**Bàn về một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính ở Việt Nam trong thời kì hội nhập và toàn cầu hóa**

***TS. Nguyễn Thị Hà***

***Khoa Luật – Đại học Vinh***

**Đặt vấn đề:**

Trong sự nghiệp đổi mới và dân chủ hóa mọi mặt đời sống xã hội, đặc biệt cùng với bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế đang đặt ra những yêu cầu đối với nhà nước trong việc cung ứng dịch vụ công ngày càng cao hơn. Nền hành chính nhà nước không còn là hành chính cai trị mà chuyển dần sang hành chính phục vụ, có trách nhiệm phục vụ nhân dân, cung ứng tốt nhất các dịch vụ công cho nhân dân và các tổ chức. Nhu cầu của dân chúng về các dịch vụ không ngừng tăng cao về số lượng, phong phú, đa dạng về nội dung; nhu cầu về quản lý nhà nước một cách có hiệu lực, hiệu quả các vấn đề kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng trong tình hình mới của các cơ quan nhà nước đòi hỏi hệ thống quy phạm pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính phải không ngừng được bổ sung những quy định mới, tiến bộ, sửa đổi, bãi bỏ những quy định không còn phù hợp, lạc hậu nhằm *"xây dựng một nền hành chính hiện đại, ứng dụng có hiệu quả thành tựu phát triển của khoa học - công nghệ, nhất là công nghệ thông tin", "phục vụ tốt nhất cho nhân dân và chịu sự giám sát chặt chẽ của nhân dân"* (3) đồng thời đáp ứng xu thế mở cửa, hội nhập quốc tế.

1. **Khái quát chung về dịch vụ hành chính công**

*“Dịch vụ công là những hoạt động phục vụ các lợi ích chung, thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của tổ chức và công dân do Nhà nước trực tiếp thực hiện hoặc chuyển giao cho các cơ sở ngoài Nhà nước thực hiện nhằm mục tiêu hiệu quả và công bằng”(1).* Xét theo lĩnh vực cung ứng dịch vụ, dịch vụ công gồm 3 loại: dịch vụ công trong lĩnh vực sự nghiệp; dịch vụ công trong lĩnh vực công ích và dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính nhà nước hay còn gọi là dịch vụ hành chính công. Dịch vụ hành chính công,là loại dịch vụ gắn liền với chức năng quản lý nhà nước nhằm đáp ứng yêu cầu của người dân. “*Dịch vụ hành chính công là một loại hình dịch vụ công do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện để phục vụ các quyền và nghĩa vụ cơ bản của tổ chức và công dân. Nói cách khác, dịch vụ hành chính công là những hoạt động phục vụ các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức và công dân, do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện dựa vào thẩm quyền hành chính - pháp lý của Nhà nước” (1).* Đây được xem là một yếu tố cấu thành nền hành chính nhà nước, bảo đảm thực hiện các quyền, nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức. Dịch vụ được cung cấp trên cơ sở yêu cầu của cá nhân, tổ chức và yêu cầu này phải phù hợp với quy định của pháp luật. Chủ thể hưởng dịch vụ phải thực hiện những hành vi nhất định để đưa yêu cầu của mình đến cơ quan, tổ chức có thẩm quyền như thực hiện việc đăng ký khai sinh, đăng ký doanh nghiệp, đưa ra yêu cầu công chứng, xin cấp giấy phép...

1. **Thực trạng quy định pháp luật và thực hiện pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính ở Việt Nam hiện nay**

Khi dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính xuất hiện đã làm xuất hiện nhu cầu cần có những quy định pháp luật phù hợp để điều chỉnh. Từ giữa những năm 90 của thế kỷ trước Nhà nước đã ban hành những văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên hoặc sửa đổi, bổ sung những văn bản hiện hành lúc bấy giờ để điều chỉnh những dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính cụ thể như pháp luật về công chứng, chứng thực, đăng ký kinh doanh... Tuy nhiên, phải đến những năm 2000 thì pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính mới hình thành rõ nét, với những quy định tiến bộ đã thể hiện được tính chất của dịch vụ công. Pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính bao gồm hệ thống các quy phạm pháp luật được quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, về các dịch vụ khác nhau và các nội dung khác nhau của dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính. Nội dung pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính có thể được chia thành hai nhóm chính: Các quy định về tổ chức, cung cấp dịch vụ và các quy định về quản lý nhà nước đối với dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính.

