

HOÀN THIỆN CHẾ ĐỊNH CHỦ TỊCH ỦY BAN NHÂN DÂN PHƯỜNG TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Ngày nhận bài: 14/01/2024; ngày nhận lại bài: 12/02/2024; ngày duyệt đăng: 23/02/2024

ĐẬU NGỌC LINH^(*)

TÓM TẮT

Trong quá trình tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh, với vai trò là người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở chính quyền cơ sở, chủ tịch ủy ban nhân dân phường có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc đưa chủ trương đường lối của Đảng và pháp luật của Nhà nước vào đời sống thực tiễn, góp phần phục vụ nhân dân, xã hội. Chính vì vậy, hoàn thiện chế định chủ tịch ủy ban nhân dân phường trong mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh là một yêu cầu cấp thiết và có ý nghĩa thiết thực. Nghiên cứu này hướng đến việc xác định các tiêu chí làm cơ sở để hoàn thiện chế định chủ tịch ủy ban nhân dân phường trong chính quyền đô thị, dựa trên kết quả khảo sát và phân tích thực trạng để đề xuất một số giải pháp hoàn thiện chế định chủ tịch ủy ban nhân dân phường trong chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh thời gian tới.

Từ khóa: chính quyền đô thị, chế định chủ tịch ủy ban nhân dân phường, Thành phố Hồ Chí Minh.

ABSTRACT

In the process of setting up the urban government in Ho Chi Minh City, as the head of the State administrative agency in the grassroots government, the chairman of the People's Committee at the ward level plays a particularly important role in effecting the Party's policies and the State's laws, contributing to serving the people and society better. Therefore, perfecting the statute of People's Committee chairmanship at the ward level in the urban government model in Ho Chi Minh City is an urgent requirement and of significance. This study aims to identify criteria as a basis for perfecting the statute of the people's committee chairmanship at the ward level in urban governments based on the survey results and analysis of the current situation, thereby proposing a number of solutions to improving this statute in the coming time.

Keywords: urban government, the statute of People's Committee chairmanship at the ward level, Ho Chi Minh City.

^(*) Thạc sĩ, giảng viên Khoa Nhà nước và pháp luật, Học viện Cán bộ TP.HCM, d.nlinh@hcmca.edu.vn

1. Đặt vấn đề

Thành phố Hồ Chí Minh là một đô thị đặc biệt, đầu tàu phát triển kinh tế của cả nước, sự phát triển của Thành phố Hồ Chí Minh luôn đòi hỏi phải thiết lập một cơ chế quản lý mới phù hợp về mặt lý luận, đảm bảo về thực tiễn nhằm phát huy được thế mạnh, nguồn lực và đáp ứng yêu cầu trong giai đoạn mới. Với quy mô dân số khoảng 9,16 triệu người (Cục Thống kê Thành phố Hồ Chí Minh, 2021), tổng sản phẩm trên địa bàn (GRDP) năm 2023 của Thành phố Hồ Chí Minh ước đạt 1.621.191 tỷ đồng (theo giá hiện hành); tính theo giá so sánh 2010 đạt 1.099.072 tỷ đồng, tăng 5,81% so với năm 2022 (Cục Thống kê Thành phố Hồ Chí Minh, 2023), Thành phố Hồ Chí Minh cần có những cơ chế đặc thù riêng trong tổ chức và hoạt động. Ngày 16 tháng 11 năm 2020, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết số 131/2020/QH14 về tổ chức chính quyền đô thị (CQĐT) tại Thành phố Hồ Chí Minh, đây là cơ sở pháp lý mới cho sự phát triển của Thành phố Hồ Chí Minh trong giai đoạn sắp tới. Để quy định chi tiết về biện pháp thi hành Nghị quyết số 131/2020/QH14 của Quốc hội, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 33/2021/NĐ-CP ngày 29 tháng 3 năm 2021. Trong đó, đề cập tới một số nội dung mới liên quan đến mô hình tổ chức chính quyền đô thị (CQĐT) tại Thành phố Hồ Chí Minh, như thống nhất về chế độ công vụ, công chức giữa Ủy ban nhân dân (UBND) quận, phường với UBND Thành phố; quy định số lượng, tiêu chuẩn, tiền lương và phụ cấp chức vụ đối với chức danh ủy viên hoạt động chuyên trách tại các ban của Hội đồng nhân dân (HĐND) Thành phố; quy định về tổ chức và hoạt động của UBND quận, phường và chế độ trách nhiệm của chủ tịch UBND quận, phường; bảo đảm dân chủ và công khai, minh bạch trong mọi hoạt động của UBND quận, phường.

