

XÂY DỰNG QUY CHẾ MẪU HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP TỈNH TRONG KỶ NGUYÊN MỚI CỦA ĐẤT NƯỚC

■ ThS. GIÀNG THỊ CÚC* & TS. NGUYỄN THỊ DUNG**

Tóm tắt: Bài viết tập trung làm rõ cơ sở chính trị, pháp lý và cơ sở thực tiễn xây dựng quy chế mẫu hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ở nước ta hiện nay, từ đó, đề xuất khung quy chế mẫu hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

Từ khóa: Quy chế hoạt động; quy chế mẫu hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; văn bản quy phạm pháp luật.

Nhận bài: 19/11/2024

Hoàn thành biên tập: 06/12/2024

Duyệt đăng: 13/12/2024

BUILDING A MODEL OPERATION STATUTE OF PEOPLE'S COUNCILS AT PROVINCIAL LEVEL IN THE NEW ERA OF THE COUNTRY

Abstract: The article focuses on clarifying the political, legal and practical basis for building a model statute on the operation of the people's council at the provincial level in our country today there by proposing a framework for the model statute on the operation of provincial people's councils.

Keywords: Statute on operation; model statute on the operation of the people's council at the provincial level; legal documents.

Article received: 19/11/2024

Editing completed: 06/12/2024

Approved for publication: 13/12/2024

Đặt vấn đề

Hội đồng nhân dân (HĐND) là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, có thẩm quyền riêng, do Nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước Nhân dân. HĐND được tổ chức và hoạt động theo quy định của Hiến pháp, luật và theo hướng dẫn của cơ quan cấp trên để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất. Trong bối cảnh nhiều quy định của Nghị quyết số 753/2005/NQ-UBTVQH11 ngày 02/4/2005 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) khóa 11 ban hành Quy chế hoạt động của HĐND (Nghị quyết số 753/2005/NQ-UBTVQH11) đã không còn phù hợp nên việc ban hành quy chế làm việc mới, hướng

dẫn chung về hoạt động của HĐND cấp tỉnh là rất cần thiết. Qua đó, góp phần bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, phát huy tính chủ động, sáng tạo của HĐND cấp tỉnh, hiện thực hóa chủ trương đẩy mạnh phân cấp, phân quyền với phương châm “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm”¹ của Đảng và Nhà nước trong bối cảnh hiện nay.

1. Quan niệm về quy chế mẫu hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

1.1. Khái niệm quy chế

Theo Từ điển tiếng Việt, quy chế là “tổng thể những

* Phó Vụ trưởng Vụ Công tác đại biểu, Văn phòng Quốc hội

** Trung tâm Nghiên cứu pháp luật về Hành chính - Nhà nước, Viện Nghiên cứu lập pháp

1. Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam, “Toàn văn phát biểu của Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Tô Lâm tại Hội nghị Trung ương lần thứ 10”, <https://dangcongsan.vn/tieu-diem/toan-van-phat-bieu-cua-tong-bi-thu-chu-tich-nuoc-to-lam-tai-hoi-nghi-trung-uong-lan-thu-10-678214.html>, truy cập ngày 23/10/2024.

điều quy định nhằm làm cho một việc nào đó thành có nền nếp, có tổ chức”². Quan điểm khác cho rằng: “Quy chế là văn bản có chứa quy phạm pháp luật hoặc quy phạm xã hội do cơ quan, tổ chức có thẩm quyền ban hành theo một trình tự, thủ tục nhất định, có hiệu lực đối với các thành viên thuộc phạm vi điều chỉnh của quy chế”³.

Theo Từ điển Bách khoa Việt Nam, quy chế là “văn bản nêu các điều, khoản quy định thành chế độ hoạt động chung của tổ chức, cơ quan, đơn vị trong hệ thống chính trị hoặc trong xã hội để các thành viên có liên quan thi hành, nhằm bảo đảm sự thống nhất hành động, tinh thần kỷ luật, hiệu quả công việc và mục tiêu cần đạt tới”⁴.

Như vậy, quy chế là văn bản có chứa quy phạm pháp luật hoặc quy phạm xã hội do cơ quan, tổ chức có thẩm quyền ban hành theo một trình tự, thủ tục nhất định, có hiệu lực đối với các thành viên thuộc phạm vi điều chỉnh của quy chế.

1.2. Khái niệm quy chế mẫu

Theo nghĩa chung nhất, chữ “mẫu” trong tiếng Việt được hiểu là: (i) Một dạng, một khuôn thức, một mô hình hay một tập hợp các quy tắc dựa vào chúng có thể tạo nên những sự vật hoặc các bộ phận của sự vật (một chiếc ô tô mẫu là mô hình để dựa vào đó có thể sản xuất hàng loạt); (ii) Mẫu hình trong ngôn ngữ học dùng để chỉ một lớp các phần tử có nhiều tính chất tương tự nhau.

