

## VẤN ĐỀ XÂY DỰNG, ÁP DỤNG BỘ QUY TẮC ĐẠO ĐỨC VÀ CHUẨN MỰC ỨNG XỬ CÔNG VỤ

PGS, TS. HUỲNH VĂN THỚI<sup>(\*)</sup>

Ngày nhận bài: 09/10/2023

Ngày thẩm định: 10/10/2023

Ngày duyệt đăng: 20/10/2023

**Tóm tắt:** *Xây dựng bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ là cần thiết, xuất phát từ nhu cầu thực tiễn ở nước ta và kinh nghiệm quốc tế. Tuy nhiên, nếu không đi từ bản chất của vấn đề, giải quyết từ gốc rễ, với những giải pháp tổng thể, sát thực, thì hoạt động đáp ứng yêu cầu cấp thiết này sẽ lệch hướng, rất khó ngăn chặn khả năng rơi vào hình thức và không đáp ứng được sự mong đợi của nhân dân.*

**Từ khóa:** công vụ; chuẩn mực ứng xử công vụ; quy tắc đạo đức; văn hóa công vụ

### 1. Tính cấp thiết của việc xây dựng bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ

Công vụ là hoạt động mang tính quyền lực và pháp lý do đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức (sau đây gọi chung là công chức) thực thi, sử dụng ngân sách nhà nước để tiến hành các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước trong việc quản lý toàn diện các mặt của đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa và xã hội của quốc gia, vì mục đích phục vụ nhân dân.

Cũng như toàn bộ thiết chế nhà nước, công vụ không có mục đích tự thân. Mục đích của công vụ hướng tới phục vụ nhân dân, cho nên văn hóa công vụ phải là văn hóa phụng sự. Công vụ không chỉ là hệ thống pháp lý, tổ chức, nhân sự và cơ chế vận hành, mà còn là hệ thống đạo lý. Sự ổn định, mức độ tin cậy, khả năng hoạt động của công vụ không chỉ phụ thuộc vào trình độ nghiệp vụ, mà còn phụ thuộc vào phẩm hạnh của những người thực thi công vụ.

Để xứng tầm với nhiệm vụ được tin tưởng giao cho, cơ quan nhà nước phải có trong tay đội ngũ nhân sự tương thích. Công chức là người của công chúng. Công chức phải là người có ý thức tổ chức, biết biểu đạt và lắng nghe người khác, tôn trọng ý kiến của họ và bảo vệ lợi ích của nhà nước và công dân<sup>(1)</sup>. Yêu cầu quan trọng đặt ra đối với người có trách nhiệm ở bất cứ cấp bậc nào là không chỉ kiến thức, kỹ năng, nghiệp vụ, mà còn là tư cách, phẩm hạnh, đạo đức thấm sâu vào tiềm thức bên trong và thể hiện ra cung cách bên ngoài ở lẽ lối làm việc, văn hóa ứng xử, ngôn ngữ giao tiếp, hình ảnh công chúng... Phẩm hạnh, văn hóa ứng xử và nghi thức hành chính là điều kiện cần thiết cho hoạt động nghiệp vụ thành công không chỉ trong lĩnh vực hành chính hay chính trị mà còn trong kinh tế, xã hội, văn hóa. Công chức phải luôn cư xử sao cho lòng tin của công dân vào sự trung thực, liêm chính và hiệu quả của cơ quan nhà nước được gây dựng, giữ gìn và củng cố.

Công chức thực thi bốn phận, nghĩa vụ của mình không phải chỉ vì sự ràng buộc của trách nhiệm, mà trên hết là vì danh dự. Văn hóa công vụ cao là sự bảo đảm cho cho công chức

<sup>(\*)</sup>Học viện Hành chính quốc gia

thực hiện nghĩa vụ của mình vì lương tâm nghề nghiệp, danh dự, bởi vì trong đó, ở dạng cô đọng, hàm chứa không chỉ hiểu biết pháp luật, mà còn phương châm hành xử, sở thích.

Chính việc xây dựng, áp dụng bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ của công chức sẽ hỗ trợ cho việc củng cố uy tín của quyền lực nhà nước, niềm tin của công dân vào sự công bằng, công minh của pháp luật, bảo đảm cơ sở thống nhất cho những hoạt động đồng thuận và hiệu quả của tất cả cấu trúc nhà nước, chống lại sự sa sút của văn hóa công vụ, đạo đức công vụ.

Bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ là hệ thống quy phạm đạo đức, nghĩa vụ và yêu cầu tận tâm trong ứng xử công vụ của công chức, được xây dựng trên cơ sở các nguyên tắc đạo đức, các quy phạm xã hội được thừa nhận chung và pháp luật của nhà nước. Đó là sự kết tinh của pháp lý và luân lý để trở thành đạo lý.

Bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ có tính đa mục đích, đóng vai trò quan trọng trên hai phương diện trong mối quan hệ then chốt của nền hành chính, giữa công dân và nhà nước, thông qua bộ máy nhà nước.

Một mặt, bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ là sự cam kết của công chức về lĩnh hội, chia sẻ, hành động theo các giá trị chung, khi tham gia vào hoạt động công vụ. Đây là cam kết của những người thực thi công vụ với nhân dân, với Tổ quốc, với nhau và với chính mình. Sự cam kết này ràng buộc công chức không chỉ bởi vì công chức phải tôn trọng, tuân thủ, thực hiện các nghĩa vụ pháp lý. Sự cam kết này đó là tâm niệm về việc làm đúng đắn mà người thực thi công vụ chân chính phải nhập tâm, nguyện làm vì phẩm giá, thanh danh của mình có ý nghĩa như là kim chỉ nam hành động trong thực thi công vụ. Người gia nhập công vụ có niềm vinh quang, tự hào, được xã hội tôn vinh và có bổn phận phải giữ gìn thanh danh cho xứng với sự tôn vinh đó. Ứng xử có văn hóa, hợp pháp, có đạo đức và thanh danh của công chức song hành với nhau. Mỗi công chức làm theo bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử mà mình cam kết là nâng cao phẩm giá của mình trước công chúng và góp phần củng

cố lòng tin của công dân vào nền công vụ. Công chức có nghĩa vụ tuân thủ, tự giác thực hiện và lên tiếng đối với những trường hợp đi ngược với cam kết đó.

Mặt khác, bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ có giá trị như một thông điệp từ cơ quan công quyền gửi đến công chúng rằng, họ có quyền chờ đợi cách ứng xử mà công chức, những người được họ tin cậy, ủy thác, đã cam kết. Bởi vì, bộ quy tắc ứng xử hợp nhất những yêu cầu xã hội một cách hệ thống về đạo đức công chức, nên nó trở thành cơ sở hình thành nội dung đạo đức cần có; là tiêu chí quan trọng để xác định sự chuẩn bị nghiệp vụ của công chức đối với công việc, công cụ kiểm soát xã hội đối với phẩm hạnh của công chức và là một trong những điều kiện để quản lý công chức, xác định trách nhiệm người đứng đầu.

Trên thế giới, Mỹ là nước đầu tiên có bộ quy tắc đạo đức và ứng xử công vụ cho công chức (ra đời vào năm 1924<sup>(2)</sup>). Đối với các nước phát triển, điều chỉnh pháp luật trên những khía cạnh đạo đức, ứng xử công vụ của công chức được thực hiện thành công từ những năm 70 của thế kỷ XX<sup>(3)</sup>. Trong điều kiện hội nhập quốc tế, bộ quy tắc đạo đức và ứng xử công vụ được xây dựng trên cơ sở những giá trị cốt lõi cần được nuôi dưỡng và có sự đồng thuận về những giá trị cốt lõi này giữa các nước với nhau<sup>(4)</sup>.

Các tổ chức quốc tế đã ban hành nhiều văn bản khuyến nghị các quốc gia thành viên chú trọng vận dụng trong những trường hợp thích ứng và tương đồng với những nguyên tắc cơ bản trong hệ thống pháp luật của mình. Có thể kể ra một số văn bản chính như: Bộ quy tắc ứng xử quốc tế dành cho công chức (International Code of Conduct for Public Officials) có trong phụ lục tại Nghị quyết số 51/59 ngày 12/12/1996 của Đại hội đồng Liên hợp quốc; Công ước quốc tế về chống tham nhũng (United Nations Convention against Corruption) ngày 31/10/2003; Chương trình hành động chống tham nhũng (Programme of Action Against Corruption), được Hội đồng Bộ trưởng Liên minh châu Âu thông qua năm 1996; Khuyến nghị (2000) 6 của Hội đồng Bộ trưởng Liên minh

châu Âu về quy chế công chức nhà nước ở châu Âu (Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to Member states on the status of public officials in Europe); Bộ quy tắc ứng xử mẫu dành cho công chức nhà nước (Model Code of Conduct for Public Officials) có trong phụ lục Nghị quyết R (2000) 10 của Hội đồng Bộ trưởng Liên minh châu Âu, ngày 11/5/2000.

## 2. Việc xây dựng, ban hành quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ ở nước ta

Ở Việt Nam, các quy phạm pháp luật về đạo đức công vụ, chuẩn mực ứng xử của công chức đã có từ lâu trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Tuy vậy, việc ban hành thành bộ quy tắc hoàn chỉnh, tập trung chỉ mới được tiến hành gần đây. Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 dành Mục 3 quy định về quy tắc ứng xử, quy tắc đạo đức nghề nghiệp. Kể từ khi triển khai thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 cho đến nay, khó có thể thống kê đầy đủ hết có bao nhiêu quy tắc ứng xử đã ban hành từ Trung ương cho đến địa phương, từ cơ quan hành chính có thẩm quyền chung, cơ quan chuyên môn cho đến các đơn vị hành chính - sự nghiệp.

