

HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC CẤP XÃ Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

*Nguyễn Đặng Phương Truyền**

Tóm tắt: Cán bộ, công chức cấp xã có vị trí, vai trò quan trọng trong thực hiện các nhiệm vụ ở địa phương. Hiện nay, quy định của pháp luật về cán bộ, công chức cấp xã đã được ban hành và từng bước hoàn thiện. Tuy nhiên, các quy định này vẫn còn những hạn chế, bất cập nhất định, ảnh hưởng đến việc xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã. Trên cơ sở nhận diện và phân tích những hạn chế, bất cập, bài viết đề xuất một số kiến nghị tiếp tục hoàn thiện các quy định của pháp luật về đội ngũ này.

Abstract: Cadres, civil servants at the commune level play an important role in materializing local objectives. Currently, the law on commune-level cadres, civil servants has been enacted and progressively strengthened. However, a number of limitations and shortcomings remain, affecting the process of fostering and developing a body of commune-level cadres, civil servants. On the basis of identification and analysis of such shortcomings, the article makes proposals for legal improvement on this matter.

1. Những bất cập của pháp luật về cán bộ, công chức cấp xã ở nước ta hiện nay

Thứ nhất, quy định chức vụ cán bộ cấp xã và chức danh công chức cấp xã

Trong đội ngũ nhân sự cấp xã¹ hiện nay, cán bộ cấp xã được xác định là người “*được bầu cử giữ chức vụ theo nhiệm kỳ trong Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Bí thư, Phó Bí thư Đảng ủy, người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội*”². Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019)³ quy định cán bộ cấp xã có các chức vụ sau: Bí thư, Phó Bí thư Đảng ủy; Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân

dân (HĐND); Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND); Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Bí thư Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh; Chủ tịch Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam; Chủ tịch Hội Nông dân Việt Nam (áp dụng đối với xã, phường, thị trấn có hoạt động nông, lâm, ngư, diêm nghiệp và có tổ chức Hội Nông dân Việt Nam); Chủ tịch Hội Cựu chiến binh Việt Nam⁴.

Như vậy, Luật Cán bộ, công chức đã liệt kê cụ thể các chức vụ cán bộ cấp xã. Tuy nhiên, hiện nay việc thực hiện chính quyền đô thị ở thành phố Hồ Chí Minh và thí điểm thực hiện chính quyền đô thị tại thành phố Đà Nẵng, thành phố Hà Nội dẫn đến việc quy định liệt kê các chức vụ cán bộ cấp xã như trên là chưa đảm bảo sự thống nhất. Bởi lẽ tại thành phố Hồ Chí Minh, triển khai thực hiện chính quyền đô thị theo

* ThS., Phân viện Học viện Hành chính quốc gia tại Tp. Hồ Chí Minh.

¹ Đội ngũ nhân sự cấp xã hiện nay bao gồm: Cán bộ cấp xã; công chức cấp xã và những người hoạt động không chuyên trách cấp xã.

² Khoản 3 Điều 4 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

³ Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức năm 2019.

⁴ Xem: Khoản 2 Điều 61 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung 2019).

Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2020 về tổ chức chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh, thì Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND phường tại các phường của thành phố Hồ Chí Minh được xác định là “*công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý*”⁵. Ngoài ra, việc thi điểm chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội theo Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27/11/2019 của Quốc hội, hoặc việc thi điểm chính quyền đô thị tại thành phố Đà Nẵng hiện nay theo Nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19/6/2020 của Quốc hội thì Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường cũng được xác định là “*công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý của UBND phường*”⁶. Thực tế, Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND phường ở các phường thuộc các địa phương này là công chức vì Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND phường do Chủ tịch UBND quận bổ nhiệm. Mặt khác, xuất phát từ nguyên tắc Đảng lãnh đạo thông qua công tác cán bộ nên Chủ tịch UBND phường thường là Bí thư Đảng ủy phường hoặc Phó Bí thư Đảng ủy phường. Điều này dẫn đến việc xác định trường hợp này là cán bộ hay công chức cũng là điều cần phải quan tâm. Bởi lẽ, Bí thư Đảng ủy phường hoặc Phó Bí thư Đảng ủy phường là cán bộ cấp xã, nhưng Chủ tịch UBND phường trong trường hợp này là công chức. Do đó, Luật Cán bộ, công chức và các văn bản quy phạm pháp luật liên quan cần có quy định, hướng dẫn để đảm bảo sự phù hợp, thống nhất.