Các văn bản quy phạm pháp luật quy định trực tiếp về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính theo hướng quy định độc lập một, một số các dịch vụ trong một văn bản. Đến năm 2006, Luật Công chứng và Luật Trợ giúp pháp lý được ban hành, là kết quả của việc pháp điển hóa các quy định pháp luật trước đó về công chứng, trợ giúp pháp lý để phản ánh kịp thời yêu cầu thực tiễn về hai dịch vụ này. Cũng trong khoảng thời gian này rất nhiều Nghị định của Chính phủ được ban hành để quy định về các dịch vụ khác nhau trên tinh thần các Luật của Quốc hội được ban hành, sửa đổi, bổ sung như Bộ luật Thương mại, Luật Doanh nghiệp, Luật Đất đai, Luật Đầu tư, Luật Nhà ở, Luật Cư trú... Pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính được ban hành trên cơ sở kế thừa và phát triển những quy định của pháp luật về quản lý nhà nước, về giải quyết các yêu cầu của cá nhân, tổ chức với công quyền đáp ứng yêu cầu điều chỉnh bằng pháp luật các dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính.

Đến nay, pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính tiếp tục được xây dựng, hoàn thiện để có thể đáp ứng được tốt nhất yêu cầu phát triển bền vững các dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính, phản ánh được nguyện vọng của người dân, phù hợp với nền kinh tế thị trường hội nhập kinh tế quốc tế theo định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính cũng đã bộc lộ những điểm hạn chế, bất cập, chưa đáp ứng được tốt nhất đòi hỏi của thực tiễn cung cấp dịch vụ, cũng như sự nghiệp đổi mới toàn cầu hóa và hội nhập.

***Thứ nhất,*** Pháp luật về dịch vụ hành chính công ở nước ta vẫn chưa đảm bảo tính thống nhất. Pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính hiện nay vẫn chủ yếu là các quy phạm được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật cụ thể do cơ quan hành chính ban hành trong từng lĩnh vực cụ thể. Hơn nữa, do pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính có số lượng văn bản lớn, quy định về nhiều nội dung khác nhau nhưng lại được ban hành, sửa đổi, bổ sung vào những thời điểm khác nhau nên không tránh khỏi việc chưa đồng bộ, thống nhất. Sự không thống nhất thể hiện ở các quy định pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính có liên quan với nhau và giữa các quy định về dịch vụ công với các quy định pháp luật khác có liên quan.Những điểm không thống nhất giữa các quy định pháp luật sẽ gây khó khăn cho việc cung cấp dịch vụ của các cơ quan nhà nước, tổ chức dịch vụ công và hạn chế cá nhân, tổ chức chủ động yêu cầu các dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính.

***Thứ hai,*** pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính vẫn còn thiếu hoặc chưa được quy định một cách khoa học. Chỉ có pháp luật về một số dịch vụ đã tương đối đồng bộ như pháp luật về công chứng, chứng thực, trợ giúp pháp lí... trong khi phần lớn pháp luật về các dịch vụ khác vẫn thiếu những quy phạm có hiệu lực pháp lý cao, quy định đầy đủ, thống nhất về các nội dung liên quan. Hệ thống quy định chi tiết về thủ tục và cách thức, quy trình thực hiện dịch vụ hành chính công, điều kiện cơ sở vật chất đảm bảo cho việc cung cấp dịch vụ cũng như bảo vệ quyền, lợi ích của các bên trong dịch vụ chưa thực sự đầy đủ, rõ ràng cũng phần nào gây ra những trở ngại nhất định cho việc cung cấp và tham gia các dịch vụ. Các cơ quan quản lý nhà nước cũng không có cơ sở để đánh giá một tổ chức dịch vụ công cụ thể đã đáp ứng được yêu cầu của việc cung cấp dịch vụ hay chưa trước khi quyết định cho phép hoạt động. Đặc biệt, trong điều kiện ứng dụng công nghệ thông tin mạnh mẽ như hiện nay nếu pháp luật không quy định chuẩn về cơ sở hạ tầng, tiêu chuẩn quản lí thông tin, dữ liệu thì khó thực hiện việc kết nối giữa các cơ quan, tổ chức cùng cung cấp một dịch vụ, kết nối giữa các dịch vụ có liên quan chặt chẽ với nhau hoặc với cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền. Các quy định của pháp luật về trách nhiệm các bên và vấn đề bồi thường thiệt hại cũng chưa thực sự đầy đủ để các bên, cơ quan nhà nước có thẩm quyền làm căn cứ giải quyết khi xẩy ra vi phạm pháp luật, thiệt hại hoặc tranh chấp về bồi thường thiệt hại về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính.