Thực tế cho thấy, việc ban hành các quy tắc ứng xử nở rộ, thế nhưng, những gì chúng mang lại chưa thật sự như mong đợi. Tuy nhiên, không thể chỉ chờ vào việc ban hành quy tắc ứng xử, mà cần tiến hành tổng thể các biện pháp. Đặc biệt, chính trong hoạt động ban hành các quy tắc ứng xử **còn nhiều vấn đề cần bàn**.

*Thứ nhất*, các quy tắc ứng xử chưa tập trung đúng mức vào cốt lõi của vấn đề là hệ thống giá trị công vụ, nguyên tắc, nền tảng đạo đức công vụ, ngăn ngừa lạm quyền, tránh và triệt tiêu xung đột lợi ích, mà thường chú ý hơn đến hình thức, như bày biện, bài trí, trang phục

Có thể toát lên nhận định, các cơ quan ban hành các quy tắc nghiêng về nghi thức hành chính và thường liệt kê mang tính chất tập hợp lại những gì công chức phải làm, không được làm từ quy định của pháp luật hiện hành.

Hành vi ứng xử, cung cách, lời lẽ, trang phục là những biểu hiện bên ngoài của văn hóa công vụ. Cốt lõi của vấn đề nằm ở bên trong, từ tâm thức

của công chức, từ những lĩnh hội về thiên chức phụng sự nhân dân, từ những nguyên tắc công vụ được xác định một cách hệ thống mà công chức khi được tuyển dụng phải quán triệt như là yêu cầu tiên quyết. Chỉ khi nào trong tâm thức của công chức, việc lĩnh hội những nguyên tắc chung của công vụ thấm thấu như lẽ đương nhiên, thì những biểu hiện bên ngoài của văn hóa công vụ của công chức mới thật sự tự nguyện, chứ không phải bó buộc.

*Thứ hai*, các quy tắc ứng xử đã ban hành rơi vào tình trạng khá phân tán, tản mạn, thiếu thống nhất về thẩm quyền ban hành, phạm vi tác động, cấu trúc nội dung, biện pháp bảo đảm thực hiện

- *Về thẩm quyền*: trong thực tế, đã có rất nhiều cơ quan ban hành, từ bộ trưởng, Ủy ban nhân dân các cấp, giám đốc sở, trưởng phòng đến thủ trưởng đơn vị hành chính - sự nghiệp. Nếu như xem quyết định ban hành quy tắc ứng xử là văn bản quy phạm pháp luật, thì nó phải đáp ứng tất cả dấu hiệu của văn bản quy phạm pháp luật, trong đó có yêu cầu nghiêm ngặt về thẩm quyền. Theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực vào thời điểm ban hành các quy tắc ứng xử, thì giám đốc sở, trưởng phòng, thủ trưởng đơn vị hành chính - sự nghiệp không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật<sup>(5)</sup>. Trong khi đó, nếu xem quyết định ban hành quy tắc ứng xử là văn bản có tính chất khuyến nghị, thì theo chúng tôi, không nên ban hành đại trà như thế, để không rơi vào tình trạng quá thừa văn bản quản lý nhà nước.

- *Về phạm vi*: có quy tắc quy định trong thi hành nhiệm vụ, công vụ và một số quan hệ xã hội; có quy tắc quy định cả ứng xử nơi cư trú, nơi công cộng, trong gia đình.

- *Về cấu trúc nội dung*: có quy tắc ứng xử trong thi hành nhiệm vụ, công vụ; ứng xử khi giải quyết các yêu cầu của cơ quan, đơn vị, tổ chức, công dân, ứng xử của cán bộ lãnh đạo và đồng nghiệp, ứng xử nơi công cộng, ứng xử với nhân dân nơi cư trú, ứng xử trong gia đình; có quy tắc phân thành trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị, trách nhiệm, nghĩa vụ của công chức; nhiều quy tắc quy định cả thời gian làm việc, trang phục, lễ phục,

hiểu biết tin học ứng dụng, bài trí công sở, phương tiện an toàn giao thông; cá biệt, có quy tắc trong phần quy định chung có quy định những nguyên tắc chung, còn lại hầu hết quy tắc không có quy định tương tự.

- *Về trách nhiệm thực hiện:* có quy tắc chỉ yêu cầu vận động, mang tính khuyến nghị; nhiều quy tắc quy định xử lý kỷ luật; cá biệt có quy tắc quy định cả truy cứu trách nhiệm hình sự.