Đối với công chức cấp xã, Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm

2019) và các văn bản hướng dẫn thi hành hiện nay quy định công chức cấp tỉnh, cấp huyện gắn với “*tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh tương ứng với vị trí việc làm*”, còn công chức cấp xã được “*tuyển dụng giữ một chức danh chuyên môn, nghiệp vụ thuộc huộc UBND cấp xã*”. Theo đó, Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) liệt kê công chức cấp xã gồm 07 chức danh: Trưởng Công an (áp dụng đối với xã, thị trấn chưa tổ chức công an chính quy theo quy định của Luật Công an nhân dân năm 2018); Chỉ huy trưởng Quân sự; Văn phòng - thống kê; Địa chính - xây dựng - đô thị và môi trường (đối với phường, thị trấn) hoặc địa chính - nông nghiệp - xây dựng và môi trường (đối với xã); Tài chính - kế toán; Tư pháp - hộ tịch; Văn hóa - xã hội⁷. Các chức danh này cũng được nhắc đến trong các luật, nghị định, thông tư có liên quan. Tuy nhiên, thực tế việc liệt kê các chức danh công chức cấp xã chưa thống nhất trong các văn bản quy phạm pháp luật. Cụ thể, Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và các nghị định, thông tư hướng dẫn thi hành⁸ xác định chức danh “Chỉ huy trưởng Quân sự”, nhưng Luật Dân quân tự vệ năm 2019 và các nghị định, thông tư hướng dẫn thi hành⁹ xác định chức danh

⁵ Điều 61 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

⁸ Ví dụ như: Nghị định số 112/2011/NĐ-CP ngày 05/12/2011 của Chính phủ về công chức xã, phường, thị trấn; Nghị định số 34/2019/NĐ-CP ngày 24/4/2019 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số quy định về cán bộ, công chức cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố.

⁹ Ví dụ như: Nghị định số 72/2020/NĐ-CP ngày 30/6/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Dân quân tự vệ về tổ chức xây dựng lực lượng và chế độ, chính sách đối với Dân quân tự

⁵ Khoản 1 Điều 8 Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2020.

⁶ Khoản 1 Điều 6 Nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19/6/2020; khoản 1 Điều 6 Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27/11/2019.

“Chỉ huy trưởng Ban chỉ huy quân sự”. Thiết nghĩ đây là tên của chức danh công chức cấp xã nên cần phải được quy định thống nhất trong tất cả các văn bản quy phạm pháp luật.

Bên cạnh đó, hiện nay việc quy định tên chức danh “Địa chính - xây dựng - đô thị và môi trường (đối với phường, thị trấn) hoặc Địa chính - nông nghiệp - xây dựng và môi trường (đối với xã)” theo quan điểm tác giả là quá dài. Tên chức danh công chức cấp xã cần quy định ngắn gọn, không nhất thiết liệt kê các lĩnh vực mà công chức phụ trách.

Ngoài ra, hiện nay cách viết hoa tên các chức danh công chức cấp xã trong các văn bản quy phạm pháp luật chưa đảm bảo tính thống nhất. Đơn cử như chức danh công chức “Tư pháp - hộ tịch” trong Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và Luật Hộ tịch năm 2014 viết hoa không giống nhau.

Thứ hai, quy định số lượng cán bộ cấp xã, số lượng công chức cấp xã

Hiện nay, Chính phủ quy định khung số lượng cán bộ, công chức cấp xã tương ứng với loại đơn vị hành chính cấp xã. Theo đó, đơn vị hành chính cấp xã loại 1: Tối đa 23 người; Loại 2: Tối đa 21 người; Loại 3: Tối đa 19 người¹⁰. Trên cơ sở quy định khung

vệ; Thông tư số 29/2020/TT-BQP ngày 10/3/2020 của Bộ Quốc phòng quy định mối quan hệ công tác của Ban chỉ huy quân sự xã, phường, thị trấn và Ban chỉ huy quân sự cơ quan, tổ chức; chức trách, nhiệm vụ, mối quan hệ công tác của các chức vụ chỉ huy Dân quân tự vệ; Thông tư số 13/2019/TT-BNV ngày 06/11/2019 của Bộ Nội vụ về hướng dẫn một số quy định về cán bộ, công chức cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố.

