

VỀ KỶ LUẬT NHÀ NƯỚC VÀ TRÁCH NHIỆM CỦA CÔNG CHỨC

■ GS.TS. ĐINH VĂN MẬU (*)

1. Kỷ luật và trách nhiệm trong quản lý nhà nước

Quản lý là một dạng lao động có ý thức và mục đích nhằm thoả mãn nhu cầu vật chất và tinh thần của con người. Khi nhu cầu được đáp ứng, mục đích được thực hiện, quá trình lao động đã đạt kết quả. Có được kết quả, con người phải chi phí cho lao động của mình. Tỷ lệ giữa kết quả và chi phí ấy là hiệu quả, là chỉ số cơ bản đánh giá kết quả quá trình lao động. Về bản chất, ý nghĩa của quá trình tái sản xuất xã hội và điều kiện sống của con người nằm trong vấn đề hiệu quả lao động. Tuy nhiên, lao động quản lý không trực tiếp tạo ra giá trị vật chất và tinh thần, do vậy không thể trực tiếp lấy giá trị kết quả đo lao động tạo ra để đánh giá lao động quản lý.

Quản lý là tác động có tính tổ chức và điều chỉnh. Do vậy, tác động quản lý, trước hết, là tạo ra tổ chức, bằng phương thức thiết kế mô hình quan hệ và đặt con người vào mỗi quan hệ đó; đồng thời điều chỉnh họ thực hiện các hành vi giao tiếp theo các quy tắc và chuẩn mực có tính bắt buộc và hướng sự tham gia ấy phù hợp với mục tiêu đã định. Tác động, tổ chức và điều chỉnh không có mục đích tự thân, mà được thực hiện vì lợi ích của chủ thể và khách thể tham gia quan hệ quản lý. Quản lý xuất hiện và tồn tại vì nhu cầu hợp tác lao động và suy cho cùng là vì sự tồn tại và phát triển xã hội. Số lượng và chất lượng sản phẩm được tạo trong quá trình này là căn cứ quan trọng để đánh giá hiệu quả của quá trình sản xuất, song

đối với quản lý, số lượng và chất lượng ấy chưa nói được bao nhiêu, mà phải đánh giá sản phẩm làm ra được sử dụng như thế nào, được xã hội tiếp nhận nó ra sao, để lại hậu quả gì trong đời sống xã hội và đóng góp gì cho quá trình tái sản xuất xã hội, cũng như tạo điều kiện sống cho con người. Những cái đó có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong đánh giá hiệu quả quản lý nhà nước.

Sự xuất hiện và tồn tại của quản lý nhà nước không phải để cho chính tổ chức nhà nước. Mỗi hoạt động quản lý nhà nước đều có nội dung và mang ý nghĩa xã hội, có bản chất xã hội.

Hệ thống cơ quan nhà nước được lập ra để thể hiện bản chất xã hội của nhà nước, thực hiện chức năng xã hội của quản lý nhà nước. Cơ quan nhà nước thực hiện chức năng để đáp ứng nhu cầu xã hội, được biểu hiện khi các cơ quan đó tiến hành các hoạt động chức năng trong thực tiễn và xã hội chỉ thừa nhận các hoạt động ấy khi nó tạo ra ảnh hưởng thực tế đến quá trình xã hội. Bởi vậy, thực tiễn cho thấy nhiều kế hoạch, chương trình nhà nước cũng như các quyết định quản lý nhà nước được luân chuyển từ cơ quan này đến cơ quan khác, từ trung ương tới địa phương và phát sinh ra các hội nghị, họp hành to, nhỏ kèm theo mít tinh, tuần hành. Nhưng kết quả là, như người ta hay nói, "mới như xưa". Như vậy, trong trường hợp này tổ chức vẫn hoạt động, nhưng không tạo ra được một tác động hiệu quả nào và xã hội không nhận được thêm lợi ích gì từ hoạt động ấy. Nói gọn lại, quản lý nhà nước thiếu sự tương tác có hiệu quả cho xã hội thì mất ý nghĩa trước xã hội.

(*) *Nguyên Phó Giám đốc Học viện Hành chính*

Trong hệ thống cơ quan quản lý nhà nước có đội ngũ công chức đa dạng, đông đảo được tuyển chọn, phân bổ thực hiện chức năng quản lý bằng nguồn lực và phương thức nhà nước, thể hiện bản chất xã hội, chức năng xã hội của nhà nước. Để đạt mục tiêu đó, cùng với cải cách bộ máy, nâng cao năng lực đội ngũ, cần tăng cường kỷ luật và trách nhiệm của công chức trong quản lý nhà nước.

2. Về kỷ luật nhà nước

Kỷ luật nhà nước theo nghĩa rộng là những yêu cầu của nhà nước đối với công chức nhà nước mang tính bắt buộc thực hiện và trật tự thực hiện những yêu cầu đó. Trong quản lý nhà nước, kỷ luật được đề cập từ nhiều hướng. *Một là*, với ý nghĩa khách quan, kỷ luật là toàn bộ các quy tắc hành vi trong hoạt động của công chức do nhà nước ban hành, chứa đựng các quy định về hành vi được thực hiện, cấm thực hiện và về khuyến khích và xử phạt trong thực hiện hành vi. *Hai là*, từ góc nhìn chủ quan, kỷ luật là sự tuân thủ, sử dụng, thi hành, áp dụng đúng các quy tắc hành vi đã ban hành. *Ba là*, kỷ luật nhà nước liên hệ với kỷ luật của các tổ chức mà công chức nhà nước tham gia trên nguyên tắc trách nhiệm công vụ và ngoài công vụ. Như vậy, nhà nước ban hành các quy tắc hành vi, còn công chức phải hiểu và chấp hành các quy tắc ấy. Kỷ luật là sự thống nhất giữa ban hành và thực hiện. Có quy tắc thì mới có quy chuẩn để thực hiện. Nhiều quy tắc mà không thực hiện thì mọi ấn định ấy đều vô nghĩa.

Do vậy, trước hết, phải xây dựng hệ thống quy tắc thống nhất và phù hợp với đời sống nhà nước và xã hội. Cơ quan quyền lực và hành chính nhà nước ban hành các quy phạm kỷ luật, cơ quan nhà nước các cấp nghiên cứu, vận dụng và chấp hành các quy phạm ấy trong thực tiễn. Vận dụng trên nguyên tắc không có kỷ luật riêng cho thủ trưởng cũng như người dưới quyền. Tất nhiên, từng loại chức vụ, công việc có quy định kỷ luật tương ứng. Như vậy, kỷ luật nhà nước mang tính pháp lý, liên quan đến ý thức pháp luật và sử dụng pháp luật trong quản lý nhà nước.

Thứ hai, kỷ luật nhà nước là do tuân thủ, sử dụng, thi hành, áp dụng quy định pháp luật về

tổ chức và hoạt động của một cơ quan, tổ chức nhà nước trong trật tự công việc, trật tự thực hiện nghiệp vụ, trật tự thực hiện quyết định. Vì vậy, pháp luật là cơ sở pháp lý của kỷ luật nhà nước, kỷ luật được thực hiện trên nguyên tắc hợp pháp. Trong chiến tranh, pháp luật có đặc thù, nên xuất hiện quan niệm chấp hành mệnh lệnh vô điều kiện. Còn trong hoà bình thì chấp hành mệnh lệnh có điều kiện, được giới hạn trong khuôn khổ pháp luật. Không thể đặt cấp dưới vào hoàn cảnh chấp hành mệnh lệnh trái pháp luật, làm cho họ vi phạm pháp luật nặng nề hơn.

Thứ ba, kỷ luật được thể hiện qua bảo vệ lợi ích của nhà nước, địa phương, tổ chức và cá nhân. Công chức nhà nước có nghĩa vụ phục vụ mang tính nhà nước để đảm bảo, bảo vệ quyền, tự do, lợi ích hợp pháp của các đối tượng được pháp luật quy định. Đó là nghĩa vụ trước nhân dân. Ai không tôn trọng điều này là thiếu tính kỷ luật của tổ chức nhà nước. Chậm trễ trong việc giải quyết việc của dân là thiếu kỷ luật, tệ hại hơn là dựa vào lý do khách quan để trì hoãn. Muốn trở thành người có kỷ luật nhà nước, theo cách nói của phương Tây, là hãy bỏ lại tất cả những gì gắn với cá nhân, tổ chức, tôn giáo, vùng, miền mà mình tham gia ở ngoài công sở, để trong công vụ chỉ còn hành động theo pháp luật và đạo đức công vụ.

Thứ tư, chấp hành mệnh lệnh hợp pháp, hợp lý là có kỷ luật. Nhưng cần lưu ý rằng đặt con người và quan hệ chấp hành mệnh lệnh của quyền lực thường gây cho họ cảm giác mất tính độc lập của nhân cách. Cần làm rõ bản chất trực thuộc trong quản lý nhà nước dân chủ không phải là sự trực thuộc của một con người vào người khác, mà là vào sự nghiệp chung của xã hội; vì thế cần biết cách thực hiện sự trực thuộc bằng tinh thần tự quản và văn hoá cá nhân. Nỗ lực cá nhân vào cá nhân không đồng nghĩa trực thuộc trong quyền lực nhà nước. Có được quyền lực nhờ uy tín khác hẳn có uy tín nhờ quyền lực. Người ta có thể mến mộ mà không tôn trọng, có thể không mến mộ, không tôn trọng mà chỉ sợ hãi. Trong quản lý nhà nước nhiều khi kỷ luật hiện hữu do người ta sợ. Đó là cái gì ở bên ngoài không làm xuất hiện nhiệt tình của con người.

Trong quan hệ giữa thủ trưởng và nhân viên có thể không hoà hợp, có thể do tự ái, tự kiêu, không muốn dưới quyền người khác. Điều này có thể khắc phục dần. Nếu tính cách không hợp nhau thì nên tách họ ra. Lãnh đạo khi ra mệnh lệnh cần nghĩ đến nhân cách của người nhận lệnh để tránh đụng độ về tâm lý. Không nên đề cao mình bằng cách hạ uy tín của người khác. Thật công phu và lâu dài mới có môi trường kỷ luật, còn phá vỡ nó thì khá nhanh chóng. Đòi hỏi công chức phục vụ nhà nước, chứ không phục tùng thủ trưởng bất kỳ lúc nào và ở đâu. Trước thủ trưởng mọi cá nhân dưới quyền không cảm thấy mình nhỏ mọn và tự thủ tiêu bản lĩnh của mình.

Quy phạm kỷ luật được áp dụng đối với công chức từ khi xuất hiện quan hệ phục vụ nhà nước giữa họ với cơ quan, tổ chức nơi họ thực thi công vụ. Phạm vi của kỷ luật nhà nước chỉ trong công vụ, không chi phối đời tư hoặc việc thực hiện nghĩa vụ công dân của họ. Quy phạm kỷ luật bắt buộc đối với tất cả công chức. Do phạm vi ảnh hưởng của vi phạm kỷ luật thì lãnh đạo phải chịu kỷ luật nặng hơn nhân viên.

Hình thức kỷ luật trong quản lý nhà nước có đặc trưng khác biệt với quản trị của các tổ chức xã hội là ở sự thực hiện chức năng của nhà nước bằng quyền lực nhà nước. Đó là trật tự với hệ thống thủ tục nghiêm ngặt gắn với pháp luật và uy tín pháp lý của nhà nước. Các quy phạm, quy tắc điều chỉnh hành vi công vụ tạo thành kỷ luật phục vụ nhà nước. Theo đó, mỗi công chức phải hoàn thành chức năng ở một địa điểm, trong một thời hạn và bằng những phương pháp do pháp luật quy định phù hợp với lượng thẩm quyền được trao. Vì vậy, trước tiên cần quy chế hoá chức vụ và từ đó vi phạm kỷ luật phục vụ sẽ có hình thức kỷ luật khác nhau theo địa vị của từng chức vụ, chức danh.

3. Về trách nhiệm của công chức

Trách nhiệm được tiếp cận từ nhiều góc nhìn. Căn cứ vào hình thức có trách nhiệm pháp lý, trách nhiệm chính trị, trách nhiệm đạo đức. Theo tính chất hành vi, có trách nhiệm tích cực và trách nhiệm tiêu cực. Trách nhiệm trong quản lý hành chính nhà nước là quan hệ giữa hành vi của công chức nhà nước với đánh giá

có tính phản ứng từ phía nhà nước, từ phía các chức vụ đối với cán bộ, công chức khi thực hiện hành vi.

Trách nhiệm xuất hiện khi công chức vi phạm các quy định đảm bảo kỷ luật nhà nước. Công chức chịu trách nhiệm khi sử dụng không đúng thẩm quyền và không thực hiện hoặc lẩn tránh thực hiện nghĩa vụ. Như vậy, trách nhiệm được coi như hình thức xử lý khi vi phạm pháp luật và kỷ luật.

Đối với công chức nhà nước, do pháp luật quy định quyền hạn và nghĩa vụ, nên họ có trách nhiệm phục vụ nhà nước. Chỉ xuất hiện trách nhiệm khi nào có sự điều chỉnh của pháp luật đối với trách nhiệm. Nguyên tắc này nhằm ngăn chặn sự tùy tiện trong xử lý trách nhiệm bằng cách tự đặt ra các quy định về trách nhiệm.

Trong công vụ, công chức quan hệ với cơ quan nhà nước, các chức vụ, chức danh và với nhân dân. Hành vi quan hệ của công chức được điều chỉnh bởi các quy phạm pháp luật và các quy tắc xã hội. Vì vậy, trách nhiệm của công chức có diện rộng và nội dung phong phú.

Trước hết, trách nhiệm được hiểu theo nghĩa tích cực hay "trách nhiệm tích cực" được đưa ra tại Hội nghị Vacsava năm 1975 của Tổ chức Hành chính châu Âu thuộc Viện Hành chính quốc tế. Trách nhiệm này xuất hiện trong giải quyết các yêu cầu của công dân hoặc trước một kế hoạch nhà nước. Khi đánh giá hoạt động này, người ta thường nói đến trách nhiệm với ý nghĩa tích cực. ở đây không nói đến hình thức xử lý mà đề cập thái độ bảo đảm hoàn thành công vụ. Tức là đánh giá kết quả thực hiện nghĩa vụ của công chức.

Thứ hai, công chức vi phạm đạo đức, vi phạm kỷ luật và pháp luật phải chịu trách nhiệm trước xã hội và trước nhà nước. Trách nhiệm này xuất hiện khi có vi phạm và gây ra hậu quả tiêu cực. Vi phạm quy tắc xã hội chịu trách nhiệm đạo đức, vi phạm kỷ luật và pháp luật trong công vụ chịu trách nhiệm pháp lý, bao gồm trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm hành chính, trách nhiệm bồi thường thiệt hại do công vụ gây ra và trách nhiệm hình sự.

Đặc điểm chung của các loại trách nhiệm trên đều do các hành vi công vụ gây ra. Nhưng chúng khác nhau phụ thuộc vào các quan hệ

công vụ. Trách nhiệm trong nội bộ cơ quan nhà nước, trước cấp trên và theo ngành được coi là trách nhiệm kỷ luật. Trách nhiệm của một công sở, một chức vụ trước một cơ quan quản lý nhà nước khác được xử lý theo quy định xử phạt hành chính gọi là trách nhiệm hành chính. Trách nhiệm bồi thường thiệt hại do các quyết định hành chính hoặc do các hành vi hành chính gây ra cho công dân, tổ chức được ấn định là trách nhiệm bồi thường thiệt hại do công vụ gây ra trách nhiệm công vụ. Tội phạm chức vụ được gắn với trách nhiệm hình sự.

Thứ ba, quản lý nhà nước là hoạt động triển khai chính trị bằng tác động của quyền lực nhà nước đối với xã hội. Do vậy, nhà nước phải chịu trách nhiệm trước xã hội và đặc biệt nhà nước trong chính thể cộng hoà và chế độ chính trị dân chủ phải thực hiện quyền lực có trách nhiệm. Quyền lực có trách nhiệm với xã hội là khẩu hiệu trong cuộc cách mạng chống chế độ phong kiến, chuyên chế độc tài mà ở đó chỉ chịu trách nhiệm vì mình. Trách nhiệm trước xã hội của nhà nước là trách nhiệm chính trị.

Những hành vi chính trị mang tính tiêu cực cần được đánh giá. Đặc biệt trong điều kiện một Đảng duy nhất cầm quyền, các tổ chức đảng và các cơ quan quyền lực nhà nước thực hiện đánh giá trách nhiệm tiêu cực trong chính trị. Trách nhiệm chính trị có thể mang tính đạo đức, tính tổ chức và có thể không liên quan đến vi phạm pháp luật như trong trường hợp thiếu năng lực làm việc, thiếu khả năng hoàn thành nhiệm vụ thì phải chịu trách nhiệm chính trị. Hình thức kỷ luật có thể là miễn chức, thay thế bằng người có năng lực. Như vậy, trách nhiệm chính trị không có hoặc chưa tính đến "lỗi" pháp lý. Trách nhiệm chính trị còn thể hiện ở sự chịu trách nhiệm của cấp trên về hành vi do cấp dưới gây ra.

Nhận thức về kỷ luật và trách nhiệm trong công vụ ở nước ta hiện nay cần đầy đủ và phân biệt rõ các hình thức trách nhiệm chính trị và trách nhiệm pháp lý, trách nhiệm theo điều lệ các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị – xã hội với trách nhiệm pháp lý của công chức khi thực thi công vụ nhà nước. Truy cứu trách nhiệm công vụ phải công khai, bởi công vụ vừa có trách nhiệm với cấp trên vừa có trách nhiệm

trước dân. Vì vậy, nhân dân phải được biết về hoạt động và kết quả hoạt động của nhà nước, được thể hiện chính kiến thông qua phương tiện truyền thông, phương thức đối thoại và thể hiện ý chí trong tham gia giải quyết lợi ích quốc gia, cộng đồng, nhóm nhằm tạo ra sự đồng thuận về quy định và thực hiện quan hệ giữa các quyền cá nhân, công dân, tổ chức với quyền lực chính trị, pháp lý trong nhà nước pháp quyền □

NÂNG CAO NĂNG LỰC...

(Tiếp theo trang 31)

phương tiện kỹ thuật phục vụ công tác điều hành, quản lý. Trong đó cần đẩy nhanh triển khai Đề án "Tin học hoá quản lý nhà nước" mà tỉnh đã và đang tiến hành nhằm nâng cao hiệu quả, chất lượng công việc.

– Lựa chọn, bố trí và bồi dưỡng đội ngũ cán bộ công chức có đủ phẩm chất, năng lực đáp ứng yêu cầu công tác quản lý. Quan tâm thu hút cán bộ trẻ, được đào tạo cơ bản. Phát hiện sớm và đào tạo có định hướng những cán bộ có triển vọng, cán bộ người dân tộc thiểu số... bảo đảm sự chuyển tiếp vững vàng, liên tục giữa các thế hệ. Bồi dưỡng các chuyên đề quản lý, nhất là các vấn đề về kinh tế quốc tế, kinh tế thị trường, các kỹ năng gắn với thực hành, triển khai các hoạt động đầu tư tại cơ sở. Đẩy mạnh hợp tác quốc tế trong đào tạo, bồi dưỡng cán bộ quản lý, qua đó trau dồi, học hỏi kinh nghiệm, tri thức tiên tiến vận dụng vào thực tiễn địa phương.

– Đẩy mạnh công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát của các cơ quan chức năng, của cộng đồng đối với cán bộ, công chức cơ sở trong thực hiện nhiệm vụ, kịp thời phát hiện sai phạm, xử lý các cá nhân năng lực kém, thoái hoá, biến chất, tham nhũng, góp phần phát triển kinh tế địa phương, củng cố niềm tin của người dân vào đội ngũ cán bộ nhà nước tại cơ sở □