

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

PHẠM QUỐC SỬ

**KIỂM SOÁT THỦ TỤC HÀNH CHÍNH
TỪ THỰC TIỄN CÁC TỈNH MIỀN TÂY NAM BỘ**

Ngành: Luật Hiến pháp và Luật hành chính

Mã số: 9 38 01 02

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học

1: TS. Trần Minh Đức

2: PGS.TS. Nguyễn Cảnh Hợp

Hà Nội – 2019

LỜI CAM ĐOAN

Tác giả viết Luận án xin cam đoan rằng: Nội dung Luận án là kết quả của quá trình nghiên cứu, tổng hợp, phân tích, đánh giá của chính tác giả thực hiện. Nguồn tài liệu được thu thập, sử dụng trong quá trình nghiên cứu có nguồn gốc có xuất xứ rõ ràng của các tác giả đã công bố gồm: Sách chuyên khảo, đề tài khoa học dưới hình thức luận án, luận văn, bài viết, bình luận của các nhà khoa học đăng tải trên các tạp chí khoa học được người viết giữ nguyên ý tưởng và trích dẫn rõ ràng; các tài liệu, giáo trình sử dụng để nghiên cứu được xuất bản và trích dẫn tác giả cụ thể. Các số liệu được sử dụng trong luận án là trung thực.

Học viên viết luận án

Phạm Quốc Sử

NHỮNG TỪ VIẾT TẮT

Những cụm từ viết tắt	Dịch nghĩa
CCHC	Cải cách hành chính
TTHC	Thủ tục hành chính
VBQPPL	Văn bản quy phạm pháp luật
KT-HX	Kinh tế xã hội
XHCN	Xã hội chủ nghĩa
PAKN	Phản ánh, kiến nghị

DANH MỤC CÁC BIỂU MẪU

- (1) Biểu mẫu thống kê 3.2.2: Văn bản QPPL về Kiểm soát thủ tục hành chính do địa phương ban hành
- (2) Biểu mẫu thống kê 3.3.1: *Số văn bản QPPL và TTHC được ban hành từ năm 2013 đến năm 2017*
- (3) Biểu mẫu thống kê 3.3.1: Số văn bản QPPL và TTHC được ban hành từ năm 2013 đến năm 2017
- (4) Biểu mẫu thống kê 3.3.2: *Thống kê thực trạng ban hành quyết định công bố TTHC năm 2017*
- (5) Biểu mẫu thống kê 3.3.2 (a): *Kết quả công khai TTHC cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã công bố năm 2017*
- (6) Biểu mẫu thống kê 3.3.2 (b): *Thông kê, phân tích biến động TTHC tại các cấp tỉnh năm 2017*
- (7) Biểu mẫu thống kê 3.3.3: *Kết quả tiếp nhận, giải quyết TTHC năm 2017*
- (8) Biểu mẫu thống kê 3.3.5: *Thực trạng tiếp nhận, xử lý PAKN từ năm 2015 đến năm 2017*
- (9) Biểu mẫu thống kê 3.3.6: *Kết quả rà soát, đơn giản hóa, cắt giảm thời gian giải quyết TTHC năm 2017*

