

LỜI NÓI ĐẦU

Giáo trình “***Luật đầu tư và xây dựng***” do Nhà xuất bản Giao thông vận tải xuất bản năm 2001 đã được dùng làm tài liệu chính để giảng dạy và học tập môn ***Luật xây dựng*** của sinh viên ngành Xây dựng cầu đường.

Để đáp ứng yêu cầu mới của công tác giảng dạy và học tập, lần này giáo trình được viết lại dưới tiêu đề “***Luật xây dựng***”.

Trong biên soạn lần này, cùng với việc làm rõ cơ sở khoa học của các điều luật, một số nội dung của Giáo trình trước cũng đã được tinh giản, dành chỗ cho những nội dung mới, giúp người học cập nhật kiến thức, bám sát những quy phạm pháp luật mới nhất trong quản lý đầu tư xây dựng của Nhà nước.

Giáo trình “***Luật xây dựng***” là tài liệu chính để giảng dạy và học tập môn Luật xây dựng cho sinh viên ngành Xây dựng cầu đường, đồng thời có thể dùng làm tài liệu tham khảo cho các cán bộ nghiên cứu và cán bộ quản lý ở những lĩnh vực có liên quan.

Tác giả chân thành cảm ơn các tác giả của các tài liệu đã được tham khảo để viết giáo trình này và mong nhận được ý kiến đóng góp của bạn đọc.

Tác giả

PHẦN THỨ NHẤT
QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC
ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG ĐẦU TƯ VÀ XÂY DỰNG

CHƯƠNG I
ĐỐI TƯỢNG VÀ PHƯƠNG PHÁP

ĐIỀU CHỈNH CỦA LUẬT XÂY DỰNG

1.1. BẢN CHẤT VÀ CHỨC NĂNG CỦA PHÁP LUẬT XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

1.1.1. NGUỒN GỐC VÀ BẢN CHẤT CỦA PHÁP LUẬT

Lịch sử phát triển xã hội loài người đã có thời kỳ không có Nhà nước và do đó không có pháp luật, đó là thời kỳ công xã nguyên thủy. Trong thời kỳ này các phong tục, tập quán và những thói quen được lặp đi lặp lại nhiều lần trong đời sống cộng đồng trở thành những quy tắc xã hội chung để điều chỉnh hành vi của con người.

Mặc dù các quy tắc xã hội ở thời kỳ này chưa được thể hiện thành văn, chưa phân định rõ quyền và nghĩa vụ của người dân nhưng các quy tắc ấy đã có vai trò to lớn trong cuộc sống cộng đồng, chúng thể hiện ý chí và lợi ích chung của mọi thành viên trong bộ tộc và đóng vai trò là công cụ điều chỉnh hành vi, hướng ý chí của nhiều người vào mục tiêu phát triển chung của xã hội.

Quá trình tiến hoá của xã hội loài người đưa lực lượng sản xuất phát triển đến một trình độ nhất định thì Nhà nước xuất hiện và đi liền với hiện tượng đó là sự ra đời của pháp luật.

Ban đầu pháp luật còn ở dạng sơ khai, chủ yếu là dạng các phong tục, tập quán được giai cấp thống trị thấy có lợi và nâng lên thành quy tắc xã hội chung.

Dần dần giai cấp thống trị dùng Nhà nước để áp đặt ý chí của mình đối với toàn xã hội bằng cách ban hành thành những quy tắc xử sự, thành luật của Nhà nước bắt buộc mọi thành viên trong xã hội phải thực hiện. Nhiệm vụ của bất kỳ Nhà nước nào cũng đều phải xác lập và bảo đảm thực hiện những quy tắc xử sự để phục vụ yêu cầu và lợi ích của giai cấp nắm chính quyền. *Như vậy là Nhà nước và pháp luật là những hiện tượng lịch sử* – cùng xuất hiện do kết quả của quá trình phát triển và tiến hoá của xã hội loài người, do chính các phương thức sản xuất của xã hội quyết định.

Ngược lại khi pháp luật đã xuất hiện thì nó trở thành một yếu tố cấu thành hệ thống thượng tầng kiến trúc và khi đó pháp luật có tác động tích cực đến quá trình phát triển hơn nữa của nền kinh tế – xã hội của đất nước. Pháp luật ra đời và tồn tại trong xã hội có giai cấp, vì vậy, *Pháp luật luôn luôn có tính giai cấp*.

