

THỰC HIỆN NGUYÊN TẮC TẬP TRUNG DÂN CHỦ TRONG ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

● NGUYỄN LÊ DÂN

TÓM TẮT:

Bài viết trình bày khái quát về thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã, đồng thời, phân tích một số bất cập trong thực tiễn thực hiện nguyên tắc này của UBND cấp xã thời gian qua. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: tập trung dân chủ, Ủy ban nhân dân, dân chủ.

1. Khái quát về nguyên tắc tập trung dân chủ trong Ủy ban nhân dân cấp xã

1.1. Nguyên tắc tập trung dân chủ trong pháp luật về tổ chức của Ủy ban nhân dân cấp xã

Luật Tổ chức chính quyền địa phương (TCCQPĐP) năm 2015 đã có những quy định chi tiết về cơ cấu thành viên của UBND cấp xã, bao gồm các quy định về cơ cấu thành phần, số lượng thành viên UBND, tiêu chuẩn thành viên UBND cũng như cách thức Hội đồng nhân dân (HĐND) bầu ra các thành viên của UBND cấp xã. Những quy định này thể hiện tính dân chủ và thống nhất trong phân loại đô thị ở chính quyền địa phương, đặc biệt là chính quyền cấp xã. Tính dân chủ và thống nhất là cơ sở để hoạch định chính sách phát triển kinh tế - xã hội; xây dựng tổ chức bộ máy của chính quyền địa phương.

Về tiêu chuẩn thành viên của UBND cấp xã và trình tự HĐND bầu các thành viên của UBND cấp xã, Luật TCCQPĐP năm 2015 và các văn bản có

liên quan cũng hướng dẫn rất rõ về tiêu chuẩn thành viên của UBND và trình tự HĐND bầu ra các thành viên của UBND cấp xã. Điều này góp phần thể hiện tinh thần dân chủ trong xây dựng, cơ cấu, hoạch định các chức danh tại chính quyền địa phương.

Về trình tự HĐND bầu UBND cấp xã, bên cạnh tính dân chủ, tính tập trung trong tổ chức UBND cấp xã được thể hiện thông qua trình tự HĐND bầu UBND cấp xã được quy định tại Chương III, Nghị định số 08/2016/NĐ/CP ngày 25/01/2016 của Chính phủ. Việc đưa ra những quy định về trình tự, thủ tục bầu các chức danh của UBND cấp xã thể hiện tính tập trung trong tổ chức, đồng thời thể hiện mối quan hệ phụ thuộc về mặt tổ chức, mối quan hệ thứ bậc trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước, hoạt động chỉ đạo của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên với cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới theo nguyên tắc tập trung dân chủ.

1.2. Nguyên tắc tập trung dân chủ trong pháp luật về hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã

Để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình, cũng như thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động, UBND cấp xã thực hiện hoạt động thông qua các hình thức hoạt động của tập thể UBND cấp xã, hoạt động của Chủ tịch, hoạt động của Phó Chủ tịch và các thành viên khác của UBND cấp xã.

Thứ nhất, về nguyên tắc tập trung dân chủ trong hoạt động của tập thể Ủy ban nhân dân cấp xã.

UBND cấp xã tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, vừa bảo đảm phát huy vai trò lãnh đạo của tập thể UBND, vừa đề cao trách nhiệm cá nhân của Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên UBND cấp xã. Mục đích của hình thức hoạt động tập thể của UBND cấp xã là nhằm phát huy tinh thần dân chủ, trí tuệ tập thể của các thành viên UBND khi bàn và quyết định những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của UBND để bảo đảm cho các quyết định này được ban hành một cách khách quan, công minh, dân chủ và đúng pháp luật.

Thứ hai, về nguyên tắc tập trung dân chủ trong hoạt động của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã.

Khoản 4, Điều 5 của Luật TCCQĐP năm 2015 quy định nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Chính quyền địa phương: “UBND hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND”. Theo nguyên tắc này, Chủ tịch UBND cấp xã được xác định là người đứng đầu UBND cấp xã, là người lãnh đạo và điều hành công việc của UBND cấp xã, chịu trách nhiệm cá nhân về việc thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của mình. Việc áp dụng nguyên tắc tập trung dân chủ trong hoạt động của Chủ tịch UBND cấp xã không chỉ nhằm hạn chế tình trạng chuyên quyền, độc đoán của người đứng đầu, mà còn hạn chế sự ỷ lại, dựa dẫm vào cấp trên trong việc giải quyết công việc thuộc thẩm quyền, phát huy tính chủ động trong công việc, đưa ra các sáng kiến đối với cấp trên.