Theo đó, từ mẫu, đến mẫu hình rồi khuôn mẫu đều toát lên những điểm chung, đó là các giá trị chung, có ý nghĩa, có thể và cần phải được duy trì và được tái tạo lại trong đời sống với muôn hình, muôn vẻ của nó. Theo đó, quy chế mẫu được hiểu là văn bản quy định

những vấn đề chung do cơ quan, tổ chức có thẩm quyền ban hành để tạo cơ sở pháp lý cho các chủ thể bên trong hoặc cấp thấp hơn ban hành các quy chế cụ thể.

Từ những phân tích trên, có thể hiểu: Quy chế mẫu hoạt động của HĐND cấp tỉnh là văn bản quy phạm pháp luật được ban hành bằng nghị quyết của UBND tỉnh nhằm hướng dẫn HĐND cấp tỉnh hoạt động theo đúng nhiệm vụ, quyền hạn của mình đã được pháp luật quy định.

2. Cơ sở chính trị, pháp lý xây dựng quy chế mẫu hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ở nước ta hiện nay

2.1. Về cơ sở chính trị

Đổi mới tổ chức, tăng cường hoạt động của HĐND nói chung và HĐND cấp tỉnh nói riêng là chủ trương lớn, xuyên suốt của Đảng và Nhà nước, được đề cập trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011)⁵, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng 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” và nhiều nghị quyết Đại hội của Đảng qua các nhiệm kỳ.

Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã gắn việc đổi mới chính quyền địa phương với xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và hoàn thiện thể chế, nhấn mạnh: “Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội và HĐND”⁶; “Tiếp tục hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với

2. Hoàng Phê (Chủ biên) (1997), “*Từ điển tiếng Việt*”, Trung tâm từ điển, Nxb. Đà Nẵng.

3. TS. Bùi Ngọc Thanh, “*Nguyên tắc xây dựng Quy chế mẫu hoạt động của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương*”, tham luận tại Hội thảo: “Cơ sở lý luận xây dựng Quy chế mẫu hoạt động của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương” do Ban Công tác đại biểu và Viện Nghiên cứu lập pháp phối hợp tổ chức tại Hà Nội, tháng 4/2024.

4. Hội đồng Quốc gia chỉ đạo biên soạn Từ điển Bách khoa Việt Nam (2003), “*Từ điển Bách khoa Việt Nam*”, tập 3, Nxb. Từ điển Bách khoa, Hà Nội.

5. Trích Cương lĩnh năm 2011: “*Tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước theo nguyên tắc tập trung dân chủ, có sự phân công, phân cấp, đồng thời bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất của trung ương*”.

6. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), “*Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*”, tập 1, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 175.

địa bàn nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính, kinh tế đặc biệt theo luật định; thực hiện và tổng kết việc thí điểm chính quyền đô thị nhằm xây dựng, vận hành các mô hình quản trị chính quyền đô thị theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”⁷; “củng cố, hoàn thiện hệ thống chính quyền địa phương, phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn giữa trung ương và địa phương”⁸. “Kết hợp hài hòa giữa phát triển kinh tế địa phương và kinh tế vùng trên cơ sở phát huy hiệu quả các tiềm năng, thế mạnh của từng vùng, địa phương. Đổi mới phân cấp ngân sách nhà nước, phân định rõ nguồn thu, nhiệm vụ chi của các cấp ngân sách theo hướng tăng cường vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương, đồng thời, bảo đảm tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm, khuyến khích và thúc đẩy sáng tạo của chính quyền địa phương”⁹... Mục tiêu hướng tới là khắc phục tình trạng “tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương chưa đổi mới mạnh mẽ; chức năng, nhiệm vụ, phân cấp, phân quyền chưa thật rõ ràng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động còn hạn chế”¹⁰.

Trong nhiệm kỳ Đại hội Đảng lần thứ XIII, lần đầu tiên, Bộ Chính trị ban hành 06 nghị quyết về phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh 06 vùng của đất nước đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045¹¹. Đây là những chủ trương, chính sách mở ra cơ hội lớn cho phát triển nhưng cũng đặt trách nhiệm lớn hơn cho chính quyền địa phương nói chung và HĐND cấp tỉnh nói riêng. Đặc biệt, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới đã đặt ra yêu cầu: HĐND phải giữ vai

trò quan trọng trong đổi mới quản trị ở địa phương theo hướng hiện đại, hiệu lực, hiệu quả, tập trung quản lý phát triển... Đồng thời, từng bước rút kinh nghiệm để nâng cao hiệu quả hoạt động, tăng cường trách nhiệm của HĐND tỉnh, các thành phố trực thuộc trung ương trong điều kiện thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị. Hội nghị Trung ương 10 (tháng 9/2024), đã bước đầu xác định một trong những giải pháp chiến lược để đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới - Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc là “đẩy mạnh phân cấp, phân quyền với phương châm “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm”, trung ương, Chính phủ, Quốc hội tăng cường hoàn thiện thể chế, giữ vai trò kiến tạo và tăng cường kiểm tra, giám sát; đồng thời, cải cách triệt để thủ tục hành chính”¹².