Đặc biệt, với vai trò đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, trong mô hình CQĐT tại Thành phố Hồ Chí Minh, chế định về chủ tịch UBND phường trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh có những thay đổi nhất định khi không tổ chức HĐND tại chính quyền phường cũng như việc thiết lập quy định “công chức phường thuộc biên chế công chức của UBND quận, UBND thành phố thuộc Thành phố Hồ Chí Minh và do UBND quận, UBND thành phố thuộc Thành phố Hồ Chí Minh quản lý, sử dụng” (Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 2020) và các quy định khác có liên quan. Chính vì vậy, việc hệ thống hóa về mặt lý luận, pháp lý và đánh giá hiệu quả thực hiện các chế định về chủ tịch UBND phường trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh hiện nay để đề xuất giải pháp hoàn thiện chế định đối với chức danh này có ý nghĩa quan trọng, làm căn cứ cho hoạt động thi hành công vụ, quản lý, đào tạo, bồi dưỡng, quy hoạch, phát triển, góp phần thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ phát triển kinh tế, xã hội của chính quyền địa phương khi triển khai CQĐT.

2. Khái quát về chế định chủ tịch UBND phường trong CQĐT

2.1. Khái niệm, đặc điểm của chế định chủ tịch UBND phường trong CQĐT

Theo Quyết định số 04/2004/QĐ-BNV ngày 16 tháng 01 năm 2004 của Bộ trưởng

Bộ Nội vụ về việc ban hành quy định chuẩn chức danh cụ thể đối với cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn thì chủ tịch UBND cấp xã là cán bộ chuyên trách chịu trách nhiệm lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành mọi hoạt động của UBND và hoạt động quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng đã được phân cấp trên địa bàn xã, phường, thị trấn”. Như vậy, có thể hiểu chủ tịch UBND phường là người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cấp cơ sở của địa phương tại đô thị, chịu trách nhiệm quản lý, chăm lo đời sống kinh tế - xã hội trên địa bàn. Với cách hiểu trên, chế định Chủ tịch UBND phường là tập hợp các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện để điều chỉnh nhóm quan hệ xã hội liên quan đến chủ tịch UBND phường với vị trí, vai trò đứng đầu một cấp hành chính nhà nước, thực hiện quản lý nhà nước (QLNN) trên một địa bàn lãnh thổ ở đô thị.

Hệ thống các quy định pháp luật về chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT có những đặc điểm chung của pháp luật Việt Nam, những đặc điểm của pháp luật về chủ tịch UBND cấp xã và những đặc điểm riêng của pháp luật về chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT, cụ thể như sau:

Thứ nhất, quá trình hình thành pháp luật về chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT gắn liền với chủ trương xây dựng chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm tình hình của lãnh thổ đô thị, vì vậy quá trình này so với hệ thống pháp luật chung được diễn ra muộn hơn, tùy thuộc vào tốc độ phát triển, đô thị hóa và chủ trương của các quốc gia khác nhau. Ở Việt Nam, chủ trương xây dựng chính quyền địa phương phù hợp với địa bàn nông thôn, đô thị, hải đảo và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt được xác định trong Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015, tuy nhiên việc ban hành văn bản quy định về triển khai tổ chức CQĐT thì mới được thực hiện từ năm 2019 khi triển khai thí điểm và tổ chức CQĐT tại Hà Nội, Đà Nẵng và Thành phố Hồ Chí Minh. Chính vì vậy, chế định về chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT còn rất mới, chưa hoàn thiện và có tính giao thoa, kế thừa rất lớn từ hệ thống pháp luật về chủ tịch UBND cấp xã nói chung.

Thứ hai, pháp luật về chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT gắn liền với các chức năng, hoạt động điều hành quản lý của người đứng đầu cấp chính quyền thấp nhất ở một đô thị với các yêu cầu quan trọng về tính linh hoạt, nhanh chóng, kịp thời để giải quyết hiệu quả các vấn đề cấp thiết tại đô thị trong quản lý các hoạt động kinh tế, đầu tư, hạ tầng, giao thông, an sinh xã hội... nhằm đảm bảo nhu cầu ngày càng cao của một bộ phận lớn người dân, doanh nghiệp trên địa bàn, góp phần phát triển kinh tế chung của địa phương và của cả quốc gia. Từ đó đòi hỏi hệ thống pháp luật quy định về QLNN phải tăng cường phân cấp, phân quyền cho người đứng đầu địa phương để họ có thể quyết định và giải quyết kịp thời những vấn đề cấp bách phát sinh nhằm tháo gỡ nhanh những vướng mắc, phát huy được nội lực, tận dụng ngoại lực để phát triển địa phương. Ngoài ra,

cần phải có cơ chế khuyến khích, bảo vệ những người dám nghĩ, dám làm, vì mục đích chung khi thay đổi cơ chế hoạt động từ chế độ tập thể quyết định sang chế độ thủ trưởng, đồng thời phải đảm bảo được cơ chế giám sát, chế tài xử lý thỏa đáng trong trường hợp vi phạm quy định của pháp luật.

