

Cơ chế giám sát nội bộ đối với việc thực thi công vụ trong cơ quan hành chính nhà nước

TS. Trần Nghị -

Tổng biên tập Tạp chí Tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ

Bài viết đưa ra quan niệm, vai trò, ý nghĩa, phạm vi, nội dung, hình thức, hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát nội bộ và các yếu tố ảnh hưởng đến cơ chế giám sát nội bộ đối với việc thực thi công vụ trong cơ quan hành chính nhà nước.

1. Các khái niệm cơ bản

1.1. Khái niệm cơ chế

Thuật ngữ “cơ chế” có nguồn gốc từ tiếng Latinh “mécanism”, có nghĩa là phương thức, cách thức. “Mechanism” là khái niệm lúc ban đầu được dùng trong y học để nói đến cơ chế gây bệnh và cơ chế tác dụng của thuốc, sau đó thuật ngữ này được sử dụng trong lĩnh vực kỹ thuật để chỉ nguyên tắc vận hành của một loại máy móc nào đó. Về sau, khái niệm cơ chế được áp dụng vào lĩnh vực xã hội, như: cơ chế dân chủ, cơ chế bầu cử, cơ chế quản lý, cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước... Trong lĩnh vực xã hội, cơ chế được hiểu là phương thức liên hệ giữa các bộ phận, các yếu tố cấu thành hệ thống và nguyên tắc vận hành của hệ thống đó trong quá trình đi tới một mục tiêu nhất định. Từ điển Le Petit Larousse (1999) giảng nghĩa “mécanisme” là “cách thức hoạt động của một tập hợp các yếu tố phụ thuộc vào nhau”(1). Còn Từ điển Tiếng Việt giảng nghĩa “cơ chế” (gốc từ Hán - Việt) có nghĩa là “cách thức theo đó một quá trình thực hiện”(2). Theo cách giải thích của Từ điển tiếng Việt trong Từ điển vi tính Bamboo Alpha2 thì “cơ chế” là “cách thức tổ chức nội bộ và quy luật vận hành, biến hoá của một hiện tượng”(3).

Theo Từ điển vi tính Wikipedia, thì ở nước ta, từ “cơ chế” được dùng rộng rãi trong lĩnh vực quản lý từ khoảng cuối những năm 1970, khi Nhà nước ta bắt đầu chú ý nghiên cứu về quản lý và cải tiến quản lý kinh tế, khi đó khái niệm “cơ chế” được hiểu với nghĩa như là những quy định về quản lý, hay là cách thức quản lý.

Khái niệm “cơ chế” trong quan niệm của cả phương Đông và phương Tây đều được dùng với hàm ý chỉ hiện tượng ở trạng thái động chứ không phải ở trạng thái tĩnh. Đây cũng là một vấn đề có ý nghĩa nhận thức luận quan trọng khi nghiên cứu về cơ chế giải quyết khiếu nại quyết định kỷ luật.

1.2. Khái niệm giám sát

Trong Từ điển tiếng Việt, “giám sát” được hiểu là “sự theo dõi, xem xét làm đúng hoặc sai những điều đã quy định” hoặc được hiểu là “theo dõi và kiểm tra xem có thực hiện đúng những điều quy định không”. Cũng trong Từ điển tiếng Việt, theo nghĩa là

danh từ thì “giám sát” còn được hiểu “là chức quan thời phong kiến được giao trông nom, coi sóc một loại việc nhất định”.

Tuy cách diễn đạt và biểu hiện ý nghĩa của từ “giám sát” có một số nghĩa khác nhau như nêu trên, nhưng có một số đặc điểm chung sau đây:

Thứ nhất, “giám sát” luôn luôn gắn với một chủ thể nhất định, tức là phải trả lời được câu hỏi: ai (người hoặc tổ chức nào) có quyền thực hiện việc theo dõi, xem xét, kiểm tra và đưa ra những nhận định về một việc làm nào đó đã được thực hiện đúng hoặc sai những điều đã quy định. Đồng thời “giám sát” cũng luôn luôn gắn với một đối tượng cụ thể, tức là phải trả lời được câu hỏi: giám sát ai, giám sát việc gì. Điều này có ý nghĩa quan trọng ở chỗ, nó phân biệt giữa “giám sát” và “kiểm tra”. “Kiểm tra” thì chủ thể hoạt động và đối tượng chịu sự tác động của hoạt động đó có thể đồng nhất với nhau, đó là việc tự kiểm tra của chủ thể hoạt động. Nói một cách khác, chủ thể tự mình xem xét, đánh giá tình trạng tốt, xấu của công việc mình đang làm. Nhưng “giám sát” thì không thể tự mình giám sát hoạt động của chính mình. “Giám sát” là hoạt động của chủ thể ngoài hệ thống đối với đối tượng thuộc hệ thống khác, tức là giữa cơ quan giám sát và cơ quan chịu giám sát không nằm trong một hệ thống phụ thuộc nhau.

Thứ hai, “giám sát” phải được tiến hành trên cơ sở các quyền và nghĩa vụ của chủ thể giám sát và đối tượng chịu sự giám sát. “Giám sát” cũng phải được tiến hành trên những căn cứ nhất định, nếu như không có những quy định này thì không có cơ sở để chủ thể có quyền thực hiện việc giám sát, đưa ra những nhận định về hoạt động của đối tượng chịu sự giám sát.

Thứ ba, trong hoạt động giám sát, cả chủ thể giám sát, đối tượng bị giám sát và nội dung, tính chất hoạt động giám sát đều rất đa dạng. Từ giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước đến giám sát thi công một công trình, giám sát kỹ thuật, giám sát một trận thi đấu thể thao.v.v...

Hiểu theo nghĩa chung nhất, công tác giám sát là sự theo dõi, quan sát, xem xét hoạt động của các tổ chức có thẩm quyền mang tính chủ động, thường xuyên, liên tục và sẵn sàng tác động bằng các biện pháp tích cực để bắt buộc và hướng hoạt động của các tổ chức và cá nhân chịu sự giám sát thực hiện đúng những điều đã quy định.

Bài viết này đề cập đến loại hình giám sát mang tính chất quyền lực nhà nước: là loại hình giám sát được tiến hành bởi chủ thể là các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với một hay một số hệ thống các cơ quan nhà nước khác theo những nguyên tắc nhất định về sự phân công quyền lực nhà nước. Ở nước ta, đó là hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội đối với Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao; là hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp đối với các cơ quan nhà nước ở địa phương. Ngoài ra có thể kể thêm hoạt động giám sát của Tòa án đối với bộ máy nhà nước thông qua hoạt động xét xử. Các phương pháp, cách thức mà loại hình giám sát này áp dụng luôn luôn mang tính quyền lực nhà nước và nó trực tiếp mang lại những hậu quả có tính pháp lý.

1.3. Các chủ thể, hình thức và phạm vi của giám sát

a) Các chủ thể, hình thức và phạm vi của giám sát mang tính quyền lực nhà nước
Một là, giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân.

Về phạm vi giám sát: theo quy định của pháp luật hiện hành, Quốc hội thực hiện quyền kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong hoạt động và trong văn bản của Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Như vậy, Quốc hội chỉ theo dõi, kiểm tra, xem xét tính hợp hiến, hợp pháp trong nội dung các văn bản của các cơ quan nhà nước trực tiếp chịu sự giám sát của Quốc hội. Điều đó có ý nghĩa, Quốc hội không kiểm tra trực tiếp những hoạt động quản lý cụ thể của các cơ quan trên.

Như vậy, quyền giám sát tối cao của Quốc hội là quyền theo dõi, xem xét, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp đối với các văn bản và trong các hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao nhằm bảo đảm cho Hiến pháp, luật, các nghị quyết của Quốc hội được nghiêm chỉnh chấp hành.

Đối với giám sát của Hội đồng nhân dân, do vị trí của Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, cho nên mặc dù giám sát của Hội đồng nhân dân và giám sát của Quốc hội đều chung một tính chất là giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước, nhưng giám sát của Hội đồng nhân dân ở cấp độ thấp hơn và phạm vi hẹp hơn. Quyền giám sát của Hội đồng nhân dân là quyền theo dõi, xem xét, kiểm tra việc thi hành pháp luật và các nghị quyết của Hội đồng nhân dân đối với Ủy ban nhân dân và các cơ quan nhà nước khác ở địa phương nhằm bảo đảm cho các quy định của pháp luật và nghị quyết của Hội đồng nhân dân được thi hành nghiêm chỉnh trong địa bàn địa phương.

Hai là, giám sát bằng hình thức tài phán (các cơ quan tòa án).

Theo quy định hiện hành, Tòa án nhân dân các cấp, trong phạm vi chức năng của mình, có nhiệm vụ bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa, giám sát thông qua hoạt động xét xử nhằm bảo vệ tài sản của Nhà nước, của tập thể, bảo vệ tính mạng, tài sản, tự do, danh dự và nhân phẩm của công dân. Hoạt động giám sát của Tòa án nhân dân đối với hoạt động quản lý nhà nước khác với các loại giám sát, thanh tra ở chỗ: sự giám sát của Tòa án chỉ tiến hành thông qua hoạt động xét xử các vụ án hình sự, dân sự, lao động, kinh tế... Trong quá trình xét xử, bên cạnh việc xác định tội phạm, Tòa án nhân dân còn kiểm tra tính hợp pháp trong hành vi quản lý (bao gồm cả quyết định quản lý) của các cơ quan quản lý và người có chức vụ. Quyết định, bản án của Tòa án có thể được gửi cho thủ trưởng cơ quan, tổ chức hữu quan. Tòa hành chính trong cơ cấu tổ chức của ngành Tòa án là một loại hình kiểm tra, giám sát đối với hoạt động quản lý nhà nước.