Có thể nói, đây là cơ sở chính trị quan trọng đặt ra yêu cầu tiếp tục đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, trong đó việc xây dựng quy chế mẫu hoạt động của HĐND cấp tỉnh là giải pháp cơ bản nhất, tạo sự thống nhất, đồng bộ trong hoạt động của HĐND, đồng thời, phát huy tính chủ động, sáng tạo của mỗi địa phương.

2.2. Về cơ sở pháp lý

Xây dựng quy chế mẫu hoạt động của HĐND cấp tỉnh có căn cứ pháp lý từ: Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019 (Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015), Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015, Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015, Luật Ban hành

7. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *tlđđ*, tr. 178.

8. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *tlđđ*, tr. 225.

9. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *tlđđ*, tr. 225 - 226.

10. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *tlđđ*, tr. 37.

11. Gồm: Trung du, miền núi Bắc Bộ; đồng bằng sông Cửu Long; vùng Tây Nguyên; vùng Đông Nam Bộ; vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải Trung Bộ; vùng đồng bằng sông Hồng.

12. Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam, *tlđđ*.

văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 và các nghị quyết của Quốc hội, UBTVQH có liên quan¹³. Hiến pháp năm 2013 và các văn bản luật hiện hành đã quy định vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của UBTVQH trong việc giám sát và hướng dẫn hoạt động của HĐND. UBTVQH đã ban hành Quy chế hoạt động của HĐND (theo Nghị quyết số 753/2005/NQ-UBTVQH11). Sau một thời gian thực hiện, nhiều quy định của Quy chế này đã được quy định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015. Tuy nhiên, đến thời điểm hiện tại, nhiều nội dung được quy định trong luật, nghị quyết của Quốc hội, UBTVQH chưa được cụ thể hóa, nhiều HĐND cấp tỉnh còn lúng túng trong việc thực hiện các hoạt động thuộc lĩnh vực giám sát, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, quyết định một số vấn đề về kinh tế - xã hội. Cụ thể:

Một là, về xây dựng, ban hành quy chế của HĐND cấp tỉnh. Điều 173 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 quy định: UBTVQH, Chính phủ có trách nhiệm quy định chi tiết các điều, khoản được giao trong Luật. Quy chế làm việc của UBTVQH ban hành kèm theo Nghị quyết số 29/2022/UBTVQH15 ngày 12/12/2022 của UBTVQH ban hành quy chế làm việc của UBTVQH tập trung quy định về quan hệ công tác của UBTVQH với HĐND cấp tỉnh (Điều 14). Theo đó, UBTVQH giám sát, hướng dẫn hoạt động; tổ chức hội nghị tổng kết hoạt động của HĐND cấp tỉnh hằng năm, sơ kết giữa nhiệm kỳ và tổng kết nhiệm kỳ. UBTVQH tự mình hoặc theo đề nghị của HĐND cấp tỉnh quyết định việc hướng dẫn hoạt động của HĐND

(Điều 76). Như vậy, căn cứ thẩm quyền giữ nguyên về hướng dẫn hoạt động đối với HĐND, UBTVQH cần ban hành quy chế mẫu để tạo sự thống nhất về hình thức, nội dung, thẩm quyền ban hành các quy chế hoạt động mà trước hết là đối với HĐND cấp tỉnh.

Hai là, về thẩm quyền và mối quan hệ của Thường trực HĐND với HĐND. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định việc điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương thuộc thẩm quyền của HĐND (điểm b khoản 3 Điều 19). Trong khi đó, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 giao Thường trực HĐND cấp tỉnh điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương theo đề nghị của UBND tỉnh (khoản 3 Điều 52). Như vậy, thẩm quyền của Thường trực HĐND cần được hướng dẫn để các địa phương nhất quán thực hiện.

Ba là, hướng dẫn về tổ chức kỳ họp HĐND. Khoản 1 Điều 81 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định đại biểu Quốc hội (ĐBQH) được bầu tại địa phương được mời tham dự kỳ họp HĐND nhưng chưa rõ là tham dự kỳ họp ở cấp nào. Do đó, nội dung này cần được hướng dẫn cụ thể việc mời ĐBQH được bầu tại địa phương tham dự kỳ họp HĐND, có thể giới hạn chỉ ở cấp tỉnh.