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU.....	9
1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước và nước ngoài liên quan đến đề tài	9
1.2. Nhận xét tình hình nghiên cứu của đề tài.....	22
1.3. Các vấn đề luận án tiếp tục nghiên cứu.....	26
1.4. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu.....	27
Chương 2: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ KIỂM SOÁT THỦ TỤC HÀNH CHÍNH	30
2.1. Khái niệm, đặc điểm, vị trí, vai trò kiểm soát thủ tục hành chính	30
2.2. Chủ thể, cơ cấu tổ chức và chức năng, nhiệm vụ cơ quan kiểm soát thủ tục hành chính	40
2.3. Nội dung và quy trình Kiểm soát thủ tục hành chính	45
2.4. Điều kiện đảm bảo kiểm soát thủ tục hành chính	58
2.5. Kinh nghiệm kiểm soát thủ tục hành chính ở một số địa phương và quốc tế gợi mở cho các tỉnh Miền Tây Nam Bộ	60
Chương 3: THỰC TRẠNG KIỂM SOÁT THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TẠI CÁC TỈNH MIỀN TÂY NAM BỘ.....	76
3.1. Những yếu tố đặc thù ảnh hưởng đến kiểm soát thủ tục hành chính tại Tỉnh Miền Tây Nam Bộ.....	76
3.2. Thực trạng về hệ thống pháp luật kiểm soát thủ tục hành chính	78
3.3. Thực trạng về tổ chức, lãnh đạo, chỉ đạo điều hành kiểm soát thủ tục hành chính tại các tỉnh Miền Tây Nam Bộ	80
3.4. Thực trạng kiểm soát thủ tục hành chính tại các tỉnh Miền Tây Nam Bộ	82
3.5. Về kết quả đạt được và những hạn chế tồn về kiểm soát thủ tục hành chính từ thực tiễn các tỉnh Miền Tây Nam Bộ	96
Chương 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP ĐẢM BẢO KIỂM SOÁT THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TẠI CÁC TỈNH MIỀN TÂY NAM BỘ	112
4.1. Về quan điểm kiểm soát thủ tục hành chính	112
4.2. Giải pháp bảo đảm thông qua việc hoàn thiện văn bản quy phạm pháp luật về kiểm soát thủ tục hành chính.....	114
KẾT LUẬN	142
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ.....	146
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	147

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Cải cách TTHC là vấn đề tiếp tục được Đảng, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xác định là một nhiệm vụ trọng tâm của Chính phủ khóa 13 và cũng là đòi hỏi của thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội của nước ta.

Để cải cách TTHC nói chung và kiểm soát TTHC nói riêng tiếp tục có những kết quả mới, cần nhiều yếu tố tác động, bài học từ thực tiễn Đề án 30 về đơn giản hóa TTHC và các hoạt động cải cách tương tự cho thấy vấn đề nhận thức là yếu tố quan trọng nhất, bao gồm nhận thức của lãnh đạo cơ quan hành chính các cấp, nhận thức của đội ngũ cán bộ cũng như nhận thức của người dân và cộng đồng doanh nghiệp về công tác này.

Vấn đề được người dân và cộng đồng doanh nghiệp rất quan tâm là làm sao tránh tình trạng vừa cắt giảm những thủ tục không cần thiết, lại tránh phát sinh ra các thủ tục mới. Vấn đề này trước hết nằm ở việc thay đổi nhận thức của người đứng đầu các bộ, ngành, địa phương trong việc điều hành, phát triển kinh tế xã hội theo định hướng đã được Thủ tướng Chính phủ nhắc đến trong bài viết xác định nhiệm vụ trọng tâm của Chính phủ nhiệm kỳ 2011-2016: “Phải chuyển mạnh từ nhà nước điều hành nền kinh tế sang nhà nước kiến tạo phát triển”. Điều này có nghĩa là cơ quan hành chính các cấp cần có một tư duy mới về mối quan hệ giữa nhà nước với thị trường; giữa nhà nước với công dân và doanh nghiệp dựa trên nền tảng quyền con người, quyền công dân theo quy định hiến pháp 2013 được đảm bảo thực thi đã trở thành xúc tác cho sự phát triển, tạo điều kiện phát huy mọi nguồn lực xã hội. Tư duy đó sẽ giúp hạn chế việc can thiệp trực tiếp vào các hoạt động của thị trường, của xã hội bằng các biện pháp hành chính, mà điển hình là các thủ tục hành chính mang tính chất xin cho, hạn chế, vốn chỉ có tác dụng trong ngắn hạn nhưng không bền vững và kìm hãm sự phát triển của xã hội.

Để đáp ứng yêu cầu này, năm 2010 Chính phủ ban hành Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08-6-2010 về kiểm soát TTHC, trong đó, xác lập hệ thống tổ chức, quy định quy trình, trình thực thực hiện và điều kiện đảm bảo đề hoạt động kiểm soát TTHC được phát huy hiệu quả trên thực tế. Sự ra đời của quy định kiểm soát TTHC để đảm bảo mục tiêu kiện toàn, nâng cao chất lượng hoạt động các cơ quan hành chính Nhà nước, kiểm soát chặt chẽ hoạt động ban hành TTHC, tránh được tính tự phát, tùy tiện; quy trình công bố, công khai, minh bạch toàn bộ TTHC