Tòa hành chính thông qua việc xét xử hành chính cũng có tác dụng kiểm tra kết quả hoạt động hành chính như các loại hình kiểm tra hành chính đang tồn tại, song nó không phải là cơ quan quản lý nhà nước, do đó hoạt động phán xét các vụ kiện hành chính của Tòa hành chính không phải mang tính chất trực thuộc (cơ quan quản lý cấp trên kiểm tra cơ quan quản lý cấp dưới) mà hoạt động của Tòa hành chính độc lập, không nằm trong hệ thống cơ quan hành chính nhằm kiểm tra hoạt động của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong hoạt động chấp hành và điều hành.

Tòa hành chính có thẩm quyền phán quyết tính hợp pháp của quyết định hành chính và hành vi hành chính của các cơ quan, công chức nhà nước bị khiếu kiện (trừ các trường hợp theo quy định của Luật Khiếu nại và các văn bản hướng dẫn thi hành). Như vậy, giám sát của Tòa án là loại hình giám sát của hệ thống cơ quan độc lập thông qua trình tự tố tụng, được thực hiện thông qua việc xét xử các vụ án hình sự, dân sự, kinh tế, lao động, hành chính.

b) Các chủ thể, hình thức và phạm vi của giám sát không mang tính quyền lực nhà nước

Thứ nhất, giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Điều 25 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 quy định:

“1. Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là việc Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp trực tiếp hoặc đề nghị các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam theo dõi, xem xét, đánh giá, kiến nghị đối với hoạt động của cơ quan, tổ chức, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức, viên chức trong việc thực hiện chính sách, pháp luật.

2. Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam mang tính xã hội; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân, kịp thời phát hiện và kiến nghị xử lý sai phạm, khuyết điểm; kiến nghị sửa đổi, bổ sung chính sách, pháp luật; phát hiện, phổ biến những nhân tố mới, các điển hình tiên tiến và những mặt tích cực; phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, góp phần xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh.

3. Hoạt động giám sát được thực hiện theo nguyên tắc bảo đảm phát huy dân chủ, sự tham gia của Nhân dân, thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; xuất phát từ yêu cầu, nguyện vọng của Nhân dân; thực hiện công khai, minh bạch, không chông chéo; không làm cản trở hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân được giám sát”.

Những quy định trên đây cho thấy sự khác nhau cơ bản giữa hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc với giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân (cơ quan quyền lực nhà nước).

Thứ hai, Nhân dân giám sát Nhà nước.

Bản chất của Nhà nước ta là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân. Theo quy định tại Điều 2 Hiến pháp năm 2013: “1. Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. 2. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức”. Khoản 2, Điều 8 Hiến pháp năm 2013 quy định “Các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức phải tôn trọng Nhân dân, tận tụy phục vụ Nhân dân, liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của Nhân dân; kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền”. Do vậy, quyền giám sát của Nhân dân đối với Nhà nước là quyền giám sát của những người chủ của quyền lực nhà nước.

Quyền giám sát của Nhân dân đối với Nhà nước được thực hiện thông qua những hình thức sau:

Một là, quyền xem xét, đánh giá phẩm chất, năng lực của đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân. Những người này đều do Nhân dân bầu vào các cơ quan quyền lực nhà nước, đại diện cho ý chí và nguyện vọng của Nhân dân. Theo quy định, Nhân dân có quyền xem xét, đánh giá tư cách của các đại biểu có xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân hay không. Đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân có thể bị bãi nhiệm khi không còn sự tín nhiệm của Nhân dân.

Hai là, Nhân dân trực tiếp tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Quan điểm của Đảng ta trong hoạt động quản lý nhà nước là dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng. Thời gian qua, Chính phủ đã ban hành Quy chế dân chủ ở xã, phường, thị trấn; Quy chế dân chủ trong cơ quan, đơn vị; Quy chế dân chủ ở doanh nghiệp... Những quy chế này đã sáng tạo cơ sở pháp lý để Nhân dân được biết, được bàn trước khi cơ quan, tổ chức, đơn vị quyết định hoặc có những việc Nhân dân được tự quyết định và thực hiện. Đó chính là một yếu tố thể hiện quyền giám sát của Nhân dân đối với bộ máy nhà nước.

Ba là, thông qua việc thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo của công dân. Đây là một trong những quyền cơ bản của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp và Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo. Thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo chính là việc Nhân dân phát hiện ra những việc làm được cho là sai trái, những hành vi được cho là vi phạm pháp luật, thông qua trình tự, thủ tục do pháp luật quy định, đề nghị cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xem xét, giải quyết nhằm bảo vệ lợi ích Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Qua đó cũng góp phần bảo đảm cho bộ máy nhà nước hoạt động có hiệu quả, ngăn chặn và xử lý các trường hợp vi phạm pháp luật, góp phần làm trong sạch bộ máy nhà nước. Có thể nói, việc thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo là biểu hiện cao độ cho quyền làm chủ của Nhân dân, là một hình thức hữu hiệu để Nhân dân giám sát bộ máy nhà nước.

Bốn là, thông qua hoạt động của tổ chức thanh tra nhân dân. Đây là tổ chức do Nhân dân và tập thể những người lao động bầu ra ở xã, phường, thị trấn và các cơ quan, đơn vị sự nghiệp, các doanh nghiệp nhà nước. Thông qua tổ chức này, Nhân dân trực tiếp giám sát việc chấp hành luật trong phạm vi địa phương, cơ quan, tổ chức, đơn vị mình, giám sát hoạt động của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn và thủ trưởng cơ quan, đơn vị.

1.4. Công vụ và hoạt động thực thi công vụ

Trong các công trình nghiên cứu khoa học và trên các phương tiện thông tin đại chúng có nhiều quan niệm khác nhau về khái niệm “nền công vụ”. Ví dụ: từ điển Tiếng Việt năm 2004 của Viện Ngôn ngữ học xuất bản (Hoàng Phê chủ biên) đưa ra định nghĩa công vụ như sau: “công vụ”: việc công (dùng trong các từ thi hành công vụ; hộ chiếu công vụ; toa xe công vụ”. Theo Từ điển Bách khoa toàn thư mở Wikipedia thì công vụ “là một hoạt động do công chức nhân danh nhà nước thực hiện theo quy định của pháp luật và được pháp luật bảo vệ nhằm phục vụ lợi ích của nhân dân và xã hội”. Giáo trình công vụ, công chức do NXB Giáo dục, Hà Nội xuất bản năm 1997 cho rằng “công vụ là một loại lao động mang tính quyền lực và pháp lý được thực thi bởi đội ngũ công chức nhằm thực hiện các chính sách của nhà nước trong quá trình quản lý toàn diện các mặt của đời sống xã hội”. Theo tác giả Trần Anh Tuấn: “... công vụ chính là trách nhiệm của chủ thể nhân danh quyền lực công thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật”(4).

Căn cứ vào các cách tiếp cận khác nhau về công vụ, trong điều kiện ở Việt Nam hiện nay, thuật ngữ “công vụ” được hiểu: “là hoạt động mang tính quyền lực nhà nước do cán bộ, công chức tiến hành theo quy định của pháp luật nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, phục vụ lợi ích nhà nước, nhân dân và xã hội”(5). Tuy nhiên, trong điều kiện cụ thể ở Việt Nam, do đặc thù về thể chế chính trị nên công vụ còn bao gồm cả hoạt động thực hiện theo chức năng, nhiệm vụ của cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan của Đảng, tổ chức chính trị - xã hội. Cũng theo cách tiếp cận này, công vụ có một số tính chất và đặc thù sau: mục đích của công vụ là phục vụ lợi ích nhà nước, nhân dân và xã hội; chủ thể thực thi công vụ là cán bộ, công chức; công vụ được tiến hành theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được nhà nước giao và tuân theo pháp luật; hoạt động công vụ mang tính thường xuyên, chuyên nghiệp”.

Theo nghĩa rộng hơn, công vụ được hiểu và gọi theo cụm từ “nền công vụ”. Đó là khái niệm chỉ toàn bộ các yếu tố liên quan đến hoạt động công vụ. Theo nghĩa này, và với thực tiễn Việt Nam hiện nay thì nội dung của nền công vụ bao gồm các yếu tố cơ bản sau đây: thể chế công vụ (chủ yếu là hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về xây dựng nền công vụ; chế độ công vụ; phát triển đội ngũ cán bộ, công chức); hệ thống tổ chức quản lý đội ngũ cán bộ, công chức; công sở (nơi chủ yếu diễn ra các hoạt động, các hành vi công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức); đội ngũ cán bộ, công chức (chủ thể triển khai thực hiện hoạt động công vụ); chế độ, chính sách đối với đội ngũ cán bộ, công chức (bao hàm cả các điều kiện đảm bảo thực thi công vụ). Như vậy, nền công

vụ mang tính tổng hợp các bộ phận cấu thành, bao gồm thể chế, về đội ngũ, về tổ chức và những điều kiện để thực thi công vụ.

Hoạt động thực thi công vụ là hoạt động công quyền dựa trên cơ sở sử dụng quyền lực được nhà nước cho phép (quyền lực công). Hoạt động này được thực hiện bởi đội ngũ công chức làm việc trong các pháp nhân công quyền (trong chuyên đề này được hiểu là cơ quan hành chính nhà nước), được quyền lực nhà nước bảo đảm, và sử dụng cùng với ngân sách nhà nước để thực hiện các nhiệm vụ quản lý do nhà nước chỉ định trong phạm vi hệ thống chính trị của quốc gia, vì lợi ích công của toàn xã hội hay của công dân; có nghĩa vụ, quyền lợi, trách nhiệm do luật định. Vì thuộc khuôn khổ nền hành chính nhà nước, chịu sự chi phối và điều hành của nền hành chính, nên hoạt động thực thi công vụ là hoạt động có tính tổ chức cao và tuân theo những quy chế bắt buộc, có trình tự và theo hệ thống thứ bậc chặt chẽ và liên tục, được quy định thành nguyên tắc.