Bốn là, hướng dẫn hoạt động giám sát. Nghị quyết số 594/NQ-UBTVQH15 ngày 12/9/2022 của UBTVQH hướng dẫn hoạt động giám sát của HĐND, Thường trực HĐND, Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và Đại biểu HĐND đã quy định về phạm vi giám sát của Tổ đại biểu, về nhiệm vụ của Tổ trưởng Tổ đại biểu và các thành viên Tổ đại biểu trong hoạt động giám sát. Tuy nhiên, còn thiếu những quy định cụ thể về trình

13. Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27/11/2019 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội; Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2020 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh; Nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19/6/2020 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù, phát triển thành phố Đà Nẵng; Nghị quyết số 334/2017/UBTVQH14 ngày 11/01/2017 của UBTVQH ban hành Quy chế tổ chức thực hiện một số hoạt động giám sát của Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn Đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội; Nghị quyết số 629/2019/UBTVQH14 ngày 30/01/2019 của UBTVQH hướng dẫn một số hoạt động của HĐND; Nghị quyết số 594/NQ-UBTVQH15 ngày 12/9/2022 của UBTVQH hướng dẫn hoạt động giám sát của HĐND, Thường trực HĐND, Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và đại biểu HĐND.

tự đề Tô đại biểu triển khai giám sát hoặc quy định về việc sử dụng con dấu HĐND trong văn bản của Tô đại biểu và về Thư ký tham mưu, phục vụ cho hoạt động giám sát của Tô đại biểu. Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015 không quy định tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động giám sát. Để tránh tình trạng mỗi địa phương còn có cách đánh giá khác nhau, dựa trên các tiêu chí khác nhau, ban hành quy chế để lấp những “khoảng trống” pháp lý này là trách nhiệm của UBTVQH trong hướng dẫn hoạt động của HĐND.

Năm là, hướng dẫn việc ban hành văn bản cá biệt của HĐND. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 trao quyền cho HĐND ban hành nghị quyết về những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND (Điều 19, Điều 26, Điều 33). Đối với văn bản cá biệt, việc soạn thảo, ký ban hành văn bản hành chính được Chính phủ quy định tại Nghị định số 30/2020/NĐ-CP ngày 05/3/2020 về công tác văn thư, trong đó có điều chỉnh về nghị quyết (cá biệt), quyết định (cá biệt). Tuy nhiên, Chương II Nghị định mới đề cập những nội dung chung nhất về soạn thảo, duyệt và ký các loại văn bản hành chính, chưa phản ánh đặc thù của từng loại văn bản. Thực tế này phát sinh yêu cầu hướng dẫn việc xây dựng, ban hành văn bản cá biệt của HĐND.

Sáu là, hướng dẫn hoạt động của HĐND khi áp dụng thí điểm mô hình chính quyền đô thị. Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27/11/2019 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội giao Chính phủ trình UBTVQH, Quốc hội xem xét, quyết định theo thẩm quyền những vấn đề chưa phù hợp hoặc phát sinh trong quá trình thực hiện thí điểm (Điều 7). Tại Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24/6/2023 của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh, Ban Cán sự đảng Chính phủ được phân công lãnh đạo, chỉ đạo các bộ, ngành phối hợp với thành phố đề xuất nghiên cứu hoàn thiện thể chế pháp luật về đô thị đặc biệt. Trong bối cảnh thực hiện thí điểm về mô hình chính

quyền đô thị, việc hướng dẫn hoạt động của HĐND là yêu cầu cần thiết đặt ra.

3. Thực tiễn xây dựng quy chế hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh hiện nay

Để làm rõ thực tiễn xây dựng quy chế hoạt động của HĐND cấp tỉnh hiện nay, nghiên cứu, rà soát quy chế hoạt động của HĐND 14 tỉnh, thành phố thuộc 03 miền Bắc - Trung - Nam (miền Bắc gồm 08 tỉnh: Hà Giang, Lạng Sơn, Tuyên Quang, Thái Nguyên, Hà Nội, Bắc Giang, Bắc Ninh, Hà Nam; miền Trung gồm 03 tỉnh: Nghệ An, Lâm Đồng, Đà Nẵng; miền Nam gồm 03 tỉnh: Thành phố Hồ Chí Minh, Bến Tre, Cà Mau) cho thấy, một số hạn chế, bất cập sau:

Thứ nhất, chưa có sự thống nhất, đồng bộ trong việc ban hành quy chế hoạt động của HĐND, có địa phương không ban hành quy chế như HĐND Thành phố Hồ Chí Minh.