thuộc thẩm quyền giải quyết của các cơ quan Nhà nước đến người dân, doanh nghiệp; quy trình tổ chức, thực thi TTHC góp phần chấn chỉnh những vi phạm trong việc tiếp nhận và giải quyết TTHC; hạn chế tình trạng vi phạm về thẩm quyền ban hành TTHC. Hoạt động công bố, công khai, rà soát, kiến nghị đơn giản hóa TTHC được thực hiện thường xuyên, khắc phục cơ bản tình trạng nhiều TTHC còn rườm rà, bất hợp lý chưa được cắt giảm, sửa đổi cho phù hợp; thời gian giải quyết TTHC còn kéo dài; việc phối hợp giải quyết TTHC giữa các cơ quan hành chính chưa kịp thời gây khó khăn cho doanh nghiệp và cá nhân; hoạt động niêm yết công khai TTHC chưa đúng quy định; người đứng đầu một số cơ quan chưa thực sự quan tâm đến công tác kiểm soát TTHC...

Với quy trình và kết quả hoạt động kiểm soát TTHC đã trở thành một trong những nhiệm vụ trọng tâm của tiến trình CCHC, là mục tiêu mà Đảng và Nhà nước quyết tâm đẩy mạnh thực hiện trong cải cách TTHC được tiến hành thường xuyên, liên tục nhằm bảo đảm tính khả thi của quy định TTHC, đáp ứng yêu cầu công khai, minh bạch, tạo cơ thể giám sát việc thực hiện hành vi công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người dân và tổ chức và trở thành công cụ quan trọng để thu hút đầu tư trong và ngoài nước, xây dựng nền hành chính thân thiện, trong sạch, hiện đại, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động; xây dựng chính quyền gần dân, phục vụ nhân dân ngày càng tốt hơn.

Kiểm soát TTHC đã trở thành nhiệm vụ quan trọng của đời sống chính trị hiện nay, gắn kết chặt chẽ với hoạt động cải cách TTHC, phụ thuộc lẫn nhau giữa pháp luật và quyền lực, giữa thực thi và kiểm soát việc thực thi và quá trình huy động cá nhân, tổ chức tham gia vào hoạt động của Bộ máy Nhà nước.

Mối quan hệ tương tác này có ý nghĩa rất quan trọng, góp phần thực hiện hiệu quả hoạt động thực thi quyền lực Nhà nước, thông qua công cụ kiểm soát TTHC tạo thành cơ chế giám sát việc tuân thủ pháp luật từ bên trong nội bộ các cơ quan hành chính Nhà nước và huy động người dân, cộng đồng doanh nghiệp cùng tham gia thể hiện quyền giám sát của nhân dân đối với hoạt động của Nhà nước. Qua đó, xác lập chuẩn mực giao tiếp, tạo điều kiện cho công dân thực hiện hiệu quả các quyền cơ bản của công dân, đảm bảo các quan hệ giao tiếp thật sự văn minh, khoa học và nhân văn.

Thực tiễn cho thấy, kiểm soát TTHC là làm cho TTHC được ban hành đảm bảo tính khả thi, có chi phí tuân thủ thấp nhất, đảm bảo công khai, minh bạch, đơn

giản, dễ hiểu, dễ thực hiện thì quyền lợi chính đáng của cá nhân, tổ chức càng dễ được đáp ứng, cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước an tâm hơn trong hoạt động đầu tư, khuyến khích kinh tế phát triển theo định hướng, nhờ đó, củng cố niềm tin của nhân dân, các đối tác nước ngoài vào Đảng, Nhà nước. Ngược lại, TTHC rườm rà, phức tạp là trở ngại rất lớn đối với cá nhân, tổ chức trong việc tiếp cận với những chính sách có lợi của Nhà nước, đây sẽ là nhân tố gây suy giảm niềm tin của nhân dân vào Đảng, chính quyền. Mặt khác, gây khó khăn cho các cá nhân, doanh nghiệp trong và ngoài nước muốn thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh phát triển kinh tế, nếu tình hình kéo dài sẽ gây bất ổn về chính trị, kéo lùi sự phát triển kinh tế - xã hội, nhất là trong điều kiện hội nhập quốc tế sâu rộng như hiện nay. Ngoài ra, Nghị quyết số 05-NQ/TU ngày 05-12-2016 về cải cách hành chính, nhất là cải cách TTHC giai đoạn 2016-2020 đã đặt ra mục tiêu là *“xây dựng nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, từng bước hiện đại; xây dựng chính quyền liêm khiết, kiến tạo, hành động, phục vụ tổ chức, công dân, tạo môi trường thuận lợi để huy động mọi nguồn lực cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội; bảo đảm quốc phòng, an ninh”*. Điều đó có ý nghĩa quan trọng về sự cần thiết, đặt ra nhiệm vụ thường xuyên nghiên cứu, cải tiến hoạt động kiểm soát TTHC để thật sự trở thành lĩnh vực khoa học trong công tác quản lý hành chính Nhà nước.

