

# HOÀN THIỆN THỂ CHẾ VĂN HÓA CÔNG VỤ TRONG BỐI CẢNH HIỆN NAY

TRẦN THỊ DIỆU OANH\*

*Hiện nay, dưới tác động của bối cảnh mới, nhu cầu phát triển kinh tế thị trường, xây dựng nhà nước pháp quyền, hội nhập quốc tế, biến đổi khí hậu, sự phát triển của công nghệ thông tin, tiến bộ xã hội, yêu cầu xây dựng chính phủ kiến tạo, chính quyền điện tử... thì việc hoàn thiện thể chế văn hóa công vụ, những chuẩn mực pháp lý nhằm xây dựng một nền hành chính liêm chính, phục vụ là yêu cầu cấp thiết.*

*Từ khóa:* Kinh tế thị trường; thể chế; văn hóa công vụ; văn bản pháp luật.

*It is a pressing need to complete the institutions of the civil service culture and legal standards to build a serving public administration with integrity in the current context of market economy development, building a rule-of-law state, international integration, climate change, information technology development, social progress, requirements to build an enabling government, e-government.*

*Key words:* Market economy; institutions; civil service culture; legal documents.

NGÀY NHẬN: 04/5/2020    NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 02/6/2020    NGÀY DUYỆT: 16/7/2020

## 1. Thể chế văn hóa công vụ dưới góc độ văn bản pháp luật

Thể chế văn hóa công vụ (VHCV) dưới góc độ các văn bản pháp luật có thể được hiểu là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh những giá trị, cách ứng xử, biểu tượng, chuẩn mực, quy trình thủ tục, cách thức thực hiện và đánh giá kết quả thực thi công vụ, được hình thành trong quá trình xây dựng và phát triển công vụ.

Thể chế VHCV có những biểu hiện sau: (1) Đầy đủ và thống nhất điều chỉnh cách ứng xử, biểu tượng, chuẩn mực, quy trình thủ tục, cách thức thực hiện và đánh giá kết quả thực thi công vụ của cán bộ, công chức, viên chức (CBCCVC); (2) Nội dung và

phương pháp điều chỉnh phù hợp với hiện thực khách quan và thực tiễn nhằm điều chỉnh hành vi của cá nhân, tổ chức trong quá trình thực thi công vụ; (3) Mục đích của thể chế VHCV nhằm xây dựng chuẩn mực pháp lý tác động tới hành vi của các chủ thể trong quá trình thực thi công vụ.

Từ quan niệm về văn hóa, công vụ, VHCV gắn với tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, trong đó chứa đựng những nội dung khác nhau<sup>1</sup>. Vì vậy, nội dung thể chế VHCV cần phải thể hiện tinh thần, thái độ, ý thức trách nhiệm tuân thủ chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, trung thành

\* PGS. TS, Học viện Hành chính Quốc gia

với quốc gia và dân tộc, phụng sự Nhân dân. Nội dung thể chế VHCV có thể bao gồm các quy định về văn hóa công sở (hệ thống trụ sở, cơ sở vật chất, trang thiết bị, trang phục, lễ tân, nghi thức nhà nước được chuẩn hóa đáp ứng yêu cầu công vụ); đạo đức công vụ (ĐĐCV) là những hành vi được làm, không được làm của CBCCVC, trách nhiệm công vụ, kỷ cương, kỷ luật, cần, kiệm, liêm, chính trong thực thi công vụ; văn hóa giao tiếp công vụ (tôn trọng, lắng nghe, tận tụy trong thực thi công vụ, ngôn ngữ trong giao tiếp công vụ); phòng, chống tham nhũng, lãng phí trong công vụ.

Nội quy, quy chế của cơ quan được quy định trong các văn bản pháp luật, bao gồm *Luật Cán bộ, công chức* (CBCC) năm 2008; *Luật Viên chức* năm 2010; *Luật Phòng, chống tham nhũng* năm 2018, *Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí* năm 2013, Quyết định số 129/2007/QĐ-TTg ngày 02/8/2007 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế văn hóa công sở tại các cơ quan hành chính nhà nước; Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ về Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020. Các quy định này đã tác động tích cực, không ngừng gia tăng giá trị văn hóa trong hoạt động công vụ ở các cơ quan công quyền, thúc đẩy sự phát triển của nền hành chính công vụ.