***Thứ ba,***Các quy định về quản lý nhà nước đối với các dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính chưa đáp ứng được yêu cầu trong tình hình mới.Các quy định về quản lý nhà nước đối với các dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính mặc dù đã có những thay đổi tích cực nhưng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn. Một mặt, vì vẫn còn mang nặng dấu ấn của quản lý nhà nước nên các quy định pháp luật chưa tách biệt được giữa cung cấp dịch vụ với quản lý nhà nước đối với việc cung cấp dịch vụ. Các cơ quan hành chính nhà nước vẫn vừa là chủ thể cung cấp dịch vụ vừa là chủ thể quản lý nhà nước về cung cấp dịch vụ. Mặt khác,các quy định về thủ tục thực hiện nhiều dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính chưa thật thuận tiện cho dân chúng hưởng thụ dịch vụ*.* Ở hầu hết các quy định về thủ tục hành chính hiện nay đều yêu cầu rất nhiều loại giấy tờ mà cá nhân, tổ chức phải xuất trình để chứng minh nhân thân, năng lực tài chính, quyền sử dụng, sở hữu tài sản...Bên cạnh đó, trong bối cảnh phát triển kinh tế - xã hội, khoa học - công nghệ đang phát triển mạnh mẽ, đặc biệt là xu thế hội nhập toàn cầu, những quy định pháp luật hành chính về hành chính công ở nước ta vẫn chưa đáp ứng các đòi hỏi đặt ra về cách thức tiến hành các dịch vụ hành chính công.

*Những điểm hạn chế lớn của pháp luật đã gây ra những khó khăn cho việc tổ chức thực hiện, dẫn đến việc thực hiện dịch vụ hành chính công chưa đạt chất lượng tốt, chưa đáp ứng được đầy đủ yêu cầu của cá nhân, tổ chức trong tình hình mới:*

***Thứ nhất,*** Chất lượng dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính chưa thật tốt, thái độ của cán bộ, công chức khi giải quyết công việc cho nhân dân. Đa số người được hỏi trong kết quả khảo sát PAPI cho rằng công chức tham gia giải quyết yêu cầu của nhân dân có trình độ chuyên môn nghiệp vụ phù hợp nhưng lại không đánh giá cao tinh thần, thái độ phục vụ, nhiều người vẫn cảm thấy ở vào tình trạng "đi xin" khi tiếp xúc với cán bộ, công chức (1). Những biểu hiện tiêu cực trong khi tiến hành các dịch vụ công vẫn còn tồn tại ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, xâm phạm nghiêm trọng đến trật tự pháp luật, trật tự quản lý nhà nước, làm giảm niềm tin của nhân dân vào việc cung cấp các dịch vụ.

***Thứ hai,*** Hoạt động quản lý của nhà nước chưa theo kịp tốc độ phát triển của các dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính. Đối với các dịch vụ mà pháp luật đã quy định việc ứng dụng công nghệ thông tin là bắt buộc thì việc triển khai thực hiện tại những địa phương có khó khăn về kinh tế bị chậm trễ, không hiệu quả. Trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức còn thấp và không đồng đều làm ảnh hưởng đến chất lượng dịch vụ mà cá nhân, tổ chức được hưởng. Sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong giải quyết yêu cầu của cá nhân, tổ chức còn chưa đạt hiệu quả cao. Ở một số địa phương, cơ chế một cửa liên thông được ban hành nhằm giải quyết các yêu cầu của cá nhân, tổ chức có liên quan đến nhiều cơ quan một cách thông suốt. Nhưng trên thực tế việc triển khai quy chế này mới chỉ dừng lại ở việc lần lượt các cơ quan có liên quan thực hiện công việc thuộc nhiệm vụ của cơ quan mình, mà chưa tạo ra một cơ chế liên hoàn giải quyết trọn vẹn yêu cầu của nhân dân.

1. **Giải pháp cơ bản hoàn thiện pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính**

### ***Thứ nhất,*** thực hiện nghiên cứu toàn diện về dịch vụ và pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính xây dựng, ban hành luật thống nhất về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính nhằm đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và xu thế hội nhập. Cụ thể, triển khai tạo khuôn khổ pháp lý đủ mạnh cho việc cung cấp và quản lý các dịch vụ công. Trong đó, quy định những nguyên tắc chung về cung cấp dịch vụ và quản lý nhà nước với dịch vụ, bên cạnh các luật và văn bản quy phạm pháp luật khác về từng dịch vụ cụ thể. Hội nhập buộc chúng ta phải học tập, chọn lọc để tiếp thu những yếu tố tiến bộ trong pháp luật của các nước phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của mình, cũng như đảm bảo sự hài hòa giữa pháp luật Việt Nam với pháp luật của các tổ chức quốc tế, tập quán, thông lệ quốc tế, các điều quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia. Do vậy, cần tiến hành thực hiện thường xuyên rà soát, hệ thống hóa pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính nhằm kịp thời sửa đổi những điểm hạn chế, không phù hợp, xây dựng kế hoạch, chương trình xây dưng và hoàn thiện pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính giúp các cơ quan nhà nước có lộ trình cụ thể, thích hợp để chủ động tiến hành những công việc cụ thể nhằm hoàn thiện và đáp ứng xu thế đổi mới, hội nhập.

***Thứ hai,*** Sửa đổi, bổ sung các quy định phù hợp, khoa học về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính. Tước hết, xây dựng khái niệm thống nhất về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính, theo đó dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính là những hoạt động phục vụ lợi ích hoặc tạo điều kiện cho việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức do các cơ quan hành chính nhà nước, tổ chức thuộc cơ quan hành chính nhà nước, cá nhân, tổ chức được Nhà nước cho phép cung cấp trên cơ sở yêu cầu của cá nhân, tổ chức, góp phần thiết lập, duy trì và bảo vệ trật tự quản lý hành chính nhà nước. Quy định cụ thể các điều kiện đối với các cơ quan nhà nước, các tổ chức cung cấp dịch vụ, tiêu chuẩn đối với người trực tiếp thực hiện các dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính. Bổ sung các quy định về thành lập và hoạt động của các tổ chức xã hội, các hiệp hội phù hợp với các dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính. Bên cạnh đó, sửa đổi, bổ sung các quy định về quản lý nhà nước đối với dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính. Thực tiễn cung cấp dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính thời gian vừa qua, cũng như xu thế phát triển của các dịch vụ trong giai đoạn tới đặt ra yêu cầu háp luật phải phân định rõ giữa quản lý nhà nước về dịch vụ với hoạt động quản lý nội bộ theo hướng tăng cường quyền tự chủ cho các bộ phận, tổ chức trực tiếp cung cấp dịch vụ.

***Thứ ba,*** Pháp luật phải phân định rõ giữa quản lý nhà nước về dịch vụ với hoạt động quản lý nội bộ trong các cơ quan hành chính, giữa cơ quan hành chính với các tổ chức dịch vụ công thuộc cơ quan hành chính được giao cung cấp dịch vụ khi thực hiện việc cung cấp dịch vụ theo hướng tăng cường quyền tự chủ cho các bộ phận, tổ chức trực tiếp cung cấp dịch vụ. Bổ sung cơ chế phối hợp giữa quản lý nhà nước và hoạt động tự quản của các tổ chức dịch vụ công. Khi cá nhân, tổ chức tham gia cung cấp dịch vụ công thì nhà nước không thể bằng các mệnh lệnh hành chính can thiệp trực tiếp vào các công việc nội bộ của tổ chức dịch vụ công của cá nhân, tổ chức. Bên cạnh đó, quy định về sự phối hợp quản lý nhà nước với quản lý của các tổ chức xã hội.

