh giảm bộ máy, cải cách hành chính.

Tuy nhiên, cần đổi mới phương thức lãnh đạo, tăng cường công tác kiểm tra, cấp uỷ không bao biện làm thay công tác của chính quyền và cũng không khoán trắng cho chính quyền. Cần xác lập sự lãnh đạo của các cấp uỷ Đảng đối với chính quyền bằng các quy định khoa học thể hiện bằng quy chế về sự lãnh đạo.

3.2.1.3. Hoàn thiện quy định của pháp luật để làm cơ sở pháp lý cho hoạt động xây dựng và ban hành Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.

Trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, hệ thống pháp luật nhanh chóng được hoàn thiện để ghi nhận, củng cố, bảo vệ và phát triển những thay đổi cơ bản của xã hội nước ta trong quá trình phát triển. Pháp luật là công cụ quản lý nhà nước và xã hội không thể thiếu, là hệ thống quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận nhằm điều chỉnh các mối quan hệ xã hội theo mục tiêu, định hướng cụ thể. Trong hoạt động quản lý nhà nước, các cơ quan phải căn cứ vào quy định của pháp luật để ban hành văn bản quản lý của cấp mình đúng chức năng, nhiệm vụ. Tuy nhiên, hiện nay chưa có quy định thống nhất về thủ tục ban hành văn bản hành chính nhà nước.

Trong quá trình xây dựng dự án Luật ban hành văn bản hành chính hiện nay, đề nghị cần tổ chức các Hội thảo khoa học, khảo sát thực tiễn ở một số địa phương về tình hình ban hành văn bản hành chính để làm cơ sở cho việc tham mưu, xây dựng, ban hành Luật ban hành văn bản hành chính tạo cơ sở pháp lý vững chắc và đầy đủ, áp dụng thống nhất trong phạm vi cả nước. Bởi lẽ, hiện nay các quy định về ban hành văn bản hành chính chưa được quy định tập trung, thống nhất trong một văn bản mà đều được quy định trong từng lĩnh vực chuyên ngành cụ thể, do đó ở mỗi lĩnh vực quy định về trình tự, thủ tục ban hành văn bản hành chính khác nhau. Vì vậy, việc ban hành Luật ban hành

văn bản hành chính là rất cần thiết, phù hợp với thực tiễn nhằm đáp ứng nhu cầu cải cách thủ tục hành chính trong giai đoạn hiện nay.

Đối với Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận được ban hành dựa trên quy định của pháp luật về chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của Ủy ban nhân dân quận và quy chế mẫu do Chính phủ ban hành. Từ khi Chính phủ ban hành Quy chế làm việc mẫu đến nay, quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận có sự thay đổi theo hướng phân cấp, phân quyền nhiều hơn cho quận, huyện và đề cao vai trò của người đứng đầu. Sự thay đổi của pháp luật dẫn đến các căn cứ để ban hành Quyết định số 75 của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân quận huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh đã hết hiệu lực nhưng chưa có văn bản thay thế.

Chính phủ đã ban hành Quy chế làm việc của nhiệm kỳ 2016 - 2021, Ủy ban nhân dân một số tỉnh, thành phố thuộc trung ương và quận, huyện trên cả nước căn cứ vào Luật tổ chức chính quyền địa phương để tự ban hành Quy chế làm việc của cấp mình mà chưa có quy định, hướng dẫn của cấp trên. Do vậy, Chính phủ cần sớm hoàn thiện các quy định về quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân các cấp nói chung, Ủy ban nhân dân quận, huyện nói riêng để áp dụng thống nhất.

3.2.1.4. Thực hiện và đề cao trách nhiệm của cán bộ, công chức

Trước yêu cầu thực tế quản lý nhà nước phải trên cơ sở pháp luật, trách nhiệm của cán bộ, công chức trong thực thi nhiệm vụ có vai trò hết sức quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Cán bộ, công chức hiểu biết pháp luật, áp dụng đúng pháp luật, thực hiện đúng chức trách nhiệm vụ không những là điều kiện đảm bảo hiệu quả công việc mà còn là kênh giáo dục, tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật cho công dân, góp phần tạo lập trật

tự xã hội, trật tự quản lý nhà nước theo pháp luật. Ngược lại, nếu cán bộ, công chức kém hiểu biết, vi phạm pháp luật thì sẽ tác động tiêu cực đến hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước.