¹⁰ Khoản 1 Điều 2 Nghị định số 34/2019/NĐ-CP ngày 24/4/2019 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số quy định về cán bộ, công chức cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố.

này, UBND cấp tỉnh quyết định bố trí số lượng cán bộ, công chức cấp xã bằng hoặc thấp hơn quy định trên, bảo đảm đúng với chức danh theo quy định và phù hợp với tình hình thực tế của địa phương. Tuy nhiên, thực tế cho thấy hiện nay, cấp xã có 11 chức vụ cán bộ cấp xã¹¹ (có từ 11 đến 12 người làm việc); có 07 chức danh công chức cấp xã (có từ 8 đến 11 người làm việc (trong đó có Trưởng Công an và Chỉ huy trưởng quân sự). Như vậy, số công chức cấp xã không nhiều và ít hơn số lượng cán bộ cấp xã. Trong khi đó, các chức danh công chức cấp xã (trừ Trưởng Công an và Chỉ huy trưởng quân sự, chỉ còn lại 05 chức danh) đều phải thực hiện nhiệm vụ tham mưu đa ngành, đa lĩnh vực cho UBND cấp xã trong thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước thuộc chức năng, nhiệm vụ của chính quyền cấp xã trên tất cả các lĩnh vực. Chính quyền cấp xã là cấp gần dân và trực tiếp giải quyết tất cả các vấn đề liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân ở địa phương. Vì vậy, khối lượng công việc của công chức cấp xã đảm nhận là khá lớn. Tuy nhiên, chính quy định này dẫn đến thực tế hiện nay số lượng công chức cấp xã quá ít so với số lượng cán bộ cấp xã, điều này ảnh hưởng không nhỏ đến việc thực hiện các nhiệm vụ của công chức cấp xã.

Thứ ba, quy định tiêu chuẩn của cán bộ, công chức cấp xã

Trước đây, khi chưa ban hành Luật Cán bộ, công chức thì tiêu chuẩn của cán bộ, công chức cấp xã được quy định thống nhất theo Quyết định số 04/2004/QĐ-BNV ngày 16/01/2004 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về việc ban hành tiêu chuẩn cụ thể đối với cán

¹¹ Xem: Khoản 2 Điều 61 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung 2019).

bộ, công chức xã, phường, thị trấn. Sau đó, Bộ Nội vụ ban hành Thông tư số 06/2012/TT-BNV ngày 30/10/2012 bãi bỏ quy định đối với công chức cấp xã tại Quyết định số 04/2004/QĐ-BNV. Ngày 06/11/2019, Bộ Nội vụ tiếp tục ban hành Thông tư số 13/2019/TT-BNV bãi bỏ Thông tư số 06/2012/TT-BNV. Như vậy, hiện nay, tiêu chuẩn của cán bộ cấp xã vẫn thực hiện theo Quyết định số 04/2004/QĐ-BNV và tiêu chuẩn công chức cấp xã thực hiện theo quy định của Thông tư số 13/2019/TT-BNV.

Tuy nhiên, quy định về tiêu chuẩn cán bộ, công chức cấp xã hiện nay vẫn còn những bất cập, đặc biệt Quyết định số 04/2004/QĐ-BNV quy định tiêu chuẩn chuyên môn, nghiệp vụ đối với cán bộ cấp xã, nhất là đối với các chức danh Bí thư, Phó Bí thư Đảng uỷ; Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND; Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND cấp xã thấp hơn so với quy định hiện hành về tiêu chuẩn công chức cấp xã. Thiết nghĩ các chức danh cán bộ cấp xã (thuộc khối Đảng và chính quyền) là các chức danh lãnh đạo, điều hành hoạt động của Đảng uỷ, HĐND, UBND cấp xã. Do đó, người đảm nhận các chức danh này phải có tiêu chuẩn cao hơn công chức cấp xã mới đảm bảo sự phù hợp.

Bên cạnh đó, Luật Hộ tịch năm 2014 quy định công chức Tư pháp - hộ tịch cấp xã “có trình độ từ trung cấp luật trở lên và đã được bồi dưỡng nghiệp vụ hộ tịch”¹². Tuy nhiên, Thông tư số 13/2019/TT-BNV quy định chung công chức cấp xã có “trình độ chuyên môn nghiệp vụ tốt nghiệp đại học trở lên của ngành đào tạo phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ của từng chức danh công chức cấp

xã”¹³. Chính vì vậy, trong quá trình thực hiện Bộ Tư pháp có ý kiến đề nghị xem xét, xử lý nội dung cho phù hợp với Luật Hộ tịch liên quan đến tiêu chuẩn trình độ chuyên môn của chức danh công chức Tư pháp - hộ tịch. Do đó, ngày 24/5/2021, Bộ Nội vụ có ý kiến gửi UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, trong đó “*đề nghị UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chỉ đạo các cơ quan chuyên môn áp dụng tiêu chuẩn trình độ chuyên môn, nghiệp vụ đối với chức danh công chức Tư pháp - hộ tịch ở cấp xã theo quy định tại điểm a, khoản 2, Điều 72 Luật Hộ tịch năm 2014, cụ thể: “Có trình độ từ trung cấp luật trở lên và đã được bồi dưỡng nghiệp vụ hộ tịch”*”¹⁴. Tuy nhiên, bất cập này cần phải được sửa đổi thống nhất bằng văn bản quy phạm pháp luật chứ không thể thực hiện bằng công văn hành chính.