Thứ hai, còn có sự khác biệt trong việc ban hành quy chế hoạt động của HĐND cấp tỉnh. Thể hiện trên các khía cạnh sau:

(i) *Tên gọi quy chế*: Chưa có sự thống nhất về tên gọi của quy chế. Có địa phương ban hành “Quy chế hoạt động của HĐND tỉnh/thành phố” (Thái Nguyên, Hà Nam, Cà Mau, Nghệ An, Hà Giang, Bắc Giang, Lâm Đồng, Bắc Ninh, Tuyên Quang, Đà Nẵng); có địa phương ban hành “Quy chế hoạt động của Thường trực HĐND, các ban HĐND và đại biểu HĐND tỉnh/thành phố” (Lạng Sơn, Bến Tre); có địa phương ban hành “Quy chế hoạt động của Thường trực HĐND tỉnh, thành phố..., khóa..., nhiệm kỳ...” (thành phố Hà Nội); có địa phương ban hành đồng thời quy chế làm việc của HĐND tỉnh, quy chế làm việc của Thường trực HĐND tỉnh (Thái Nguyên). Điều này dẫn đến phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng của quy chế của các tỉnh sẽ khác nhau. Có địa phương ban hành đồng thời hai quy chế: Quy chế hoạt động của HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương và quy chế hoạt động của Thường trực HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương

(Thái Nguyên, Hà Nam)... hoặc quy chế làm việc của HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương và quy chế làm việc của Thường trực HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương. Có địa phương sử dụng “quy chế làm việc”, có địa phương sử dụng “quy chế hoạt động”.

(ii) *Về cấu trúc quy chế hoạt động*: Kết quả rà soát cho thấy, chưa có sự đồng nhất giữa các quy chế hoạt động của HĐND giữa các tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương. Cụ thể:

- Số chương, điều trong quy chế không có sự đồng nhất.

+ Đánh giá trên 13 quy chế làm việc của 14 tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương¹⁴ cho thấy, trung bình quy chế được kết cấu từ 03 đến 12 chương với khoảng từ 20 đến 92 điều, như: Hà Giang (nhiệm kỳ 2016 - 2021, 10 chương, 43 điều); Tuyên Quang (nhiệm kỳ 2016 - 2021, 08 chương, 26 điều); Lạng Sơn (08 chương, 26 điều); Thái Nguyên (nhiệm kỳ 2016 - 2021, 10 chương, 60 điều (theo Nghị quyết số 30/NQ-HĐND ngày 17/12/2016); 10 chương, 57 điều theo Nghị quyết số 51/NQ-HĐND ngày 30/12/2016); Hà Nội (08 chương, 27 điều); Bắc Giang (03 chương, 26 điều); Bắc Ninh (09 chương, 40 điều); Hà Nam (nhiệm kỳ 2021 - 2026 gồm 05 chương, 20 điều); Nghệ An (nhiệm kỳ 2016 - 2021, 12 chương, 90 điều); Đà Nẵng (07 chương, 22 điều); Lâm Đồng (08 chương, 39 điều); Bến Tre (07 chương, 46 điều); Cà Mau (09 chương, 92 điều). Số quy chế chia 08 chương chiếm 30,76% (04/13); số quy chế trên 08 chương chiếm 38,46% (05/13); số quy chế dưới 08 chương chiếm 30,76% (04/13).

+ Số lượng các điều trong quy chế cũng rất khác biệt. Có 06 quy chế chia từ 20 - 25 điều (46,15%); 04 quy chế

chia khoảng 39 - 60 điều (30,76%); 02 quy chế chia đến 90 - 92 điều (15,38%).

- Nội dung quy định trong quy chế cũng rất khác nhau.

+ Theo kết quả rà soát, các nội dung được HĐND các tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương đưa vào xây dựng quy chế gồm: Quy định chung; hoạt động của Thường trực HĐND; các Ban của HĐND; Tổ đại biểu và đại biểu HĐND; Thư ký kỳ họp HĐND; mối quan hệ công tác giữa Thường trực HĐND tỉnh, các Ban của HĐND tỉnh với các cấp, các ngành; bảo đảm hoạt động của HĐND tỉnh; điều khoản thi hành. Bên cạnh đó, việc sắp xếp các chương mục có sự khác nhau giữa các quy chế.

+ Trong từng chương, mục lại quy định nội dung khác nhau. Có địa phương quy định rõ hình thức làm việc của Thường trực HĐND.

Chương 1 - Quy định chung. Nội dung chương này tập trung làm rõ: Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng của HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương¹⁵; nguyên tắc hoạt động/làm việc của HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương¹⁶. Tuy nhiên, có địa phương quy định thêm về cơ cấu tổ chức¹⁷, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương¹⁸; hình thức làm việc¹⁹; hình thức làm việc của HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương.

Chương 2, 3, 4, 5: Phần lớn các quy chế quy định về các bộ phận cấu thành của HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương, như quy định về HĐND tỉnh/ thành phố trực thuộc trung ương (Đà Nẵng, Cà Mau, Bắc Ninh, Lâm Đồng, Nghệ An); Thường trực HĐND tỉnh/ thành phố trực thuộc trung ương, các ban của HĐND

14. Thành phố Hồ Chí Minh không ban hành Quy chế làm việc của HĐND Thành phố.

15. 13/14 quy chế được rà soát đều quy định nội dung này.