*Thứ ba,* các quy tắc ứng xử chưa được xây dựng trên cơ sở hệ thống nguyên tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ đầy đủ, các quy định của chúng thường không đi theo một tinh thần xuyên suốt, nhất quán.

Trong pháp luật thực định, những nguyên tắc hoạt động công vụ chưa được quy định thống nhất ở một văn bản quy phạm pháp luật mang tính pháp điển. Hiện nay, chưa có Luật Công vụ, mà chỉ có Luật Cán bộ, công chức; Luật Viên chức. Những quy định quản lý nguồn nhân lực trong các cơ quan nhà nước cũng rất tản mạn, thường được quy định trong các văn bản dưới luật, hay những chỉ thị, quy định cụ thể của các cơ quan nhà nước, dẫn đến thiếu thống nhất, đồng bộ trong công tác cán bộ. Vì vậy, cần có luật quy định về những vấn đề này.

Thể chế về công vụ ở Việt Nam hiện nay mới chỉ dừng lại ở những quy định chủ yếu về công chức, nhiệm vụ quyền hạn của công chức trong thực thi công vụ, nhưng thiếu một phần rất lớn các quy tắc về công vụ. Đây là bộ phận hạn chế nhất của pháp luật Việt Nam về chế độ công vụ, do đó cần ban hành luật công vụ, trong đó quy định: các nguyên tắc của hoạt động công vụ bao gồm các nguyên tắc chính trị - xã hội; các nguyên tắc kỹ thuật trong hoạt động công vụ; bộ máy quản lý nền công vụ quốc gia từ Trung ương đến địa phương; các hình thức, phương pháp trong hoạt động công vụ; quan hệ của công chức với nhau trong hoạt động công vụ, quan hệ của công chức với công dân trong công vụ.

*Thứ tư,* hạn chế của các quy tắc đã ban hành là ở chỗ, những quy tắc được diễn đạt khá trừu tượng, dưới dạng những quy định chung và chưa thể dùng làm chỉ dẫn hành động hằng ngày cho công chức trong những tình huống cụ thể.

*Thứ năm,* các quy tắc ứng xử hướng vào đối tượng phục vụ chính là người dân, nhưng trong quá trình xây dựng gần như chưa trung cầu ý kiến của người dân; công tác thẩm định, thẩm tra cũng chưa thật sự được chú trọng.

Tình trạng càng phân tán hơn, khi nhiều cơ quan, bên cạnh quy tắc ứng xử, còn ban hành chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp, góp thêm vào thực trạng dư thừa các văn bản quản lý nhà nước, nhưng thiếu đồng bộ, thống nhất và quy củ. Thực tiễn hoạt động công vụ cho thấy, ứng xử công vụ của công chức cần phải đặt trên nền tảng vững chắc của những quy tắc đạo đức. Chuẩn mực ứng xử không thể tách rời quy tắc đạo đức của công chức, giống như biểu hiện của sự vật không thể thoát ly bản chất của nó. Vì thế, không có nhu cầu khách quan phải ban hành song song hai loại quyết định, cho quy tắc ứng xử và cho chuẩn mực đạo đức.

Tổng quan, có thể đưa ra nhìn nhận chung, các bộ quy tắc ứng xử đã ban hành khá ngồng ngang trên nhiều phương diện và cần khắc phục tình trạng điều chỉnh pháp luật về quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ, mặc dù đã rất cố gắng, nhưng chưa có những bước tiến thật sự trên sự lạm phát của các quyết định về quy tắc ứng xử và các quyết định về chuẩn mực đạo đức.

### **3. Vấn đề hoàn thiện xây dựng, áp dụng bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ**

*Thứ nhất, xác định đúng bản chất, giá trị cốt lõi của bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử*

Nếu không nhận thức thấu đáo, xuyên suốt về bản chất của vấn đề sẽ dẫn tới cách làm lệch tâm, thay vì tập trung để gây dựng gốc rễ, lại chăm chú cho hình thức bên ngoài mang tính phong trào,

bày biện, phô trương. Bộ quy tắc không thể là biểu tượng bài trí, bộ quy tắc phải thấm thấu vào trong nhận thức của công chức, biểu hiện trong việc làm và là cơ sở để đánh giá công chức.

Trước hết, xuất phát từ bản chất của công vụ là phụng sự công ích, phục vụ nhân dân để loại trừ mâu thuẫn giữa công ích và tư lợi. Văn hóa công vụ phải được hình thành từ triết lý minh định để tạo ra một môi trường lành mạnh, trong đó, công chức ý thức được rằng, mỗi một chức vụ là sự tín nhiệm, giao phó nghĩa vụ hành động vì lợi ích quốc gia. Cho nên, công chức nhà nước phải trung thành tuyệt đối lợi ích quốc gia, phải chí công, vô tư.