Đối với cán bộ, công chức nói chung, cán bộ, công chức thuộc cấp quận, huyện cần có sự kết hợp với giáo dục chính trị, đạo đức và ý thức trách nhiệm công vụ, bởi vì, thực tế cho thấy rằng khi tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng, quản lý được đội ngũ cán bộ, công chức có chuyên môn không đồng nghĩa với việc các đường lối, chủ trương, pháp luật tất yếu được thực thi có hiệu quả trên thực tế. Hiệu quả thực thi pháp luật phụ thuộc nhiều vào ý thức pháp luật và đạo đức, ý thức trách nhiệm của cán bộ, công chức, đặc biệt là trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay. Cần có biện pháp nâng cao ý thức trách nhiệm của cán bộ, công chức nhất là trách nhiệm của người đứng đầu đi liền với sự phê phán kịp thời những hiện tượng tiêu cực, biểu dương những điển hình tích cực, nhưng quan trọng hơn cả là làm cho cán bộ, công chức hiểu, thực hiện đúng những quan điểm, nguyên tắc, chuẩn mực đạo đức công vụ; đòi hỏi ở cán bộ, công chức phải có sự tu dưỡng, rèn luyện; đẩy mạnh cuộc đấu tranh chống tham nhũng trong các cơ quan nhà nước, tôn vinh nghề nghiệp, danh dự của cán bộ, công chức và xây dựng tiêu chuẩn đạo đức công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức, trong đó, cần tập trung vào giáo dục, đề cao sự trung thực và tin cậy ở mỗi hành vi của cán bộ, công chức nhằm đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của nhà nước, xã hội và công dân.

Từ thực tiễn quản lý nhà nước, đặc biệt là ở các cơ quan hành chính nhà nước địa phương, cho thấy đạo đức, ý thức trách nhiệm của cán bộ, công chức, xét từ cội nguồn của nó cũng bắt nguồn từ chính yếu tố con người, con người là kênh quyết định việc thực thi và tôn trọng pháp luật; cho dù có những hệ thống kiểm soát, giám sát, kiểm tra nhưng người dân vẫn quan tâm

đến "sự tin cậy vào cán bộ, công chức", mà trước hết là hành vi trung thực và tin cậy của cán bộ, công chức ở cương vị lãnh đạo, bởi vì, mỗi hành vi của cán bộ, công chức có thể bảo vệ hay xâm hại quyền và lợi ích chính đáng của công dân, một quyết định của cán bộ, công chức đòi hỏi phải tính đến những người mà cuộc sống của họ và thậm chí là của cả gia đình họ phụ thuộc vào quyết định đó. Pháp luật cho dù có hoàn thiện và chi tiết nhưng sẽ không thể có hiệu lực thực tế đối nếu cán bộ, công chức không có đạo đức, ý thức trách nhiệm; ý thức pháp luật, đạo đức, trách nhiệm, sự trung thực và tin cậy của đội ngũ cán bộ, công chức trong hoạt động công vụ của các cơ quan nhà nước luôn là điều kiện quyết định hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, đặc biệt là trong điều kiện cải cách hành chính và xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay.

3.2.1.5. Tăng cường giám sát của Hội đồng nhân dân cùng cấp và kiểm tra của Ủy ban nhân dân cấp trên

Ủy ban nhân dân quận do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu, chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính cấp trên. Hội đồng nhân dân thực hiện quyền giám sát, chất vấn đối với hoạt động của Ủy ban nhân dân quận và các thành viên khác do Hội đồng nhân dân bầu, phê chuẩn. Hoạt động giám sát giúp kiểm soát việc tuân thủ pháp luật, thực hiện Nghị quyết của Hội đồng nhân dân và chỉ đạo của cấp trên, chỉ ra những tồn tại, hạn chế trong quản lý điều hành của Ủy ban nhân dân quận để có giải pháp thực hiện tốt hơn.

Qua thực tiễn công việc đang làm tại địa phương, nhận thấy hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân hiện nay còn mang tính hình thức, chất lượng giám sát chưa cao, kết luận giám sát thường đánh giá chung chung thiếu cụ thể nên chưa được quan tâm thực hiện đúng mức, chưa có chế tài thực hiện, hoạt động giám sát còn nhiều bất cập chậm được khắc phục. Nguyên nhân của

nó là do cơ cấu đại biểu Hội đồng nhân dân hoạt động chuyên trách ít, phân bổ đại biểu theo giới, theo cơ cấu, trình độ chuyên môn chưa đồng đều; còn có tư tưởng ngại phát biểu chất vấn nên khi thành lập đoàn giám sát thì thành viên của đoàn do bận nhiều lý do ít tham gia, chủ yếu do 02 Phó Chủ tịch và phó 02 Ban của Hội đồng nhân dân thực hiện. Trong khi đó, hoạt động quản lý, điều hành của Ủy ban nhân dân quận được tiến hành rộng khắp trên tất cả lĩnh vực của đời sống xã hội cần có trình độ chuyên môn nghiêm vụ, am hiểu pháp luật mới có thể giám sát và đưa ra kết luận đúng pháp luật.

Việc Hội đồng nhân dân quận tăng cường công tác giám sát Ủy ban nhân dân quận, Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Ủy viên Ủy ban nhân dân quận hoạt động có tuân thủ đúng pháp luật và Quy chế làm việc đã đề ra là rất cần thiết nhưng cần chú ý nâng cao chất lượng giám sát.