Các nguyên tắc của hoạt động công vụ (còn được gọi là các nguyên tắc thực thi công vụ, hoặc các nguyên tắc thi hành công vụ) là những tư tưởng, quan điểm chi phối toàn bộ hoạt động công vụ nhà nước, hoạt động thực thi công vụ của cán bộ, công chức nhà nước. Đây là những tư tưởng, quan điểm có tính chất nền tảng phản ánh bản chất của công vụ, quyết định định hướng của nền công vụ. Nền công vụ có thực sự mang tính phục vụ Nhân dân hay không tùy thuộc vào việc tôn trọng, thực hiện những nguyên tắc của hoạt động công vụ như thế nào. Ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, các nguyên tắc của hoạt động công vụ bao gồm: nguyên tắc tuân thủ pháp luật (tuân thủ hiến pháp, luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác, các quy định chung, v.v.); đúng quyền hạn được giao; chịu trách nhiệm với công vụ thực hiện; thống nhất trong quá trình thực thi công vụ giữa các cấp, ngành, lãnh thổ; nguyên tắc công khai; nguyên tắc minh bạch(6).

Các nguyên tắc trong thi hành công vụ là những tư tưởng, quan điểm có tính chất nền tảng, phản ánh bản chất của nền công vụ, chế độ công vụ, quyết định định hướng phát triển của nền công vụ. Vì vậy, các nguyên tắc này có ý nghĩa rất quan trọng không chỉ đối với việc xem xét, đánh giá trách nhiệm của công chức trong hoạt động thực thi công vụ, mà còn có thể sử dụng như tiêu chí đánh giá hiệu quả của nền công vụ, chế độ công vụ, của hoạt động quản lý nhà nước mà hơn thế nữa, còn là căn cứ để đưa ra các giải pháp nâng cao hiệu quả cơ chế giám sát nội bộ đối với việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước.

Hoạt động thực thi công vụ của các cơ quan hành chính nhà nước được thể hiện chủ yếu trên ba phương diện (ba lĩnh vực hoạt động chủ yếu) là xây dựng, ban hành thể chế quản lý hành chính nhà nước; tổ chức thực hiện quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực; và thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng ... Điều này cũng đã được thể hiện trong quan điểm chỉ đạo của Chính phủ “Các bộ, ngành chủ yếu tập trung vào khâu hoạch định thể chế, chính sách và tổ chức thực hiện thanh tra, kiểm tra”(7).

2. Cơ chế giám sát trong nội bộ cơ quan hành chính nhà nước

2.1. Quan niệm về cơ chế giám sát trong nội bộ cơ quan hành chính nhà nước

Cho đến thời điểm hiện tại, chưa có văn bản chính thức nào của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành để quy định cụ thể, chi tiết về giám sát và cơ chế giám sát trong nội bộ cơ quan hành chính nhà nước. Như đã trình bày ở phần trên, công tác giám sát là sự theo dõi, quan sát, xem xét hoạt động của các tổ chức có thẩm quyền mang tính chủ động, thường xuyên, liên tục và sẵn sàng tác động bằng các biện pháp tích cực để bắt buộc và hướng hoạt động của các tổ chức và cá nhân chịu sự giám sát thực hiện đúng những điều đã quy định.

Nhưng chúng ta mới chỉ có những quy định về kiểm soát quyền lực nhà nước; về giám sát giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước; mà thực chất là kiểm soát quyền lực giữa các thành tố cấu thành quyền lực nhà nước (giữa các cơ quan thuộc hệ thống lập pháp, hành pháp, tư pháp và giữa quyền lực nhà nước ở Trung ương với địa phương). Đây là mối quan hệ hữu hiệu nhất đã được thiết lập để kiểm soát quyền lực trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan thuộc hệ thống lập pháp, hành pháp, tư pháp. Tuy nhiên, việc giám sát trong nội bộ các cơ quan trong bộ máy nhà nước nói chung; trong nội bộ cơ quan hành chính nhà nước nói riêng lại chưa có những văn bản chính thức quy định.

Trong thực tế tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước, có những văn bản của các cơ quan Đảng, cơ quan nhà nước khác quy định về giám sát, kiểm soát cơ quan hành chính nhà nước, nhưng về từng lĩnh vực riêng rẽ. Ví dụ, về giám sát công tác cán bộ, ngay từ Điều lệ Đảng (sửa đổi) được thông qua tại Đại hội ĐBTQ lần thứ III của Đảng (năm 1960) đã yêu cầu “Phải tăng cường công tác kiểm tra và giám sát của Đảng đối với cán bộ và cơ quan nhà nước, giữ gìn kỷ luật nghiêm minh, xử lý thích đáng đối với những phần tử quan liêu gây tác hại nghiêm trọng cho Đảng và Nhà nước”. Ngày 25/02/2019, Bộ Chính trị đã ban hành Quy định số 179-QĐ/TW về chế độ kiểm tra, giám sát công tác cán bộ (thay thế Quy chế về chế độ kiểm tra, giám sát công tác cán bộ ban hành kèm theo Quyết định số 58-QĐ/TW ngày 07/5/2007).

Về chế độ giám sát công tác cán bộ, Quy định số 179-QĐ/TW nêu rõ tổ chức đảng cấp trên có chương trình, kế hoạch giám sát công tác cán bộ thuộc phạm vi lãnh đạo, quản lý, lĩnh vực được phân công phụ trách hoặc theo chức năng, nhiệm vụ được giao. Cấp ủy, ban thường vụ cấp ủy giám sát các cơ quan tham mưu, giúp việc của cấp ủy, tổ chức đảng thuộc quyền quản lý, cấp ủy cấp dưới trực tiếp, cấp ủy viên cùng cấp và cán bộ các đơn vị làm công tác tham mưu về công tác tổ chức, cán bộ. Ban tổ chức và ủy ban kiểm tra giám sát tổ chức đảng thuộc cấp ủy quản lý, cấp ủy cấp dưới và các ban của cấp ủy cấp dưới trực tiếp, cấp ủy viên cùng cấp, cán bộ thuộc diện cấp ủy cùng cấp quản lý, người đứng đầu các ban của cấp ủy cùng cấp và cán bộ các đơn vị làm công tác tham mưu về công tác tổ chức, cán bộ...

Quy định số 179-QĐ/TW cũng xác định rõ thẩm quyền của chủ thể kiểm tra, giám sát, bao gồm: được quyết định hoặc đề nghị, yêu cầu hủy bỏ, thu hồi các quyết định không đúng về công tác cán bộ; được yêu cầu tạm dừng việc thực hiện các nội dung trong công tác cán bộ đối với cán bộ, đảng viên có dấu hiệu vi phạm; chuyển ủy ban kiểm tra hoặc báo cáo tổ chức đảng có thẩm quyền xem xét, giải quyết những trường hợp cán bộ và tổ chức đảng được phát hiện có dấu hiệu vi phạm...; nêu rõ phương pháp, hình thức kiểm tra, giám sát; đồng thời hướng dẫn cụ thể các nội dung kiểm tra, giám sát gồm: điều kiện, tiêu chuẩn cán bộ; công tác tiếp nhận, tuyển dụng cán bộ; công tác đánh giá cán bộ; công tác quy hoạch cán bộ; công tác điều động, luân chuyển cán bộ; việc phân công, phân cấp quản lý cán bộ; việc thực hiện chính sách cán bộ...

Hầu hết các quy định chúng ta đang có hiện nay đối với giám sát nội bộ cơ quan hành chính nhà nước là tập trung vào lĩnh vực kiểm soát trong khu vực công, bao gồm quy định về kiểm soát việc thực hiện công khai, minh bạch trong đầu tư công; trong mua sắm tài sản công; trong đầu tư xây dựng cơ bản; trong xây dựng, hoạch định chính sách... Để thực hiện cơ chế kiểm soát này, Nhà nước ban hành các văn bản quy định về định mức kinh phí, chế độ, trợ cấp, phụ cấp cụ thể; chế độ kế toán dành cho đơn vị hành chính sự nghiệp, chế độ kiểm soát... nhằm kiểm soát hoạt động tài chính của các đơn vị và làm cơ sở phục vụ công việc kiểm tra, kiểm soát từ cấp trên. Trên cơ sở các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước ở Trung ương ban hành, các cơ quan hành chính nhà nước cấp thấp hơn ban hành văn bản quy định thực hiện trong nội bộ và thường xuyên rà soát, sửa đổi phù hợp. Các tổ chức cấu thành cơ quan hành chính nhà nước thường có văn bản phân định chức năng nhiệm vụ và phân cấp, ủy quyền rõ ràng.

Về giám sát, hàng năm các đơn vị đều được đơn vị cấp trên kiểm tra quyết toán thu, chi ngân sách nhà nước; công việc kiểm tra nội bộ định kỳ được thực hiện. Tuy nhiên, công tác kiểm tra, giám sát nội bộ chuyên trách chưa được triển khai toàn diện, bài bản trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Các tổ chức như văn phòng, thanh tra, công đoàn, ban thanh tra nhân dân không phải là những tổ chức có chức năng giám sát nội bộ cơ quan hành chính nhà nước; càng không phải là những thiết chế đóng vai trò giám sát nội bộ đối với việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước.

Trong việc giám sát nội bộ cơ quan hành chính nhà nước, còn có việc thực hiện quy chế dân chủ trong cơ quan (hiện nay thực hiện theo Nghị định số 04/2015/NĐ-CP về thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập) và các văn bản hướng dẫn thi hành. Theo Quy chế dân chủ trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập, công chức, viên chức, người lao động trong cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập có quyền theo dõi, giám sát việc thực hiện trách nhiệm của người đứng đầu, của bộ máy lãnh đạo cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập trong việc thực hiện dân chủ trong quản lý, điều hành hoạt động của cơ quan, đơn vị; giữa lãnh đạo cơ quan, đơn vị với lãnh đạo bộ phận cấu thành; việc thực hiện chế độ công khai

tài chính theo định kỳ hàng quý; các chế độ chính sách và việc đánh giá định kỳ đối với công chức, viên chức, người lao động; giải quyết các khiếu nại, tố cáo theo thẩm quyền; việc phối hợp với Công đoàn để tổ chức hội nghị công chức, viên chức và người lao động.

Thực tế việc triển khai thực hiện quy chế dân chủ trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập cho thấy các nội dung giám sát, kiểm tra của công chức, viên chức, người lao động được quy định rộng, bao gồm các nội dung sau đây:

a) Việc thực hiện chương trình, kế hoạch công tác dài hạn, hàng năm, 6 tháng, hàng quý của cơ quan, đơn vị; dự toán, chi tiêu và quyết toán ngân sách hàng năm; thu chi các loại quỹ theo quy định của pháp luật và các khoản có huy động đóng góp của công chức, viên chức và lao động; chế độ mua sắm, quản lý, sử dụng tài sản công.

b) Việc thực hiện chế độ, chính sách của Nhà nước liên quan đến quyền, lợi ích chung của công chức, viên chức và lao động trong cơ quan, đơn vị, trong đó các vấn đề quan trọng phải được bàn bạc dân chủ và thống nhất ý kiến trong tập thể lãnh đạo cơ quan, đơn vị, thông báo công khai tới công chức, viên chức và người lao động.

c) Công tác quy hoạch cán bộ, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại công chức, viên chức lãnh đạo.

d) Việc kê khai, minh bạch tài sản, thu nhập và công khai bản kê khai của công chức, viên chức; lựa chọn, cử công chức, viên chức đi đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ trong nước và nước ngoài;

đ) Việc nâng bậc lương thường xuyên, nâng lương trước thời hạn; thực hiện chế độ, chính sách khác của công chức, viên chức và người lao động.

e) Việc đánh giá công chức, viên chức, người lao động.

g) Việc thực hiện nội quy, quy chế của Học viện được tổ chức nghiêm túc và thông qua hoạt động giám sát, kiểm tra của công chức, viên chức, người lao động.

h) Việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công chức, viên chức, người lao động và học viên.

i) Đảm bảo cho hoạt động của Ban thanh tra nhân dân.

Điều 12 Nghị định số 04/2015/NĐ-CP quy định cơ quan, đơn vị tổ chức để cán bộ, công chức, viên chức giám sát, kiểm tra thông qua ba hình thức giám sát, kiểm tra: một là, thông qua hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân của cơ quan, đơn vị; hai là, thông qua kiểm điểm công tác, tự phê bình và phê bình trong các cuộc họp định kỳ của cơ quan, đơn vị; ba là, thông qua hội nghị cán bộ, công chức, viên chức của cơ quan, đơn vị.

Các quy định nêu trên của Đảng và Nhà nước có ý nghĩa rất lớn để các cơ quan có thẩm quyền nghiên cứu, xây dựng và ban hành văn bản quy định về giám sát nội bộ trong cơ quan hành chính nhà nước.

2.2. Vai trò, ý nghĩa của cơ chế giám sát nội bộ đối với việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước

Nghị quyết số 30c/NQ-CP ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 đã xác định trọng tâm cải cách hành chính trong giai đoạn 2011-2020 là: “Cải cách thể chế; xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ công chức, chú trọng cải cách chính sách tiền lương nhằm tạo động lực thực sự để công chức thực thi công vụ có chất lượng và hiệu quả cao; nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính và chất lượng dịch vụ công”(8).

Căn cứ Nghị quyết số 30c/NQ-CP, Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 03/01/2012 về những giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2012 và Nghị quyết số 06/NQ-CP ngày 07/3/2012 ban hành Chương trình hành động của Chính phủ nhiệm kỳ 2011-2016, ngày 18/10/2012, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1557/QĐ-TTg phê duyệt Đề án “Đẩy mạnh cải cách chế độ công vụ, công chức”, với mục tiêu chung là xây dựng một nền công vụ “Chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động, minh bạch, hiệu quả”. Về vấn đề trách nhiệm của cơ quan nhà nước và công chức trong hoạt động thực thi công vụ, Quyết định số 1557/QĐ-TTg ngày 18/10/2012 quy định rõ và nhấn mạnh như sau: “Ban hành các quy định của Chính phủ đề cao trách nhiệm trong hoạt động thực thi công vụ của cán bộ, công chức và gắn chế độ trách nhiệm cùng kết quả thực thi công vụ với các chế tài về khen thưởng, kỷ luật, thăng tiến, đãi ngộ. Đặc biệt là đề cao trách nhiệm và thẩm quyền của người đứng đầu”(9). Qua đó, có thể thấy việc giám sát nói chung, giám sát nội bộ đối với việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước là vấn đề được Chính phủ rất quan tâm, coi trọng trong thời gian tới.

Trong xây dựng nền công vụ, dù ở bất kỳ quốc gia nào thì bộ máy hành chính nhà nước luôn đóng vai trò là yếu tố quyết định. Với bản chất là Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân, Nhà nước CHXHCN Việt Nam phải thực hiện các trách nhiệm, nghĩa vụ đối với Nhân dân, cần làm những gì mà công dân không thể thực hiện được, nhằm đáp ứng, bảo đảm sự ổn định và phát triển xã hội. Chẳng hạn như bảo vệ trật tự trị an, an toàn xã hội; hoạch định chính sách phát triển kinh tế, văn hóa - xã hội, y tế, giáo dục, giao thông - vận tải, an ninh quốc phòng... và cung ứng, thực hiện các dịch vụ hành chính công. Những trách nhiệm, nghĩa vụ đó của Nhà nước, về thực chất là trách nhiệm, nghĩa vụ của bộ máy hành chính nhà nước, bởi bộ máy hành chính nhà nước được thành lập và duy trì để thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực của đời sống xã hội. Khi không thực hiện hoặc không hoàn thành các trách nhiệm, nghĩa vụ đối với Nhân dân, bộ máy hành chính nhà nước phải chịu các hình thức trách nhiệm trước Nhân dân, trước xã hội.

Khác với các lao động xã hội khác, hoạt động công vụ của bộ máy hành chính nhà nước do công chức nhà nước thực hiện, mang tính quyền lực nhà nước, bắt nguồn từ quyền lực công, phục vụ cho việc ban hành các quyết định quản lý hành chính nhà nước, đáp ứng các dịch vụ của Nhân dân và tổ chức. Hoạt động công vụ của bộ máy hành chính nhà nước tác động tới mọi mặt đời sống xã hội, trực tiếp hay gián tiếp động chạm tới quyền, tự do, lợi ích công dân, hoặc cả cộng đồng. Khi thực thi công vụ, bộ máy hành chính nhà nước phải lấy lợi ích của công dân, Nhà nước, xã hội làm mục tiêu, căn cứ, tiêu chuẩn cho việc thực thi công vụ. Khi các cơ quan hành chính nhà nước và công chức không thực hiện trách nhiệm tích cực, vi phạm pháp luật gây thiệt hại cho công dân, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, họ “bước vào” một quan hệ pháp luật mới và phải chịu những hậu quả bất lợi nhất định về vật chất hoặc tinh thần. Vì theo nghĩa là hậu quả bất lợi, trách nhiệm công vụ là một loại trách nhiệm pháp lý, là sự phản ứng của Nhà nước đối với cơ quan và công chức khi thực hiện một hành vi hành chính trong quá trình thực thi công vụ, trái pháp luật hoặc trái quyết định của cơ quan cấp trên gây thiệt hại, xâm phạm tới quyền, tự do, lợi ích hợp pháp của công dân, thể hiện ở sự áp dụng các chế tài pháp luật tương ứng, mà hậu quả là cơ quan hoặc công chức phải gánh chịu những hậu quả bất lợi, thiệt hại về vật chất, tinh thần.

Hiệu quả hoặc hậu quả (nếu có) của các hành vi thực thi công vụ nêu trên, dù của cá nhân công chức hay tập thể cơ quan hành chính nhà nước đều chủ yếu xảy ra, tác động và thể hiện bên ngoài cơ quan hành chính nhà nước; do đó, việc giám sát nội bộ để ra quyết định và hành vi công vụ đúng đắn để phát huy hiệu quả và ngăn ngừa hậu quả của các quyết định và hành vi công vụ là rất quan trọng. Chính vì vậy, Đảng ta đã nhấn mạnh trong quá trình xây dựng, phát triển đội ngũ công chức, cần phải rất chú trọng đến việc “Rà soát, bổ sung, hoàn thiện quy chế quản lý cán bộ, công chức; phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm và thẩm quyền của mỗi cán bộ, công chức; tăng cường tính công khai, minh bạch, trách nhiệm của hoạt động công vụ”(10).

2.3. Phạm vi, nội dung, hình thức giám sát nội bộ đối với việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước

a) Về phạm vi: giám sát nội bộ đối với việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước cần hướng vào hoạt động thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước trong các lĩnh vực: xây dựng, ban hành thể chế quản lý hành chính nhà nước; tổ chức thực hiện quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực; và thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng; và hoạt động quản lý, điều hành nội bộ cơ quan hành chính nhà nước (công tác tổ chức, công tác cán bộ, việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan hành chính nhà nước).

Nếu xét về cơ chế tổng thể và theo nghĩa chung nhất, giám sát nội bộ đối với việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước là việc giám sát đối với việc thực hiện hành vi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước trong chu trình quản lý nhà nước (xây dựng, ban hành chính sách, pháp luật; tổ chức thi hành và theo dõi tình hình thi hành chính sách, pháp luật; thanh tra, kiểm tra việc chấp hành chính sách, pháp luật

của các chủ thể là đối tượng của quản lý nhà nước). Đó là một vòng khép kín của chu trình quản lý nhà nước.

Nếu xét theo tính chất, mức độ quan trọng của công việc, của các quyết định và hành vi thực thi công vụ trong cơ quan hành chính nhà nước, theo tính chất của vị trí việc làm, chúng ta có thể chia giám sát nội bộ đối với việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước thành giám sát việc ra quyết định và hành vi thực thi công vụ của công chức lãnh đạo, quản lý (người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước và các tổ chức cấu thành cơ quan hành chính nhà nước, nếu có); giám sát việc ra quyết định và hành vi thực thi công vụ của công chức tham mưu về chuyên môn, nghiệp vụ; giám sát việc thực thi công vụ của công chức và người thực hiện các công việc hỗ trợ, phục vụ trong cơ quan (văn thư, lái xe) đối với hoạt động quản lý, điều hành nội bộ cơ quan hành chính nhà nước.

Nếu xét theo chủ thể giám sát trong nội bộ cơ quan hành chính nhà nước, có thể chia ra giám sát của tổ chức Đảng đối với việc thực hiện nhiệm vụ chính trị, công tác chuyên môn của cơ quan hành chính nhà nước, đối với việc chấp hành nghĩa vụ đảng viên của công chức trong cơ quan... (theo Điều 4 Quy định số 179-QĐ/TW); giám sát của lãnh đạo cơ quan hành chính nhà nước đối với việc thực hiện hành vi công vụ của các công chức thuộc quyền quản lý; giám sát của các tổ chức đoàn thể trong cơ quan hành chính nhà nước (công đoàn, ban thanh tra nhân dân) với việc thực hiện hành vi công vụ của công chức trong cơ quan hành chính nhà nước (ví dụ, giám sát việc thực hiện quy chế dân chủ trong cơ quan); giám sát của công chức cấp dưới đối với việc thực hiện hành vi công vụ của công chức lãnh đạo và tập thể cơ quan hành chính nhà nước.

Nếu xét theo nội dung giám sát, có thể chia ra giám sát việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước trong công tác xây dựng, ban hành chính sách, pháp luật; trong công tác tổ chức thi hành và theo dõi tình hình thi hành chính sách, pháp luật; trong công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành chính sách, pháp luật của các chủ thể là đối tượng của quản lý nhà nước; việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của các chủ thể là đối tượng của quản lý nhà nước - Đây là cách chia theo chức năng bên ngoài. Đối với việc thực hiện chức năng bên trong, có thể chia ra giám sát đối với công tác tổ chức và cán bộ nội bộ cơ quan hành chính nhà nước; giám sát đối với việc thực hiện chi tiêu ngân sách; công tác đào tạo, bồi dưỡng;... và các lĩnh vực, các nội dung khác được quy định trong quy chế thực hiện dân chủ trong cơ quan.

b) Về nội dung: theo phương diện giám sát thực hiện chức năng bên ngoài của cơ quan hành chính nhà nước, có thể chia thành giám sát việc thực thi công vụ trong quá trình xây dựng, ban hành chính sách, pháp luật (theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP); giám sát việc thực thi công vụ trong quá trình tổ chức thi hành và theo dõi tình hình thi hành chính sách, pháp luật (theo quy định tại Nghị định số 59/2012/NĐ-CP và Thông tư số 14/2014/TT-BTP của Bộ Tư pháp và các văn bản có

liên quan); giám sát việc thực thi công vụ trong quá trình tổ chức thanh tra, kiểm tra việc chấp hành chính sách, pháp luật của các chủ thể là đối tượng của quản lý nhà nước, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo (thường do cơ quan thanh tra đảm nhận).

Xét theo phương diện giám sát thực hiện chức năng bên trong của cơ quan hành chính nhà nước, có các nội dung giám sát được quy định tại các văn bản của Đảng (như Quy định số 179-QĐ/TW về chế độ kiểm tra, giám sát công tác cán bộ) và các nội dung thuộc quyền giám sát, kiểm tra của công chức, viên chức, người lao động theo quy định tại Nghị định số 04/2015/NĐ-CP và các văn bản hướng dẫn thi hành của các cơ quan có thẩm quyền.

c) Về hình thức giám sát: nếu là giám sát việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện chức năng bên ngoài thì cơ quan hành chính nhà nước thường tổ chức các đoàn kiểm tra, giám sát theo chương trình, kế hoạch và đột xuất. Do yêu cầu của cải cách hành chính nên thực tế có những đoàn công tác của các cơ quan hành chính nhà nước vừa thực hiện kiểm tra, vừa thực hiện giám sát đối với đối tượng chịu sự quản lý nhà nước.

Nếu là giám sát việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện chức năng bên trong, có các hình thức phổ biến và đã được quy định chính thức tại Nghị định số 04/2015/NĐ-CP. Các hình thức đó bao gồm: giám sát thông qua hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân của cơ quan, đơn vị; thông qua kiểm điểm công tác, tự phê bình và phê bình trong các cuộc họp định kỳ của cơ quan, đơn vị; thông qua hội nghị cán bộ, công chức, viên chức của cơ quan, đơn vị.

2.4. Hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát nội bộ đối với việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước

Các văn bản của Đảng và Nhà nước có chứa đựng các quy định về giám sát (Quy định số 179-QĐ/TW về chế độ kiểm tra, giám sát công tác cán bộ và Nghị định số 04/2015/NĐ-CP) đều không quy định trực tiếp các hình thức trách nhiệm chính trị, trách nhiệm pháp lý của tập thể và cá nhân nếu có vi phạm quy định về kiểm tra, giám sát. Khoản 2 Điều 15 Quy định số 179-QĐ/TW chỉ quy định có tính nguyên tắc chung “Qua giám sát về công tác cán bộ, nếu phát hiện cán bộ và tổ chức đảng có dấu hiệu vi phạm thì chuyển ủy ban kiểm tra hoặc báo cáo tổ chức đảng có thẩm quyền xem xét, giải quyết”. Nghị định số 04/2015/NĐ-CP về thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập cũng quy định rất chung “... kiên quyết xử lý những hành vi lợi dụng dân chủ vi phạm pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của cán bộ, công chức, viên chức và quyền làm chủ của nhân dân, cản trở việc thực hiện nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị” (Khoản 2, Điều 3).

Như vậy, cách quy định mang tính nguyên tắc chung, khái quát cao và không viện dẫn tới văn bản nào quy định các hình thức trách nhiệm chính trị, trách nhiệm pháp lý của tập thể và cá nhân nếu có vi phạm quy định về kiểm tra, giám sát trong cơ quan hành chính nhà nước và việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước là vấn

đề thực tế trong các văn bản của Đảng và Nhà nước có chứa đựng các quy định về giám sát.

Tuy nhiên, theo lý luận về trách nhiệm pháp lý thì hoạt động giám sát nội bộ đối với việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước có thể đem lại những hậu quả pháp lý (trong bài này được hiểu theo nghĩa tiêu cực, là hậu quả bất lợi do quyết định hoặc hành vi thực thi công vụ không hợp pháp đem lại) đối với cơ quan hành chính nhà nước và công chức của cơ quan hành chính nhà nước, dù là với giám sát thực hiện chức năng bên trong hay chức năng bên ngoài của cơ quan hành chính nhà nước. Trách nhiệm của công chức trong hoạt động thực thi công vụ (còn gọi là trách nhiệm công vụ) là một dạng của trách nhiệm pháp lý, là một dạng cụ thể của trách nhiệm hành chính.

Hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát nội bộ đối với việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước đem lại đối với tập thể cơ quan hành chính nhà nước có thể là các hình thức trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm vật chất, trách nhiệm hình sự; đối với cá nhân cũng như vậy.

Theo Từ điển luật học, trách nhiệm công vụ là trách nhiệm của cán bộ, công chức nhà nước phải hành động phù hợp với quy định của pháp luật, lựa chọn phương án hành động tối ưu và hợp lý nhất, báo cáo kết quả hoạt động và gánh chịu những hậu quả do không thực hiện hay thực hiện không đúng các nghĩa vụ của mình. Theo nghĩa hẹp (hay nghĩa tiêu cực), trách nhiệm công vụ là hậu quả bất lợi (có thể về vật chất hoặc tinh thần) do công chức không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ do pháp luật quy định. Nội hàm trách nhiệm công vụ còn thể hiện yêu cầu của pháp luật và đạo đức công vụ đối với công chức về tính chủ động, sáng tạo trong hoạt động thực thi công vụ. Đó là nghĩa vụ phải lựa chọn phương án hành động tối ưu và hợp lý nhất.

Chủ thể của trách nhiệm công vụ chỉ có thể là công chức, bởi vì hoạt động công vụ chỉ được thực hiện, chỉ được tiến hành bởi đội ngũ công chức. Công vụ luôn gắn bó chặt chẽ với luật công, quyền lực công, với cơ quan công quyền, với công sở, với đội ngũ công chức. Do đó, những người không phải là công chức thì không thể trở thành chủ thể của trách nhiệm trong hoạt động thực thi công vụ.

Cơ sở của trách nhiệm công vụ là hành vi vi phạm pháp luật, gây thiệt hại trực tiếp về vật chất, quyền tự do, lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế. Nó khác với cơ sở của trách nhiệm hình sự là tội phạm, cơ sở của trách nhiệm kỷ luật là vi phạm nội quy, quy chế, điều lệ ... Các biện pháp trách nhiệm công vụ áp dụng theo thủ tục hành chính hoặc tổ tụng hành chính do cơ quan hành chính hoặc Tòa án hành chính áp dụng. Để đảm bảo thực hiện các biện pháp trách nhiệm công vụ, Nhà nước không sử dụng bộ máy cưỡng chế chuyên trách như đối với các biện pháp trách nhiệm hình sự, trách nhiệm dân sự mà sử dụng các biện pháp hành chính đề tác động buộc thực hiện.

Các biện pháp trách nhiệm công vụ khác với biện pháp trách nhiệm hình sự, dân sự, kỷ luật và hành chính ở mục đích, đặc điểm và mức độ tác động. Trách nhiệm công vụ có mục đích chung là loại trừ những vi phạm pháp luật trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, bảo vệ pháp chế và kỷ luật và trật tự pháp luật trong quản lý hành chính nhà nước. Hành vi hành chính có rất nhiều loại, từ hành vi lập quy của các cơ quan có thẩm quyền đến các quyết định hành chính cá biệt cụ thể; từ hành vi hành chính cụ thể của công chức khi thi hành công vụ đến hoạt động chỉ đạo, điều hành và hoạt động bảo đảm kỷ luật, kỷ cương hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước (mà tựu trung lại, có thể nhóm lại trong 3 loại hoạt động cơ bản của quản lý hành chính nhà nước là hoạt động lập quy; hoạt động triển khai thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước; và hoạt động thanh tra, kiểm tra).

Như vậy, có rất nhiều loại hành vi hành chính khác nhau, nhưng chỉ những hành vi nào do công chức trực tiếp gây thiệt hại, xâm phạm quyền tự do, lợi ích của công dân, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế mới là đối tượng khiếu kiện hành chính của công dân và thuộc thẩm quyền phán quyết của cơ quan tài phán hành chính. Những hành vi của cơ quan hành chính nhà nước và công chức có thể bị coi là hành vi chịu trách nhiệm công vụ gồm: hành vi hành chính trái pháp luật hoặc các quyết định của cấp trên; hành vi hành chính vô quyền; hành vi hành chính lạm quyền; hành vi từ chối không thực hiện các dịch vụ hành chính theo quy định của pháp luật; hành vi chậm trễ trong công vụ gây thiệt hại cho công dân, tổ chức.

Trách nhiệm công vụ trước hết là trách nhiệm có lỗi. Hoạt động của công chức là hoạt động có ý thức, khi hành động, một người bình thường đều nhận thức được tính nguy hại cho xã hội của hành vi và thấy được hậu quả của hành vi, hoặc theo quy định của pháp luật đều phải nhìn thấy trước hoặc có thể nhìn thấy trước. Mọi hành vi hành chính đều do cơ quan hành chính, công chức cơ quan hành chính nhà nước thực hiện. Do vậy, mọi hành vi vi phạm pháp luật trong quá trình thi hành công vụ đều là hành vi có lỗi, dù hành vi có thể là hành động hoặc không hành động. Có hai hình thức lỗi là lỗi cố ý và cố ý gián tiếp) và lỗi vô ý.

Theo Quy định số 132-QĐ/TW ngày 08/3/2018 của Bộ Chính trị về việc kiểm điểm và đánh giá, xếp loại chất lượng hàng năm đối với tập thể, cá nhân trong hệ thống chính trị, trong các tổ chức, cơ quan, đơn vị, tập thể lãnh đạo, quản lý và cá nhân trong hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở được kiểm điểm, đánh giá, xếp loại hàng năm có thường trực Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp, tập thể lãnh đạo, quản lý cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp nhà nước. Như vậy, cơ quan hành chính nhà nước cũng thuộc phạm vi điều chỉnh, áp dụng Quy định này. Kết quả kiểm điểm sẽ được xếp loại chất lượng theo 4 mức: hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ, hoàn thành tốt, hoàn thành, không hoàn thành nhiệm vụ. Các tổ chức, cơ quan, đơn vị sẽ bị đánh giá không hoàn thành nhiệm vụ nếu có đơn vị trực thuộc xảy ra các vụ, việc tham ô, tham nhũng và các vi phạm khác bị xử lý theo quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước. Chỉ hoàn thành dưới 50% số chỉ tiêu, nhiệm vụ công tác được cấp có thẩm quyền giao,

phê duyệt trong năm, các chỉ tiêu chủ yếu không đạt 100% (trừ trường hợp bất khả kháng); tập thể lãnh đạo, quản lý bị xử lý kỷ luật hoặc có trên 20% số đơn vị trực thuộc bị kỷ luật trong năm cũng bị đánh giá không hoàn thành nhiệm vụ.

Ngoài ra, tập thể lãnh đạo, quản lý bị xếp vào mức không hoàn thành nhiệm vụ khi bị cấp có thẩm quyền đánh giá mất đoàn kết nội bộ; có thành viên suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, “tự diễn biến”, “tự chuyển hoá”; địa phương, tổ chức, cơ quan, đơn vị do mình trực tiếp lãnh đạo, quản lý chỉ hoàn thành dưới 50% chỉ tiêu, nhiệm vụ được cấp có thẩm quyền giao, phê duyệt trong năm, các chỉ tiêu chủ yếu không đạt 100% (trừ trường hợp bất khả kháng); bị xử lý kỷ luật hoặc có thành viên bị kỷ luật trong năm.

Đối với cá nhân khi bị cấp có thẩm quyền đánh giá có biểu hiện suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, “tự diễn biến”, “tự chuyển hoá”; chỉ hoàn thành dưới 50% số chỉ tiêu, nhiệm vụ công tác được giao trong năm, không hoàn thành 100% chỉ tiêu quan trọng, nhiệm vụ trọng tâm; bị xử lý kỷ luật trong năm sẽ bị đánh giá không hoàn thành nhiệm vụ. Cán bộ lãnh đạo, quản lý cũng bị đánh giá không hoàn thành nhiệm vụ khi địa phương, cơ quan, đơn vị, bộ phận, lĩnh vực mà mình trực tiếp phụ trách xếp loại “Không hoàn thành nhiệm vụ”; “hoặc cơ quan, đơn vị, cá nhân thuộc quyền lãnh đạo, quản lý trực tiếp của mình liên quan tới tham ô, tham nhũng và bị xử lý kỷ luật theo quy định.

Cơ sở để thực hiện đánh giá, xếp loại chất lượng hằng năm của tập thể, cá nhân là việc kiểm điểm, đánh giá, xếp loại chất lượng tập thể, cá nhân hằng năm được tiến hành trước khi tổng kết công tác năm của tổ chức, cơ quan, đơn vị. Kết quả kiểm điểm là cơ sở để thực hiện đánh giá, xếp loại chất lượng hằng năm của tập thể, cá nhân; Kết quả kiểm điểm, đánh giá, xếp loại là căn cứ đề ra các nhiệm vụ, giải pháp phát huy ưu điểm, khắc phục hạn chế, khuyết điểm để củng cố và phát triển các địa phương, tổ chức, cơ quan, đơn vị; là cơ sở để thực hiện các nội dung về công tác tổ chức, cán bộ, đánh giá người đứng đầu và so sánh, đánh giá các tập thể, cá nhân có vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ tương đồng. Về trình tự, thực hiện đánh giá, xếp loại chất lượng hằng năm đối với các tổ chức, tập thể lãnh đạo, quản lý ở cấp huyện và tương đương trở xuống trước; sau đó sơ kết, rút kinh nghiệm sẽ tổ chức thực hiện đối với cấp tỉnh.

Như vậy, hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát nội bộ đối với việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước đem lại đối với tập thể cơ quan hành chính nhà nước và cán bộ, công chức trong cơ quan đó được quy định gián tiếp trong các văn bản của Đảng và Nhà nước về công tác tổ chức và cán bộ.

2.5. Các yếu tố ảnh hưởng đến cơ chế giám sát nội bộ đối với việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước

a) Sự đồng bộ của cơ chế, chính sách, pháp luật

Đây là yếu tố có sự ảnh hưởng, tác động rất lớn đến việc quy định và thực hiện, cũng như hiệu quả cơ chế giám sát nội bộ đối với việc thực thi công vụ của cơ quan

hành chính nhà nước, bởi yêu cầu phải hoàn thiện nhanh và đồng bộ thể chế, chính sách, pháp luật của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đáp ứng yêu cầu phát triển, đổi mới và hội nhập quốc tế, bảo đảm tạo thuận lợi nhất cho cá nhân, tổ chức và góp phần tích cực chống quan liêu, phòng và chống tham nhũng. Đây là yêu cầu có ảnh hưởng lớn đến việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước, bởi vì các cơ quan hành chính luôn được tổ chức thành một hệ thống thống nhất, thông suốt, bảo đảm tính công khai, minh bạch, với chế độ trách nhiệm rành mạch, cơ quan hành chính và công chức phải chịu sự giám sát chặt chẽ của Nhân dân.

Thông qua sự đồng bộ của cơ chế, chính sách, pháp luật, chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm của từng cơ quan hành chính được tiếp tục làm rõ, trên cơ sở đó có sự phân công, phân cấp rõ ràng và phù hợp, phân định rõ trách nhiệm giữa các cấp chính quyền, giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, giữa tập thể và người đứng đầu cơ quan hành chính, đó là nền tảng thực hiện cơ chế giám sát nội bộ đối với việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước, đáp ứng yêu cầu hiện đại hoá nền hành chính và phát triển của đất nước.

Sự đồng bộ của cơ chế, chính sách, pháp luật cũng đặt ra yêu cầu cần khẩn trương rà soát để sửa đổi, bổ sung, ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật quy định về xử lý kỷ luật đối với hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm kỷ luật, vi phạm đạo đức công vụ của công chức và cơ quan hành chính nhà nước. Cụ thể là, cần gắn việc sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật quy định về xử lý kỷ luật đối với hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm kỷ luật, vi phạm đạo đức công vụ của công chức với việc hoàn thiện pháp luật về công vụ, về đạo đức công vụ để đảm bảo thống nhất giữa nội dung của chế độ công vụ, đạo đức công vụ với việc xem xét, xử lý kỷ luật các hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm kỷ luật, vi phạm đạo đức công vụ của công chức.

b) Trình độ, năng lực chuyên môn của đội ngũ công chức

Đây là yếu tố ảnh hưởng quan trọng đến việc chủ động thực hiện trách nhiệm của công chức trong hoạt động thực thi công vụ, yếu tố quyết định hiệu quả thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước. Trong quá trình thực thi công vụ, trong từng tác nghiệp kỹ thuật cụ thể, đội ngũ công chức (kể cả công chức lãnh đạo, quản lý và công chức không giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý) cần phải có trình độ, năng lực chuyên môn liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của mình, của cơ quan, tổ chức. Trình độ, mức độ hiểu biết chuyên môn của công chức tùy thuộc vào từng vị trí cụ thể. Ví dụ, công chức làm công tác tổ chức, cán bộ ở các cơ quan, đơn vị cần có kiến thức chuyên sâu về quản trị nhân sự... công chức làm công tác kế toán, tài chính cần có sự hiểu biết về tài chính - kế toán, công chức lãnh đạo phòng giáo dục - đào tạo thì phải am hiểu về công tác quản lý giáo dục, v.v. Qua đó, cơ chế giám sát nội bộ cơ quan hành chính nhà nước sẽ được thực hiện tốt hơn.

Bên cạnh đó, để hoàn thành tốt trách nhiệm trong hoạt động thực thi công vụ, công chức còn phải có hiểu biết về khoa học quản lý, mà trước hết là lý thuyết và kỹ

năng quản lý. Ví dụ, kiến thức về xây dựng kế hoạch chuyên môn và các loại kế hoạch liên quan đến phát triển tổ chức; kiến thức về phương pháp thiết kế và phân công công việc; hiểu biết về lý thuyết và kỹ thuật triển khai các công việc trong thực tế; về công tác kiểm tra, kiểm soát trong hoạt động quản lý. Có như vậy mới có được đội ngũ công chức có năng lực tổ chức, công tâm với nhiệm vụ, thạo việc, tận tụy với công việc, với Nhân dân, biết phát huy sức dân, tăng cường mối quan hệ giữa chính quyền với Nhân dân, nâng cao trách nhiệm công tác, ý thức tổ chức kỷ luật và đạo đức công vụ của công chức.

Điều kiện để đảm bảo tốt yếu tố này là phải hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn chức danh công chức theo từng vị trí việc làm phù hợp với thực tiễn, yêu cầu chuyên môn của từng ngạch công chức; ban hành và thực hiện chế độ tuyển dụng, sử dụng công chức phù hợp thực tiễn; xác định cơ cấu ngạch công chức phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước; bổ sung, sửa đổi các quy định về phân cấp quản lý công chức; xây dựng và triển khai kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng công chức; tăng cường giáo dục chính trị, tư tưởng để nâng cao tinh thần trách nhiệm, đạo đức công vụ của công chức.

c) Hiệu quả công tác tổ chức, cán bộ

Hiệu quả công tác tổ chức, cán bộ là yếu tố tác động có tính chất quyết định đến trách nhiệm của công chức trong hoạt động thực thi công vụ, vì đây là công việc liên quan đến sắp xếp, bố trí con người, nhân sự của các cơ quan hành chính hành chính nhà nước. Giám sát nội bộ cơ quan hành chính nhà nước có hiệu quả hay không phụ thuộc rất nhiều vào hiệu quả công tác tổ chức, cán bộ, từ việc lựa chọn nhân sự làm công tác giám sát đến lựa chọn nội dung giám sát và tiến hành giám sát. Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 03/01/2012 của Chính phủ đã nhấn mạnh yêu cầu: “Chú trọng phát triển nhân lực ngành tổ chức nhà nước tại các bộ, ngành và địa phương; kiện toàn tổ chức các đơn vị và đội ngũ làm công tác dự báo; chế độ tuyển dụng, sử dụng và đãi ngộ đối với đội ngũ công chức làm công tác dự báo”. Chính vì vậy, từ đổi mới đến nay, Đảng và Nhà nước đã quan tâm đầu tư nhiều hơn đến tổ chức bộ máy và đội ngũ công chức làm công tác tổ chức, cán bộ tại các bộ, ngành, địa phương. Trong những năm qua, đội ngũ công chức làm công tác tổ chức, cán bộ tại các bộ, ngành, địa phương về cơ bản đã đảm bảo đủ về số lượng, chất lượng và cơ cấu, có tính chuyên nghiệp cao để hoàn thành tốt chức năng tham mưu về công tác tổ chức, cán bộ nói chung; xây dựng, phát triển đội ngũ công chức nói riêng.

Bên cạnh việc quan tâm lựa chọn những người có năng lực lãnh đạo, tính chuyên nghiệp, tâm huyết, trách nhiệm và có tầm nhìn trong xây dựng nền hành chính chuyên nghiệp, hiện đại để bố trí vào cơ quan làm công tác tổ chức, cán bộ, các cơ quan có thẩm quyền còn cần ban hành văn bản quy định về nâng cao chế độ kỷ luật trong hoạt động thực thi công vụ, duy trì trật tự kỷ cương và phát huy tinh thần trách nhiệm của công chức trong hoạt động thực thi công vụ; đề cao trách nhiệm và thẩm quyền của người đứng đầu trong hoạt động thực thi công vụ; quy định chế độ trách nhiệm gắn với

chế độ khen thưởng, kỷ luật đối với cơ quan và công chức trong hoạt động thực thi công vụ; xây dựng đội ngũ công chức thanh tra công vụ đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính.

d) Văn hóa công sở

Văn hóa công sở là tập hợp các giá trị, chuẩn mực và niềm tin căn bản được gây dựng nên trong suốt quá trình tồn tại và phát triển của một cơ quan, trở thành các giá trị, các quan niệm và tập quán, truyền thống ăn sâu vào hoạt động công vụ và chi phối tình cảm, nếp suy nghĩ, hành vi của cán bộ, công chức trong cơ quan hành chính nhà nước, do đó có sức ảnh hưởng, tác động lớn đến trách nhiệm của công chức trong hoạt động thực thi công vụ. Văn hóa nơi công sở không chỉ thể hiện địa vị pháp lý của cơ quan hành chính nhà nước, mà còn thể hiện tác phong, lề lối làm việc của cơ quan, đạo đức, phẩm chất của công chức và cơ quan hành chính nhà nước trong hoạt động thực thi công vụ.

Về nội dung, văn hóa công sở là tổng hòa các mối quan hệ giao tiếp giữa các bộ phận, cá nhân trong cơ quan với nhau và với các đối tượng bên ngoài (tổ chức, cá nhân, công dân) khi thực hiện công vụ. Còn về hình thức, văn hóa công sở phản ánh sự vận động của các yếu tố vật chất và ý thức của công chức trong các quan hệ giao tiếp công vụ. Trên thực tế, hình thức và nội dung văn hóa công sở từng bước kết tinh thành giá trị văn hóa của cơ quan hành chính nhà nước. Trong hoạt động thực thi công vụ, công chức phải cư xử có văn hóa với cấp trên, nghiêm chỉnh chấp hành mệnh lệnh của cấp trên; tôn trọng và thực hiện tốt chế độ báo cáo công việc với cấp trên; cư xử đúng mực. Đối với đồng nghiệp phải đoàn kết, chủ động phối hợp, hỗ trợ và giúp đỡ nhau để thực hiện tốt công vụ được giao. Đối với cấp dưới, phải phân công nhiệm vụ rõ ràng, cư xử dân chủ, bình đẳng, lắng nghe và tiếp thu ý kiến đúng của cấp dưới; không định kiến và thiên vị khi đánh giá cấp dưới; phải lấy kết quả làm việc làm thước đo chủ yếu để đánh giá phẩm chất, trách nhiệm, năng lực làm việc của cấp dưới.

Đặc biệt khi giao tiếp, làm việc với nhân dân, công chức phải tận tụy phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân; lắng nghe ý kiến phản ánh của nhân dân; không quan liêu, hách dịch cửa quyền trong khi giải quyết các công việc của nhân dân; bảo đảm đúng trình tự, thủ tục và thời gian giải quyết công việc của nhân dân; không được từ chối thực hiện những công việc thuộc phạm vi trách nhiệm của mình, trong trường hợp từ chối thì phải nêu rõ lý do và hướng dẫn cụ thể; tôn trọng và giữ đúng lịch hẹn tiếp nhân dân; nhanh chóng trả lời, giải quyết các khiếu nại, góp ý của nhân dân; phải gần gũi, có thái độ, hành vi, trang phục và ngôn ngữ nghiêm túc, đúng mực khi tiếp xúc với nhân dân. Giám sát nội bộ đối với chức năng bên ngoài của cơ quan hành chính nhà nước rất cần yếu tố này.

Những quy định này đồng thời cũng nhằm vào việc nâng cao phẩm chất đạo đức của công chức trong hoạt động thực thi công vụ, nhất là phẩm chất trung thực, công tâm, liêm khiết và tận tụy với công việc, không tham nhũng, quan liêu, hách dịch, cửa

quyền. Xây dựng văn hóa công vụ, văn hóa công sở là trách nhiệm của toàn xã hội, nhất là trong điều kiện hội nhập quốc tế hiện nay. Giá trị văn hóa của cơ quan hành chính nhà nước và phẩm chất đạo đức của công chức trong hoạt động thực thi công vụ là những yếu tố ngày càng có giá trị mang tính quyết định đến việc nâng cao hiệu quả của nền công vụ.

d) Đòi sống vật chất, tinh thần

Trong quá trình thực thi công vụ, hành vi của công chức rất dễ bị chi phối bởi các yếu tố vật chất và tinh thần. Sự chi phối, ảnh hưởng đó được thể hiện dưới hai giác độ tích cực và tiêu cực. Theo nghĩa tích cực, nếu như Nhà nước đảm bảo cho đội ngũ công chức có đời sống vật chất và tinh thần ở mức trung bình khá trong xã hội trở lên thì quá trình thực thi công vụ của công chức ít xảy ra tình trạng lạm quyền để tha hóa, tham nhũng (ví dụ như một trong những biện pháp mà Chính phủ Hàn Quốc thời kỳ Tổng thống Park Chung Hy và Chính phủ Singapore hiện nay áp dụng để tránh xảy ra tình trạng công chức tham nhũng là trả lương rất cao cho công chức)(11). Theo nghĩa tiêu cực, nếu đời sống vật chất và tinh thần của công chức không được Nhà nước đảm bảo ở mức trung bình khá trong xã hội (đảm bảo cuộc sống của cá nhân và gia đình công chức) thì trong quá trình thực thi công vụ, công chức dễ nảy sinh những hành vi lạm quyền để tha hóa, tham nhũng, làm biến dạng bản chất của Nhà nước và nền công vụ. Lợi ích (kể cả lợi ích vật chất và lợi ích tinh thần), thông qua chế độ tiền lương, phụ cấp và chính sách đãi ngộ, thi đua, khen thưởng đối với công chức không chỉ là mục đích công chức luôn hướng tới mà nó còn là động lực thúc đẩy công chức hành động. Đến lượt mình, các yếu tố đó lại thúc đẩy công chức tìm các biện pháp để trốn tránh, che đậy vi phạm để tránh hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát nội bộ cơ quan hành chính nhà nước, kể cả khi thực hiện chức năng bên trong hay chức năng bên ngoài của cơ quan hành chính nhà nước.

Do đó, cần gắn đổi mới chính sách tiền lương theo tinh thần Nghị quyết số 27 Hội nghị Trung ương lần thứ 7, khóa XII và chính sách đãi ngộ, thi đua, khen thưởng đối với công chức với thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực; minh bạch hóa chính sách tiền lương, phụ cấp đối với công chức; xây dựng, ban hành hệ thống chính sách pháp luật quy định về mức lương cụ thể đối với công chức ở từng vị trí việc làm trong cơ quan hành chính nhà nước. Thực hiện việc trả lương và xếp lương thông qua đánh giá chất lượng, khối lượng, tiến độ và hiệu quả công việc mà công chức đạt được trong quá trình thực thi công vụ; đồng thời sửa đổi, bổ sung pháp luật thi đua, khen thưởng để có các chính sách đãi ngộ, khen thưởng hợp lý đối với công chức làm việc trong cơ quan hành chính nhà nước các cấp từ Trung ương đến cơ sở.

e) Các điều kiện bảo đảm thực thi công vụ

Các điều kiện bảo đảm cho hoạt động công vụ gồm công sở, nhà công vụ, phương tiện, trang thiết bị làm việc trong công sở, phương tiện đi lại của công chức, các điều

kiện khác phục vụ cho hoạt động công vụ. Trong thời đại Cách mạng công nghiệp 4.0, công nghệ thông tin và kỹ thuật số đổi mới hàng ngày, để giúp cơ quan hành chính nhà nước và công chức hoàn thành tốt trách nhiệm trong hoạt động thực thi công vụ, cần phải đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin - truyền thông trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước và từng công chức; phần lớn các văn bản, tài liệu chính thức trao đổi giữa các cơ quan hành chính nhà nước được thực hiện dưới dạng điện tử; công chức thường xuyên sử dụng hệ thống thư điện tử trong công việc; bảo đảm dữ liệu điện tử phục vụ hầu hết các hoạt động trong các cơ quan; các giao dịch của các cơ quan hành chính nhà nước được thực hiện trên môi trường điện tử, dựa trên các ứng dụng truyền thông đa phương tiện; hầu hết các dịch vụ công được cung cấp trực tuyến trên mạng thông tin điện tử hành chính đáp ứng nhu cầu thực tế, phục vụ người dân và doanh nghiệp mọi lúc, mọi nơi, dựa trên nhiều phương tiện khác nhau nên không ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin trong hoạt động giám sát nội bộ cơ quan hành chính nhà nước thì sẽ rất khó phát hiện ra những hạn chế, thiếu sót, thậm chí vi phạm trong hoạt động thực thi công vụ của cơ quan hành chính và công chức.

Để cơ chế giám sát nội bộ cơ quan hành chính nhà nước phát huy vai trò và đánh giá đúng hiệu quả, chất lượng thực thi nhiệm vụ, công vụ của cơ quan hành chính nhà nước và công chức, cần có hệ thống quản lý chất lượng trong các cơ quan hành chính nhà nước và đầu tư từ trang thiết bị đến trụ sở làm việc của các cơ quan hành chính bảo đảm yêu cầu cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước; công sở hiện đại, tập trung ở những nơi điều kiện kinh tế, xã hội cho phép.

g) Giá trị nghề nghiệp, tính chuyên nghiệp, tính tích cực nghề nghiệp của công chức trong cơ quan hành chính nhà nước

Bất cứ một nền hành chính nào cũng cần có một hệ giá trị nghề nghiệp, tính chuyên nghiệp, tính tích cực nghề nghiệp đối với đội ngũ công chức và những công chức làm tốt công việc của mình với kiến thức, kỹ năng, thái độ đáp ứng yêu cầu của vị trí công việc. Vì thế, để vận hành bộ máy hành chính thật sự hiệu quả, để cơ chế giám sát nội bộ trong hoạt động thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước thực sự có hiệu quả, việc đầu tiên và quan trọng nhất chính là đội ngũ công chức trong cơ quan hành chính nhà nước, vì công chức là mắt xích quan trọng nhất của bộ máy hành chính nhà nước. Để đẩy mạnh cải cách hành chính, một trong những vấn đề ưu tiên hàng đầu là xây dựng và tôn vinh giá trị nghề nghiệp, tính chuyên nghiệp, tính tích cực nghề nghiệp của đội ngũ công chức, bởi cốt lõi của cải cách hành chính là cải cách về tinh thần trách nhiệm, ý thức của đội ngũ cán bộ, công chức trong hoạt động thực thi công vụ.

Cũng như sự ảnh hưởng, tác động của yếu tố đời sống vật chất, tinh thần, giá trị nghề nghiệp, tính chuyên nghiệp, tính tích cực nghề nghiệp của công chức cũng có thể gây tác động, ảnh hưởng đến trách nhiệm của công chức trong cơ quan hành chính nhà nước trong hoạt động thực thi công vụ theo cả nghĩa tích cực và tiêu cực. Trên các phương tiện thông tin đại chúng cho thấy, bên cạnh những căn bệnh trầm kha, những

vấn nạn của đội ngũ công chức do cơ chế, do thói cửa quyền, những nhiều, những biểu hiện vô cảm, đùn đẩy, né tránh công việc, lẩn tránh trách nhiệm... thì giá trị nghề nghiệp, tính chuyên nghiệp, tính tích cực nghề nghiệp của công chức chưa được đề cao, coi trọng, tôn vinh và đảm bảo đã dẫn đến nhiều hệ lụy phức tạp, gây hậu quả xấu như tình trạng sai phạm ngay trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nhiều chính sách vừa ban hành đã phải sửa đổi, hoặc hiệu lực thi hành không cao, gây mất lòng tin của xã hội, của doanh nghiệp và người dân đối với bộ máy hành chính nhà nước.

Nguyên nhân chủ yếu là do đội ngũ công chức được đào tạo, bồi dưỡng để hoàn thiện hồ sơ tiêu chuẩn, nhưng nặng về lý luận, thiếu thực tiễn nên bằng cấp và chứng chỉ nhiều, nhưng vẫn không đủ năng lực thực thi nhiệm vụ. Vì không hiểu và làm đúng với giá trị nghề nghiệp, tính chuyên nghiệp, tính tích cực nghề nghiệp nên nhiều công chức không hiểu đúng quy trình làm việc, hoặc nếu hiểu thì bót xén quy trình; không có đủ năng lực tự giải quyết công việc, không ý thức được trách nhiệm công vụ, nhiều công chức làm việc theo kiểu nhìn trước, ngó sau, đoán ý cấp trên, liên kết thành “nhóm lợi ích” để gây khó dễ, làm chậm lại quá trình thực hiện công việc dẫn đến cơ chế giám sát nội bộ không hiệu quả. Đó là chưa kể một bộ phận “không nhỏ” công chức làm việc trong cơ quan hành chính nhà nước các cấp có hành vi tham ô, tham nhũng gây dư luận xấu trong Nhân dân.

Vì vậy, rất cần thiết phải xây dựng nền hành chính nhà nước phục vụ Nhân dân, dân chủ, pháp quyền, chuyên nghiệp, hiện đại, trong sạch, vững mạnh, công khai và minh bạch để tạo ra động lực cho sự phát triển. Đó là một trong những nội dung trọng tâm của Chiến lược xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đến năm 2030 và định hướng đến năm 2045; cũng là một trong những lý do để mới đây Đảng ta đã đề ra yêu cầu bộ máy công tác phòng, chống tham nhũng thời gian tới phải gắn với chống tiêu cực, trước hết là tiêu cực trong ý thức, trách nhiệm chính trị và trách nhiệm công vụ của đội ngũ đảng viên, cán bộ, công chức./.

(Xem tiếp bài sau: Giải pháp nâng cao hiệu quả cơ chế giám sát nội bộ đối với việc thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước).

Ghi chú:

1. Dẫn lại theo Từ điển vi tính Wikipedia.
2. Từ điển Tiếng Việt, Viện Ngôn ngữ học, Nxb Khoa học xã hội, 1996.
3. Từ điển vi tính Bamboo Alpha2.
4. Xem chi tiết tại địa chỉ: caicachhanhchinh.gov.vn/Uploads/.../bai3.doc.

5. Những vấn đề cơ bản về tổ chức quyền lực nhà nước, cải cách chế độ công vụ và đánh giá chính sách công (tài liệu phục vụ thi nâng ngạch công chức từ chuyên viên chính lên chuyên viên cao cấp), Nxb Văn hóa thông tin, Hà Nội, 2014.

6. Lương Thanh Cường, Xây dựng nguyên tắc hoạt động công vụ nhà nước trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Tại địa chỉ: <http://thanhtra.edu.vn/category/detail/290-xay-dung-nguyen-tac-hoat-dong-cong-vu-nha-nuoc-trong-nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-viet-nam.html>. Và: Những vấn đề cơ bản về tổ chức quyền lực nhà nước, cải cách chế độ công vụ và đánh giá chính sách công (tài liệu phục vụ thi nâng ngạch công chức từ ngạch chuyên viên chính lên ngạch chuyên viên cao cấp), Nxb Văn hóa thông tin, Hà Nội, 2014.

7. Báo cáo tổng kết thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 và hương trình cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 của Chính phủ.

8. Chính phủ, Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020.

9. Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 1557/QĐ-TTg ngày 18/10/2012 phê duyệt Đề án “Đẩy mạnh cải cách chế độ công vụ, công chức”.

10. Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội ĐBTQ lần thứ XI, Nxb CTQG-ST, H, 2011.

11. https://vietnamnet.vn/vn/tuanvietnam/tieudiem/cai-cach-bo-may-tu-chinh-sach-tang-luong-30-moi-nam-674868.html?vnn_source=trangchu&vnn_medium=moinong1