Để làm được điều đó, việc hoàn thiện xây dựng, ban hành quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ của công chức phải đi theo hướng:

*Một là, thể chế hóa đầy đủ giá trị về công vụ phụng sự nhân dân:* tư tưởng Hồ Chí Minh về công vụ của nhân dân thấu triệt: “Nước ta là nước dân chủ: Bao nhiêu lợi ích đều vì dân. Bao nhiêu quyền hạn đều của dân... Chính quyền từ xã đến Chính phủ trung ương do dân cử ra. Đoàn thể từ Trung ương đến xã do dân tổ chức nên. Nói tóm lại, quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân”<sup>(6)</sup>. “Chúng ta phải hiểu rằng, các cơ quan của Chính phủ từ toàn quốc cho đến các làng, đều là công bộc của dân, nghĩa là để gánh vác việc chung cho dân chứ không phải để đè đầu dân... Việc gì lợi cho dân, ta phải hết sức làm. Việc gì hại đến dân, ta phải hết sức tránh”<sup>(7)</sup>. “Đem lòng chí công vô tư mà đối với người, đối với việc”<sup>(8)</sup>; “phải có bốn đức tính là: cần, kiệm, liêm, chính”<sup>(9)</sup>; “phải có một tinh thần chí công, vô tư”<sup>(10)</sup>; “phải ghi sâu những chữ “công bình, chính trực” vào lòng”<sup>(11)</sup>.

Đổi mới trong công vụ, về bản chất là đổi mới văn hóa công vụ, trước hết là thay đổi tư duy phục vụ Nhà nước sang phục vụ nhân dân. Đây là yêu cầu đầu tiên, mang tính tất yếu từ bản chất của vấn đề, tiếp nối truyền thống trọng dân và theo xu thế chung của thời đại. Trong nhà nước dân chủ nhân dân, hoạt động công vụ phục vụ vì nhân dân, và những người thi hành công vụ là công bộc - tôi tớ của nhân dân.

Công chức thực hiện pháp luật trước hết là vì phụng sự nhân dân, nhận thức sâu sắc rằng, quyền lực có được là từ nhân dân ủy thác. Cho nên, các quyết định pháp luật của công chức không phải “lấy từ trong túi áo mình” để ban phát cho người dân hay thu vén cho người thân, mà xuất phát từ sự ủy thác của nhân dân, để miễn cán, tận tụy phục vụ nhân dân, chỉ có thể làm những gì mà pháp luật, do ý chí của nhân dân quyết định, cho phép.

Công dân có quyền đòi hỏi Nhà nước đáp ứng các quyền hiến định. Nhà nước thông qua các cơ quan có thẩm quyền và những người có thẩm quyền phải đáp ứng yêu cầu chính đáng của người dân đúng với bản chất của vấn đề từ tinh thần sẵn sàng phục vụ đến cung cách, hình thức. Quan hệ xin - cho phải được cải tạo thành quan hệ yêu cầu - phúc đáp, tính chất quyền lực phục tùng sẽ phải thay thế bằng tính chất công vụ vì dân, hình thức đơn xin phải nên đổi thành giấy tuyên bố hay giấy yêu cầu<sup>(12)</sup>.

Cần nhấn mạnh, chỉ số quan trọng của trình độ văn hóa công vụ của công chức là bảo đảm quyền và tự do của con người và công dân, quan tâm đến quyền lợi của công dân, phúc đáp nhanh nhạy và đúng đắn yêu cầu của công dân. Lấy sự hài lòng của người dân làm thước đo cho hoạt động công vụ của công chức.

*Hai là, ngăn ngừa lạm quyền, tránh và triệt tiêu xung đột lợi ích:* Cần ngăn chặn tất cả mọi khả năng, cho dù là hiện hữu, hoặc tiềm ẩn, hay có thể, dẫn tới quyền lợi cá nhân, loại trừ mọi nguy cơ xung đột lợi ích, mâu thuẫn giữa công ích và tư lợi.

Xung đột lợi ích là tình huống khi sự quan tâm cá nhân của công chức ảnh hưởng, hay tiềm ẩn, hoặc có thể ảnh hưởng đến việc thực hiện nhiệm vụ và khi phát sinh hoặc có thể phát sinh mâu thuẫn giữa sự quan tâm cá nhân của công chức và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức, xã hội, Nhà nước gây thiệt hại cho lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức, xã hội, Nhà nước.

Kiểm soát xung đột lợi ích là một trong những nội dung chính của bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ. Thiếu những quy định về xác định trường hợp xung đột lợi ích, về ngăn

ngừa, về cách thức ứng xử của công chức trong trường hợp xung đột lợi ích đối với bản thân hay đối với người khác thì xem như bộ quy tắc chưa giải quyết được mục đích chính mà nó phải đạt được.

Khi đảm nhiệm một chức vụ thường gắn với thu nhận các phúc lợi vật chất và tinh thần khác nhau. Điều đó không thể không ảnh hưởng đến những phẩm chất cá nhân của một bộ phận công chức, ở những người mà dần theo thời gian, nói dần “sự thèm khát quyền lực” trở thành “nghiện, ảo tưởng về năng lực của mình” khi quyết định hành chính được tuân thủ, và khi đó, chức vụ cao có thể dẫn tới quá trình ngược lại: ý chí nhà nước biến đổi thành ý chí cá nhân, quyền lực nhà nước bị công chức khai thác, dùng cho lợi ích cá nhân. Khi đó, công chức phục vụ không vì xã hội, mà cho bản thân, ý chí cá nhân đội lốt ý chí nhà nước, dẫn tới con đường phạm pháp.

Quyền lực, xét ở khía cạnh tiêu cực, trở nên hấp dẫn vì nó có thể dẫn đến những tư lợi. Muốn quyền lực phục vụ vì công ích, phải chặn đứng những khả năng dẫn tới hà lạm cho tư lợi

Từ năm 1947, trong tác phẩm *Đời sống mới*, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đưa ra nguyên tắc loại trừ rất đơn giản và sáng tỏ: “Chớ đem của công dùng vào việc tư. Chớ đem người tư làm việc công”<sup>(13)</sup>.

Các văn bản có tính chất khuyến nghị các quốc gia thành viên của các tổ chức quốc tế về xây dựng bộ quy tắc ứng xử kể trên là gợi ý tham khảo đáng ghi nhận trong điều kiện hội nhập hiện nay. Có thể lựa chọn vận dụng các cách quy định: xác định rõ ứng xử cần có của công chức; liệt kê cặn kẽ những nghĩa vụ của công chức không để cho xung đột lợi ích xảy ra không chỉ cho chính công chức, họ hàng, mà còn bạn bè, những người gần gũi; quy định về thông tin công chức phải cung cấp cho người có thẩm quyền được biết về những vi phạm các quy tắc hành xử đã đặt ra; cấm bổ nhiệm ứng viên nếu như biết rõ về mâu thuẫn lợi ích trước khi giải quyết mâu thuẫn đó; xác định nghĩa vụ của công chức sau khi rời chức vụ của mình không lạm dụng vị trí công vụ trước đây...

Cùng với tiếp thu những kinh nghiệm quốc tế trong điều kiện hội nhập, cần kế thừa những giá trị truyền thống, trong đó Luật Hồi ty (1831) là một trong những bài học tinh túy sáng chói của tiền nhân về ngăn ngừa lạm quyền, ngăn ngừa tư lợi từ trong căn nguyên và thiết lập quy tắc đạo đức, ứng xử công vụ đi từ bản chất của vấn đề.

### ***Thứ hai, xây dựng, ban hành bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ mẫu***

*Một là*, cần ban hành bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ mẫu dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao. Để khắc phục tình trạng phân tán, bảo đảm tính thống nhất và hiệu lực tập trung, cần xây dựng, ban hành bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ mẫu có hiệu lực pháp lý cao. Trong đó, trên cơ sở tiếp thu, chọn lọc kinh nghiệm quốc tế, kế thừa, phát huy các giá trị truyền thống, đúc kết thực tiễn, quy định thống nhất về mục đích, phạm vi, nguyên tắc, cơ cấu nội dung, trách nhiệm thực hiện<sup>(14)</sup>.

*Hai là*, thống nhất trong một văn bản quy phạm pháp luật quy định về quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ, không tách ra thành quy tắc ứng xử và quy tắc đạo đức nghề nghiệp như quy định của pháp luật hiện hành và cách làm trong thực tế hiện nay.

*Ba là*, xác định lại thẩm quyền ban hành các bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ cụ thể hóa bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử mẫu, tránh tình trạng ban hành quá nhiều quy tắc ứng xử có tính sao chụp, phong trào. Chỉ nên giao thẩm quyền ban hành cho các cơ quan như quy định tại Điều 21 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018, phù hợp với Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành. Chấm dứt việc ban hành quy tắc ứng xử của Ủy ban nhân dân các cấp, giám đốc sở, trưởng phòng, thủ trưởng đơn vị hành chính - sự nghiệp.

### ***Thứ ba, bảo đảm tính khả thi của bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử trong công vụ***

*Một là*, bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử trong công vụ phải mang tầm chiến lược, kim chỉ nam cho hoạt động công vụ. Đồng thời, bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử trong công

vụ phải cụ thể để dùng làm chỉ dẫn hành động hằng ngày cho công chức trong những tình huống thực tế.

Bộ quy tắc ứng xử cần lấp những chỗ trống từ tính quy phạm phổ biến của pháp luật, cung cấp cho mỗi công chức kim chỉ nam hành động trong những tình huống hoạt động hằng ngày cụ thể, làm sao cho công chức sử dụng được như hệ tham chiếu cho hành xử công vụ. Làm sao cho công chức vận dụng vào trường hợp (tình huống, hoàn cảnh, điều kiện) thực tế cụ thể; tự hỏi bản thân nên ứng xử thế nào; khi có thắc mắc, lo ngại, nghi ngờ, vướng víu họ có nơi để chia sẻ, giải đáp.

Đương nhiên, bộ quy tắc càng bao quát những tình huống càng có chất lượng. Tuy nhiên, bộ quy tắc không thể bao quát tất cả tình huống trong thực tế. Vấn đề là phân công bộ phận chuyên trách theo dõi, hướng dẫn, giải đáp và tập hợp điều chỉnh bổ sung hoàn thiện. Bộ quy tắc đưa ra hướng để công chức tự vấn và xác định nơi để vấn đáp.

Hai là, gắn việc tuân thủ, thực hiện bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ với các giải pháp đồng bộ khác. Thật vậy, sẽ cực đoan khi quan niệm là bộ quy tắc có thể giải quyết tất cả mọi vấn đề, trong đó trọng tâm là chống tư lợi, vì công ích. Chỉ trong trường hợp tiến hành đồng bộ các giải pháp mới có thể sử dụng công cụ bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ hiệu lực, hiệu quả:

- Lượng hóa các quy định của bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ: thực hiện theo phương châm “Cái gì đo lường được thì mới thực hiện được” (What is measured gets done), các quy định trong bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ tránh tình trạng quy định chung chung, trừu tượng, dẫn tới khả năng nhận thức không thống nhất, vận dụng tùy nghi. Đồng thời, cần có hệ thống đo lường, giám sát kết quả thực thi công vụ của công chức.

- Quy định rõ trách nhiệm của công chức về tuân thủ, thực hiện: cần có yêu cầu mang tính nguyên tắc về sự mẫu mực của công chức

trong thi hành công vụ. Nếu như việc làm của công chức hợp pháp, nhưng không phù hợp với các quy phạm đạo đức, nếu như công chức, thậm chí không vi phạm pháp luật, nhưng để xảy ra thiếu quy củ hoặc quan liêu thì có thể tin rằng, dư luận xã hội sẽ không thiện chí không chỉ đối với đối với bản thân họ, mà còn đối với Nhà nước.

Chính vì thế, điều đặt lên hàng đầu đối với công chức trong thực thi công vụ không phải là tri thức pháp lý (bởi lẽ đây là yêu cầu đương nhiên khi họ được tuyển dụng, sử dụng), mà là thái độ pháp lý và nhất là hành vi công vụ mang tính mẫu mực. Pháp luật chỉ có hiệu lực và được tất cả tôn trọng chỉ khi nào chúng là thống nhất như nhau đối với tất cả, không có bất cứ loại trừ nào, trước hết nhìn từ quan chức. Văn hóa pháp lý của công chức tác động mạnh đến môi trường pháp lý. Những hành vi trái luật của công chức dần dà làm cho người dân không với tới công lý, mất niềm tin vào sự công minh, trở nên xem thường pháp luật. Họ không thấy ở đó sự che chở của công quyền và không thấy lạ lẫm với hành vi lệch chuẩn, và từ đó, tính tích cực pháp lý bị đe dọa triệt tiêu dần.

Điều chờ đợi phúc lợi công vụ mang lại cho người dân, sự kiểm soát quyền lực nhà nước từ phía nhân dân, niềm tin người dân đặt vào Nhà nước và sức lan truyền của những giá trị tốt đẹp của công vụ phụ thuộc chính vào hành vi thực thi công vụ mẫu mực của công chức.

- Quy định trách nhiệm người đứng đầu: đối với công chức lãnh đạo, không chỉ bản thân họ có nghĩa vụ phải hành xử theo tinh thần trọng dân, trọng pháp, xây dựng, giữ gìn và phát triển thanh danh người có chức phận, mà bản phận cao hơn là khơi dậy, làm lan rộng, thấm sâu tâm niệm của đồng sự, của thuộc cấp phải tự nguyện hành xử theo tinh thần ấy bằng chính hình ảnh con người mẫu mực của họ.