1.3. Nguyên tắc tập trung dân chủ trong các mối quan hệ của Ủy ban nhân dân cấp xã

Thứ nhất, nguyên tắc tập trung dân chủ trong mối quan hệ với HĐND cấp xã. Quan hệ giữa

UBND cấp xã với HĐND cấp xã là mối quan hệ đặc biệt, thể hiện tính tập trung, sự thống nhất chính trị trong tổ chức bộ máy ở chính quyền địa phương của nước ta. Mối quan hệ này một mặt thể hiện yếu tố tập trung quyền của cơ quan quyền lực Nhà nước trong việc thành lập, thay đổi, bãi nhiệm các thành viên của UBND, trong việc chỉ đạo, giám sát hoạt động quản lý nhà nước của UBND cấp xã. Mặt khác, thể hiện yếu tố dân chủ trong việc cơ quan quyền lực Nhà nước trao quyền chủ động, sáng tạo cho cơ quan hành chính Nhà nước trong quá trình thực hiện chức năng điều hành, quản lý trên tất cả các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội.

Thứ hai, nguyên tắc tập trung dân chủ trong mối quan hệ giữa UBND xã với các tổ chức chính trị - xã hội. UBND cấp xã phối hợp với các tổ chức chính trị - xã hội trên địa bàn xã để phát huy quyền làm chủ của nhân dân, thi đua phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng an ninh, xây dựng, củng cố chính quyền nhân dân. Những quy định này phản ánh xu hướng mở rộng dân chủ, phát huy tính chủ động sáng tạo của chính quyền địa phương, đồng thời, nhằm huy động rộng rãi sự tham gia của nhiều tầng lớp dân cư tham gia vào hoạt động chính quyền, quản lý nhà nước, quản lý xã hội.

2. Một số bất cập trong thực tiễn thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ của Ủy ban nhân dân cấp xã

Trong những năm qua, việc thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã còn nhiều ý kiến trái chiều nhau. Tổng kết lại, việc tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ tại UBND cấp xã đã đạt được một số thành tựu nhất định, tuy nhiên bên cạnh đó, vẫn còn có một số hạn chế, khiếm khuyết cần phải được khắc phục và hoàn thiện.

2.1. Về phân định thẩm quyền, không rõ ràng về quyền hạn và trách nhiệm giữa cấp xã và cơ quan cấp trên

Thứ nhất, chủ trương phân cấp, phân quyền giữa các cấp chính quyền địa phương chưa được thực hiện đồng bộ, triệt để theo yêu cầu đặt ra, đặc biệt là việc phân cấp, phân quyền giữa cấp huyện và cấp xã. Việc phân cấp quản lý nhà nước giữa cấp huyện và cấp xã chưa thật hợp lý, thiếu nhất quán, chưa đáp

ứng được xu thế phát triển, chưa xác định được việc gì giao cho cấp nào thực hiện thì hiệu quả hơn¹.

Về phân định thẩm quyền tổ chức bộ máy và nhân sự, mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở cấp huyện và cấp xã, giữa chính quyền đô thị và nông thôn chưa có sự phân biệt rõ. Trong quản lý cán bộ, công chức, pháp luật quy định về quyền tự chủ của chính quyền địa phương các cấp còn hạn chế, thể hiện ở thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức hành chính chủ yếu tập trung ở cấp tỉnh; cấp huyện thì mờ nhạt, còn cấp xã hầu như không có thẩm quyền².

Thứ hai, phân cấp, phân quyền nhưng không kèm theo điều kiện bảo đảm, không được tăng cường tổ chức bộ máy, nhân lực, tài chính và các điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ được phân cấp³. Vì vậy, chính quyền cấp xã khó có thể thực hiện được “quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm”. Có những vấn đề mang tính cụ thể của địa phương lại chưa được giải quyết triệt để vì không thuộc kế hoạch đã được phê duyệt và do vậy không có kinh phí để thực hiện⁴.

Thứ ba, một số nơi phân quyền, phân cấp quản lý nhà nước thiếu sự giám sát, kiểm soát, trách nhiệm giải trình chưa rõ ràng. Việc phân cấp, phân quyền giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau ở một số lĩnh vực chưa có cơ chế hiệu quả để kiểm soát quyền lực; thiếu kiểm tra, thanh tra, giám sát (quản lý số lượng người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập, người hoạt động không chuyên trách cấp xã và thôn, tổ dân phố...). Điều này dẫn đến thể chế quản lý nhà nước bị phân tán, khả năng thực thi chính sách từ Trung ương tới các địa phương kém hiệu quả⁵.