***Để nâng cao chất lượng dịch vụ, cũng như nâng cao hiệu quả tác động của pháp luật, bên cạnh việc hoàn thiện quy định pháp luật, trong tổ chức thực hiện pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính cần thực hiện những giải pháp sau:***

***Thứ nhất,*** Thực hiện việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục tri thức, pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính. Để khắc phục những hạn chế này, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thực hiện tốt công tác tuyên truyền về dịch vụ, pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính rộng rãi để mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân có nhận thức đúng đắn về dịch vụ và chuyển những nhận thức đó thành pháp luật, hành vi thực hiện pháp luật.

***Thứ hai,*** Nâng cao năng lực trình độ chuyên môn của đội ngũ nhân sự trực trực tiếp tiến hành các dịch vụ công. Trong chương trình đào tạo, bồi dưỡng nhân lực phục vụ cho việc cung cấp dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính, các cơ quan, cơ sở đào tạo phải liên tục cập nhật các kiến thức mới, các kết quả nghiên cứu về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính, cập nhật các quy định mới của pháp luật vào nội dung đào tạo, bồi dưỡng. Cán bộ, công chức, viên chức và những người trực tiếp thực hiện các dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính cũng cần chuyển hẳn từ tư duy “quản lý”, “quan liêu” sang tư duy “phục vụ”, rèn kỹ kĩ năng vận dụng các kiến thức, các quy định của pháp luật vào công tác tổ chức cung cấp dịch vụ nơi công tác và giải quyết những tình huống cụ thể phát sinh trong cung cấp các dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính.

***Thứ ba,*** Quy hoạch và xây dựng công sở, địa điểm giải quyết các dịch vụ công theo hướng tập trung và từng bước hiện đại, có đủ điều kiện và phương tiện làm việc, tạo thuận lợi cho người dân khi đến liên hệ và giải quyết công việc và đáp ứng đòi hỏi mới của xu thế đổi mới, hội nhập.

***Thứ tư,*** Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra xử lý vi phạm pháp luật. Các cơ quan quản lý nhà nước cần xây dựng kế hoạch thanh tra và thực hiện thanh tra định kỳ đối với các tổ chức dịch vụ công của cá nhân, tổ chức. Xử lý nghiêm các hành vi nhũng nhiễu, gây phiền hà cho dân trong quá trình quản lý hành chính. Tạo lập cơ sở pháp luật nhằm bảo đảm quyền giám sát trực tiếp của nhân dân đối với hoạt động của bộ máy hành chính, tăng cường các hình thức dân chủ trực tiếp để người dân tham gia vào công việc của Nhà nước ngày càng thực chất và hiệu quả.

Cung ứng dịch vụ hành chính công là trách nhiệm của nhà nước trước xã hội, là sự thể hiện trực tiếp nhất vai trò của nhà nước trước các tổ chức và công dân, là tiêu chí đánh giá tính hiệu quả, hiệu lực hiện đại của nền hành chính nhà nước. Do vậy, cải cách dịch vụ hành chính công đang trở thành một nội dung quan trọng trong cải cách hoạt động của bộ máy nhà nước đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong nền kinh tế thị trường và yêu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân và xu thế toàn cầu hóa hiện nay.

**TÀI LIỆU THAM KHẢO**

(1) United Nations Development Programme - UNDP: Hành chính công và phát triển kinh tế ở Việt Nam: Tái thiết nền hành chính công cho thế kỷ XXI,(báo cáo nghiên cứu), Hà Nội, 2009, tr.21, 21, 21.

(2) Lê Như Thanh: “Những thách thức đối với nền hành chính công Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế”,Tạp chí Quản lý Nhà nước,số 225, 2014, tr.18-22.

(3) Luật Công chứng năm 2014

(4) Luật trợ giúp pháp lí 2017

(5) Nguyễn Văn Quang (chủ nhiềm đề tài) (2010), *Hoàn thiện khung pháp luật về xã hội hóa cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường, mã số LH-08-06/ĐHL-HN.