Hiện nay, trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế, xuất phát từ yêu cầu thực tiễn, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án VHCV tại Quyết định số 1847/QĐ-TTg ngày 27/12/2018. Đề án VHCV chỉ ra những nội dung cơ bản của VHCV, về tinh thần, thái độ làm việc, chuẩn mực giao tiếp, ứng xử, chuẩn mực về đạo đức, lối sống, trang phục của CBCCVC, đồng thời đưa ra các giải pháp và cách thức tổ chức thực hiện.

Ngày 14/6/2019, Thủ tướng Chính phủ ký Quyết định số 733/QĐ-TTg về việc ban hành kế hoạch tổ chức thực hiện phong trào CBCCVC thi đua thực hiện văn hóa công sở

giai đoạn 2019 - 2025 nhằm nâng cao ĐĐCV, nói không với tiêu cực, nâng cao tinh thần trách nhiệm, năng lực công tác để gắn bó với Nhân dân hơn, phục vụ Nhân dân tốt hơn. Qua đó, khẳng định quyết tâm của Chính phủ trong việc thực hiện tốt chức năng quản lý nhà nước, nâng cao chất lượng phục vụ Nhân dân, đẩy lùi tiêu cực, những nhiễu, xây dựng đội ngũ CBCCVC trong các cơ quan hành chính nhà nước ngày càng hoàn thiện về phẩm chất, có tác phong chuyên nghiệp, hiện đại, đáp ứng yêu cầu và nhiệm vụ thời kỳ mới.

Các quy định pháp luật hiện hành về VHCV hiện nay được cụ thể hóa trong nhiều văn bản pháp luật. Trong *Luật CBCC* năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), nội dung về VHCV được thể chế hóa tại Chương II về quyền hạn, nghĩa vụ của CBCC, trong đó quy định về quyền hạn, nghĩa vụ của CBCC, quyền và nghĩa vụ, trách nhiệm của người đứng đầu, đạo đức, văn hóa giao tiếp của CBCC, những việc CBCC không được làm. Tương tự, *Luật Viên chức* năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định những quyền và nghĩa vụ của viên chức, những việc viên chức không được làm.

Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương (khóa X) của Đảng về đẩy mạnh và cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước tiếp tục chỉ rõ: thủ trưởng cơ quan hành chính các cấp chịu trách nhiệm kiểm tra, thanh tra việc thực hiện công vụ và chịu trách nhiệm về những vi phạm trong thực thi công vụ của CBCC thuộc phạm vi mình quản lý..., khắc phục tình trạng quá nhiều cấp phó trong cơ quan hành chính. Trước hết, cần tập trung đổi mới phương thức, lối làm việc của các cơ quan; giảm hội họp, phân định rõ trách nhiệm của tập thể và người đứng đầu cơ quan. Tiếp đó, Nghị quyết Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương 4 (khóa XI) xác định: thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu cấp ủy, chính quyền trong mối quan hệ với tập thể cấp ủy, cơ quan, đơn vị; tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng.

Như vậy, qua các kỳ đại hội đều đặt ra việc đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng, trong đó Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI đã quy định rõ hơn thẩm quyền và trách nhiệm của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư, cấp ủy và Ban Thường vụ cấp ủy các cấp và thẩm quyền, trách nhiệm của CBCC nhất là trách nhiệm của người đứng đầu. Tại Điều 5 *Luật Tổ chức Chính phủ* quy định rõ nguyên tắc tập trung dân chủ và đề cao trách nhiệm cá nhân người đứng đầu. Người đứng đầu Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội về hoạt động của Chính phủ và những nhiệm vụ được giao.

Cũng tại Điều 5 *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* quy định Ủy ban nhân dân (UBND) hoạt động theo chế độ tập thể kết hợp với trách nhiệm của chủ tịch UBND. Chủ tịch UBND là người đứng đầu, lãnh đạo và điều hành công việc của UBND, chịu trách nhiệm cá nhân về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, cùng với tập thể UBND chịu trách nhiệm về hoạt động của UBND trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và trước cơ quan nhà nước cấp trên. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước UBND, cơ quan chuyên môn cấp trên và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân cùng cấp khi được yêu cầu.

Tại Điều 10 *Luật CBCC* năm 2008, quy định nghĩa vụ, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan tổ chức, đơn vị của Nhà nước.

Ngoài ra, có Nghị định số 157/2007/NĐ-CP ngày 27/10/2007 của Chính phủ về trách nhiệm người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước trong thi hành nhiệm vụ công vụ; Nghị định số 211/2013/NĐ-CP ngày 19/12/2013 của Chính phủ quy định chế độ trách nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ của Chính phủ, quy định về nội dung chế độ trách nhiệm đối với người đứng đầu. Nghị định số 04/2015/NĐ-CP ngày 09/01/2015 của Chính phủ về thực hiện dân chủ có đề cập đến trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan đơn vị và

của CBCCVC trong thực hiện dân chủ trong hoạt động của nội bộ cơ quan, đơn vị.

Bên cạnh đó, trong các lĩnh vực phòng, chống tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí cũng quy định về trách nhiệm người đứng đầu khi để xảy ra các hành vi vi phạm trong đơn vị mình phụ trách. Trong *Luật phòng, chống tham nhũng, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí* quy định những chuẩn mực trong hành vi của các chủ thể trong thực thi công vụ nhằm phòng ngừa tham nhũng, tiết kiệm, chống lãng phí và chế tài xử lý khi có những hành vi vi phạm được quy định bằng trách nhiệm hình sự, trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm hành chính và trách nhiệm công vụ.

Có thể nói, quy định về VHCV nằm trong rất nhiều văn bản pháp luật khác nhau, từ *Hiến pháp*, luật đến các văn bản hướng dẫn thi hành, các quy định bị chi phối bởi nhiều yếu tố như văn hóa, giá trị, niềm tin, quá trình tổ chức thi hành, yếu tố kinh tế, xã hội. Vì vậy, để xây dựng và hoàn thiện thể chế VHCV cần phải giải quyết được các yếu tố trên.

2. Giải pháp hoàn thiện thể chế văn hóa công vụ ở Việt Nam

#### a. Nhóm giải pháp về thể chế

- Nghiên cứu, đề xuất hoàn thiện quy định về VHCV trong *Luật CBCC, Luật Viên chức* và các văn bản hướng dẫn thi hành. Nghiên cứu, sửa đổi các quy định, nội quy, quy chế làm việc của cơ quan, tổ chức nhằm tạo cơ sở pháp lý ngăn ngừa những vi phạm về VHCV. Đặc biệt, trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền, cách mạng công nghiệp 4.0, xã hội thông tin, chính quyền điện tử, chính phủ thông minh, thể chế VHCV phải đáp ứng được yêu cầu của sự thay đổi trong phương thức quản lý, nội dung, thái độ, chuẩn mực ứng xử, năng lực của đội ngũ CBCCVC...

- Chú trọng mối quan hệ mật thiết giữa quy phạm pháp luật và các quy phạm đạo đức. Ở chừng mực nào đó, cần thể chế hóa những quy phạm, nguyên tắc đạo đức thành những quy phạm pháp luật. Mặt khác, coi việc xử lý

nghiêm minh, kịp thời những sai phạm của CBCC có ý nghĩa to lớn trong việc giáo dục và răn đe CBCC, đồng thời củng cố niềm tin của Nhân dân vào Nhà nước, vào pháp luật. Giải quyết mối quan hệ giữa văn hoá và VHCV trong xây dựng thể chế VHCV.

- Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế để CBCC có điều kiện phát huy đạo đức, thực hiện tốt nhiệm vụ, phục vụ tốt Nhân dân. Cần định rõ chức năng, nhiệm vụ từng cơ quan, tổ chức, từng cá nhân CBCC phù hợp với yêu cầu quản lý hành chính nhà nước và hoạt động cung cấp dịch vụ công trong thời kỳ mới. Đẩy mạnh công cuộc cải cách hành chính, tạo mô hình mới về tổ chức và hoạt động hợp lý của bộ máy hành chính nhà nước, loại bỏ những cơ chế, thủ tục dẫn tới khả năng tiêu cực, sách nhiễu Nhân dân cũng là tạo cơ chế để CBCC làm điều tốt, có điều kiện cống hiến, phát huy năng lực phục vụ đất nước và Nhân dân.

- Điều chỉnh, nâng cao chế độ tiền lương và đãi ngộ vật chất hợp lý, tinh thần phong phú đối với CBCC. Cải cách hệ thống tiền lương, tiền thưởng, bảo đảm trả đúng sức lao động và giá trị cống hiến của CBCC, tạo động lực thực hiện công vụ là giải pháp có ý nghĩa quan trọng trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng, nâng cao phẩm giá người công chức. Xây dựng các chế độ, chính sách tôn vinh, khuyến khích sự tận tâm thực hiện công vụ, khen thưởng thích đáng về vật chất và tinh thần cho CBCC làm việc tốt, tận tụy và trong sạch.

- Hoàn thiện cơ chế quản lý CBCC, tăng cường hiệu lực, hiệu quả kiểm tra, giám sát, ngăn ngừa và xử phạt sự vi phạm ĐĐCV. Thực hiện công khai hóa quá trình tuyển chọn, sử dụng, đánh giá CBCC, đưa các yếu tố về ĐĐCV vào nội dung tuyển dụng và đánh giá kết quả hoạt động. Phải có quy định rõ, cụ thể các hành vi CBCC được làm hoặc không được làm, công khai các lợi ích của công chức, có chế tài xử phạt nghiêm các hành vi vi phạm ĐĐCV, tùy theo mức độ vi phạm, kể cả truy cứu trách nhiệm hình sự. Tăng cường thanh tra, kiểm tra công vụ, kiểm soát nội bộ chặt

chẽ nhằm phát hiện các nguy cơ dẫn đến tiêu cực, tham nhũng.

- Hoàn thiện thể chế xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, vị trí và cơ chế chịu trách nhiệm của người đứng đầu trong cơ quan nhà nước. Trao quyền nhằm tăng cường tính chủ động của người đứng đầu trong việc tuyển dụng, trả lương, nhận xét, đánh giá CBCC dưới quyền trong cơ quan. Người đứng đầu phải được xác định rõ cơ chế trách nhiệm và chỗ đứng của mình trong tập thể cấp ủy, tổ chức đảng, chính quyền và cơ quan, đơn vị. Pháp luật hoàn thiện theo hướng xác định rõ quyền, trách nhiệm, mối quan hệ giữa người đứng đầu và tập thể ban lãnh đạo để tránh trường hợp thành tích thì nhận về người đứng đầu, còn thiếu sót, khuyết điểm thì đổ cho tập thể. Phân cấp, phân thẩm quyền quản lý cán bộ theo hướng cấp ủy có thẩm quyền chỉ quản lý đối với người đứng đầu các cấp, các ngành và đơn vị.

- Bồi dưỡng nâng cao năng lực và đạo đức của người đứng đầu trong cơ quan nhà nước. Tuân thủ nguyên tắc trong quá trình thực thi công vụ bao gồm, tuân thủ *Hiến pháp*, pháp luật, công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền và có sự kiểm tra, giám sát; bảo đảm tính thống nhất, hệ thống, liên tục, thông suốt và hiệu quả. Nghị quyết Trung ương 4 (khóa XII) cũng đã nêu rõ trách nhiệm của người đứng đầu, người cán bộ, đảng viên phải "có cam kết rèn luyện, giữ gìn phẩm chất đạo đức, lối sống không suy thoái, "tự diễn biến", "tự chuyển hoá"; các cấp ủy, tổ chức đảng kiểm tra, giám sát việc thực hiện cam kết của cán bộ, đảng viên ở địa phương, cơ quan mình"<sup>2</sup>.

- Phát huy vai trò giám sát của Nhân dân đối với CBCC và hoạt động công vụ, bảo đảm quyền dân chủ cơ sở để dân thực hiện quyền kiểm tra, giám sát hoạt động công vụ của CBCC. Hoàn thiện cơ chế quản lý CBCC, làm rõ thẩm quyền quản lý từng loại CBCC của từng cấp, từng ngành, từng cơ quan, đơn vị; định rõ quyền hạn và trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức trong quản lý hoạt động công vụ của CBCC thuộc quyền.

- Tiếp tục hoàn thiện thể chế về ĐĐCV, có các quy định cụ thể, đầy đủ về tiêu chuẩn đạo đức cho các loại CBCC, xây dựng một hệ thống đạo đức nghề nghiệp; trên cơ sở đó, hoàn thiện dần thể chế ĐĐCV để xây dựng Luật Công vụ trong thời gian tới, trong đó đề cập toàn diện các quy định về ĐĐCV.