2.2. Vai trò người đứng đầu trong việc giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền

Chủ tịch UBND xã được trao một số quyền lực để thi hành chức trách, nhiệm vụ được giao. Đó là quyền lực của tập thể trao cho họ và họ là người đại diện cho quyền lực của tập thể để thực thi công việc sao cho có hiệu quả cao nhất, quyền lực đó không phải là của cá nhân họ. Chất lượng công tác của người đứng đầu thể hiện chất lượng lãnh đạo cụ thể của tổ chức đảng, chính quyền, đoàn thể ở đơn vị mà người đứng đầu đại diện⁶.

Hiện nay, quy định UBND cấp xã hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND chưa phù hợp và rõ ràng. Khoản 4 Điều 5 của Luật TCCQP năm 2015 xác định UBND hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND. Tuy nhiên, trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, chế độ thủ trưởng là chế độ đưa lại hoạt động có kết quả tốt hơn, bởi các quyết định được ban hành nhanh nhạy, phù hợp với biến động của đời sống trong điều kiện kinh tế thị trường, đặc biệt là ở cấp xã.

2.3. Sự tham gia của người dân trong quản lý hành chính công

Sự tham gia, giám sát góp phần củng cố niềm tin của người dân đối với các cơ quan hành chính nhà nước. Niềm tin của người dân đối với các cơ quan hành chính nhà nước được quyết định bởi các yếu tố như các cơ quan hành chính hoạt động vì lợi ích công, tính đại diện của quản trị chính phủ, tính chính đáng, hợp pháp và hợp lý của hành vi hành chính, tính công khai, minh bạch của quá trình hành chính, năng lực và hiệu quả quản trị của các cơ quan hành chính. Sự tham gia của người dân thể hiện tính dân chủ, tính công khai, minh bạch của quá trình quản lý công, vì thế nó góp phần nâng cao năng lực quản trị của các cơ quan hành chính nhà nước và làm cho các cơ quan hành chính duy trì, tạo ra nhiều giá trị công.

3. Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã

Thứ nhất, cần tiếp tục đẩy mạnh việc phân quyền, phân cấp.

Việc tiếp tục đẩy mạnh việc phân quyền, phân cấp đảm bảo tính hợp lý, khoa học giữa các cấp chính quyền địa phương nhằm tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động; phát huy tính chủ động, sáng tạo, đề cao tinh thần trách nhiệm của từng cấp gắn với kiểm soát quyền lực. Cần làm rõ hơn nguyên tắc về phân định thẩm quyền (phân cấp, phân quyền); quy định cụ thể nguyên tắc và thẩm quyền ủy quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương; các vấn đề liên quan đến phân quyền, phân cấp và ủy quyền, đặc biệt trong UBND cấp xã.

Thứ hai, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã theo hướng tập trung trách nhiệm cho người đứng đầu.

Thực tế cho thấy, UBND 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. Vô hình trung, cơ chế này trở thành lực cản cho quá trình phát triển; vì vậy, cần sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật liên quan theo hướng thiết lập chế độ làm việc thủ trưởng của UBND các cấp (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.

Thứ ba, hoàn thiện hệ thống pháp luật về dân chủ cấp xã.

Hệ thống pháp luật và mức độ hoàn thiện của nó có tác động mạnh mẽ tới chất lượng, hiệu quả của hoạt động thực hiện pháp luật. Hệ thống pháp luật càng hoàn thiện, môi trường pháp luật sẽ ổn định, hoạt động thực hiện pháp luật diễn ra thuận lợi, có hiệu quả. Do đó, để đảm bảo thực hiện pháp luật nói chung và pháp luật về dân chủ cấp xã nói riêng, hệ thống pháp luật về dân chủ, thực hiện dân chủ phải được ban hành đảm bảo tính toàn diện, hệ thống, đồng bộ, đúng quy trình, quy định. Như vậy, việc tiếp tục hoàn thiện pháp luật về thực hiện dân chủ ở cấp xã là một trong những yêu cầu khách quan để nâng cao hơn nữa hiệu quả thực hiện pháp luật trong lĩnh vực này.

Thứ tư, cần phải có Quy chế Mẫu mới về cách thức hoạt động của UBND cấp xã.