16. Hà Nội, Hà Nam, Hà Giang, Thái Nguyên, Nghệ An, Tuyên Quang, Bắc Ninh, Bắc Giang.

17. Bắc Giang.

18. Thái Nguyên, Tuyên Quang.

19. Tuyên Quang.

tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương; Tổ đại biểu và đại biểu HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương (Đà Nẵng, Bến Tre).

Chương 6 - Mỗi quan hệ công tác: Qua rà soát cho thấy, phần lớn các quy chế đều quy định về mối quan hệ công tác của HĐND với các cơ quan có liên quan theo chiều dọc (mối quan hệ với các cơ quan trung ương như: Quốc hội, UBTWQH và HĐND cấp huyện, thị xã) và chiều ngang (với Ủy ban nhân dân (UBND), Đoàn ĐBQH, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh, Tòa án nhân dân tỉnh, Viện kiểm sát nhân dân tỉnh...). Tuy nhiên, nội dung này được thể hiện trong các quy chế không đồng nhất về các chủ thể, phạm vi mối quan hệ công tác với HĐND. Có tỉnh quy định về mối quan hệ công tác của HĐND với các chủ thể như UBND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh và các tổ chức thành viên của Mặt trận (Nghệ An); có tỉnh quy định về mối quan hệ công tác giữa HĐND tỉnh với các cơ quan trung ương, Thường trực Tỉnh ủy, Ban Thường vụ Tỉnh ủy; UBND, Chủ tịch UBND tỉnh và các cơ quan chuyên môn của UBND tỉnh; Ủy ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh và các tổ chức chính trị - xã hội của tỉnh (Lâm Đồng). Có tỉnh quy định mối quan hệ công tác với Đảng đoàn HĐND tỉnh, Đoàn ĐBQH tỉnh, UBND tỉnh và các cơ quan nhà nước trên địa bàn tỉnh; Ủy ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh và các tổ chức chính trị - xã hội tỉnh; HĐND các huyện, thành phố (Hà Nam). Có tỉnh quy định mối quan hệ công tác với: các cơ quan trung ương, Tỉnh ủy, Đoàn ĐBQH tỉnh, UBND tỉnh, Mặt trận Tổ quốc tỉnh và các tổ chức chính trị - xã hội tỉnh; Tòa án nhân dân tỉnh, Viện kiểm sát nhân dân tỉnh và các cơ quan nhà nước trên địa bàn tỉnh, HĐND cấp huyện (Hà Giang). Có tỉnh quy định mối quan hệ công tác với Quốc hội, UBTWQH, Chính phủ, các Ủy ban của Quốc hội và các cơ quan trung ương; Đoàn ĐBQH tỉnh, UBND tỉnh, Mặt trận Tổ quốc tỉnh và các tổ chức chính trị - xã hội, các cơ quan tư pháp tỉnh; các ban của HĐND tỉnh, tổ đại biểu

HĐND tỉnh, đại biểu HĐND tỉnh; Văn phòng HĐND tỉnh, HĐND các huyện, thành phố, thị xã thuộc tỉnh (Thái Nguyên, Tuyên Quang). Có tỉnh quy định mối quan hệ công tác với Đoàn ĐBQH tỉnh, Thường trực Tỉnh ủy, UBND tỉnh và các cơ quan chuyên môn của UBND tỉnh, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tỉnh; các ban HĐND tỉnh, đại biểu HĐND tỉnh, Thường trực HĐND cấp huyện, thành phố (Bến Tre, Lạng Sơn). Có tỉnh quy định mối quan hệ công tác với Đảng đoàn HĐND tỉnh, các cơ quan, tổ chức có liên quan trên địa bàn tỉnh như UBND, Ban Thường trực Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc tỉnh, Đoàn ĐBQH tỉnh, HĐND các huyện, thị xã, thành phố (Bắc Ninh). Có tỉnh quy định xác mối quan hệ công tác giữa Thường trực HĐND với cơ quan trung ương, Tỉnh ủy, Đoàn ĐBQH tỉnh, Ban Thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tỉnh, Tòa án nhân dân tỉnh, Viện kiểm sát nhân dân tỉnh, Cục thi hành án dân sự tỉnh, UBND tỉnh và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, Thường trực HĐND các huyện, thành phố (Cà Mau). Có tỉnh không quy định riêng về vấn đề này, thay bằng việc lồng ghép nội dung này vào các quy định về chế độ thông tin báo cáo (thành phố Hà Nội); hoặc quy định gắn liền với các chủ thể, như Thường trực HĐND, các ban của HĐND, đại biểu HĐND, tổ đại biểu HĐND (Đà Nẵng).