Từ kết quả nghiên cứu, đánh giá trực trạng hoạt động kiểm tra công tác kiểm soát TTHC của các tỉnh miền Tây Nam Bộ đã cho thấy còn nhiều bất cập tồn tại trong quá trình thực hiện, cụ thể là: Còn khá nhiều quy định TTHC không cần thiết, không hợp lý, gây khó khăn cho tổ chức, cá nhân trong quá trình thực hiện; công bố TTHC chưa đầy đủ, chưa kịp thời, một số TTHC không có trong quy định của Trung ương; việc công khai, niêm yết TTHC chưa được quan tâm thường xuyên, vẫn còn xảy ra tình trạng chậm công bố TTHC, thời gian giải quyết TTHC vẫn còn kéo dài so với quy định; một số đơn vị còn tiếp nhận hồ sơ theo quy định cũ; trong quá trình giải quyết TTHC của một số cơ quan, đơn vị còn có tình trạng thu thêm hồ sơ, giấy tờ ngoài quy định; chưa thực hiện nghiêm quy định về gửi thư xin lỗi cho tổ chức, cá nhân khi giải quyết hồ sơ TTHC sai sót, trễ hạn; việc rà soát, đánh giá TTHC phục vụ yêu cầu xem xét, sửa đổi, bổ sung quy định TTHC tại các văn bản quy phạm pháp luật chưa được các sở, ngành quan tâm đề xuất thực hiện; một số đơn vị, địa phương chưa quan tâm đến chất lượng đội ngũ công chức làm nhiệm vụ

đầu mỗi kiểm soát TTHC; Tỷ lệ hồ sơ áp dụng giải quyết qua dịch vụ công trực tuyến mức độ 3, 4 chưa cao; việc tiếp nhận hồ sơ và trả kết quả giải quyết TTHC qua dịch vụ bưu chính công ích chưa hiệu quả; nhiều quy định TTHC được diễn giải và áp dụng khác nhau gây ra sự thiếu rõ ràng và không nhất quán. Chưa kể, tình trạng thiếu hệ thống hóa các quy trình và sự phối hợp thiếu hiệu quả giữa các cơ quan quản lý làm buông lỏng việc thực thi pháp luật TTHC; việc tổ chức thực hiện còn nhiều yếu kém, chậm được khắc phục. Nhiều TTHC không được tổng kết, sửa đổi, bổ sung kịp thời trong quá trình kiểm tra, thực hiện; công tác đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ làm công tác kiểm soát TTHC chất lượng còn kém, ít tính sáng tạo và chưa sát với thực tiễn; cơ chế quy định trách nhiệm người đứng đầu chưa phát huy hiệu quả; tình trạng sách nhiễu người dân và doanh nghiệp chưa được ngăn chặn; sự tham gia, đóng góp ý kiến của người dân, tổ chức, Doanh nghiệp và công chúng vào quy trình kiểm soát TTHC chưa được coi trọng, hoặc chưa được tiếp thu và điều chỉnh kịp thời...

Thực tiễn đã chỉ ra rằng: Kiểm soát TTHC là yêu cầu bức xúc của nhân dân, doanh nghiệp, của các tổ chức và nhà đầu tư nước ngoài, là khâu đột phá của tiến trình cải cách hành chính Nhà nước. Trong tiến trình phát triển và hội nhập, thì hoạt động kiểm soát TTHC có một vai trò đặc biệt quan trọng. Nếu TTHC nói riêng, nền hành chính nói chung không được hay chậm cải cách thì sẽ là một rào cản kìm hãm sự phát triển kinh tế-xã hội của đất nước ta. Đây là những vấn đề đặt ra cần được nghiên cứu, đánh giá làm cơ sở đề xuất giải pháp hoàn thiện.

Hiện nay, có rất ít công trình nghiên cứu toàn diện về hoạt động kiểm soát TTHC. Đối với các tỉnh Miền Tây Nam Bộ chưa có công trình nghiên cứu nào ở đề tài Tiến sỹ về lĩnh vực này. Từ lý do đó, Nghiên cứu sinh đã đề xuất và được chọn đề tài: *“Kiểm soát thủ tục hành chính từ thực tiễn các Tỉnh miền Tây Nam Bộ”* để thực hiện Luận án Tiến sỹ chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật Hành chính, với mong muốn góp phần hoàn thiện về mặt lý luận, thực tiễn hoạt động này.

2. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

2.1. Mục tiêu nghiên cứu

2.1.1. Về lý luận

Luận án tập trung nghiên cứu làm rõ những vấn đề cụ thể liên quan đến hệ thống lý luận về kiểm soát TTHC như:

Khái niệm, đặc điểm, bản chất, vai trò, chủ thể, cơ cấu tổ chức, nội dung, trình tự, thủ tục và những nguyên tắc bảo đảm, điều kiện bảo đảm thực hiện pháp luật về kiểm soát thủ tục hành chính hiện nay. Kết quả nghiên cứu lý luận làm cơ sở cho việc nghiên cứu thực trạng và đưa ra những luận chứng khoa học cho các quan điểm, đề xuất giải pháp thực hiện pháp luật về kiểm soát TTHC của cơ quan Nhà nước cấp tỉnh tại các Tỉnh Miền Tây Nam Bộ hiện nay.

2.1.2. Về thực tiễn

Luận án tập trung nghiên cứu, phân tích, đánh giá những vấn đề thực trạng về kiểm soát TTHC tại một số địa phương và các tỉnh Miền Tây Nam Bộ như: Thực trạng về thể chế pháp luật kiểm soát TTHC do cơ quan Trung và Chính quyền địa phương các Tỉnh Miền Tây Nam Bộ ban hành; về một số hoạt động cụ thể liên quan đến nhiệm vụ công bố, công khai, tiếp nhận, giải quyết TTHC, thực hiện cơ chế một cửa, cơ chế một cửa liên thông giải quyết TTHC, tiếp nhận, xử lý phản ánh kiến nghị về quy định hành chính, rà soát, đơn giản hóa, cắt giảm thời gian giải quyết TTHC, hướng dẫn TTHC, hoạt động kiểm tra chấp hành pháp luật kiểm soát TTHC, truyền thông hỗ trợ và thực thi TTHC và nguồn lực cán bộ làm nhiệm vụ kiểm soát TTHC ...

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Trên cơ sở kết quả mục tiêu nghiên cứu đã làm rõ về những vấn đề lý luận và thực tiễn, thì nhiệm vụ nghiên cứu triển khai thực hiện thông qua việc thực hiện các nhiệm vụ cụ thể sau:

- Trên cơ sở những vấn đề lý luận về TTHC, Luận án xây dựng khái niệm pháp luật về kiểm soát TTHC.

- Phân tích làm rõ các đặc điểm, nội dung, các yêu cầu và điều kiện bảo đảm thực hiện pháp luật về kiểm soát TTHC của hệ thống cơ quan hành chính Nhà nước các Tỉnh Miền Tây Nam Bộ hiện nay.

- Tìm hiểu pháp luật về kiểm soát TTHC ở một số nước và một số địa phương từ đó rút ra những điểm hợp lý có thể vận dụng ở Việt Nam và các tỉnh Miền Tây Nam Bộ.

- Khái quát thực trạng, rút ra những ưu điểm, hạn chế trong thực hiện pháp luật về kiểm soát TTHC tại cơ quan hành chính Nhà nước cấp tỉnh tại các Tỉnh Miền Tây Nam Bộ.