Hiện nay, UBND các cấp căn cứ quy định của Luật TCCQĐP năm 2015, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật Tiếp công dân và các văn bản pháp luật có liên quan để ban hành quy chế làm việc của UBND từng cấp cho phù hợp với tình hình thực tế tại địa phương” là không phù hợp. Bởi lẽ hiện nay, Luật TCCQĐP năm 2015 và các văn bản có liên quan chưa quy định rõ về nhiệm vụ, quyền hạn của từng thành viên UBND cấp xã, nên việc ban hành ra quy chế làm việc hết sức khó khăn. Vì vậy, cần nghiên cứu xem xét ban hành quy chế mẫu làm việc của UBND để tạo điều kiện thuận lợi cho UBND các cấp nói chung và cấp xã nói riêng trong việc ban hành quy chế của cơ quan, đơn vị mình, nhằm bảo đảm cho việc tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã đạt được hiệu quả.

Thứ năm, tăng cường sự tham gia của người dân trong quản trị địa phương.

Để tăng cường sự tham gia của người dân trong quản trị địa phương, cần coi trọng sự tham gia, phản biện của các tổ chức chính trị - xã hội và người dân trong quá trình hoạch định chính sách; coi trọng việc hợp tác giữa chính quyền với doanh nghiệp và người dân trong giải quyết các vấn đề xã hội. Thông qua việc này, góp phần đẩy mạnh thực thi nguyên tắc tập trung dân chủ trong UBND cấp xã. Tăng cường công khai, minh bạch thông tin trong hoạt động của chính quyền. Vì vậy, để tăng cường sự tham gia của người dân trong quản trị địa phương, chính quyền cần thực hiện tốt trách nhiệm cung cấp thông tin cho người dân, thông qua nhiều phương thức khác nhau để đảm bảo tốt hơn “quyền được biết” của người dân⁷ ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

^{1,3}Đoàn Giám sát của Quốc hội khóa XIV (2016). Báo cáo số 08/BC-ĐGS về kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2016.

²Đỗ Ngọc Tú (2020). Phân cấp, phân quyền và cải cách hành chính ở Việt Nam. Truy cập tại <https://moha.gov.vn/kstthc/baocao/phan-cap-phan-quyen-va-cai-cach-hanh-chinh-o-viet-nam-44514.html>.

^{4,5}Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ (2022). Bất cập trong phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền địa phương. Truy cập tại <http://caicachhanhchinh.gov.vn/chinh-quyen-dia-phuong/don-vi-hanh-chinh/bat-cap-trong-phan-dinh-tham-quyen-giua-cac-cap-8032.html>.

⁶Nguyễn Thái Sơn (2018). Thẩm quyền, trách nhiệm cá nhân người đứng đầu và chế độ tập trung dân chủ của ban lãnh đạo. Tạp chí Công sản, Truy cập tại <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/nghien-cu/-/2018/821868/tham-quyen%2C-trach-nhiem-ca-nhan-nguoi-dung-dau-va-che-do-tap-trung-dan-chu-cua-ban-lanh-dao.aspx>.

⁷Nguyễn Trọng Bình - Nguyễn Thị Ngọc Anh (2018). Tăng cường vai trò và sự tham gia quản trị địa phương của người dân ở vùng Tây Nam Bộ. Tạp chí Công sản, Truy cập tại <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/quoc-phong-an-ninh-oi-ngoai1/-/2018/825759/tang-cuong-vai-tro-va-su-tham-gia-quan-tri-dia-phuong--cua-nguoi-dan-o-vung-tay-nam-bo.aspx>.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Bộ Nội vụ (2021). *Báo cáo số 135/BC-BNV ngày 11/01/2021 về việc tổng kết công tác giai đoạn 2016 - 2020 và triển khai nhiệm vụ công tác năm 2021 ngành Nội vụ*.
2. Đồng Văn Quân (2020). Về nguyên tắc tập trung dân chủ. *Tạp chí Khoa học và Công nghệ Đại học Thái Nguyên*, 225(15), 127-134.

Ngày nhận bài: 4/9/2022

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 2/10/2022

Ngày chấp nhận đăng bài: 12/10/2022

Thông tin tác giả:

ThS. NGUYỄN LÊ DÂN

Viện Nhà nước và Pháp luật

THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF DEMOCRATIC CENTRALISM IN THE COMMUNE-LEVEL PEOPLE'S COMMITTEE IN VIETNAM

● Master. **NGUYEN LE DAN**

Institute of State And Law

ABSTRACT:

This paper presents an overview of the implementation of the principle of democratic centralism in the commune-level People's Committee. The paper also analyzes some shortcomings in the practice of implementing this principle in the commune-level People's Committee over the past time. Based on the paper's findings, some solutions are proposed to enhance the implementation of the principle of democratic centralism in the commune-level People's Committee's organization and operation.

Keywords: democratic centralism, People's Committee, democracy.