Thứ ba, pháp luật về chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT cần phải được đánh giá, dự báo, cập nhật thường xuyên để phù hợp với tốc độ phát triển của các đô thị theo xu hướng phát triển chung của thế giới và khu vực. Đô thị là trung tâm kinh tế, chính trị, văn hóa... của một khu vực, là nơi giao thoa, hợp tác giữa các nền kinh tế, chính trị, văn hóa cũng như là trung tâm của sự phát triển, đặc biệt là sự phát triển mạnh mẽ của khoa học kỹ thuật, công nghệ, do đó, không chỉ pháp luật về người đứng đầu quản lý ở địa phương mà cả pháp luật về tổ chức bộ máy và pháp luật quản lý chuyên ngành cũng cần có những đặc thù riêng để đáp ứng tốt nhất nhu cầu phát triển, tạo động lực cho phát triển vùng và quốc gia.

2.2. Tiêu chí hoàn thiện chế định chủ tịch UBND phường trong CQĐT

Trên cơ sở các nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) quy định tại Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 2015) và những đặc điểm của chế định chủ tịch Ủy ban nhân dân phường tại mục 2.1 nêu trên, tác giả đề xuất một số tiêu chí để hoàn thiện chế định chủ tịch UBND phường trong CQĐT như sau:

Thứ nhất là tính chính trị, hợp hiến và chính xác. Đây là tiêu chí đánh giá khá đặc thù đối với pháp luật về chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT, phản ánh đặc điểm, tính chất của chính quyền địa phương ở đô thị và người đứng đầu chính quyền cấp cơ sở này. Như đã nêu, pháp luật về chủ tịch UBND phường điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản mang tính chính trị cao. Do vậy, nội dung pháp luật về chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT phải được đánh giá qua mức độ phản ánh thực trạng chính trị Việt Nam và phù hợp với đặc điểm chế độ chính trị Việt Nam.

Thứ hai là tính đầy đủ, toàn diện của chế định chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT. Đối với tiêu chí này, yêu cầu phải đánh giá tính phổ quát về các quan hệ xã hội cần thiết mà các nội dung của chế định đã điều chỉnh; mức độ điều chỉnh; sự chặt chẽ, chi tiết trong các quy định của pháp luật về chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT. Chế định chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT được coi là hoàn thiện khi có đủ QPPL để điều chỉnh hết các quan hệ xã hội thuộc phạm vi điều chỉnh; đồng thời, đối với từng nhóm quan hệ thì còn phải quy định hết các khía cạnh, vấn đề một cách cụ thể, chi tiết; không được “bỏ sót”, phiến diện, một chiều.

Thứ ba là đảm bảo tính thực tiễn và khả thi. Chế định về chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT so với yêu cầu, hiệu quả điều chỉnh xem có xuất phát và phù hợp với thực trạng, điều kiện kinh tế - xã hội hay không. Đây là tiêu chí chung được sử dụng để đánh

giá mức độ hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung ở tất cả các quốc gia, không riêng đối với pháp luật về UBND phường trong mô hình CQĐT ở nước ta. Nó thể hiện, phản ánh quan hệ, sự tương tác giữa pháp luật với các yếu tố quan trọng của cơ sở hạ tầng như trình độ, tiềm lực kinh tế; nhận thức, trình độ dân trí, truyền thống văn hoá, dân tộc, tôn giáo. Xét cho cùng, thực trạng kinh tế - xã hội như thế nào thì pháp luật sẽ phải tương ứng, mặc dù, pháp luật có thể “đi trước” nhưng cũng vẫn phải trên nền tảng kinh tế - xã hội ấy. Tiêu chí này phản ánh giá trị về tính phù hợp với thực tiễn, tính khả thi của pháp luật.

Thứ tư là tính thống nhất, đồng bộ và tương thích. Tức là, đánh giá mức độ bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của nội dung các QPPL về chủ tịch UBND phường với quy định chung về chủ tịch UBND cấp xã nói chung và với các QPPL khác trong hệ thống pháp luật quốc gia. Trong hệ thống pháp luật về chủ tịch UBND phường, các QPPL cấu thành được đánh giá theo chiều dọc và chiều ngang. Theo chiều dọc, nội dung các QPPL ở cấp thấp phải phù hợp, không được trái với nội dung các QPPL cấp cao hơn. Theo chiều ngang, nội dung các QPPL cùng cấp không được xung đột, chồng chéo, trùng lặp với nhau. Xét bên ngoài hệ thống, pháp luật về chủ tịch UBND phường là một bộ phận của hệ thống pháp luật quốc gia nên phải đánh giá xem nội dung của nó có phù hợp với nguyên tắc cơ bản và bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống pháp luật quốc gia ở mức độ nào.