Theo quan điểm của tác giả, việc quy định công chức cấp xã trong đó có công chức Tư pháp - hộ tịch phải có trình độ đại học trở lên trong bối cảnh hiện nay là điều cần thiết. Hơn thế nữa, Thông tư số 13/2019/TT-BNV cũng đã quy định: “*Đối với công chức đã tuyển dụng trước khi Thông tư này có hiệu lực thi hành mà chưa đạt đủ tiêu chuẩn theo quy định tại khoản 1 Điều này thì trong thời hạn 05 năm kể từ ngày Thông tư này có hiệu lực thi hành phải đáp ứng đủ theo quy định*”¹⁵. Quy định này vừa đảm bảo giải quyết thực tế về trình độ chuyên môn hiện tại của công chức cấp xã và định hướng cho việc phải học tập nâng

¹² Điểm a khoản 2 Điều 72 Luật Hộ tịch năm 2014.

¹³ Điểm c khoản 1 Điều 1 Thông tư số 13/2019/TT-BNV.

¹⁴ Công văn số 2363/BNV-CQĐP ngày 24/5/2021 của Bộ Nội vụ.

¹⁵ Khoản 3 Điều 1 Thông tư số 13/2019/TT-BNV.

cao trình độ chuyên môn của công chức cấp xã đáp ứng yêu cầu.

Thứ tư, quy định chức trách, nhiệm vụ của cán bộ, công chức cấp xã

Hiện nay, chức trách, nhiệm vụ cán bộ cấp xã trong Quyết định số 04/2004/QĐ-BNV có nhiều điểm không phù hợp với các quy định hiện hành của pháp luật và quy định của cơ quan trung ương các tổ chức chính trị - xã hội. Ví dụ như quy định một trong các nhiệm vụ của Chủ tịch UBND cấp xã là “*thực hiện việc bố trí sử dụng, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức cơ sở theo sự phân cấp quản lý*”¹⁶ hay “*đình chỉ hoặc bãi bỏ quy định trái pháp luật của trường thôn và tổ dân phố*”¹⁷ chưa phù hợp với Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và các quy định của pháp luật có liên quan. Bởi lẽ, hiện nay, Chủ tịch UBND cấp xã không có thẩm quyền và cũng không được phân cấp kỷ luật cán bộ, công chức cấp xã mà thẩm quyền này thuộc về các chủ thể của cấp huyện (Thẩm quyền kỷ luật cán bộ cấp xã là cấp có thẩm quyền phê chuẩn, quyết định phê duyệt kết quả bầu cử chức danh cán bộ cấp xã. Đối với công chức cấp xã, Chủ tịch UBND cấp huyện tiến hành xử lý kỷ luật và quyết định hình thức kỷ luật)¹⁸.

Đối với công chức cấp xã, chức trách, nhiệm vụ của công chức cấp xã được quy định cụ thể trong Thông tư số 13/2019/TT-BNV. So với quy định của Thông tư số 06/2012/TT-BNV thì Thông tư số 13/2019/TT-BNV đã có sự điều chỉnh, bổ sung nhiệm vụ các chức danh công chức

cấp xã. Nếu như trước đây nhiệm vụ tham mưu, giúp UBND cấp xã tổ chức thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã trong các lĩnh vực: Tín ngưỡng, tôn giáo, dân tộc và thanh niên là nhiệm vụ của công chức Văn phòng – thống kê¹⁹ thì hiện nay theo Thông tư số 13/2019/TT-BNV, nhiệm vụ này được giao cho công chức Văn hoá – xã hội²⁰. Công chức Văn hoá - xã hội cũng được bổ sung nhiệm vụ tham mưu giúp Ủy ban nhân dân cấp xã tổ chức thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã trong các lĩnh vực gia đình, trẻ em²¹ trước đây Thông tư số 06/2012/TT-BNV không đề cập đến việc giao nhiệm vụ này cho cụ thể chức danh công chức cấp xã nào. Tuy nhiên, hiện nay, quy định nhiệm vụ của các chức danh công chức cấp xã tại Thông tư số 13/2019/TT-BNV cũng có những vấn đề cần xem xét hoàn thiện như việc quy định nhiệm vụ tham mưu giúp UBND cấp xã tổ chức thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã trong các lĩnh vực y tế là nhiệm vụ của công chức Văn hoá - xã hội. Theo quan điểm của tác giả, nhiệm vụ này nên giao cho công chức Văn phòng - thống kê sẽ đảm bảo sự thống nhất với quy định của cấp huyện.

Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành không quy định cụ thể chức danh công chức cấp xã nào trong số các chức danh công chức cấp xã có nhiệm vụ tham mưu giúp UBND cấp xã thực hiện quản lý nhà nước trong lĩnh vực phòng chống tham nhũng. Mặc dù, Thông tư số 13/2019/TT-BNV đều quy định

¹⁶ Khoản 2 Điều 8 Quyết định số 04/2004/QĐ-BNV.

¹⁷ Khoản 2 Điều 8 Quyết định số 04/2004/QĐ-BNV.

¹⁸ Việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức cấp xã hiện nay thực hiện theo quy định của Nghị định số 112/2020/NĐ-CP ngày 18/9/2020.

¹⁹ Xem: Khoản 1 Điều 5 Thông tư số 06/2012/TT-BNV.

²⁰ Xem điểm a khoản 7 Điều 2 Thông tư số 13/2019/TT-BNV.

²¹ Xem điểm a khoản 7 Điều 2 Thông tư số 13/2019/TT-BNV.

tất cả các chức danh công chức đều có nhiệm vụ: “*Thực hiện các nhiệm vụ khác theo quy định của pháp luật chuyên ngành và do Chủ tịch UBND cấp xã giao*”. Tuy nhiên, các quy định pháp luật chuyên ngành vẫn không có quy định về những vấn đề này. Do đó, quy định này sẽ gây ra khó khăn trong việc chỉ đạo, phân công nhiệm vụ cho công chức cấp xã.

Thứ năm, quy định xét chuyển công chức cấp xã thành công chức cấp huyện, cấp tỉnh

Hiện nay, quy định xét chuyển công chức cấp xã thành công chức cấp huyện, cấp tỉnh được pháp luật đề cập đến bằng quy định tiếp nhận cán bộ, công chức cấp xã vào làm công chức. Theo đó, cán bộ, công chức cấp xã là một trong những đối tượng được xem xét tiếp nhận vào làm công chức²².

Theo quy định, cán bộ, công chức cấp xã được xem xét tiếp nhận vào làm công chức phải đáp ứng các quy định sau: Đáp ứng đủ điều kiện đăng ký dự tuyển công chức quy định tại khoản 1 Điều 36 Luật Cán bộ, công chức, không trong thời hạn xử lý kỷ luật, không trong thời gian thực hiện các quy định liên quan đến kỷ luật quy định tại Điều 82 của Luật Cán bộ, công chức được sửa đổi, bổ sung tại khoản 17 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức; phải có đủ 05 năm công tác trở lên làm công việc có yêu cầu trình độ đào tạo chuyên môn phù hợp với vị trí việc làm của công chức cấp huyện, cấp tỉnh. Theo quan điểm tác giả, việc quy định điều kiện cán bộ, công chức cấp xã phải có đủ 05 năm

công tác trở lên mới được xem xét tiếp nhận vào công chức cấp huyện, cấp tỉnh cũng chưa thật sự phù hợp. Bởi lẽ, công chức cấp huyện, cấp tỉnh lại có thể chuyển công tác bất cứ thời điểm nào (lẽ dĩ nhiên phải sau thời gian tập sự theo quy định).

Đồng thời, để được tiếp nhận vào làm công chức thì cán bộ, công chức cấp xã phải trải qua việc kiểm tra, sát hạch của Hội đồng kiểm tra, sát hạch. Tuy nhiên, việc quy định cán bộ, công chức cấp xã cũng giống như các trường hợp khác là đối tượng được xem xét tiếp nhận vào công chức là chưa thực sự phù hợp, thể hiện quy định “phân biệt” giữa cán bộ, công chức cấp xã với công chức cấp huyện và quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng sát hạch cũng chưa thật sự phù hợp.

2. Một số kiến nghị

Để tiếp tục hoàn thiện các quy định của pháp luật về cán bộ, công chức cấp xã, tác giả có một số kiến nghị sau:

Thứ nhất, sửa đổi khái niệm cán bộ cấp xã và công chức cấp xã trong Luật Cán bộ, công chức

Việc sửa đổi này là cơ sở để xác định các chức vụ cán bộ cấp xã và chức danh công chức cấp xã. Theo quy định hiện hành, ở cấp xã có 11 chức vụ cán bộ cấp xã gồm: 02 chức danh lãnh đạo Đảng ủy; 02 chức danh lãnh đạo HĐND; 02 chức danh lãnh đạo UBND; 05 chức danh lãnh đạo các tổ chức chính trị - xã hội cấp xã. Các tổ chức chính trị - xã hội cấp xã có vai trò quan trọng trong hoạt động của hệ thống chính trị cấp xã. Tuy nhiên, theo quan điểm của tác giả, xét về tính chất đặc thù công việc, không cần thiết phải quy định người đứng đầu tất cả các tổ chức chính trị - xã hội cấp xã là cán bộ cấp xã. Theo đó, có thể nghiên

²² Điểm b khoản 1 Điều 18 Nghị định số 138/2020/NĐ-CP ngày 27/11/2020 của Chính phủ về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức.

cứ quy định đây là chức danh “những người hoạt động không chuyên trách cấp xã” nằm trong tổng số lượng người hoạt động không chuyên trách cấp xã. Đồng thời, không liệt kê chức vụ Bí thư, Phó Bí thư Đảng ủy trong khái niệm mà thay vào đó nên quy định “*giữ chức vụ theo nhiệm kỳ trong Thường trực Đảng ủy*”. Vì thực tế quy định hiện hành của Đảng đã xác định Thường trực Đảng ủy cấp xã gồm Bí thư và các Phó Bí thư, hơn nữa, Luật Cán bộ, công chức cũng đã có điều khoản liệt kê cụ thể các chức vụ cán bộ cấp xã. Do đó, khi đưa ra quy định định nghĩa về cán bộ cấp xã không nên lại tiếp tục theo cách liệt kê.

Tác giả kiến nghị sửa đổi bổ sung khoản 3, Điều 4 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) như sau: “*Cán bộ xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã) là công dân Việt Nam, được bầu cử giữ chức vụ theo nhiệm kỳ trong Thường trực Đảng ủy, Thường trực HĐND, UBND; công chức cấp xã là công dân Việt Nam được tuyển dụng giữ một chức danh chuyên môn, nghiệp vụ thuộc UBND cấp xã, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước*”.

Thứ hai, bổ sung quy định về chức vụ cán bộ cấp xã và quy định chức danh công chức cấp xã gắn với các địa phương triển khai mô hình chính quyền đô thị

Đối với cán bộ cấp xã, khi liệt kê các chức vụ cán bộ cấp xã, cần lưu ý thực tế triển khai chính quyền đô thị và việc thi điểm chính quyền đô thị ở một số địa phương. Do đó, tác giả kiến nghị sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 61 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) khi liệt kê các chức vụ cán bộ cấp xã. Theo đó việc liệt kê chức vụ cán bộ cấp xã đối

với chức vụ Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cần bổ sung quy định “*trừ các phường thực hiện hoặc thí điểm thực hiện chính quyền đô thị theo Nghị quyết của Quốc hội*” (bởi lẽ các chức vụ này là công chức không phải cán bộ). Đồng thời, khi ban hành Nghị định hướng dẫn thi hành các Nghị quyết của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị ở các địa phương, Chính phủ cũng cần quy định rõ trường hợp Chủ tịch UBND phường (đồng thời là Bí thư Đảng ủy phường hoặc Phó Bí thư Đảng ủy phường) là công chức hay cán bộ để đảm bảo sự thống nhất của quy định phân định cán bộ cấp xã và công chức cấp xã.

Đối với công chức cấp xã, Luật Cán bộ, công chức và các nghị định, thông tư hướng dẫn thi hành cần xác định, sử dụng chính xác tên chức danh này. Ví dụ, cần sử dụng thống nhất tên chức danh “Chi huy trưởng Ban chỉ huy quân sự” như cách xác định của Luật Dân quân tự vệ và các văn bản hướng dẫn thi hành của Bộ Quốc phòng. Ngoài ra, đối với chức danh Trưởng công an, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức đã quy định: “*Trưởng Công an (áp dụng đối với xã, thị trấn chưa tổ chức công an chính quy theo quy định của Luật Công an nhân dân số 37/2018/QH14)*”; có nghĩa rằng chỉ có Trưởng công an ở các xã, thị trấn chưa tổ chức công an chính quy mới là công chức cấp xã, điều này là phù hợp vì Trưởng công an ở nơi đã bố trí công an chính quy không phải là công chức mà là Công an nhân dân. Tuy nhiên, theo lộ trình Chính phủ xác định “*hoàn thành việc tổ chức Công an xã chính quy ở các xã, thị trấn trọng điểm, phức tạp về an ninh, trật tự trước ngày 30 tháng 6 năm 2021; các xã, thị trấn còn lại trong toàn quốc hoàn thành việc tổ chức Công an*