Ủy ban nhân dân quận cấp trên căn cứ vào pháp luật và Quy chế làm việc của mỗi cấp để thực hiện việc kiểm tra, giám sát hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, huyện bằng hình thức duyệt chương trình công tác năm, quý của Ủy ban nhân dân quận, huyện; tham dự các cuộc họp Ủy ban nhân dân quận và chỉ đạo công tác thanh tra chuyên ngành, thanh tra liên ngành.

3.2.1.6. Gắn với Đề án vị trí việc làm

Kết luận Hội nghị lần thứ bảy ngày 28/5/2013 của Ban Chấp hành Trung ương Khóa XI một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở (Kết luận số 64-KL/TW) đã chỉ ra những nhiệm vụ, giải pháp tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở, trong đó Ban Chấp hành Trung ương đã khẳng định tiếp tục thực hiện chủ trương tinh giản biên chế, đến năm 2016 cơ bản không tăng tổng biên chế của cả hệ thống chính trị. Cơ cấu lại và chuẩn hóa đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, có chính sách và biện pháp đồng bộ để thay thế những người không đáp ứng được yêu cầu. Trường hợp có yêu cầu tăng thêm biên

chế phải có đề án được các cơ quan chức năng thẩm định chặt chẽ. Đẩy mạnh thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong các đơn vị sự nghiệp công lập, xã hội hóa dịch vụ công, từng bước giảm chi lương viên chức từ ngân sách nhà nước; thống nhất quản lý chặt chẽ việc thành lập mới các đơn vị sự nghiệp công lập và số lượng viên chức ở các đơn vị sự nghiệp công lập.

Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khóa XII về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Với mục tiêu tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả và phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa nhằm tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng; nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước và chất lượng hoạt động của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể chính trị - xã hội; phát huy quyền làm chủ của nhân dân. Tinh giản biên chế gắn với cơ cấu lại, nâng cao chất lượng, sử dụng hiệu quả đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; giảm chi thường xuyên và góp phần cải cách chính sách tiền lương.

Luật Cán bộ, công chức năm 2008 đưa vào quy định và định nghĩa về vị trí việc làm: “Là công việc gắn với chức danh, chức vụ, cơ cấu và ngạch công chức để xác định biên chế và bố trí công chức trong cơ quan, tổ chức, đơn vị từ việc tuyển dụng, bố trí sử dụng, nâng ngạch, đề bạt, bổ nhiệm, quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá...”. Đó cũng là căn cứ để sắp xếp lại đội ngũ cán bộ, công chức; phát hiện các chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ; nghiên cứu lại việc phân cấp quản lý cán bộ công chức; kiểm nghiệm lại tiêu chuẩn, chức danh, cải cách tiền lương. Do vậy, xác định vị trí việc làm được coi là nhiệm vụ bắt buộc đối với tất cả các bộ, ngành, địa phương để thực hiện đổi mới cơ chế quản lý cán bộ, công chức. Và một trong những nhiệm vụ trọng tâm trong giai đoạn 2010 - 2020 của đề án “Đẩy mạnh cải cách chế độ công vụ, công

chức” được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 1557/QĐ-TTg, ngày 18-10-2012 là hoàn thiện các quy định về vị trí việc làm và triển khai xác định vị trí việc làm, cơ cấu công chức theo ngạch tại các cơ quan, tổ chức từ Trung ương đến địa phương. Năm 2013, Chính phủ ban hành Nghị định số 26/2012/NĐ-CP về vị trí việc làm và cơ cấu ngạch công chức.

Vị trí việc làm được hiểu là một vị trí hoặc một chỗ làm việc trong một cơ quan, tổ chức, đơn vị mà tại đó người công chức thực hiện một công việc hoặc một nhóm các công việc có tính ổn định, lâu dài, thường xuyên, lặp đi lặp lại, có tên gọi cụ thể theo chức danh, chức vụ hoặc theo tính chất công việc và được gắn liền với quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức đó. Mục tiêu của xác định vị trí việc làm là trả lời câu hỏi: Trong cơ quan, tổ chức có bao nhiêu vị trí và ứng với mỗi vị trí cần bao nhiêu người làm việc để hoàn thành chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức đó. Với cách hiểu như vậy, một vị trí việc làm có thể do một người đảm nhiệm hoặc nhiều người đảm nhiệm và ngược lại, một biên chế có thể đảm nhiệm một hoặc nhiều vị trí việc làm.

Vị trí việc làm được thể hiện dưới hình thức bản mô tả công việc và khung năng lực để thực hiện công việc đó. Nguyên tắc để xác định vị trí việc làm trong mỗi cơ quan, tổ chức là phải phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức đó, trên cơ sở bảo đảm tính khoa học và tính thực tiễn, tuân thủ các quy định về quản lý công chức và phải gắn với một chức danh nhất định.

Triển khai xác định vị trí việc làm và cơ cấu ngạch, bậc đối với công chức các cơ quan, tổ chức nhà nước từ trung ương đến địa phương được thực hiện theo hướng dẫn tại Nghị định số 36/2013/NĐ-CP, ngày 22-4-2013 của Chính phủ và Thông tư số 05/2013/TT-BNV của Bộ Nội vụ về vị trí việc làm và cơ cấu ngạch công chức; căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của đơn vị, tính

chất, đặc điểm công việc, mức độ hiện đại hóa công sở, các cơ quan sẽ tiến hành xác định danh mục vị trí việc làm của công chức trong cơ quan. Sử dụng phương pháp tổng hợp giữa phương pháp phân tích tổ chức, mô tả công việc với phương pháp thống kê, rà soát thực tế, xác định vị trí việc làm được hướng dẫn thực hiện theo các bước: [92]

+ Trước hết là, thống kê công việc theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức, đơn vị. Bước này do từng cán bộ, công chức thực hiện theo nguyên tắc chỉ kê khai những công việc thường xuyên, liên tục, ổn định, lâu dài, lặp đi lặp lại có tính chu kỳ. Tại bảng kê khai này, công chức phải ước tính tỷ lệ phần trăm thời gian thực hiện công việc, khối lượng công việc hoàn thành, các điều kiện cơ sở vật chất bảo đảm thực hiện công việc và các yêu cầu về năng lực cần có của công việc.

+ Từ bảng liệt kê toàn bộ công việc của tất cả công chức, tiến hành phân nhóm công việc vào 3 nhóm lớn gồm nhóm công việc quản lý điều hành, nhóm công việc chuyên môn nghiệp vụ và nhóm công việc hỗ trợ phục vụ. Với mỗi nhóm có thể tiếp tục phân thành các nhóm công việc chi tiết hơn có tính chất, đặc thù tương tự nhau. Việc phân chia các nhóm công việc nhỏ hơn sẽ là cơ sở chính xác, cụ thể để xác định tên của các vị trí việc làm trong 3 nhóm công việc.

+ Tiếp đó là xác định các yếu tố ảnh hưởng đến vị trí việc làm bao gồm: tính chất, đặc điểm, độ phức tạp công việc; quy mô, phạm vi, đối tượng quản lý; quy trình chuyên môn nghiệp vụ, xử lý công việc; chế độ làm việc, cách thức tổ chức công việc; mức độ hiện đại hóa công sở; yêu cầu về hiệu quả, hiệu lực quản lý, chất lượng công việc; thực trạng đội ngũ cán bộ, công chức; các yếu tố mang tính đặc thù của ngành, lĩnh vực. Ngoài ra đối với việc xác định vị trí việc làm tại các cơ quan, tổ chức địa phương còn phải tính đến các yếu tố ảnh hưởng như: quy mô dân số, diện tích tự nhiên; trình độ phát triển

kinh tế - xã hội của địa phương; số lượng đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã; đặc điểm lịch sử văn hóa, an ninh, chính trị, trật tự xã hội. Việc xác định các yếu tố ảnh hưởng là rất quan trọng bởi với mức độ khác nhau của các yếu tố ảnh hưởng sẽ cho cách nhìn nhận khác nhau để đánh giá về hiệu quả làm việc của công chức tại mỗi vị trí việc làm. Với một vị trí việc làm có độ phức tạp công việc như nhau nhưng sẽ phải sử dụng số lượng biên chế khác nhau ở những cơ quan, tổ chức có mức độ hiện đại hóa công sở, có trình độ phát triển kinh tế địa phương khác nhau.

Trên cơ sở bảng thống kê công việc và nhận định các yếu tố ảnh hưởng, thực hiện đánh giá thực trạng đội ngũ công chức, việc sử dụng và mức độ hoàn thành nhiệm vụ của đội ngũ cán bộ, công chức, đánh giá sự phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ, sự phù hợp của việc phân công, bố trí, sử dụng và mức độ hoàn thành nhiệm vụ của từng người. Việc đánh giá này là căn cứ để xác định biên chế hiện tại là đủ, thừa hay thiếu so với các vị trí việc làm đã được xây dựng ở trên, từ đó có kế hoạch tuyển dụng mới, tinh giản hay tiếp tục duy trì biên chế hiện có.

Sau đó là các bước xây dựng bản mô tả công việc đối với từng vị trí việc làm và khung năng lực của từng vị trí công việc để từ đó xác định ngạch công chức tương ứng với vị trí việc làm.

Đề án vị trí việc làm có tác động, ảnh hưởng lớn đến cơ cấu tổ chức, biên chế, phân định nhóm công việc, nhiệm vụ của từng vị trí, từng chức danh cán bộ lãnh đạo, quản lý và công chức nên việc xây dựng, ban hành Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận cần gắn với Đề án vị trí việc làm.