3. Thực trạng chế định chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT ở Thành phố Hồ Chí Minh

3.1. Kết quả khảo sát về chế định của chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT ở Thành phố Hồ Chí Minh của nghiên cứu

Nhằm làm rõ nội dung nghiên cứu, tác giả đã tiến hành khảo sát thực trạng về chế định chủ tịch ủy ban nhân dân phường trong mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh đối với cán bộ, công chức, người hoạt động không chuyên trách làm việc tại UBND phường trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh. Kết quả khảo sát như sau:

Nội dung/Tiêu chí	Số lượng	Tối thiểu	Tối đa	Trung bình	Độ lệch chuẩn
1. Quy định về cơ chế hình thành và xác lập tư cách của Chủ tịch UBND phường	484	1	4	2.87	0.614
2. Quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND phường	484	1	4	2.94	0.583
3. Quy định về điều kiện để tổ chức và thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND phường	484	1	4	2.92	0.591
4. Quy định về đánh giá, giám sát và xử lý vi phạm đối với Chủ tịch UBND phường	484	1	4	2.88	0.623

(Nguồn: tác giả khảo sát)

Thứ nhất, đánh giá quy định về cơ chế hình thành và xác lập tư cách của chủ tịch UBND phường. Trong 484 mẫu phiếu trả lời, có 60 mẫu đánh giá ở mức độ rất hoàn thiện (chiếm tỷ lệ 12,4%), có 306 mẫu đánh giá ở mức độ hoàn thiện (chiếm tỷ lệ 63,2%), có 114 mẫu đánh giá ở mức độ hoàn thiện một phần (chiếm tỷ lệ 23,6%), có 4 mẫu đánh giá ở mức độ không hoàn thiện (chiếm tỷ lệ 0,8%). Điểm đánh giá được xác định từ mức 1 đến mức 4, điểm trung bình là 2.87; độ lệch chuẩn là 0.614.

Thứ hai, đánh giá thực trạng quy định pháp luật về chức danh chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT tại Thành phố Hồ Chí Minh với tiêu chí quy định về nhiệm vụ, quyền hạn. Trong 484 mẫu phiếu trả lời, có 68 mẫu đánh giá ở mức độ rất hoàn thiện (chiếm tỷ lệ 14,1%), có 321 mẫu đánh giá ở mức độ hoàn thiện (chiếm tỷ lệ 66,3%), có 94 mẫu đánh giá ở mức độ hoàn thiện một phần (chiếm tỷ lệ 19,4%), có 01 mẫu đánh giá ở mức độ không hoàn thiện (chiếm tỷ lệ 0,2%).

Thứ ba, đánh giá thực trạng quy định pháp luật về điều kiện để tổ chức và thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT tại Thành phố Hồ Chí Minh. Kết quả khảo sát nội dung đánh giá quy định về điều kiện để tổ chức và thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của chủ tịch UBND phường. Trong 484 mẫu phiếu trả lời, có 65 mẫu đánh giá ở mức độ rất hoàn thiện (chiếm tỷ lệ 13,4%), có 315 mẫu đánh giá ở mức độ hoàn thiện (chiếm tỷ lệ 65,1%), có 103 mẫu đánh giá ở mức độ hoàn thiện một phần (chiếm tỷ lệ 21,3%), có 01 mẫu đánh giá ở mức độ không hoàn thiện (chiếm tỷ lệ 0,2%).

Thứ tư, đánh giá quy định về đánh giá, giám sát và xử lý vi phạm đối với chủ tịch UBND phường. Trong 484 mẫu phiếu trả lời, có 63 mẫu đánh giá ở mức độ rất hoàn thiện (chiếm tỷ lệ 13,1%), có 308 mẫu đánh giá ở mức độ hoàn thiện (chiếm tỷ lệ 63,6%), có 107 mẫu đánh giá ở mức độ hoàn thiện một phần (chiếm tỷ lệ 22,1%), có 06 mẫu đánh giá ở mức độ không hoàn thiện (chiếm tỷ lệ 1,2%).

Như vậy, đối với các nội dung khảo sát thực trạng chế định pháp luật về chủ tịch ủy ban nhân dân phường trong mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh có kết quả điểm trung bình ở mức khá, đa phần các ý kiến đánh giá ở mức hoàn thiện; các ý kiến khảo sát có độ lệch chuẩn không cao, có thể thấy mức đồng thuận tương đối của các bên tham gia khảo sát. Kết quả khảo sát giúp cho bài nghiên cứu có một cái nhìn khách quan, toàn diện hơn khi đánh giá mức độ hoàn thiện của chế định pháp luật về chủ tịch ủy ban nhân dân phường trong mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh.

3.2. Đánh giá một số nội dung của chế định pháp luật về chủ tịch UBND phường trong mô hình chính quyền đô thị ở Thành phố Hồ Chí Minh hiện nay

** Một số ưu điểm:*

Chế định chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT tại Thành phố Hồ Chí Minh gắn liền với hệ thống pháp luật quy định về CQĐT, vì vậy, Nghị quyết số 131/2020/

QH14 ngày 16 tháng 01 năm 2020 về tổ chức CQĐT tại Thành phố Hồ Chí Minh được xem là văn bản đầu tiên tiếp cận đến nội dung này một cách cụ thể nhất. Việc ban hành Nghị quyết số 131/2020/QH14 là một bước đột phá, cùng với các nghị quyết về tổ chức CQĐT tại Thành phố Hồ Chí Minh hình thành nên hệ thống pháp luật về CQĐT phục vụ cho sự phát triển của các đô thị lớn ở Việt Nam trong thời gian tới.

Thứ nhất, về nội dung, chế định chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT đã đảm bảo cơ bản về tính chính trị, hợp hiến và chính xác; tính đầy đủ, toàn diện; tính thực tiễn và khả thi; tính thống nhất, đồng bộ và tương thích. CQĐT là một mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở được thành lập ở đô thị theo quy định tại Điều 111 Hiến pháp năm 2013: “Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và UBND được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định”.

Thứ hai, việc xây dựng và tổ chức mô hình CQĐT mà bên trong đó, chủ tịch UBND phường là người đứng đầu cấp cơ sở ở địa phương đã góp phần tạo nên một hệ thống tổ chức phù hợp với tình hình kinh tế xã hội của địa phương, góp phần phục vụ tốt nhất của người dân đô thị và là động lực cho sự phát triển của đất nước nói chung. Với tôn chỉ đó, trách nhiệm của chủ tịch UBND phường được thể hiện trong vai trò người đứng đầu, chịu trách nhiệm về mọi mặt của địa phương và được nhấn mạnh tại Điều 20, Nghị định số 33/2021/NĐ-CP thì chủ tịch UBND phường phải tổ chức hội nghị đối thoại giữa chủ tịch phường với Nhân dân theo quy định. Quy định về phương thức hoạt động và chức năng nhiệm vụ của chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT tại Thành phố Hồ Chí Minh, các quy định đã xác định được mô hình hoạt động chỉ tổ chức UBND trong chính quyền địa phương ở phường và chủ tịch UBND phường là người đứng đầu, chịu trách nhiệm theo cơ chế thủ trưởng, điều này phù hợp với mô hình CQĐT và tình hình thực tiễn công tác quản lý tại đô thị, vừa giúp giải quyết nhanh các yêu cầu của địa phương, vừa đảm bảo tính chính xác, hiệu quả trong cơ chế chịu trách nhiệm của người đứng đầu địa phương. Đây là nội dung quy định làm cơ sở để xác định vai trò quan trọng của chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT, vừa đặt ra những yêu cầu trong chuẩn năng lực đối với các chức danh này trong thời gian sắp tới để phát huy tốt vai trò chỉ đạo, điều hành các mặt hoạt động.

Thứ ba, chế định chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT có thể đánh giá là có sự thống nhất, đồng bộ và tương thích nhất định với các hệ thống quy định pháp luật khác. Trong đó, cụ thể là ngoài các quy định mới được áp dụng với CQĐT thì như đã phân tích ở trên, pháp luật quy định về chức danh chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT vẫn có sự giao thoa, chuyển tiếp với các nội dung quy định với pháp luật về chính quyền địa phương và pháp luật quy định về cán bộ công chức và cán bộ công chức cấp

xã. Căn cứ theo khoản 2, Điều 11, Nghị quyết số 131/2020/QH14 thì các văn bản của chính quyền địa phương ở quận, phường được ban hành trước ngày 01 tháng 7 năm 2021, nếu chưa được cơ quan có thẩm quyền thay thế hoặc bãi bỏ thì vẫn được áp dụng. Căn cứ theo khoản 3, Điều 10, Nghị quyết số 131/2020/QH14 thì trường hợp có quy định khác nhau về cùng một vấn đề giữa Nghị quyết này với luật, nghị quyết khác của Quốc hội được ban hành trước ngày Nghị quyết số 131/2020/QH14 có hiệu lực thi hành thì áp dụng theo quy định của Nghị quyết số 131/2020/QH14. Như vậy, đây là các điều khoản thi hành và chuyển tiếp tạo ra sự thống nhất trong các quy định của pháp luật quy định về chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT.

** Một số hạn chế:*

Thứ nhất, đối với nhóm QPPL điều chỉnh việc hình thành, xác lập tư cách chủ thể, hạn chế lớn nhất là chưa xác định được một cách rõ ràng, đầy đủ vị trí, vai trò, tiêu chuẩn của chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT. Trong quy định tại khoản 1 Điều 8 Nghị quyết số 131/2020/QH14 thì chức danh chủ tịch UBND phường tại Thành phố Hồ Chí Minh là công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý và thuộc biên chế công chức của UBND quận, UBND thành phố thuộc Thành phố, được tuyển dụng, sử dụng, quản lý theo quy định đối với công chức. Các trường hợp tuyển dụng trước ngày 01 tháng 7 năm 2021 được thực hiện thủ tục xét chuyển công chức từ công chức cấp xã lên thành công chức cấp huyện theo thủ tục quy định. Như vậy có thể thấy, chức danh chủ tịch UBND phường tại Thành phố Hồ Chí Minh là chức danh thực hiện các nhiệm vụ ở đơn vị hành chính cấp xã, nhưng các quy định về tiêu chuẩn, cơ chế hình thành, quản lý được thực hiện áp dụng theo quy định đối với công chức quản lý cấp huyện, do đó, không áp dụng theo các nội dung quy định tại Nghị định số 33/2023/NĐ-CP; ngoài các quy định tại Nghị quyết số 131/2020/QH14 và Nghị định số 33/2023/NĐ-CP thì chủ tịch UBND phường tại Thành phố Hồ Chí Minh phải thực hiện nghĩa vụ của công chức và chấp hành quy định về những việc công chức không được làm quy định tại Luật Cán bộ, công chức (CBCC) và các quy định khác của pháp luật có liên quan. Nội dung này nếu không có hướng dẫn hoặc có văn bản quy định cơ chế rõ ràng sẽ khiến cho các cơ quan có liên quan có cách hiểu khác nhau, gây nhầm lẫn và không thống nhất ảnh hưởng tới hiệu quả thực thi. Bên cạnh đó, việc áp dụng tiêu chuẩn của công chức hành chính cấp huyện theo quy định hiện hành đối với một chức danh giữ vị trí lãnh đạo, quản lý ở phường, nếu không rà soát và đánh giá kỹ theo vị trí việc làm sẽ có thể là khó khăn trong việc thực hiện các thủ tục bổ nhiệm và các công tác khác có liên quan.