Chương 7 - Điều kiện bảo đảm hoạt động của HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương. Phần lớn các quy chế đều quy định riêng về điều kiện bảo đảm hoạt động của HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương, gồm các nội dung, như bộ máy tham mưu giúp việc HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, kinh phí hoạt động của HĐND, chế độ chính sách của đại biểu HĐND, khen thưởng, kỷ luật. Tuy nhiên, tên gọi và nội dung các quy định tại chương này không đồng nhất. Có địa phương quy định rõ “điều kiện bảo đảm hoạt động, chế độ họp và thông tin báo cáo của HĐND tỉnh”²⁰. Có địa phương không quy định về vấn đề này,

20. Có địa phương quy định rõ “Điều kiện bảo đảm hoạt động, chế độ họp và thông tin báo cáo của HĐND tỉnh” như Bắc Giang.

như Bến Tre. Có địa phương quy định về kinh phí, nội dung và định mức chi (Đà Nẵng); có địa phương quy định về trách nhiệm của Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND tỉnh, việc sử dụng con dấu của HĐND tỉnh và chữ ký của Tổ trưởng, Tổ phó Tổ đại biểu (Cà Mau); có tỉnh quy định về bộ máy tham mưu giúp việc, kinh phí hoạt động, chế độ chính sách và khen thưởng (Bắc Ninh); có tỉnh quy định thêm về chế độ họp và thông tin báo cáo (Bắc Giang); có tỉnh chỉ quy định về cơ quan giúp việc là Văn phòng HĐND và kinh phí hoạt động của HĐND (Lạng Sơn); có tỉnh quy định về kinh phí hoạt động của HĐND tỉnh và chế độ đối với đại biểu HĐND tỉnh (Tuyên Quang). Có tỉnh quy định về trụ sở làm việc, chế độ chính sách và các điều kiện bảo đảm, công tác thi đua, khen thưởng (Thái Nguyên). Có tỉnh quy định về bộ máy giúp việc và các bảo đảm như kinh phí hoạt động của HĐND, chế độ chính sách của đại biểu HĐND, khen thưởng của đại biểu HĐND tỉnh (Hà Giang, Hà Nam, Lâm Đồng). Có tỉnh quy định về kinh phí hoạt động của HĐND, chế độ chính sách của đại biểu HĐND, khen thưởng, kỷ luật của đại biểu HĐND tỉnh (Nghệ An).

Chương 8 - Điều khoản thi hành. Qua rà soát cho thấy, các quy chế đều quy định chương riêng về điều khoản thi hành. Tuy nhiên, tên gọi và nội dung của quy chế cũng khác nhau giữa các địa phương, có địa phương ghi “tổ chức thực hiện” (Bắc Giang, Bắc Ninh, Hà Nam, Hà Giang, Thái Nguyên); có địa phương ghi “điều khoản thi hành” (Tuyên Quang, Lạng Sơn, Hà Nội, Nghệ An, Lâm Đồng, Bến Tre, Cà Mau); có địa phương ghi “hiệu lực thi hành” (Đà Nẵng).

Ngoài ra, một số địa phương quy định thêm về trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân đối với hoạt động của HĐND tỉnh (Bắc Ninh, Hà Nam); quy định riêng về “chương trình xây dựng, ban hành Nghị quyết của HĐND tại kỳ họp HĐND thành phố”; chương trình công tác của Thường trực HĐND thành phố, các hoạt động khác của Thường trực HĐND thành phố, chế độ

thông tin, báo cáo, như: Quy chế hoạt động của HĐND thành phố Hà Nội; có địa phương chỉ quy định về hình thức làm việc của Thường trực HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương, việc giải quyết các vấn đề giữa hai kỳ họp, phân công nhiệm vụ các thành viên Thường trực HĐND tỉnh (Tuyên Quang); có địa phương quy định thêm về tổ chức kỳ họp HĐND tỉnh (Thái Nguyên, Hà Giang, Nghệ An); có địa phương quy định thêm về xếp loại hoạt động đại biểu và tổ đại biểu HĐND tỉnh, về bộ máy giúp việc và những bảo đảm hoạt động HĐND (Hà Giang); có địa phương quy định thêm chế độ khen thưởng gắn với chế độ bảo đảm hoạt động của HĐND (Lâm Đồng).

Như vậy, thực tiễn trên đã phản ánh sự thiếu thống nhất, đồng bộ trong việc ban hành quy chế hoạt động của HĐND cấp tỉnh, không mang lại hiệu quả lớn cho hoạt động của HĐND theo những mục tiêu mới hiện nay. Tại Hội nghị toàn quốc tổng kết công tác HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương năm 2023 và triển khai kế hoạch công tác năm 2024, nhiều địa phương đã đề nghị UBTVQH sớm ban hành Quy chế mẫu hoạt động của HĐND làm căn cứ pháp lý để HĐND các cấp triển khai thực hiện nhiệm vụ được thống nhất, đồng bộ, bảo đảm chất lượng hoạt động, giảm tính hình thức trong hoạt động của HĐND.

4. Đề xuất khung quy chế mẫu hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ở nước ta hiện nay

Căn cứ thẩm quyền luật định về ban hành văn bản quy phạm pháp luật, thẩm quyền về hướng dẫn hoạt động đối với HĐND, tại quy chế mẫu, UBTVQH cần làm rõ cách thức, quy trình, thủ tục thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND cấp tỉnh trong một số lĩnh vực: Giám sát, ban hành văn bản, quản lý địa phương về kinh tế - xã hội. Bên cạnh đó, khung quy chế mẫu hoạt động của HĐND cấp tỉnh tập trung vào nội dung cơ bản sau:

Một là, nhóm các quy định chung: Nội dung này cần bao quát các nguyên tắc, chế độ, hình thức làm việc,

quan hệ công tác, quy trình, trách nhiệm giải quyết công việc của HĐND, Thường trực HĐND, Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND, đại biểu HĐND; việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch HĐND, Phó Chủ tịch HĐND, Ủy viên Thường trực - Trưởng ban của HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương.

Hai là, nhóm các quy định về hoạt động của HĐND. Cụ thể là kỳ họp của HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương. Nội dung này cần hướng dẫn, cụ thể hóa các quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (từ Điều 78 đến Điều 93) về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương được nêu tại Điều 19 - Nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND tỉnh và Điều 40 - Nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND thành phố trực thuộc trung ương; xem xét quyết định các nội dung tại kỳ họp của HĐND tỉnh; về đại biểu HĐND.

Ba là, nhóm các quy định về các bộ phận cấu thành HĐND, gồm: Thường trực HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương, các Ban của HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương, Tổ đại biểu của HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương.

Bốn là, nhóm quy định về mối quan hệ công tác của Thường trực HĐND tỉnh, Ban của HĐND tỉnh, Tổ đại biểu của HĐND tỉnh trong mối quan hệ với cấp trên, với các cơ quan cùng cấp và với cấp dưới.

Năm là, các điều khoản thi hành.

Kết luận

Để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ trong hoạt động của HĐND cấp tỉnh, UBND tỉnh cần ban hành văn bản hướng dẫn chung, quy định rõ về nguyên tắc, chế độ trách nhiệm, hình thức làm việc, quy trình giải quyết công việc và quan hệ công tác của HĐND, Thường trực HĐND, Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND, đại biểu HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương. Việc ban hành quy chế mẫu hoạt động của HĐND góp phần tạo cơ sở pháp lý để thúc đẩy HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương thực

hiện tốt nhất chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình; đại biểu HĐND giữ mối liên hệ chặt chẽ, chịu trách nhiệm trước cử tri; tăng cường sự kiểm soát của cử tri đối với HĐND, đại biểu HĐND. Bên cạnh đó, quy chế mẫu hoạt động góp phần tạo “địa” để HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương, đặc biệt là đối với các địa phương thực hiện theo mô hình chính quyền đô thị phát huy được những thế mạnh của địa phương, thúc đẩy sáng tạo, phát triển phù hợp với yêu cầu thực tiễn □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo số 442/BC-UBTVQH15 ngày 06/4/2023 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XV về tình hình tổ chức và hoạt động của HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương năm 2022 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2023.

2. Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam, “*Toàn văn phát biểu của Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Tô Lâm tại Hội nghị Trung ương lần thứ 10*”, <https://dangcongsan.vn/tieu-diem/toan-van-phat-bieu-cua-tong-bi-thu-chu-tich-nuoc-to-lam-tai-hoi-nghi-trung-uong-lan-thu-10-678214.html>, truy cập ngày 23/10/2024.

3. Hoàng Phê (Chủ biên) (1997), “*Từ điển tiếng Việt*”, Trung tâm từ điển, Nxb. Đà Nẵng.

4. TS. Bùi Ngọc Thanh, “*Nguyên tắc xây dựng Quy chế mẫu hoạt động của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương*”, tham luận tại Hội thảo: “*Cơ sở lý luận xây dựng Quy chế mẫu hoạt động của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương*” do Ban Công tác đại biểu và Viện Nghiên cứu lập pháp phối hợp tổ chức tại Hà Nội, tháng 4/2024.

5. Hội đồng Quốc gia chỉ đạo biên soạn Từ điển Bách khoa Việt Nam (2003), “*Từ điển Bách khoa Việt Nam*”, tập 3, Nxb. Từ điển Bách khoa, Hà Nội.

6. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), “*Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*”, tập 1, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.