3.2.2. Giải pháp cho xây dựng và thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh

Thứ nhất, Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh cần chỉ đạo Ủy ban nhân dân quận, huyện thuộc thành phố tổng kết đánh giá việc triển khai thực

hiện Quyết định 75/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và Quyết định số 19/2010/QĐ-UBND ngày 29 tháng 3 năm 2010 của Ủy ban nhân dân thành phố về Quy chế làm việc (mẫu) của Ủy ban nhân dân quận, huyện thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, huyện, phường. Qua tổng kết, đánh giá lại toàn bộ quá trình xây dựng, ban hành và triển khai thực hiện. Từ đó có cơ sở kiến nghị Thủ tướng Chính phủ có sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế Quyết định 75/2006/QĐ-TTg để phù hợp với tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, huyện trên phạm vi cả nước nói chung và tại thành phố Hồ Chí Minh nói riêng.

Thứ hai, Về nội dung quy chế, Ủy ban nhân dân quận tại thành phố Hồ Chí Minh cần nghiên cứu theo hướng bổ sung trách nhiệm của tất cả thành viên Ủy ban là thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận vào Quy chế làm việc; phân định rõ từng lĩnh vực giải quyết công việc của các Phó Chủ tịch để phù hợp với quận có 03 Phó Chủ tịch và quận có 02 Phó Chủ tịch. Sửa đổi quy định về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo để phù hợp với Luật khiếu nại, Luật tố cáo, Luật Tiếp công dân, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và nghị quyết của Quốc hội thực hiện thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hồ Chí Minh.

Thứ ba, Đối với những quận, huyện chưa ban hành Quy chế làm việc mới mà vẫn áp dụng Quy chế làm việc cũ để giải quyết công việc của đơn vị mình là chưa phù hợp với quy định hiện hành. Trước mắt, Ủy ban nhân dân thành phố cần có hướng dẫn để các quận, huyện ban hành quy chế làm việc theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 trong thời gian chờ có quy chế mới.

Thứ tư, Sở Tư pháp phối hợp với Sở Nội vụ tổ chức tập huấn nghiệp vụ ban hành văn bản hành chính nhằm nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công

chức, nhất là cán bộ, công chức làm công tác liên quan đến việc soạn thảo, ban hành quyết định hành chính.

Thứ năm, Khi ban hành Quy chế làm việc, Ủy ban nhân dân quận, huyện cần xem xét, đánh giá tính chất pháp lý của Quy chế làm việc, phạm vi thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân quận để văn bản ban hành đúng trình tự thủ tục, phù hợp thẩm quyền về nội dung và thẩm quyền hình thức của văn bản.

KẾT LUẬN

Khi đi sâu nghiên cứu những vấn đề Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận, chúng ta cần xem xét một cách toàn diện, sâu sắc về tất cả những nội dung, từ lý luận đến thực tiễn, từ đó mới có sự đánh giá khách quan, trung thực của vấn đề. Luận văn đã tập trung nghiên cứu, làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về vai trò, tính chất pháp lý, thẩm quyền ban hành, nội dung điều chỉnh và những quy định chủ yếu của Quy chế làm việc, làm sáng tỏ thực trạng của công tác ban hành và tổ chức thực hiện, từ đó có cái nhìn chính xác nhất về những kết quả đạt được, những tồn tại, đồng thời đưa ra những giải pháp tối ưu nhất nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác ban hành và thực hiện Quy chế làm việc. Từ những quan điểm trên, luận văn đi đến một số kết luận xoay quanh vấn đề Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận như sau:

Quy chế làm việc là văn bản do Ủy ban nhân dân quận ban hành để quy định về nguyên tắc, chế độ trách nhiệm, lề lối làm việc, quan hệ công tác và trình tự giải quyết công việc của Ủy ban nhân dân quận. Quy chế làm việc góp phần thúc đẩy hoạt động quản lý, điều hành có hiệu quả, tạo qui củ, trật tự và lề lối làm việc, giải quyết các công việc trong cơ quan thống nhất, nhanh chóng, đúng pháp luật.

Quy chế làm việc là nhân tố thể hiện bản chất của nền hành chính của một quốc gia, chất lượng của một văn bản hành chính phản ánh chất lượng của đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác quản lý. Quy chế làm việc khi đưa vào áp dụng trong thực tiễn có đáp ứng được yêu cầu thực tiễn hay không, đáp ứng yêu cầu thực tiễn chính là thước đo chính xác nhất đối với khả năng đáp ứng yêu cầu công tác quản lý xã hội của nền hành chính quốc gia.

Hiện nay, chúng ta đang xây dựng hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương tới cơ sở thông suốt, trong sạch, vững mạnh, hiện đại,

hiệu lực, hiệu quả, tăng tính dân chủ và pháp quyền trong hoạt động điều hành của Chính phủ và của các cơ quan hành chính nhà nước. Vì vậy, vấn đề đặt ra là phải phát huy vai trò của pháp luật, của Quy chế làm việc trong hoạt động của Ủy ban nhân dân.

Để giải quyết được những vấn đề còn tồn tại, hạn chế trong xây dựng và ban hành Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận, chúng tôi xin mạnh dạn kiến nghị một số nội dung sau:

- Cần xây dựng, hoàn thiện hơn nữa khuôn khổ, hành lang pháp lý và các quy định của pháp luật để làm cơ sở pháp lý cho hoạt động xây dựng và ban hành văn bản hành chính nhà nước, trong đó có Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận. Có phân biệt Quy chế làm việc của chính quyền ở đô thị, ở nông thôn và ở hải đảo để quy định những vấn đề phù hợp với tính đặc thù và thực tiễn.

- Đề cao trách nhiệm của cán bộ công chức, nhất là cán bộ lãnh đạo quản lý. Các cơ quan, các cấp, các ngành và đặc biệt là đội ngũ cán bộ, công chức thực thi nhiệm vụ cần có nhận thức đúng đắn, toàn diện về sự cần thiết và vai trò của Quy chế làm việc trong hoạt động quản lý, điều hành của Ủy ban nhân dân quận.

- Các cấp ủy đảng, chính quyền cần đẩy mạnh công tác xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có đủ phẩm chất, năng lực và trình độ, đáp ứng yêu cầu phục vụ nhân dân và sự phát triển của đất nước. Có thái độ đúng đắn, nghiêm túc, khách quan đối với các Quy chế làm việc ban hành chưa đúng thủ tục và thẩm quyền nhằm đảm bảo tính hợp pháp và hợp lý về nội dung, hình thức của văn bản.

- Tăng cường vai trò lãnh đạo của cấp ủy Đảng, giám sát của Hội đồng nhân dân, kiểm tra của cơ quan nhà nước cấp trên và phối hợp của Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị cùng cấp trong việc xây dựng và

thực hiện Quy chế làm việc gắn với chức trách, nhiệm vụ của từng tổ chức, cá nhân.

Nâng cao hiệu quả hoạt động xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận là một yêu cầu cần thiết đặt ra trong công cuộc cải cách hành chính nhà nước hiện nay. Chất lượng giải quyết công việc của Ủy ban nhân dân quận sẽ được nâng cao nếu biết tổ chức thực hiện tốt Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Văn Bình, Lê Như Tiến, Lê Ngọc Tú (2005), *60 năm Nhà nước Việt Nam (1946-2005)*, Nxb Lao động, Hà Nội.
2. Bộ Chính trị (2017), *Kết luận số 21-KL/TW của Bộ chính trị về sơ kết 5 năm thực hiện Nghị quyết số 16-NQ/TW của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020*.
3. Bộ Nội vụ (2011), *Thông tư số 01/2011/TT-BNV ngày 19/01/2011 Hướng dẫn thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản hành chính*.
4. Bộ Nội vụ (2011), *Thông tư số 04/2013/TT-BNV ngày 16/4/2013 Hướng dẫn xây dựng Quy chế công tác văn thư, lưu trữ của các cơ quan, tổ chức*.
5. Bộ nội vụ (2014), *Báo cáo Tổng kết 10 năm thi hành Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003*.
6. Chính phủ (1998), *Nghị định số 11/1998/NĐ-CP ngày 24 tháng 1 năm 1998 về Quy chế làm việc của Chính phủ*.
7. Chính phủ (2003), *Nghị định số 23/2003/NĐ-CP ngày 12 tháng 3 năm 2003 về Quy chế làm việc của Chính phủ*.
8. Chính phủ (2004), *Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 Quy định về công tác văn thư*.
9. Chính phủ (2007), *Nghị định số 179/2007/NĐ-CP ngày 03 tháng 12 năm 2007 về Quy chế làm việc của Chính phủ*.
10. Chính phủ (2008), *Nghị định số 13/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 Quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*.
11. Chính phủ (2008), *Nghị định số 14/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh*.
12. Chính phủ (2009), *Nghị định số 09/2010/NĐ-CP ngày 08/4/2010 về sửa đổi, bổ sung Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 Quy định về công tác văn thư*.

13. Chính phủ (2010), *Nghị định số 100/2010/NĐ-CP ngày 28/9/2010 về Công báo.*

14. Chính phủ (2010), *Nghị định số 09/2010/NĐ-CP của Chính phủ: Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08 tháng 4 năm 2004 của Chính phủ về công tác văn thư.*

15. Chính phủ (2011), *Nghị quyết 30c/NQ-CP ban hành chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020.*

16. Chính phủ (2012), *Nghị định số 08/2012/NĐ-CP ngày 06 tháng 02 năm 2012 về Quy chế làm việc của Chính phủ.*

17. Chính phủ (2014), *Nghị định 37/2014/NĐ-CP ngày 05/5/2014 Quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thì quy định.*

18. Chính phủ (2016), *Nghị định số 138/2016/NĐ-CP ngày 01 tháng 10 năm 2016 về Quy chế làm việc của Chính phủ.*

19. Cục Thống kê thành phố Hồ Chí Minh (2015), *Báo cáo thống kê cán bộ công chức hành chính năm 2015.*

20. Nguyễn Đăng Dung (1999), *Tổ chức chính quyền Nhà nước ở địa phương (Lịch sử và hiện tại)* Nxb Đồng Nai.

21. Đại học Khoa học xã hội và nhân văn (2013), *Giáo trình văn bản quản lý nhà nước và kỹ thuật soạn thảo văn bản*, Nxb ĐH Quốc gia TP.HCM, TP.HCM.

22. Đại học Luật Hà Nội (2017), *Giáo trình kỹ năng soạn thảo văn bản hành chính thông dụng*, Nxb Tư pháp 2017, Hà Nội.

23. Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh (2017), *Giáo trình Kỹ thuật soạn thảo văn bản*, Nxb Hồng Đức – Hội Luật Gia.

24. Đảng cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

25. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

26. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
27. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
28. Bùi Xuân Đức (2007), *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
29. Tô Tử Hạ, Nguyễn Hữu Trì, Nguyễn Hữu Đức (1998), *Cải cách hành chính địa phương lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
30. Bùi Đức Kháng (2016), *tập bài giảng quy chế làm việc của cơ quan hành chính nhà nước*
31. Học viện hành chính Quốc gia (2013), *Giáo trình hành chính văn phòng trong cơ quan nhà nước*, Hà Nội.
32. Nxb Công Thương (2011), *Niên giám 63 tỉnh thành*, Hà Nội.
33. Nxb Lao động (2005), *60 năm Nhà nước Việt Nam*, Hà Nội.
34. Hồ Chí Minh (1946), *Thông đạt số 1C/VP ngày 03 tháng 01 năm 1946 về công tác công văn, giấy tờ*.
35. Nguyễn Minh Phương (2011), *Phương pháp soạn thảo văn bản hành chính* Nxb Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
36. Nguyễn Duy Quý và Nguyễn Tất Viễn (đồng chủ biên) (2010), *Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của dân, do dân, vì dân: Lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
37. Quốc hội (1992), *Hiến pháp nước CHXHCNVN 1992*.
38. Quốc hội (2003), *Luật Tổ chức Hội đồng nhân và Ủy ban nhân dân*.
39. Quốc hội (2004), *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân*.
40. Quốc hội (2008), *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*.
41. Quốc hội (2012), *Luật Khiếu nại*.
42. Quốc hội (2012), *Luật Tố cáo*.
43. Quốc hội (2013), *Hiến pháp 2013*.

44. Quốc hội (2013), *Luật Tiếp công dân*.
45. Quốc hội (2015), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương*.
46. Quốc hội (2015), *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*.
47. Trần Đình Thắng (2013), *Đảng lãnh đạo xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức*, Nxb Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
48. Lê Minh Thông (2001), *Một số vấn đề hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
49. Thủ tướng Chính phủ (2005) *Quyết định số 337/2005/QĐ-TTg ngày 19/12/2005 ban hành Quy chế làm việc mẫu của Bộ cơ quan ngang bộ*.
50. Thủ tướng Chính phủ (2006) *Quyết định số 53/2006/QĐ-TTg ngày 08/3/2006 Ban hành Quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương*.
51. Thủ tướng Chính phủ (2006), *Quyết định 75/2006/QĐ-TTg về Quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân quận huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh*.
52. Thủ tướng Chính phủ (2006), *Quyết định số 114/2006/QĐ-TTg ngày 25/5/2006 Ban hành Quy định Chế độ họp trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước*.
53. Thủ tướng Chính phủ (2010), *Quyết định 858/QĐ-TTg ngày 14/6/2010 Về phê duyệt Đề án đổi mới công tác tiếp công dân*.
54. UBND huyện Bình Chánh (2017), *Quyết định số 03/2017/QĐ-UBND ngày 25/2/2017 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân huyện*.
55. UBND huyện Củ Chi (2010), *Quyết định số 02/2010/QĐ-UBND ngày 16/4/2010 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân huyện*.
56. UBND quận 1 (2005), *Quyết định số 129/QĐ-UB ngày 03/3/2005 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận*.
57. UBND quận 1 (2014), *Quyết định số 01/2014/QĐ-UBND ngày 31/3/2014 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận*.
58. UBND quận 2 (2010), *Quyết định số 04/2010/QĐ-UBND ngày 20/5/2010 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận*.

59. UBND quận 2 (2013), *Quyết định số 04/2013/QĐ-UBND ngày 22/2/2013 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.*

60. UBND quận 2 (2017), *Báo cáo số 01/BC-UBND ngày 03/01/2017 của Ủy ban nhân dân Quận 2.*

61. UBND quận 2 (2017), *Báo cáo số 394/BC-UBND ngày 27/12/2017 của Ủy ban nhân dân Quận 2.*

62. UBND quận 4 (2006), *Quyết định số 552/2006/QĐ-UBND ngày 31/10/2006 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.*

63. UBND quận 4 (2010), *Quyết định số 05/2010/QĐ-UBND ngày 19/8/2010 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.*

64. UBND quận 5 (2000), *Quyết định số 422/2000/QĐ-UB ngày 26/01/2000 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.*

65. UBND quận 5 (2010), *Quyết định số 06/2010/QĐ-UBND ngày 09/6/2010 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.*

66. UBND quận 7 (2006), *Quyết định số 39/2006/QĐ-UBND ngày 30/8/2006 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.*

67. UBND quận 7 (2010), *Quyết định số 05/2010/QĐ-UBND ngày 30/6/2010 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.*

68. UBND quận 8 (2004), *Quyết định số 36/2004/QĐ-UB ngày 31/6/2006 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.*

69. UBND quận 8 (2006), *Quyết định số 34/2006/QĐ-UBND ngày 18/9/2006 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.*

70. UBND quận 9 (2009), *Quyết định số 17/2009/QĐ-UBND ngày 08/6/2009 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.*

71. UBND quận 9 (2011), *Quyết định số 01/2011/QĐ-UBND ngày 04/01/2011 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.*

72. UBND quận 10 (2011), *Quyết định số 19/2011/QĐ-UBND ngày 01/8/2011 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.*

73. UBND quận 10 (2014), *Quyết định số 04/2014/QĐ-UBND ngày 22/10/2014 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.*

74. UBND quận 12 (2006), *Quyết định số 86/2006/QĐ-UBND-NV ngày 04/4/2006 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.*

75. UBND quận 12 (2006), *Quyết định số 176/2006/QĐ-UBND-NV ngày 21/8/2006 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.*

76. UBND quận Phú Nhuận (2007), *Quyết định số 401/2007/QĐ-UBND ngày 10/4/2007 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.*

77. UBND quận Phú Nhuận (2010), *Quyết định số 06/2010/QĐ-UBND ngày 15/7/2010 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.*

78. UBND quận Bình Thạnh (2009), *Quyết định số 04/2009/QĐ-UBND ngày 03/3/2009 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.*

79. UBND quận Thủ Đức (2008), *Quyết định số 1420/2008/QĐ-UBND ngày 21/7/2008 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận.*

80. UBND thành phố Hồ Chí Minh (2006), *Chỉ thị số 20/2006/CT-UBND ngày 05/6/2006 về chấn chỉnh và tăng cường trách nhiệm của thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước trong công tác tiếp công dân, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo trên địa bàn thành phố.*

81. UBND thành phố Hồ Chí Minh (2008), *Quyết định số 41/2008/QĐ-UBND ngày 20/5/2008 của Ủy ban nhân dân thành phố về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận - huyện.*

82. UBND thành phố Hồ Chí Minh (2010) *Quyết định số 19/2010/QĐ-UBND ngày 29 tháng 3 năm 2010 của Ủy ban nhân dân thành phố về Quy chế làm việc (mẫu) của Ủy ban nhân dân quận, huyện thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, huyện phường.*

83. UBND thành phố Hồ Chí Minh (2011), *Quyết định số 55/2011/QĐ-UBND ngày 15 tháng 8 năm 2011 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân thành phố nhiệm kỳ 2011-2016.*

84. UBND thành phố Hồ Chí Minh (2014), *Quyết định số 26/2014/QĐ-UBND ngày 01/8/2014 ban hành quy chế tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức về quy định hành chính tại thành phố hồ Chí Minh.*

85. UBND thành phố Hồ Chí Minh (2015), *Báo cáo số 206/BC-UBND ngày 18/8/2015 tình hình kết quả thực hiện pháp luật tiếp công dân trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh.*

86. UBND thành phố Hồ Chí Minh (2015), *Báo cáo số 172/BC-UBND ngày 13/7/2015 sơ kết 3 năm thực hiện Luật lưu trữ.*

87. UBND thành phố Hồ Chí Minh (2015), *Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội và quốc phòng an ninh năm 2015 và nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu năm 2016.*

88. UBND thành phố Hồ Chí Minh (2016), *Quyết định số 63/2016/QĐ-UBND ngày 23 tháng 12 năm 2016 về Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân thành phố nhiệm kỳ 2016-2021.*

89. UBND thành phố Hồ Chí Minh (2017), *Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội và quốc phòng an ninh năm 2017 và nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu năm 2018.*

90. Việt ngữ (2015), *Từ điển tiếng việt thông dụng*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội.

91. <http://www.hids.hochiminhcity.gov.vn/web/guest/co-che-chinh-sach>

92. <http://www.molisa.gov.vn/vi/Pages/chitiettin.aspx?IDNews=20751>