Thứ hai, với vai trò tham mưu, giúp việc trong công tác chuyên môn cho chủ tịch UBND phường, các công chức chuyên môn tại phường theo quy định hiện hành được xác định là công chức cấp huyện, như vậy, không thuộc đối tượng điều chỉnh của Nghị định số 33/2023/NĐ-CP dành cho công chức cấp xã, do đó việc áp dụng các tiêu chuẩn

chức danh và trách nhiệm đối với các chức danh công chức chuyên môn làm việc tại UBND phường trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh cần phải được cụ thể hóa bằng các văn bản QPPL của HĐND, UBND Thành phố cho phù hợp với tình hình thực tế tại địa phương hiện nay, tránh chồng chéo, nhằm lẫn trong cách hiểu và áp dụng pháp luật đối với các đối tượng này.

Thứ ba, về công tác đào tạo, bồi dưỡng và chế độ chính sách đối với chức danh chủ tịch UBND phường và bộ máy giúp việc. Với yêu cầu đào tạo theo vị trí việc làm đảm bảo phù hợp với tính chất đặc thù của địa phương trong tổ chức CQĐT tại Thành phố Hồ Chí Minh thì việc xây dựng các quy định có liên quan đến công tác đào tạo đối với chức danh chủ tịch UBND phường và bộ máy giúp việc là một yêu cầu quan trọng. Tuy nhiên hiện nay vẫn chưa có những văn bản QPPL ở góc độ địa phương định hướng về mặt tiêu chuẩn, quy định về khung chương trình, định mức đào tạo và triển khai thực hiện xuyên suốt trong quá trình tổ chức CQĐT, điều này cần phải triển khai kịp thời, đồng bộ với các mảng công tác khác để đảm bảo chất lượng nguồn nhân lực phù hợp với yêu cầu và bối cảnh mới.

Thứ tư, để đảm bảo hoạt động giám sát đối với hoạt động của UBND phường, trong đó chủ tịch phường là người giữ vai trò đứng đầu và chịu trách nhiệm về mọi mặt thì hệ thống pháp luật hiện hành đã quy định các chủ thể có thẩm quyền và trách nhiệm giám sát đối với các hoạt động này. Thực tiễn hiện nay với đặc thù là đô thị đặc biệt, có số lượng đơn vị hành chính nhiều, dân số đông, khi không tổ chức HĐND quận, phường thì nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND Thành phố sẽ nhiều hơn. Theo Nghị quyết số 1187/NQ-UBTVQH14 ngày 11 tháng 01 năm 2021 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thì đối với Thành phố Hồ Chí Minh, số lượng đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách giữ chức vụ Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND thành phố tối đa là 03 người; số lượng đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách giữ chức vụ Trưởng ban, Phó Trưởng ban và Ủy viên ở mỗi Ban của HĐND thành phố tối đa là 04 người. Việc xác định số lượng đại biểu HĐND được bầu ở mỗi đơn vị hành chính căn cứ vào quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương và dân số của từng đơn vị hành chính, theo đó, tại Thành phố Hồ Chí Minh là không quá 95 đại biểu (so với quy định trước đây là 105 đại biểu) - đây cũng là một trong các áp lực lớn của HĐND Thành phố trong công tác này.

4. Một số giải pháp hoàn thiện chế định chủ tịch ủy ban nhân dân phường trong mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh

Thứ nhất, để tạo điều kiện cho quá trình tổ chức và thực thi nhiệm vụ của chủ tịch UBND phường trong CQĐT, cần thống nhất trong các quy định của pháp luật liên quan đến cơ cấu UBND phường, CBCC và người hoạt động không chuyên trách làm việc tại phường. Nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về CBCC và người hoạt động không chuyên trách ở phường theo hướng quy định tại khoản 3 Điều 9 Nghị quyết số 98/2023/QH15:

“Việc bầu, tuyển dụng, quản lý, sử dụng CBCC làm việc tại xã, thị trấn và cán bộ phường thực hiện theo quy định của pháp luật về bầu cử, tuyển dụng, quản lý, sử dụng CBCC và thuộc biên chế CBCC cấp huyện trở lên được giao hằng năm”; so với Nghị quyết 131/2020/QH14 và Nghị định số 33/2021/NĐ-CP chỉ đề cập tới một số chức danh cụ thể là chủ tịch, phó chủ tịch phường và chức danh công chức làm việc tại phường. Để thực hiện một cách đồng bộ đối với các đối tượng có liên quan trong hệ thống chính trị ở cơ sở nơi tổ chức CQĐT là cùng một cấp, tránh trường hợp một số chức danh là cấp xã, một số chức danh quản lý như công chức từ cấp huyện trở lên, từ đó hướng tới liên thông CBCC các cấp. Trong đó, cần nghiên cứu, xem xét đối với các chức danh người hoạt động không chuyên trách tại Thành phố Hồ Chí Minh và các đô thị lớn về bản chất và khối lượng công việc để có chính sách đặc thù phù hợp, góp phần triển khai có hiệu quả nhiệm vụ xây dựng CQĐT vững mạnh, chuyên nghiệp.

Thứ hai, dựa trên việc hoàn thiện đề án vị trí việc làm tại UBND phường, nhằm đáp ứng với tiêu chuẩn của công chức cấp huyện, đáp ứng yêu cầu của công chức trong mô hình CQĐT hướng tới chính quyền số, chính quyền thông minh trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, cần có quy định về chế độ, định mức, chương trình đào tạo dành cho chức danh chủ tịch UBND phường nói riêng và CBCC, người hoạt động không chuyên trách làm việc tại phường trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh nói chung. Hoàn thiện khung chương trình đối với chức danh, vị trí cụ thể, có lộ trình lâu dài và kế hoạch bài bản, chi tiết đối với hoạt động này nhằm nâng cao chất lượng của chủ tịch UBND phường trong CQĐT và bộ máy giúp việc, từ đó góp phần xây dựng, hoàn thiện và triển khai chế định chủ tịch UBND phường trong mô hình CQĐT tại Thành phố Hồ Chí Minh đạt được kết quả mong muốn.

Thứ ba, cần có cơ chế điều chỉnh số lượng đại biểu HĐND phù hợp, nhằm đáp ứng yêu cầu hoạt động của CQĐT khi không tổ chức HĐND ở phường, quận. Trong đó, có thể nghiên cứu điều chỉnh số lượng đại biểu HĐND tại Nghị quyết số 1187/NQ-UBTVQH14 theo hướng tương ứng với phân loại đơn vị hành chính, trong đó, tiêu chí quan trọng là dân số để đảm bảo đúng nhu cầu thực tiễn của các địa phương, đặc biệt là đô thị, giảm tải khối lượng công việc cho HĐND Thành phố và hiệu quả hơn trọng việc nắm bắt, ghi nhận tâm tư, nguyện vọng, phản ánh của người dân, tổ chức trên địa bàn.

Thứ tư, xây dựng cơ chế phối hợp mang tính hệ thống giữa các cơ quan thực hiện chức năng giám sát hoạt động của UBND phường, chủ tịch UBND phường để đảm bảo đúng nội dung, đúng đối tượng và phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ của CQĐT. Trong đó, cần phân định trách nhiệm giám sát của HĐND Thành phố với các tổ chức khác như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội khác và Ban Thanh tra nhân dân... nhằm tập trung vào các nội dung chuyên môn, công tác nhật định, tránh giám sát dàn trải, chồng chéo, gây lãng phí và kém hiệu quả.

Thứ năm, đảm bảo trách nhiệm giải trình của chủ tịch UBND phường song song với hoạt động tổ chức đối thoại với người dân. Trách nhiệm giải trình của chủ tịch UBND phường được đặt ra khi có yêu cầu của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền và lợi ích hợp pháp bị tác động trực tiếp bởi quyết định, hành vi của chính quyền cơ sở, trong đó chủ tịch UBND phường là người đứng đầu, vấn đề cốt lõi trong thực hiện trách nhiệm giải trình của chủ tịch UBND phường đó là tính chịu trách nhiệm về những vấn đề bị ảnh hưởng do quyết định điều hành, quản lý của mình. Cần phải xác định giải trình là một nội dung công việc có tính chủ động, thường xuyên trong suốt quá trình điều hành của chủ tịch UBND phường. Trách nhiệm giải trình được xác định cụ thể đối với các vấn đề mà cử tri đã có ý kiến với HĐND Thành phố và HĐND thành phố thuộc Thành phố Hồ Chí Minh, các vấn đề liên quan đến phát triển kinh tế - xã hội, an ninh trật tự... các vấn đề tác động đến đời sống của người dân, doanh nghiệp trên địa bàn. Về tổ chức đối thoại với người dân, cần quy về tần suất đối thoại, kiến nghị đối thoại định kỳ theo tháng thông qua tổ dân phố và trước thời điểm họp thường kỳ của HĐND Thành phố Hồ Chí Minh để đảm bảo hơn tính kịp thời trong việc thông tin tới người dân trên địa bàn.