Trong xã hội có giai cấp bóc lột thì pháp luật phục vụ cho lợi ích của giai cấp bóc lột. Trong chế độ *nô lệ và phong kiến*, pháp luật quy định đặc quyền, đặc lợi cho tầng lớp chủ nô và giai cấp phong kiến, đồng thời nó phủ nhận quyền con người đối với nô lệ và hạn chế đến mức tối đa quyền lợi của nông dân trong xã hội phong kiến. Trong xã hội *tư bản* pháp luật bảo vệ quyền chiếm đoạt

tư liệu sản xuất và quyền thuê lao động của giai cấp tư sản, quyền bán sức lao động của người làm thuê, pháp luật ấy không thể là bình đẳng thật sự được.

Pháp luật xã hội chủ nghĩa (XHCN) là kiểu pháp luật mới, nó thể hiện ý chí của giai cấp công nhân và nhân dân lao động. Nó điều chỉnh các mối quan hệ xã hội với mục đích đem lại lợi ích cho số đông trong xã hội, xây dựng một xã hội mới – xã hội công bằng, dân chủ và văn minh.

Pháp luật XHCN là hệ thống các quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung thể hiện ý chí của giai cấp công nhân liên minh với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức XHCN dưới sự lãnh đạo của Đảng do Nhà nước XHCN ban hành và đảm bảo thực hiện trên cơ sở giáo dục, thuyết phục và cưỡng chế.

Cùng với tính chất giai cấp, pháp luật còn có tính chất xã hội của nó. Tính chất xã hội của pháp luật thể hiện ở chỗ nó điều chỉnh các mối quan hệ xã hội một cách có ý thức, loại trừ dần các yếu tố ngẫu nhiên và tự phát trong quan hệ xã hội, hướng ý chí và hành động của số đông vào thực hiện mục tiêu chung của xã hội.

Riêng pháp luật XHCN do bản chất không bóc lột của Nhà nước còn có tính chất *nhân đạo* và tính *nhân dân*.

1.1.2. VAI TRÒ VÀ CHỨC NĂNG CỦA PHÁP LUẬT XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

Để quản lý Nhà nước và tổ chức điều hành nền sản xuất xã hội, Nhà nước XHCN phải ban hành pháp luật, đó là nhu cầu khách quan. Pháp luật không chỉ là công cụ, là vũ khí của nhân dân lao động để trấn áp mọi sự phản kháng của bọn phản động mà còn là cơ sở pháp lý và là chỗ dựa vững chắc đảm bảo cho toàn bộ hoạt động thực tiễn sáng tạo của nhân dân trong sự nghiệp tổ chức xây dựng xã hội mới.

Ở Việt Nam, 60 năm qua, pháp luật đã góp phần quan trọng vào thắng lợi của cách mạng dân tộc dân chủ, đấu tranh thực hiện thống nhất nước nhà, xây dựng và bảo vệ vững chắc tổ quốc XHCN. Ngày nay, *vai trò của pháp luật* được tập trung ở các mặt sau:

– *Thế chế hoá đường lối, chủ trương của Đảng* thành pháp luật. Pháp luật chính là phương thức mà thông qua đó Nhà nước làm cho đường lối, chủ trương của Đảng trở thành những quy tắc chung đối với mọi thành viên của xã hội.

Pháp luật còn quy định rõ phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, phân định rõ chức năng lãnh đạo của Đảng và chức năng quản lý của Nhà nước.

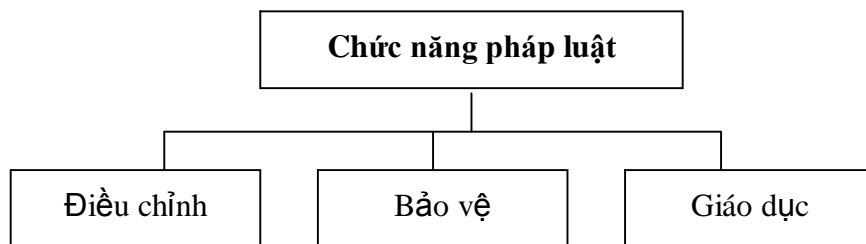
– *Pháp luật là công cụ quyền lực của Nhà nước.* Nó vừa là phương tiện cưỡng chế, trấn áp, vừa là phương tiện quản lý, hướng dẫn và tổ chức điều hành các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, thúc đẩy xã hội phát triển theo đúng quy luật khách quan.

Trên cơ sở quản lý bằng pháp luật và theo pháp luật, Nhà nước thực hiện được sự tác động có tổ chức, có kế hoạch và kiểm soát chặt chẽ mọi hoạt động ở tầm vi mô, bảo đảm các nguyên tắc công bằng, dân chủ trong quản lý, làm cho quản lý trở thành mối quan tâm và trách nhiệm của công dân.

– *Pháp luật thể chế hoá quyền làm chủ của nhân dân lao động* làm cho địa vị người chủ nhà nước và xã hội của nhân dân được khẳng định và bảo đảm vững chắc.

Pháp luật cũng quy định nghĩa vụ, bổn phận của công dân, quy định những biện pháp nhằm ngăn chặn, trừng trị những hành vi xâm phạm đến quyền của công dân, những hành vi trốn tránh nghĩa vụ đã được quy định trong pháp luật.

Để thực hiện vai trò là công cụ của quản lý Nhà nước, pháp luật có 3 chức năng cơ bản: điều chỉnh, bảo vệ và giáo dục.



Điều chỉnh pháp luật là hướng hoạt động của các tổ chức tập thể và cá nhân theo quy định của Nhà nước, nhằm thực hiện các quy phạm pháp luật. Đối tượng điều chỉnh của pháp luật là quan hệ xã hội, quan hệ pháp luật đã được Nhà nước sắp xếp, tổ chức theo một trật tự, một quy tắc nhất định.

Chức năng bảo vệ của pháp luật đảm bảo cho các quan hệ xã hội, quan hệ pháp luật đã được xác lập trong sự quản lý của Nhà nước không bị xâm phạm bất luận từ hướng nào. Nhà nước ban hành các quy phạm pháp luật có chế tài quy định về hành vi vi phạm, các loại hình phạt, mức độ xử phạt, trình tự xét và quyết định biện pháp xử phạt và thi hành các quyết định xử phạt. Pháp luật quy định thẩm quyền các cơ quan thực hiện ngăn chặn và xử phạt, các cơ quan chuyên trách bảo vệ pháp luật là Viện kiểm sát, toà án, thanh tra. Các cơ quan hành chính Nhà nước các cấp, các cơ quan chuyên môn của một số bộ, ngành có chức năng xử phạt hành

chính. Thủ trưởng các cơ quan nhà nước, giám đốc các doanh nghiệp và đơn vị sự nghiệp có thẩm quyền xử lý kỷ luật lao động. Ngăn chặn, xử phạt và kỷ luật theo quy định của pháp luật là thực hiện chức năng bảo vệ của pháp luật.

Chức năng giáo dục: Chức năng giáo dục của pháp luật được thực hiện thông qua sự tác động của pháp luật vào ý thức của con người làm cho con người hành động phù hợp với các quy định của pháp luật.

1.2. NHỮNG NGUYÊN LÝ CƠ BẢN CỦA LUẬT XÂY DỰNG

1.2.1. KHÁI NIỆM VỀ LUẬT XÂY DỰNG

Hoạt động kinh tế luôn luôn là hoạt động cơ bản nhất, quyết định nhất đối với sự tồn tại và phát triển xã hội loài người.

Hoạt động kinh tế làm nảy sinh các quan hệ kinh tế. Các quan hệ này được điều chỉnh bằng pháp luật kinh tế.

Pháp luật kinh tế được hiểu là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ kinh tế – xã hội phát sinh trong lĩnh vực kinh tế nhằm bảo đảm cho toàn bộ nền kinh tế quốc dân hoạt động một cách trật tự, tối ưu theo ý chí nguyện vọng và lợi ích của giai cấp thống trị và của toàn xã hội.

Pháp luật kinh tế được phân chia thành những ngành khác nhau gồm các luật điều chỉnh các quan hệ tương ứng như luật ngân sách, luật xây dựng, luật lao động, luật đầu tư...

Luật xây dựng là một nhánh của pháp luật kinh tế, bao gồm tổng thể các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành nhằm tác động và điều chỉnh các hoạt động của pháp nhân kinh tế và các quan hệ kinh tế, xã hội, kỹ thuật và mỹ thuật phát sinh trong quá trình đầu tư và xây dựng nhằm đảm bảo cho các hoạt động sản xuất kinh doanh xây dựng tiến hành có hiệu quả đúng pháp luật và thực hiện được các mục tiêu kinh tế xã hội do Nhà nước đặt ra.

1.2.2. ĐỐI TƯỢNG ĐIỀU CHỈNH CỦA LUẬT XÂY DỰNG

Như đã trình bày, pháp luật kinh tế điều chỉnh các quan hệ kinh tế – xã hội nảy sinh trong hoạt động kinh tế.

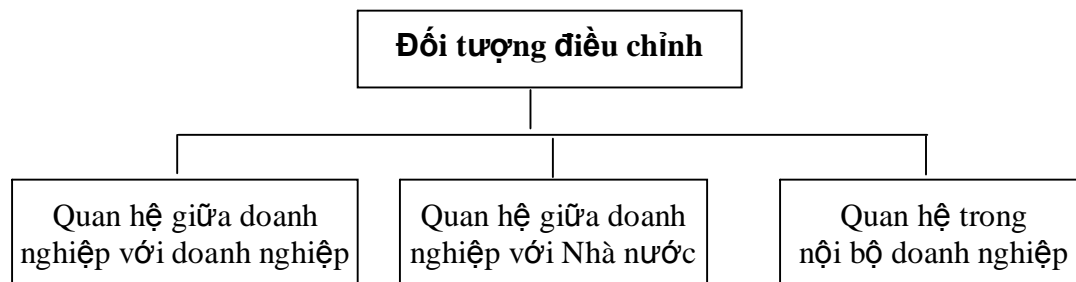
Trong hoạt động đầu tư và xây dựng các quan hệ đó rất đa dạng và phức tạp.

Nếu xét theo *quá trình đầu tư và xây dựng* thì các quan hệ kinh tế – xã hội nảy sinh ra trên tất cả các giai đoạn của quá trình ấy đều thuộc đối tượng điều chỉnh của luật xây dựng.

Đó là: Các quan hệ kinh tế – xã hội giữa các chủ thể trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư, trong giai đoạn thực hiện đầu tư, trong giai đoạn kết thúc xây dựng, đưa công trình vào khai thác sử dụng.

Nếu xét trên phương diện *các chủ thể tham gia vào quá trình đầu tư và xây dựng* thì các quan hệ đó có thể ghép lại thành 3 nhóm quan hệ: quan hệ giữa các pháp nhân kinh tế với Nhà nước; quan hệ giữa các pháp nhân với nhau và quan hệ bên trong từng pháp nhân.

Cụ thể, luật xây dựng quy định về hoạt động xây dựng; quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân đầu tư xây dựng công trình và hoạt động xây dựng. Luật điều chỉnh các mối quan hệ chủ yếu sau đây:



a) *Quan hệ kinh tế phát sinh trong quá trình hoạt động sản xuất – kinh doanh giữa các doanh nghiệp*: Đó là quan hệ sản xuất và trao đổi hàng hoá của những pháp nhân kinh tế, diễn ra trên thị trường đầu tư và xây dựng. Các mối quan hệ này rất đa dạng và phong phú, song tập trung chủ yếu vào các quan hệ kinh tế có liên quan đến các hoạt động quy hoạch, khảo sát, thiết kế, tư vấn, đấu thầu, chọn thầu, xây lắp công trình, mua, bán, sản phẩm hàng hoá cung ứng dịch vụ, quan hệ tài chính, tiền tệ, tài sản...

Các quan hệ này nảy sinh và được giải quyết chủ yếu thông qua các hợp đồng kinh tế giữa các chủ thể kinh tế như: các chủ đầu tư, các công ty tư vấn, công ty xây dựng, tổ chức cung ứng, sản xuất vật liệu, cấu kiện xây dựng và thiết bị công nghệ v.v...

Riêng các quan hệ kinh tế phát sinh trong quá trình hoạt động sản xuất – kinh doanh giữa các doanh nghiệp nhà nước nhằm thực hiện chỉ tiêu pháp lệnh của Nhà nước thì yếu tố tổ chức – kế hoạch, yếu tố nhiệm vụ – nghĩa vụ chi phối mạnh hơn yếu tố sở nguyện của các chủ thể.

b) *Quan hệ giữa các doanh nghiệp với Nhà nước*.

Thực chất đây là quan hệ lợi ích giữa cá nhân (những người sản xuất – kinh doanh) và xã hội (mà Nhà nước là đại diện). Quan hệ này biểu hiện thành trách nhiệm và nghĩa vụ của các doanh nghiệp đối với xã hội thông qua Nhà nước trong việc sử dụng và bảo

vệ tài nguyên, môi trường, đóng góp tích lũy cho ngân sách (thuế các loại) bảo vệ các bí mật kinh tế quốc gia; bảo đảm chất lượng và vệ sinh sản phẩm (vì lợi ích người tiêu dùng mà Nhà nước có trách nhiệm bảo vệ) v.v...

Quan hệ này thực chất là quan hệ quản lý nhà nước mà trong đó chủ thể của các quan hệ có địa vị pháp lý khác nhau: Một bên là cơ quan quản lý, một bên là đối tượng bị quản lý.

Pháp luật về kinh tế, trên giác độ này, có sứ mệnh điều chỉnh hành vi của người sản xuất kinh doanh sao cho không xâm hại đến lợi ích xã hội và lợi ích công dân.

c) Quan hệ nội bộ trong các doanh nghiệp:

Các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực đầu tư và xây dựng cũng như nhiều doanh nghiệp khác được tạo lập và vận hành theo những nguyên lý tổ chức rất khoa học và thường bao gồm nhiều bộ phận nhỏ như đội sản xuất, phân xưởng, công trường v.v...

Quan hệ nội bộ doanh nghiệp bao gồm quan hệ giữa doanh nghiệp với từng bộ phận, quan hệ giữa các bộ phận với nhau và quan hệ giữa doanh nghiệp và từng bộ phận của doanh nghiệp với người lao động.

Các quan hệ này nảy sinh trong quá trình sản xuất – kinh doanh của doanh nghiệp và mang đặc tính của những quan hệ nội bộ thuộc thẩm quyền riêng của các doanh nghiệp. Chúng được điều chỉnh chủ yếu bằng các quy định của bản thân doanh nghiệp dưới dạng các văn bản điều lệ, quy chế phù hợp với pháp luật của Nhà nước.

Tuy vậy, Nhà nước vẫn phải điều chỉnh một số quan hệ với mức độ và phương pháp thích hợp. Tiêu biểu nhất là quan hệ phân phối lợi nhuận, thù lao lao động (trả lương), quan hệ chủ – thợ; quan hệ người lãnh đạo, người quản lý với người bị quản lý (người lao động) trong các doanh nghiệp... nhằm bảo đảm cho mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, được giải phóng khỏi áp bức, bất công, bóc lột.

1.2.3. PHƯƠNG PHÁP ĐIỀU CHỈNH CỦA LUẬT XÂY DỰNG

Phương pháp điều chỉnh của pháp luật kinh tế nói chung và của luật xây dựng nói riêng rất phong phú và thường phụ thuộc vào các quan hệ điều chỉnh trong pháp luật kinh tế.

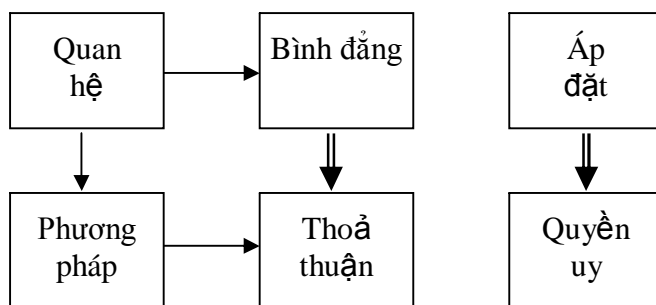
Xét về tính chất của các quan hệ, quan hệ điều chỉnh trong pháp luật kinh tế có thể chia thành 2 loại: Một là quan hệ bình đẳng và hai là quan hệ áp đặt.

Quan hệ bình đẳng là quan hệ hợp tác giữa các bên kinh doanh trong quá trình mua bán, vay mượn, thuê mướn. Tương ứng với quan hệ này người ta áp dụng *phương pháp thỏa thuận* để điều chỉnh những quan hệ kinh tế phát sinh trong quá trình sản xuất

kinh doanh giữa các doanh nghiệp với nhau. Theo phương pháp này, những vấn đề mà các bên tham gia quan tâm đều được giải quyết trên cơ sở bình đẳng bàn bạc, thoả thuận. Hợp đồng kinh tế là một trong những hình thức thoả thuận chủ yếu nhất.

Quan hệ áp đặt là quan hệ không bình đẳng giữa các bên tham gia vào hoạt động đầu tư và xây dựng mà phổ biến nhất là quan hệ quản lý của Nhà nước với các pháp nhân kinh tế trong khi thực hiện các công việc, các hoạt động liên quan đến quá trình đầu tư và xây dựng như thực hiện nghĩa vụ nộp thuế VAT, thuế thu nhập, thuế sử dụng tài nguyên, thuế sử dụng đất...

Tương ứng với quan hệ này người ta áp dụng *phương pháp quyền uy* để điều chỉnh những quan hệ kinh tế phát sinh trong lĩnh vực quản lý sản xuất – kinh doanh. Bản chất của phương pháp này thể hiện ở chỗ cơ quan quản lý nhà nước có quyền đưa ra những quyết định bắt buộc đối với các doanh nghiệp. Phương pháp này rất cần thiết cho sự quản lý của Nhà nước đối với nền kinh tế thị trường.



1.2.4. NGUỒN CỦA LUẬT XÂY DỰNG

Nguồn của luật xây dựng là những quy phạm pháp luật về xây dựng và về kinh tế do các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành. Bao gồm:

- Hiến pháp
- Các đạo luật do Quốc hội thông qua.
- Các pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội.
- Nghị định, nghị quyết của Chính phủ, các quyết định và chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ.