

# QUAN ĐIỂM VỀ CÁC HÌNH THỨC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ VIÊN CHỨC TRONG TRƯỜNG ĐẠI HỌC

● NGUYỄN THỊ THU HƯƠNG

## TÓM TẮT:

Thực hiện pháp luật về viên chức trong trường đại học là sự hiện thực hóa mô hình điều chỉnh của pháp luật về viên chức, trở thành hoạt động thực tiễn hợp pháp của các chủ thể pháp luật. Bài viết này phân tích quan điểm về các hình thức thực hiện pháp luật và các hình thức thực hiện pháp luật về viên chức trong trường đại học hiện nay.

**Từ khóa:** Pháp luật, viên chức, thực hiện pháp luật về viên chức, trường đại học.

## 1. Quan điểm về các hình thức thực hiện pháp luật

Trong các giáo trình Lý luận về nhà nước và pháp luật dành cho hệ đại học, trung cấp và trong các giáo trình của các môn khoa học pháp lý chuyên ngành, thực hiện pháp luật được xem là một trong những "hình thức để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước" (nhà nước tổ chức để pháp luật được thực hiện trong thực tế, làm cho những yêu cầu, quy định của pháp luật trở thành hiện thực): là "hành vi hợp pháp của các chủ thể pháp luật" (là hành động hoặc không hành động của các cá nhân, tổ chức được thực hiện phù hợp với các quy định của pháp luật, không trái luật, không vượt quá phạm vi các quy định của pháp luật); là "giai đoạn không thể thiếu và vô cùng quan trọng của cơ chế điều chỉnh pháp luật" (nhằm đạt được những mục đích xã hội và làm rõ những hạn chế, bất cập của hệ thống pháp luật thực định, để từ đó có thể đưa ra những giải pháp hữu hiệu cho việc sửa đổi, bổ sung hoàn thiện hệ thống pháp luật hiện hành và cơ chế đưa pháp luật vào cuộc sống). Trong một số công trình nghiên cứu khác như "Những vấn đề lý luận cơ bản về nhà nước và pháp luật" của Viện Nghiên cứu nhà nước và pháp luật do NXB Chính trị Quốc gia ấn hành năm 1995 và tác phẩm "Những vấn đề lý luận cơ bản về pháp luật" của tiến sĩ Đào Trí Úc, NXB Khoa học

xã hội ấn hành năm 1993 đều khẳng định: Thực hiện pháp luật là hoạt động có mục đích nhằm hiện thực hóa các quy định của pháp luật, làm cho chúng đi vào cuộc sống, trở thành những hành vi thực tế hợp pháp của các chủ thể pháp luật.

Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980 của nước ta đều quy định rất rõ nghĩa vụ thực hiện pháp luật của công dân. Đó là: Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa. Các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và mọi công dân phải nghiêm chỉnh chấp hành Hiến pháp và pháp luật, đấu tranh phòng ngừa và chống các tội phạm, các vi phạm Hiến pháp và pháp luật. Mọi hành động xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tập thể và của công dân đều bị xử lý theo pháp luật (Điều 12 Hiến pháp năm 1992). Các tổ chức Đảng và đảng viên Đảng cộng sản Việt Nam cũng phải "hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật" (Điều 4 Hiến pháp năm 2013). Như vậy, những quan điểm, tư tưởng, đường lối và chính sách của Đảng, của Nhà nước về tinh thần pháp quyền, về vấn đề thực hiện pháp luật đã được cụ thể hóa và xuyên suốt trong Hiến pháp và pháp luật.

Với quan niệm thực hiện pháp luật như vậy, đặc điểm của thực hiện pháp luật là hành vi xác định hay xử sự thực tế của con người, phải là hành vi

hợp pháp (phù hợp với yêu cầu, đòi hỏi của pháp luật) và phải là xử sự của các chủ thể có năng lực hành vi pháp luật (chủ thể có khả năng bằng hành vi của chính mình xác lập và thực hiện các quyền và nghĩa vụ pháp lý của mình).

Về hình thức thực hiện pháp luật, căn cứ vào các yêu cầu của các quy phạm pháp luật, Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật của Trường Đại học Luật Hà Nội (do NXB Công an nhân dân phát hành năm 2010) đã chia thực hiện pháp luật thành 4 hình thức sau:

- Tuân theo (tuân thủ) pháp luật: là hình thức thực hiện pháp luật, trong đó các chủ thể pháp luật kiểm soát, không tiến hành các hoạt động mà pháp luật cấm. Những quy phạm pháp luật cấm đoán được thực hiện ở hình thức này.

- Thi hành (chấp hành) pháp luật: là hình thức thực hiện pháp luật, trong đó các chủ thể pháp luật thực hiện các nghĩa vụ pháp lý của mình bằng hành động tích cực. Những quy phạm pháp luật bắt buộc (những quy phạm quy định nghĩa vụ phải thực hiện những hành vi tích cực nhất định) được thực hiện ở hình thức này.

- Sử dụng (vận dụng) pháp luật: là hình thức thực hiện pháp luật, trong đó các chủ thể pháp luật thực hiện quyền, tự do pháp lý của mình (những hành vi mà pháp luật cho phép chủ thể thực hiện). Những quy phạm pháp luật quy định về các quyền và tự do pháp lý của các tổ chức, cá nhân được thực hiện ở hình thức này.

- Áp dụng pháp luật: là hình thức thực hiện pháp luật, trong đó nhà nước (thông qua các cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền) tổ chức cho các chủ thể pháp luật thực hiện các quy định của pháp luật; hoặc tự mình căn cứ vào các quy định của pháp luật để tạo ra các quyết định làm phát sinh, thay đổi, đình chỉ hoặc chấm dứt những quan hệ pháp luật cụ thể. Ở hình thức này, các chủ thể pháp luật thực hiện các quy định của pháp luật luôn có sự can thiệp của cơ quan nhà nước hay các cá nhân có thẩm quyền.

Nếu như tuân thủ pháp luật, thi hành pháp luật và sử dụng pháp luật là những hình thức mà mọi chủ thể pháp luật đều có thể thực hiện thì áp dụng pháp luật là hình thức thực hiện pháp luật chỉ dành cho các cơ quan nhà nước hay cá nhân có thẩm quyền. Áp dụng pháp luật được xem là hoạt động thực hiện pháp luật của các cơ quan nhà nước; nó vừa là một hình thức thực hiện pháp luật, vừa là một giai đoạn mà các cơ quan nhà nước có thẩm

quyền tiến hành tổ chức cho các chủ thể pháp luật khác thực hiện các quy định pháp luật. Do đó, áp dụng pháp luật là một hình thức rất quan trọng, phức tạp của thực hiện pháp luật.

Việc phân chia thành 4 hình thức thực hiện pháp luật nêu trên chỉ có tính chất tương đối, có ý nghĩa chính về mặt lý luận bởi các hình thức thực hiện pháp luật nêu trên trong thực tiễn không tồn tại riêng lẻ, mà thường được tiến hành đồng thời, chúng "lồng chừa" vào nhau, hình thức này lại bao gồm cả hình thức khác khi các chủ thể thực thi quyền, nghĩa vụ của mình trong từng mối quan hệ pháp luật. Chẳng hạn, hành vi áp dụng pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý vi phạm pháp luật về viên chức cần phải tuân thủ, chấp hành các quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục, mức xử phạt theo đúng quy định của pháp luật.

Từ sự phân tích trên cho thấy, việc xem xét, đánh giá việc thực hiện pháp luật của một công dân, một cơ quan hay tổ chức nào đó, cần phải chú ý tính liên hệ của các hình thức thực hiện pháp luật theo một cơ chế phù hợp. Đồng thời, nghiên cứu thực tiễn thực hiện pháp luật trong một giai đoạn lịch sử nhất định cần phải nghiên cứu thông qua cơ chế, chính sách, biện pháp tổ chức, quản lý, cách thức và phương pháp của các chủ thể áp dụng, phù hợp với điều kiện kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội của giai đoạn lịch sử đó. Đây là phương pháp tiếp cận khái niệm phù hợp với lý luận và thực tiễn. Trong nhận thức ở trong và ngoài nước, các nhà khoa học quan niệm: Thực hiện pháp luật là quá trình hoạt động có mục đích mà các chủ thể pháp luật bằng hành vi của mình thực hiện các quy định pháp luật trong thực tế đời sống, bao gồm các hình thức thực hiện pháp luật: thi hành pháp luật, tuân thủ pháp luật, sử dụng pháp luật, áp dụng pháp luật.

## 2. Các hình thức thực hiện pháp luật về viên chức trong trường đại học

Theo cách tiếp cận phổ biến hiện nay về lý luận thực hiện pháp luật, căn cứ vào tính chất của hoạt động thực hiện pháp luật, có thể chia các hình thức thực hiện pháp luật về viên chức trong trường đại học thành 4 hình thức. Đó là: Tuân thủ pháp luật; Thi hành (chấp hành) pháp luật; Sử dụng pháp luật và Áp dụng pháp luật viên chức trong trường đại học.

Tuân thủ pháp luật về viên chức trong trường đại học: là hình thức thực hiện pháp luật về viên chức, trong đó các cơ quan, tổ chức, cá nhân không

tiến hành những hoạt động mà pháp luật cấm. (Ví dụ, viên chức không được trốn tránh trách nhiệm, thoái thác công việc hoặc nhiệm vụ được giao; gây bè phái, mất đoàn kết; lạm dụng quyền lực; tham gia đình công; lợi dụng hoạt động nghề nghiệp để tuyên truyền chống lại chủ trương đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước hoặc gây phương hại đối với thuần phong, mỹ tục, đời sống văn hóa, tinh thần của nhân dân và xã hội; Hiệu trưởng trường đại học công lập không được đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc với viên chức trong các trường hợp viên chức đang nghỉ hàng năm, nghỉ về việc riêng và những trường hợp nghỉ khác được Hiệu trưởng cho phép hoặc viên chức nữ đang trong thời gian có thai, nghỉ thai sản, nuôi con dưới 36 tháng tuổi, trừ trường hợp nhà trường chấm dứt hoạt động).

Thi hành pháp luật về viên chức: là hình thức thực hiện pháp luật về viên chức, trong đó các cơ quan, tổ chức, cá nhân phải thực hiện nghĩa vụ của mình bằng hành vi tích cực. (Ví dụ: Viên chức trong trường đại học phải có nếp sống lành mạnh, trung thực, cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư; có ý thức tổ chức kỷ luật và trách nhiệm trong hoạt động nghề nghiệp; thực hiện đúng các quy định, nội quy, quy chế làm việc của nhà trường; tu dưỡng, rèn luyện đạo đức nghề nghiệp, thực hiện quy tắc ứng xử của viên chức...).

Sử dụng pháp luật về viên chức trong trường đại học: là hình thức thực hiện pháp luật về viên chức, trong đó các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện những hành vi mà pháp luật cho phép. (Ví dụ, viên chức được đăng ký thi hoặc xét thay đổi chức danh nghề nghiệp nếu trường đại học công lập có nhu cầu và đủ điều kiện, tiêu chuẩn theo quy định của pháp luật; viên chức được cử tham gia đào tạo, bồi dưỡng và được hưởng tiền lương và phụ cấp theo quy định của pháp luật và quy chế của trường đại học).

Áp dụng pháp luật viên chức trong trường đại học: là hình thức thực hiện pháp luật, trong đó, Nhà nước thông qua các cơ quan nhà nước hoặc cá nhân có thẩm quyền tổ chức cho cán bộ, công chức, viên chức, người lao động trong trường đại học thực hiện các quy định của pháp luật viên chức, hoặc tự mình căn cứ vào các quy định pháp luật về viên chức để lập ra các quy định làm phát sinh, thay đổi, đình chỉ hoặc chấm dứt những quan hệ pháp luật liên quan đến viên chức. Ở hình thức này, các chủ thể thực hiện các quy định pháp luật về viên

chức luôn có sự can thiệp của cơ quan nhà nước hay cá nhân có thẩm quyền.

Áp dụng pháp luật viên chức trong trường đại học có những đặc điểm là: hoạt động mang tính quyền lực nhà nước, phải tuân theo những hình thức và thủ tục chặt chẽ do pháp luật quy định, là hoạt động điều chỉnh có tính cá biệt, cụ thể đối với quan hệ xã hội xác định và đòi hỏi tính sáng tạo (sự sáng tạo trong phạm vi quy định của pháp luật).

Hoạt động áp dụng pháp luật viên chức trong trường đại học được tiến hành trong những trường hợp cụ thể sau:

*Một là*, khi cần truy cứu trách nhiệm pháp lý đối với những giảng viên, người lao động trong nhà trường vi phạm pháp luật về viên chức. Ví dụ: Viên chức vi phạm các quy định của pháp luật trong quá trình thực hiện công việc, thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm, nếu chưa đến mức phải truy cứu trách nhiệm hình sự thì phải chịu một trong các hình thức kỷ luật như: khiển trách, cảnh cáo, cách chức, buộc thôi việc. Người đứng đầu cơ sở giáo dục đào tạo đại học quản lý viên chức đó tiến hành các hoạt động xác minh, đối chiếu với các quy định pháp luật có liên quan để làm rõ hành vi vi phạm, trách nhiệm pháp lý và ban hành quyết định xử lý kỷ luật đối với viên chức. Trong thời hạn xử lý kỷ luật, người đứng đầu cơ sở giáo dục đại học có thể ban hành quyết định tạm đình chỉ công tác của viên chức nếu thấy viên chức tiếp tục làm việc có thể gây khó khăn cho việc xem xét, xử lý kỷ luật.

*Hai là*, khi những quyền và nghĩa vụ pháp lý của viên chức không mặc nhiên phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt nếu thiếu sự can thiệp của nhà nước. Chẳng hạn, khoản 1 Điều 35 Hiến pháp 2013 quy định: "Công dân có quyền làm việc, lựa chọn nghề nghiệp, việc làm và nơi làm việc", nhưng quan hệ pháp luật với những quyền và nghĩa vụ cụ thể của công dân A với trường đại học công lập B, trong một số trường hợp, chỉ phát sinh khi có quyết định của người đứng đầu trường đại học do tuyển dụng công dân A vào làm việc tại nhà trường. Cụ thể: Đối với các chức danh nghề nghiệp theo quy định của pháp luật do cấp trên của người đứng đầu trường đại học công lập quyết định thì trước khi người đứng đầu trường đại học bổ nhiệm viên chức vào chức danh đó phải được sự đồng ý của cơ quan cấp trên có thẩm quyền.

*Ba là*, đối với một số quan hệ pháp luật quan trọng mà nhà nước thấy cần thiết phải tham gia để

kiểm tra, giám sát hoạt động của các bên tham gia vào quan hệ pháp luật viên chức. Chẳng hạn, Bộ Nội vụ thanh tra việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức nói chung; Bộ Giáo dục và Đào tạo thanh tra, kiểm tra việc tuyển dụng, sử dụng, quản lý viên chức tại các trường thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo.

Do đó, thực hiện pháp luật về viên chức trong trường đại học có những đặc điểm sau:

*Thứ nhất*, thực hiện pháp luật về viên chức trong trường đại học là hoạt động thực tiễn của các cơ quan, tổ chức, cá nhân tiến hành theo những cơ chế do luật định; trong đó, các chủ thể thực hiện pháp luật phải tiến hành theo 4 hình thức nêu trên theo cơ chế: xây dựng kế hoạch thực hiện, phân công trách nhiệm các cơ quan, tổ chức thực hiện; kiến nghị ban hành, sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật để phù hợp với tình hình thực tiễn và bảo đảm tính đồng bộ trong tổ chức thực hiện; tiến hành các biện pháp tổ chức bộ máy, quản lý, bố trí nguồn lực tài chính và các biện pháp cần thiết khác để thực hiện, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về viên chức trong trường đại học.

*Thứ hai*, thực hiện pháp luật về viên chức trong trường đại học đòi hỏi các cơ quan, tổ chức phải thực hiện nghĩa vụ, trách nhiệm của mình để bảo đảm xây dựng, phát triển đội ngũ viên chức trong trường đại học, đáp ứng yêu cầu đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục đại học, góp phần thúc đẩy sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Trong thực tiễn, các hình thức thực hiện pháp luật về viên chức trong trường đại học trên đây có mối liên hệ chặt chẽ, ràng buộc lẫn nhau. Việc đánh giá, phân tích tách bạch từng hình thức để xem xét thực hiện pháp luật về viên chức của các chủ thể trong từng giai đoạn, thời kỳ lịch sử cụ thể nào đó đều không tránh khỏi có sự chồng chéo, trùng lặp và không khả thi.

Đặc thù các quan hệ trong trường đại học mà chủ thể tham gia quan hệ pháp luật về viên chức trong trường đại học đa dạng, với nhiều vị trí khác nhau. Chủ thể là cá nhân viên chức, tập thể lãnh đạo (trường đại học, cá nhân, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tùy theo vị trí khi tham gia vào quan hệ pháp luật về viên chức cụ thể mà chủ thể có hình thức thực hiện pháp luật tương ứng. Cá nhân, cán bộ dưới quyền có thể sử dụng pháp luật tham gia với tư cách là người có quyền giám sát hành vi hoạt động của lãnh đạo nhà

trường để bảo đảm hiệu quả trong hoạt động quản lý, điều hành nhà trường. Trong khi lãnh đạo nhà trường thực hiện pháp luật thông qua việc sử dụng pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, hay áp dụng pháp luật để đưa ra các quyết định hành chính. Các hình thức thực hiện pháp luật về viên chức trong trường đại học gắn với từng chủ thể và có sự độc lập tương đối. Ở phạm vi hẹp, có thể sử dụng một hình thức thực hiện pháp luật để điều chỉnh quan hệ xã hội cụ thể nhưng ở một phạm vi rộng, sẽ rất khó đưa pháp luật vào cuộc sống nếu chỉ sử dụng một hình thức thực hiện pháp luật. Bởi vì, pháp luật là một thể thống nhất, thực hiện pháp luật là yếu tố động, một hình thức thực hiện pháp luật có thể bao hàm hoặc cần có các hình thức thực hiện pháp luật khác.

Về phương pháp, khi đánh giá thực trạng thực hiện pháp luật nói chung và thực hiện pháp luật trong lĩnh vực này cần có quan điểm biện chứng, khách quan, xem xét hành vi thực hiện pháp luật trong điều kiện, hoàn cảnh cụ thể, và được đặt trong mối liên hệ đa chiều. Căn cứ vào từng nội dung của pháp luật về viên chức trong trường đại học để thấy được sử dụng hình thức thực hiện pháp luật nào là chủ đạo, phù hợp. Ví dụ khi thực hiện các quyền, nghĩa vụ pháp lý của viên chức thì hình thức phổ biến là tuân thủ pháp luật, thì hành pháp luật và sử dụng pháp luật; khi áp dụng các biện pháp trách nhiệm pháp lý đối với viên chức thì hình thức phổ biến là áp dụng pháp luật. Tuy nhiên, cần phải thấy được sự tác động qua lại giữa các hình thức thực hiện pháp luật và vai trò của chúng cũng như các yếu tố tác động, ảnh hưởng đến quá trình thực hiện pháp luật. Việc thực hiện pháp luật về viên chức trong trường đại học, do nhiều chủ thể thực hiện, trước hết là các viên chức hành chính, viên chức chuyên môn (giảng viên, nghiên cứu viên), công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý trong trường đại học, cơ quan quản lý nhà nước về giáo dục, đào tạo, tùy theo sự trực thuộc của trường đại học.

Phân chia thực hiện pháp luật thành các hình thức thực hiện pháp luật giúp phân biệt các hoạt động thực hiện pháp luật cùng loại, để phân biệt giữa hoạt động này và hoạt động khác, chỉ ra đặc thù của từng loại hoạt động. Tuy vậy, thực tiễn đưa vào cách phân loại này cũng khó xem xét để đánh giá thực hiện pháp luật của các cơ quan, tổ chức. Vì cơ quan nhà nước, tổ chức có thẩm quyền thực hiện tất cả các hình thức thực hiện pháp luật, hình

thực hiện pháp luật sau lại "lồng chứa" hình thức thực hiện pháp luật trước đó. Ngoài cách tiếp cận phân chia thực hiện pháp luật thành các hình thức, nếu coi thực hiện pháp luật là một quá trình tổ chức thực tiễn đưa pháp luật vào đời sống xã hội thì việc thực hiện pháp luật về viên chức trong trường đại học được thực hiện qua các hoạt động cụ thể sau: xây dựng ban hành các văn bản đề cụ thể hóa, chi tiết hóa Luật, pháp lệnh và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; tuyên truyền, phổ biến pháp luật về viên chức trong trường đại học; chấp hành, tuân thủ và áp dụng pháp luật của các cơ quan nhà nước, tổ chức sự nghiệp công lập. Thực hiện pháp luật về viên chức trong trường đại học có nhiều nội dung khác nhau, do đó có thể xem

xét thực hiện pháp luật về viên chức trong trường đại học theo từng hoạt động cụ thể.

### **3. Kết luận**

Tóm lại, việc thực hiện pháp luật về viên chức trong trường đại học ở Việt Nam là hoạt động thực tiễn của các cơ quan, tổ chức, cá nhân được tiến hành theo những hình thức pháp lý nhất định, có mối liên hệ và quy định lẫn nhau trong một cơ chế phù hợp với điều kiện của từng giai đoạn lịch sử, nhằm hiện thực hóa các yêu cầu, nội dung của quy phạm pháp luật về viên chức trong trường đại học; bảo đảm nâng cao chất lượng đội ngũ viên chức trong trường đại học, đáp ứng yêu cầu đổi mới giáo dục đại học trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và xu hướng hội nhập ■

### **TÀI LIỆU THAM KHẢO:**

1. *Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992, 2013.*
2. *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật của Trường Đại học Luật Hà Nội, NXB Công an nhân dân, năm 2010.*
3. *Những vấn đề lý luận cơ bản về nhà nước và pháp luật - Viện Nghiên cứu nhà nước và pháp luật, NXB Chính trị Quốc gia, năm 1995.*
4. *Những vấn đề lý luận cơ bản về pháp luật - Tiến sĩ Đào Tri Úc, NXB Khoa học xã hội, năm 1993.*

Ngày nhận bài: 8/2/2020

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 18/2/2020

Ngày chấp nhận đăng bài: 28/2/2020

*Thông tin tác giả:*

**TS. NGUYỄN THỊ THU HƯƠNG**

Trường Đại học Công nghiệp Hà Nội

## **VIEWS ON DIFFERENT TYPES OF ENFORCING THE LAW ON PUBLIC EMPLOYEES IN UNIVERSITIES**

● Ph.D **NGUYEN THI THU HUONG**

Hanoi University of Industry

### **ABSTRACT:**

Enforcing the law on public employees in universities is the realization of the adjusted model of the law on public employees and the lawful practical activity of the legal subjects. This article analyzes different views on types of law enforcement and current enforcement forms of the law on public employees in universities.

**Keywords:** Legislation, officials, enforcement of the law on public employees, universities