#### *b. Nhóm giải pháp về tổ chức thực hiện*

- Tổ chức thi hành pháp luật về CBCCVC, phòng, chống tham nhũng, các quy định về văn hóa công sở, giao tiếp trong công vụ, triển khai các quy định ĐĐCV được luật hóa để những quy định này được thực hiện trên thực tiễn. Đẩy mạnh việc thực hiện Chỉ thị số 05-CT/TW ngày 15/5/2016 của Bộ Chính trị về đẩy mạnh học tập và làm theo tư tưởng, đạo đức, phong cách Hồ Chí Minh; Nghị quyết số 04-NQ/TW ngày 30/10/2016 của Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII) về tăng cường xây dựng, chỉnh đốn Đảng; ngăn chặn, đẩy lùi sự suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, những biểu hiện "tự diễn biến", "tự chuyển hóa" trong nội bộ; Quy định số 08-QĐ/TW ngày 25/10/2018 của Ban Chấp hành Trung ương về trách nhiệm nêu gương của cán bộ, đảng viên, trước hết là Ủy viên Bộ Chính trị, Ủy viên Ban Bí thư, Ủy viên Ban Chấp hành Trung ương; Quy định số 205-QĐ/TW ngày 23/9/2019 của Bộ Chính trị (khóa XII) về việc kiểm soát quyền lực trong công tác cán bộ và chống chạy chức, chạy quyền trong các cơ quan hành chính nhà nước. Tích cực thực hiện Đề án VHCV.

Giáo dục đạo đức là một quá trình thống nhất giữa lý luận và thực tiễn, quá trình hình thành thế giới tinh thần cao đẹp và hoạt động thực tiễn phong phú, thể hiện niềm tin đạo đức, những hiểu biết về giá trị, chuẩn mực đạo đức; đồng thời, thông qua kết quả hoạt động để xác nhận một cách thực tiễn những giá trị đạo đức. Vì vậy, trong các chương trình giáo dục đạo đức ở nhà trường cũng như nội dung thi tuyển công chức cần chú trọng vào việc khắc sâu các giá trị và chuẩn mực công vụ trong tâm trí công chức ngay từ khi mới

được tuyển dụng. Theo đó, cần tạo ra dấu ấn để ghi nhớ khoảnh khắc được trở thành công chức bằng lời hứa danh dự hoặc tuyên thệ giữ gìn đạo đức công chức trước sự chứng kiến của tập thể trong không khí trang trọng có tinh chất lễ nghi.

Trong công tác bồi dưỡng ĐĐCV, không chỉ tạo điều kiện cho họ có được nhận thức về các vấn đề đạo đức mà cần chú trọng hơn việc xây dựng các kỹ năng cần thiết, giúp công chức xử lý đúng đắn trong các tình huống khó xử liên quan đến đạo đức, đến cái lý, cái tình trong hoạt động công vụ cũng như trong đời sống thường nhật<sup>3</sup>.

- Nâng cao nhận thức của các cấp, các ngành và mỗi CBCC về sự cần thiết, cấp bách của Đề án xây dựng VHCV mà Thủ tướng Chính phủ vừa ban hành, cần phải được cụ thể hóa để án này thành các chương trình hành động thiết thực với những cách làm hay, sáng tạo. Bước đầu tập trung thí điểm một số mô hình tiêu biểu trong các cơ quan hành chính, từ đó tổng kết, rút kinh nghiệm, nhân rộng phổ biến và áp dụng rộng rãi trong toàn hệ thống, tạo ra sự thống nhất, đồng bộ về một nền hành chính tận tâm, tận tụy phục vụ, lấy lợi ích, hạnh phúc và sự hài lòng của người dân, doanh nghiệp là thước đo của sự phát triển.

Trong bối cảnh hiện nay, mỗi CBCC phải ý thức rõ về sứ mệnh, trách nhiệm của bản thân với công việc được Đảng, Nhà nước và Nhân dân giao phó. Không ngừng trau dồi chuyên môn, nghiệp vụ, bản lĩnh chính trị, đạo đức nghề nghiệp, phong cách sáng tạo, cập nhật thường xuyên những kiến thức, kinh nghiệm trong quản lý điều hành để mang lại những giá trị tốt đẹp cho cộng đồng, tạo dựng hình ảnh, uy tín cho cơ quan, đơn vị □

#### *Chú thích:*

1 Văn hóa công vụ và bồi dưỡng văn hóa công vụ ở nước ta hiện nay. <http://quanlynhanuoc.vn>, ngày 12/3/2020.

2, 3. Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương khóa XI. H. NXB Chính trị quốc gia, 2016, tr. 37, 38.