Vai trò và trách nhiệm của người đứng đầu trong việc thực hiện bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ ở mỗi cơ quan, đơn vị phải được đề cao thông qua các việc

làm: chia sẻ, truyền đạt về sứ mệnh, tầm nhìn, các giá trị để những người cộng sự cảm nhận tự hào và nhận thức được ý nghĩa công việc mình đang đảm nhận, tận tâm thực hiện nhiệm vụ được giao. Người đứng đầu phải là người nhóm lửa, truyền cảm hứng cho tập thể cơ quan, để từng công chức đồng nhất mình với bộ máy công quyền, tìm thấy mình trong bộ máy công quyền, bảo vệ hình ảnh bộ máy công quyền bằng chất lượng công việc. Người đứng đầu phải thường xuyên quán triệt, củng cố tư duy giá trị truyền thống về công bộc, phụng sự nhân dân; ngăn ngừa, loại trừ tư duy ban phát, tàn tích xin - cho; nâng cao hiệu quả các hoạt động ngăn chặn, phòng, chống để đẩy lùi các biểu hiện tiêu cực trong mỗi cơ quan, đơn vị. Người đứng đầu phải thực hiện tốt công tác quản lý công chức bảo đảm thực hiện nghiêm kỷ luật, kỷ cương, đạo đức công vụ trong cơ quan, đơn vị; kịp thời phát hiện, chấn chỉnh, xử lý những công chức, vi phạm quy định về đạo đức công vụ, văn hóa công sở, những việc công chức, viên chức không được làm theo quy định pháp luật.

- Gắn việc tuân thủ, thực hiện bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ với công tác quản lý, đào tạo cán bộ, công chức, viên chức: cần gắn việc tuân thủ, thực hiện bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ với công tác quản lý cán bộ trong tuyển dụng, đánh giá, quy hoạch, bổ nhiệm. Đặc biệt, chú trọng xây dựng các chương trình cho các khóa đào tạo, bồi dưỡng công chức về văn hóa công vụ, văn hóa pháp lý, về đạo đức công vụ và ứng xử công vụ.

- Cần quan tâm kinh nghiệm của các nước về quy định nghĩa vụ tuyên thệ đối với công chức: lời tuyên thệ và thủ tục tuyên thệ được xác định trong các điều khoản của bộ quy tắc đạo đức và chuẩn mực ứng xử công vụ. Quy định thực hiện tuyên thệ công khai sẽ tạo điều kiện phát triển cảm xúc trách nhiệm, cũng như liên kết công chức trên cơ sở hành hành động bổn phận chung và giá trị chung □

(1) Киселев С.Г. : *Государственная гражданская служба*. – М.: ТК Велби», «Изд-во Проспект», 2010 г., с. 75-88

(2) Игорь Левакин, Дарья Трифонова: *Этический кодекс в интересах развития службы // Государственная служба*, 2015, №2 (94)

(3) *Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности*, <http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf>, дата обращения: 01.11.2011

(4) Kenneth Kernaghan “*The Post-bureaucratic Organization and Public Service Values*,” *International Review of Administrative Sciences* 66 (2000): 100

(5) Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 cũng chỉ giao thẩm quyền ban hành quy tắc ứng xử cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội, Chủ nhiệm Văn phòng Chủ tịch nước, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước; Bộ trưởng Bộ Nội vụ ban hành quy tắc ứng xử của người có chức vụ, quyền hạn trong bộ máy chính quyền địa phương; Cơ quan trung ương của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ban hành quy tắc ứng xử của người có chức vụ, quyền hạn trong tổ chức mình (Điều 21)

(6) Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, t.6, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr.232

(7), (9), (10) và (11) Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, t.4, Sđd, tr.64-65, 181, 52 và 66

(8) và (13) Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, t.5, Sđd, tr.217 và 123

(12) Đã có lãnh đạo cấp cao đề nghị đổi đơn xin thành giấy yêu cầu, Xem: Hoàng Hải Vân, *Mai Thúc Lân và bài học lễ phép với dân*, <https://thanhnien.vn>, ngày 31/10/2014

(14) Ở Nga đã tích lũy khá nhiều kinh nghiệm về tác động của các bộ quy tắc đạo đức. Tính đến thời điểm hiện tại đã ban hành hơn 30 bộ quy tắc trong các cơ quan quyền lực nhà nước liên bang, gần 70 bộ quy tắc đạo đức trong các vùng lãnh thổ Nga. Năm 2002, các dân biểu của Viện Duma quốc gia Nga đã đưa ra xem xét Dự luật số 85554-3 “Bộ quy tắc ứng xử của công chức Nga”. Tuy nhiên, dự luật chưa được xem xét, thông qua. Cùng lúc, một số nhà khoa học, chuyên gia thực tiễn tiếp tục kiên trì đề nghị xây dựng bộ quy tắc ứng xử của công chức liên bang và địa phương dưới hình thức đạo luật (Theo: Куракин А.В. *Актуальные проблемы административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы РФ // Административное и муниципальное право*. 2008. №1. С. 25-35)