Thứ sáu, để đảm bảo về tính đồng bộ, thống nhất về khung pháp lý cho chế định chủ tịch UBND phường tại Thành phố Hồ Chí Minh nói riêng và về CQĐT trên phạm vi cả nước nói chung, cần xây dựng quy định cụ thể hơn đối với việc tổ chức CQĐT và cơ cấu tổ chức, nhân sự của chính quyền cấp cơ sở trong Luật Tổ chức Chính quyền địa phương. Trong đó, cụ thể hóa được những yêu cầu mang tính đặc thù để xác định rõ sự khác nhau của CQĐT, nông thôn... để có những khung quy định phù hợp, linh hoạt theo tình hình thực tiễn địa phương nhưng thống nhất và hiệu quả trong quá trình triển khai. Về định hướng lâu dài, cần ban hành Luật CQĐT để đảm bảo tính thống nhất, ổn định trong quá trình triển khai các nội dung có liên quan nhằm triển khai một cách đồng bộ đối với tất cả các địa phương trên phạm vi cả nước.

Thứ bảy, hệ thống hóa các quy định có liên quan đến chủ tịch UBND phường tại Thành phố Hồ Chí Minh nói riêng và CQĐT nói chung để rà soát, điều chỉnh các nội dung cho phù hợp, tránh chồng chéo, mâu thuẫn hoặc khoảng trống pháp lý trong các quy phạm điều chỉnh về nội dung này. Trong đó, cần quan tâm tới việc sửa đổi một số nội dung triển khai chi tiết về tổ chức CQĐT tại Nghị định số 33/2020/NĐ-CP theo hướng thống nhất với quy định tại Nghị quyết 98/2023/QH15 ngày 24 tháng 6 năm 2023 của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh trên cơ sở Nghị quyết số 31-NQ/TW ngày 30 tháng 12 năm 2022 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

5. Kết luận

Chế định chủ tịch UBND phường trong CQĐT là một bộ phận quan trọng, cấu thành nên hệ thống pháp luật quy định về chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay. Với

tổ chức CQĐT theo hướng phân cấp, phân quyền, chuyên nghiệp và hiệu quả thì hoàn thiện cơ chế pháp lý để cho các hoạt động của người đứng đầu UBND phường được diễn ra một cách chính xác, kịp thời, linh hoạt nhằm đáp ứng yêu cầu bối cảnh mới là một nhiệm vụ bức thiết. Có thể thấy hoàn thiện các chế định pháp luật là một công tác khó khăn và lâu dài, cần phải có quá trình nghiên cứu sâu sắc về lý luận và đúc kết từ kinh nghiệm thực tiễn; việc nghiên cứu và đề xuất hệ thống giải pháp khoa học nhằm hoàn thiện chế định chủ tịch phường nói riêng và pháp luật về chính quyền đô thị nói chung sẽ góp phần vào sự phát triển kinh tế - xã hội của Thành phố Hồ Chí Minh và cả nước trong thời gian tới.

Tài liệu tham khảo

- Bộ Chính trị (2022). *Nghị quyết số 31-NQ/TW 30/12/2022 về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*.
- Bộ trưởng Bộ Nội vụ (2004). *Quyết định số 04/2004/QĐ-BNV ngày 16 tháng 01 năm 2004 của về việc ban hành quy định chuẩn chức danh cụ thể đối với cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn*.
- Chính phủ (2020). *Nghị định số 138/2020/NĐ-CP ngày 27 tháng 11 năm 2020 quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức*.
- Chính phủ (2023). *Nghị định số 33/2023/NĐ-CP ngày 10 tháng 6 năm 2023 quy định về CBCC cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố*.
- Cục Thống kê Thành phố Hồ Chí Minh (2021). *Niên giám thống kê năm 2021*.
- Cục Thống kê Thành phố Hồ Chí Minh (2023). *Báo cáo số 783/BC-CTK ngày 28 tháng 12 năm 2023 về tình hình kinh tế - xã hội quý IV và năm 2023*.
- Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015). *Luật Tổ chức Chính quyền địa phương số 77/2015/QH13 ngày 19 tháng 06 năm 2015*.
- Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015). *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính quyền địa phương số 77/2015/QH13*.
- Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2008). *Luật Cán bộ, công chức số 22/2008/QH ngày 13 tháng 11 năm 2008*.
- Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2019). *Luật sửa đổi một số điều của Luật Cán bộ, công chức số 22/2008/QH và Luật Viên chức số 58/2010/QH12*.
- Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2020). *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 63/2020/QH14 ngày 18 tháng 06 năm 2020*.
- Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2020). *Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16 tháng 11 năm 2020 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh*.
- Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2023). *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.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2020). *Nghị quyết số 1111/NQ-UBTVQH14 ngày 9/12/2020 về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã và thành lập thành phố Thủ Đức thuộc Thành phố Hồ Chí Minh.*

Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh (2022). *Báo cáo của Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh Kết quả thực hiện Nghị quyết số 131/2020/QH14 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh, ngày 25/8/2022.*