xã chính quy trước ngày 30 tháng 6 năm 2022”²³. Do đó, đến ngày 30/6/2022, 100% các xã, thị trấn cũng sẽ bố trí công an chính quy nên khi sửa đổi, bổ sung các chức danh công chức cấp xã cũng cần xem xét bỏ chức danh Trưởng công an ra khỏi các chức danh công chức cấp xã.

Bên cạnh đó, tác giả kiến nghị nên nghiên cứu bổ sung thêm chức danh công chức “*Công nghệ thông tin*” cho cấp xã vì trong bối cảnh đẩy mạnh thực hiện quá trình xây dựng chính quyền điện tử, chính quyền số hiện nay thì cấp xã cần chức danh công chức chuyên trách để tham mưu giúp UBND cấp xã thực hiện các nội dung liên quan ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số... Điều này góp phần thúc đẩy quá trình chuyển đổi số ở cấp xã. Việc này cũng không làm tăng biên chế cấp xã, bởi lẽ, như đã đề xuất ở trên, giảm các chức vụ cán bộ chuyên trách là lãnh đạo của các tổ chức chính trị - xã hội để tăng số lượng chức danh công chức cấp xã.

Ngoài ra, đối với các chức danh công chức khác của cấp xã, cần nghiên cứu quy định tên các chức danh cần đảm bảo sự ngắn gọn, thống nhất. Theo quan điểm của tác giả, không nhất thiết đặt tên chức danh công chức cấp xã theo cách liệt kê lĩnh vực công chức đảm nhận. Do đó, có thể xem xét quy định tên một số chức danh như sau: Ví dụ công chức Văn phòng (thay cho chức danh công chức Văn phòng – thống kê); chức danh công chức Địa chính (thay cho công chức Địa chính - xây dựng - đô thị và môi trường) để đảm bảo ngắn gọn hơn...

Thứ ba, sửa đổi quy định về tiêu chuẩn của cán bộ, công chức cấp xã đáp ứng yêu cầu trong giai đoạn mới

Đối với cán bộ cấp xã, tác giả kiến nghị sớm ban hành quy định mới về tiêu chuẩn của cán bộ cấp xã thay thế quy định trong Quyết định số 04/2004/QĐ-BNV ngày 16/01/2004. Thiết nghĩ, trình độ chuyên môn của các chức vụ cán bộ cấp xã thuộc Đảng uỷ, HĐND và UBND cấp xã phải bằng hoặc cao hơn trình độ chuyên môn của các chức danh công chức cấp xã. Do đó, cần quy định các chức vụ cán bộ cấp xã phải có trình độ chuyên môn từ đại học trở lên. Điều này hoàn toàn phù hợp với tinh thần Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 19/5/2018 của Hội nghị lần thứ 7, Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khóa XII về tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược đầy đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ²⁴.

Đối với công chức cấp xã, cần rà soát các quy định của pháp luật chuyên ngành liên quan đến công chức cấp xã để quy định thống nhất tiêu chuẩn công chức cấp xã. Cụ thể, đối với trường hợp chức danh công chức Tư pháp - hộ tịch, tác giả kiến nghị sửa đổi quy định tại điểm a khoản 2 Điều 72 Luật Hộ tịch năm 2014. Theo đó, Luật cần quy định tiêu chuẩn của chức danh công chức Tư pháp - hộ tịch là phải có trình độ đại học trở lên. Hoặc, có thể bãi bỏ quy định này vì các quy định về công chức cấp xã đã có quy định về trình độ chuyên môn của công chức cấp xã, do đó, không nhất thiết Luật Hộ tịch phải quy định lại vấn đề này.

²³ Khoản 3 Điều 6 Nghị định số 42/2021/NĐ-CP ngày 31/3/2021 của Chính phủ về quy định việc xây dựng Công an xã, thị trấn chính quy.

²⁴ Nghị quyết cũng đề ra mục tiêu đến năm 2030: “*Đối với cán bộ chuyên trách cấp xã: 100% có trình độ cao đẳng, đại học và được chuẩn hoá về lý luận chính trị, chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ năng công tác*”.

Thứ tư, sửa đổi, bổ sung quy định về chức trách, nhiệm vụ của cán bộ, công chức cấp xã

Về chức trách, nhiệm vụ cán bộ cấp xã, tác giả kiến nghị sớm ban hành quy định mới về chức trách, nhiệm vụ của cán bộ cấp xã thay thế các quy định tại Quyết định số 04/2004/QĐ-BNV ngày 16/01/2004, trong đó cần bám sát các quy định hiện hành của pháp luật và quy định của Đảng.

Về chức trách, nhiệm vụ của công chức cấp xã, tác giả kiến nghị Bộ Nội vụ tiếp tục nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Thông tư số 13/2019/TT-BNV ngày 06/11/2019. Trong đó có thể xem xét điều chỉnh, bổ sung chức trách, nhiệm vụ của các chức danh công chức. Theo quan điểm tác giả, nên giao công chức Văn phòng - thống kê tham mưu giúp UBND cấp xã thực hiện chức năng, nhiệm vụ trong lĩnh vực y tế thay vì giao công chức Văn hoá - xã hội như hiện hành. Điều này đảm bảo sự thống nhất với quy định ở cấp huyện: “*Trường hợp không tổ chức riêng Phòng Y tế thì chức năng tham mưu, giúp UBND cấp huyện quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực y tế do Văn phòng HĐND và UBND thực hiện*”²⁵. Bên cạnh đó, cần có quy định cụ thể chức trách, nhiệm vụ của công chức cấp xã trong tham mưu giúp UBND cấp xã thực hiện quản lý nhà nước trên các lĩnh vực như: an toàn thực phẩm; phòng, chống tham nhũng. Theo đó, lĩnh vực an toàn thực phẩm có thể giao cho công chức Văn phòng - thống kê; lĩnh vực phòng, chống tham nhũng giao cho công chức Tư pháp - hộ tịch. Ngoài ra, tiếp tục nghiên cứu điều chỉnh một số nhiệm vụ cụ thể của công chức, ví dụ điều chỉnh lĩnh vực xây dựng chính quyền điện

tử và giao cho công chức “Công nghệ thông tin” (tác giả đề xuất bổ sung chức danh này ở phần trên).

Thứ năm, sửa đổi, bổ sung quy định xét chuyển cán bộ, công chức cấp xã thành công chức cấp huyện, cấp tỉnh

Quy định cán bộ, công chức cấp xã được xem xét tiếp nhận vào làm công chức cấp huyện, cấp tỉnh nên được quy định thành cán bộ, công chức cấp xã là đối tượng được xem xét chuyển thành công chức cấp huyện, cấp tỉnh. Quy định này nên tách biệt với các trường hợp được tiếp nhận vào làm công chức. Do đó, cần xem xét quy định điều kiện về đủ 05 năm công tác. Theo tác giả chỉ cần quy định công chức cấp xã có ít nhất 02 - 03 năm công tác là có thể xem xét chuyển thành công chức cấp huyện.

Bên cạnh đó, nên nghiên cứu sửa đổi thủ tục xét chuyển cán bộ, công chức cấp xã thành công chức cấp huyện, cấp tỉnh. Thay vì quy định Hội đồng kiểm tra, sát hạch: “*Kiểm tra về tiêu chuẩn, điều kiện, văn bằng, chứng chỉ, chứng nhận của người được đề nghị tiếp nhận theo yêu cầu của vị trí việc làm cần tuyển*”²⁶ nên quy định việc kiểm tra các tiêu chuẩn, điều kiện này cho cơ quan tham mưu về công tác quản lý cán bộ, công chức (Phòng Nội vụ; Ban Tổ chức huyện uỷ/quận uỷ ở cấp huyện) (Sở Nội vụ; Ban Tổ chức tỉnh uỷ/thành uỷ ở cấp tỉnh). Bởi lẽ, việc kiểm tra các tiêu chuẩn về văn bằng, chứng chỉ... do các cơ quan tham mưu quản lý cán bộ, công chức thực hiện là phù hợp còn Hội đồng kiểm tra sát hạch chỉ thực hiện kiểm tra về chuyên môn, nghiệp vụ thông qua việc phỏng vấn, sát hạch.

²⁵ Khoản 7 Điều 1 Nghị định số 108/2020/NĐ-CP.

²⁶ Điểm b khoản 4 Điều 18 Nghị định số 138/2020/NĐ-CP ngày 27/11/2020 của Chính phủ về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức.