

NỘI DUNG, PHƯƠNG PHÁP VÀ HÌNH THỨC GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH

NGUYỄN QUỐC SỬ*

Giao dục pháp luật (GDPL) cho cán bộ, công chức (CB,CC) hành chính là hoạt động có định hướng, có tổ chức, thông qua các phương pháp đặc thù và bằng nhiều hình thức khác nhau, hướng tới cung cấp, trang bị cho CB,CC hành chính những tri thức, hiểu biết về các vấn đề pháp luật nói chung, các vấn đề pháp luật cụ thể liên quan đến hoạt động hành chính - công vụ nói riêng nhằm trang bị cho họ tri thức, hiểu biết pháp luật, hình thành ở họ tình cảm, niềm tin đối với pháp luật và hành vi phù hợp với những yêu cầu, đòi hỏi của hệ thống pháp luật hiện hành. Cũng như GDPL nói chung, quá trình GDPL cho CB,CC hành chính được tạo thành bởi các yếu tố sau: mục đích, mục tiêu của GDPL; chủ thể, đối tượng của GDPL; nội dung, phương pháp, hình thức GDPL. Sự vận động và phát triển của các yếu tố đó tạo nên sự thống nhất biện chứng của quá trình GDPL cho CB,CC hành chính. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi chỉ tập trung phân tích, luận giải về nội dung, phương pháp và hình thức GDPL cho CB,CC hành chính.

1. Nội dung giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

Mục đích của GDPL cho CB,CC hành chính là cung cấp, trang bị thông tin, kiến thức, hiểu biết về pháp luật; xây dựng thái độ, tình cảm, niềm tin đối với pháp luật và thói quen, lối sống, hành vi xử sự tích cực theo pháp luật mà đội ngũ CB,CC hành chính có thể tiếp thu, hấp thụ và hiện thực hóa sau khi kết thúc quá trình GDPL. Muốn hiện thực hóa mục đích, mục tiêu GDPL cho CB,CC hành chính thì phải có những nội dung giáo dục cụ thể.

Theo Quyết định số 13/2003/QĐ-TTg ngày 17-01-2003 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình phổ biến GDPL từ năm 2003-2007, nội dung GDPL chung cho CB,CC bao gồm: phổ biến, quán triệt, học tập các quy định pháp luật về CB,CC, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng, hội nhập kinh tế quốc tế; thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ quan, đơn vị; chú trọng các quy định pháp luật chuyên ngành gắn với chuyên môn, nghiệp vụ của từng CB,CC. Với ý nghĩa đó, nội dung GDPL cho CB,CC hành chính bao gồm:

Thứ nhất, những kiến thức lý luận về nhà nước và pháp luật, như nguồn gốc, bản chất, vai trò, chức năng của nhà nước, pháp luật của Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam; các văn bản pháp luật do Nhà nước ban hành qua các thời kỳ cũng như trong giai đoạn hiện nay, các thông tin pháp luật, kinh nghiệm thực tiễn pháp lý thu nhận được từ quá trình thực hiện và áp dụng pháp luật. Chủ thể GDPL cần căn cứ vào từng nhóm đối tượng CB,CC hành chính tiếp nhận GDPL để lựa chọn nội dung phù hợp với nhu cầu thực thi công vụ của họ.

Thứ hai, hệ thống pháp luật nói chung và các lĩnh vực pháp luật cụ thể nói riêng, như *Luật Hiến pháp* - tổng thể các quy phạm pháp luật về tổ chức, quyền lực nhà nước, về chế độ chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội, quyền và nghĩa vụ của công dân...; *Luật Hành chính* - tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội hình thành trong quá trình tổ chức, thực hiện hoạt động chấp hành, điều hành của

* Học viện Hành Chính.

nhà nước trên các lĩnh vực hành chính - chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội; *Luật Đất đai* - tổng thể những quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội hình thành trong lĩnh vực bảo vệ, quản lý và sử dụng đất; *Luật Hình sự* - tổng thể các quy phạm pháp luật quy định hành vi nào là tội phạm, mục đích của hình phạt và các điều kiện áp dụng hình phạt, hình thức và mức độ hình phạt đối với người có hành vi phạm tội... Ngoài ra, còn phải kể tới *Luật Dân sự*, *Luật Tài chính*, *Luật Lao động*, *Luật Hôn nhân và gia đình*, *Luật Quốc tế* v.v.

Thứ ba, pháp luật của bất kì nhà nước nào cũng có sự biến đổi nhằm đáp ứng các yêu cầu của sự phát triển kinh tế - chính trị - xã hội. Do vậy, cần làm rõ các vấn đề có liên quan tới nội dung GDPL như phạm vi, đặc điểm, tính chất của nội dung GDPL. Phạm vi của nội dung GDPL bao gồm hệ thống pháp luật thực định, các văn bản pháp luật; các văn bản hướng dẫn thực hiện pháp luật và thực tiễn pháp luật, các thông tin về tình hình vi phạm pháp luật, tình hình tội phạm; kết quả xử lý các vi phạm pháp luật theo các nguyên tắc, quy định của pháp luật hiện hành; các thông tin phản hồi từ các tầng lớp nhân dân góp ý về việc thực hiện, xây dựng và hoàn thiện pháp luật... Theo mục tiêu GDPL cho từng loại đối tượng, nội dung GDPL có các cấp độ khác nhau: cấp độ phổ thông (tối thiểu) cho mọi người, cấp độ GDPL theo yêu cầu của các đối tượng đang hoạt động trong các ngành nghề, trong các lĩnh vực xã hội khác nhau, cấp độ giáo dục pháp luật chuyên ngành luật.

Trên cơ sở các vấn đề chung về nội dung của GDPL nêu trên, có thể chỉ ra nội dung GDPL cho CB,CC hành chính phù hợp với từng nhóm đối tượng như sau:

Đối với CB,CC hành chính nói chung, nội dung GDPL cho họ cần tập trung vào kiến thức cơ bản về nhà nước, pháp luật, như nguồn gốc, bản chất, chức năng, mục tiêu, hình thức, kiểu nhà nước và pháp luật; vai trò của nhà nước và pháp luật trong lịch sử; quy phạm pháp luật, hệ thống pháp luật, quan hệ pháp luật, thực hiện pháp

luật, áp dụng pháp luật, vi phạm pháp luật và trách nhiệm pháp lý, pháp chế và các biện pháp tăng cường pháp chế, cơ chế điều chỉnh pháp luật, hiệu quả pháp luật; nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước; hệ thống pháp luật hiện hành, áp dụng và thực hiện pháp luật; các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; các trình tự, thủ tục pháp luật quy định để bảo vệ quyền và lợi ích của công dân; một số lĩnh vực pháp luật thực định liên quan đến hoạt động của CB,CC hành chính, như *Luật Cán bộ, công chức*, *Bộ luật Hình sự*, *Bộ luật Dân sự*, *Luật Đất đai*, *Bộ luật Lao động*, *Luật Khiếu nại, tố cáo*, *Luật Hôn nhân và gia đình*. Nội dung GDPL cho CB,CC hành chính cũng cần thường xuyên cập nhật các thông tin về những văn bản pháp luật mới ban hành, chưa được biên soạn trong giáo trình, trong bài giảng, chuyên đề của chủ thể GDPL.

Cần phải lưu ý rằng, GDPL cho CB,CC hành chính không có nghĩa là yêu cầu hay bắt buộc họ học thuộc các điều luật, mà là giúp họ hiểu được nội dung, tinh thần của các quy phạm pháp luật, nhận thức đầy đủ về vai trò, sự cần thiết của pháp luật trong đời sống xã hội, hiểu được lý lẽ sâu xa của pháp luật thực định. Trên cơ sở đó, CB,CC hành chính biết cách vận dụng linh hoạt, chủ động và sáng tạo các quy phạm pháp luật vào quá trình xử lý công vụ, quản lý hành chính.

Đối với CB,CC hành chính chuyên ngành pháp luật, nội dung GDPL cần được thiết kế, biên soạn rộng hơn về phạm vi và chuyên sâu hơn về kiến thức, bao gồm các quan điểm, học thuyết về nhà nước và pháp luật trong lịch sử và hiện tại; hệ thống pháp luật quốc gia, quốc tế; đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về pháp luật; các ngành luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam, cập nhật những thông tin pháp luật mới được ban hành... Đặc biệt, trong thời kỳ hội nhập hiện nay, các cơ sở đào tạo luật cần phải xây dựng, hoàn thiện nội dung chương trình, nâng cao chất lượng giảng dạy và học tập các môn học hoặc chuyên đề liên quan đến hội nhập

quốc tế, bổ sung một số môn học mới vào nội dung chương trình đào tạo, như *Luật Hiến pháp* nước ngoài, quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài, *Luật Hôn nhân và gia đình* có yếu tố nước ngoài, *Luật Đầu tư nước ngoài* tại Việt Nam, *Luật Đầu tư* của Việt Nam tại nước ngoài, *Luật Sở hữu trí tuệ*, *Luật Chuyển giao công nghệ*, *Luật Biển...*

Đối với các CB,CC hành chính đang làm việc trong các cơ quan quản lý kinh tế cần chú trọng trang bị nội dung các lĩnh vực pháp luật chuyên ngành, như pháp luật kinh tế, tài chính, thương mại, đầu tư, quan hệ kinh tế quốc tế (các quy định pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động của AFTA, APEC, WTO); các điều ước quốc tế liên quan đến hoạt động hành chính chuyên môn của đội ngũ cán bộ này. Đối với CB,CC hành chính trong các cơ quan quản lý văn hóa, xã hội cần cung cấp nội dung kiến thức về pháp luật chuyên ngành, các quy định của pháp luật về phòng chống tệ nạn xã hội, bảo vệ các di sản văn hóa, giữ gìn bản sắc văn hóa dân tộc. Đối với CB,CC hành chính làm việc trong các cơ quan bảo vệ pháp luật cần trang bị kiến thức pháp luật chuyên ngành, nhất là về trình tự, thủ tục, quy tắc khi thực thi công vụ; quy định pháp luật về đảm bảo các quyền tự do, dân chủ, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân; trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo; quy chế tiếp công dân; các thông tin về tình hình thi hành, chấp hành pháp luật.

Đặc biệt, CB,CC hành chính cấp cơ sở cần được trang bị các nội dung pháp luật về trình tự, thủ tục liên quan trực tiếp đến nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của chính quyền cơ sở; quy định pháp luật về đảm bảo các quyền tự do, dân chủ, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân; trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo; tiếp dân; quy chế dân chủ ở cơ sở; các văn bản quy phạm pháp luật của địa phương. Nội dung kiến thức về *Luật Hành chính*, *Luật Dân sự*, *Luật Đất đai*, *Luật Hôn nhân và gia đình...* là những nội dung rất gần gũi và cần thiết trong công việc hàng ngày của họ

nên cần được trang bị kỹ hơn.

2. Phương pháp giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

Phương pháp GDPL luôn chịu sự quyết định và chi phối bởi nội dung GDPL. Các cấp độ nội dung GDPL nêu trên là cơ sở để xác định phương pháp GDPL sao cho phù hợp với mục đích, mục tiêu và yêu cầu của đội ngũ CB,CC hành chính. Trên phương diện lý luận cũng như thực tiễn GDPL hiện nay, vẫn còn những quan niệm khác nhau về phương pháp GDPL. Chẳng hạn, một số người cho rằng, hình thức GDPL và phương pháp GDPL là đồng nhất nên không có phương pháp GDPL, mà chỉ có các hình thức GDPL, như giảng dạy pháp luật, tuyên truyền pháp luật, nói chuyện pháp luật, bình luận về các văn bản pháp luật, hoạt động tư vấn pháp luật, hoạt động thực tiễn trên các lĩnh vực xây dựng, thực hiện và bảo vệ pháp luật... Sự đồng nhất này là nguyên nhân đưa tới việc phủ nhận hoặc xem nhẹ vai trò của phương pháp GDPL, làm suy giảm chất lượng, hiệu quả của công tác GDPL cho CB,CC hành chính.

Về nguyên tắc, nếu không xác định được phương pháp giáo dục thì khó có thể tiếp cận được đối tượng giáo dục. Phương pháp giáo dục không đúng, không rõ ràng thì kết quả giáo dục sẽ chệch hướng, dễ rơi vào chủ quan, duy ý chí. Trong công tác GDPL cho CB,CC hành chính, nếu chúng ta không xác định rõ khái niệm phương pháp GDPL, không phân định rõ ranh giới giữa hình thức và phương pháp GDPL thì khi triển khai thực hiện sẽ bị động, lúng túng và khó đạt được kết quả như mong muốn. Chính vì vậy, cần khẳng định rằng, phương pháp GDPL cho CB,CC hành chính khác với hình thức GDPL cho CB,CC hành chính. Phương pháp GDPL cho CB,CC hành chính là tổ hợp các cách thức tổ chức hoạt động được chủ thể GDPL (hoạt động dạy, truyền đạt kiến thức pháp luật) và các CB,CC hành chính (hoạt động học, lĩnh hội kiến thức pháp luật) sử dụng nhằm hiện thực hóa các mục đích, mục tiêu và nội dung GDPL cụ thể cho CB,CC hành chính.

Quá trình GDPL hướng tới hiện thực hóa các các mục đích, mục tiêu cơ bản là hình thành và phát triển ý thức pháp luật cá nhân, làm cho mỗi cá nhân hiểu và biết vận dụng pháp luật trong các lĩnh vực hoạt động của mình. Mỗi nội dung GDPL cho các đối tượng CB,CC hành chính khác nhau lại phải vận dụng một phương pháp GDPL chủ đạo, phù hợp trong sự phối hợp với các phương pháp bổ trợ khác. Phương pháp GDPL phù hợp cho phép chuyển tải tối đa nội dung kiến thức pháp luật tới đối tượng CB,CC hành chính, là một trong những điều kiện vô cùng quan trọng đem lại chất lượng và hiệu quả cao cho công tác GDPL, góp phần nâng cao trình độ kiến thức, hiểu biết pháp luật cho đội ngũ CB,CC hành chính.

Pháp luật là sự thể hiện ý chí của nhà nước, song, khi đã được ban hành và có hiệu lực trong thực tế cuộc sống thì sự tồn tại của nó lại có tính khách quan. Mọi công dân sống trong một chế độ nhà nước nhất thiết phải biết, hiểu, nắm vững các nguyên tắc, quy định của pháp luật. Pháp luật không tự nó đến được với mọi người, mà phải thông qua các phương pháp, cách thức truyền đạt, chuyển tải khác nhau để biến pháp luật, từ chỗ là cái có tính khách quan, bên ngoài ý thức con người, thành cái chủ quan, bên trong ý thức của mỗi cá nhân; từ đó, nó được thể hiện trong cuộc sống, thấm thâu trong hành vi, cách ứng xử của con người khi tham gia vào các quan hệ xã hội theo đúng các quy định của pháp luật. Có thể nói, phương pháp GDPL là khâu trung gian, là cầu nối của quá trình chuyển từ “pháp luật trên giấy tờ” (nội dung pháp luật) thành “kiến thức, hiểu biết pháp luật trong mỗi cá nhân” (ý thức pháp luật); từ đó, thể hiện ra thành “pháp luật trong hành động” (hành vi pháp luật). Trong thực tế GDPL hiện nay, các chủ thể GDPL vẫn thường sử dụng các phương pháp giáo dục chung vào hoạt động GDPL; đồng thời, xây dựng và phát triển các phương pháp GDPL mang tính đặc thù phục vụ công tác GDPL cho CB,CC hành chính.

Từ mục tiêu, nội dung GDPL cho CB,CC hành chính, có thể sử dụng các nhóm phương pháp GDPL tương ứng sau:

Để giáo dục pháp luật cho các cá nhân CB,CC hành chính, có thể dùng các phương pháp như phương pháp tuyên truyền, giải thích pháp luật (sử dụng khi cần phổ biến một văn bản pháp luật mới), phương pháp thông tin pháp luật (sử dụng các phương tiện truyền thông như báo chí, truyền hình, truyền thanh, tạp chí chuyên ngành pháp luật, các loại hình nghệ thuật như phim, ảnh... để chuyển tải các nội dung, thông tin về thực hiện pháp luật...), phương pháp nói chuyện, trao đổi về pháp luật (đối tượng giáo dục pháp luật nghe nói chuyện, hoặc trao đổi về một sự kiện, hiện tượng, tình huống pháp luật trong thực tiễn xã hội), phương pháp giảng dạy pháp luật trong các nhà trường (sử dụng các phương pháp giảng dạy như thuyết trình, vấn đáp, trực quan, thảo luận nhóm, luyện tập, thực hành... và tổ chức các hoạt động GDPL ngoài giờ lên lớp), phương pháp nêu gương (nêu những tấm gương điển hình về thực thi, bảo vệ, tôn trọng pháp luật để mọi người trong cộng đồng xã hội bắt chước, noi theo tấm gương tốt, phê phán, lên án cái xấu).

Để tổ chức các hoạt động xã hội và hình thành kinh nghiệm ứng xử xã hội theo các chuẩn mực pháp luật cho các CB,CC hành chính, có thể dùng các phương pháp như phương pháp nêu các yêu cầu pháp luật (chủ thể GDPL luôn chú ý nêu ra các yêu cầu cụ thể về pháp luật mà các cá nhân, các tổ chức phải tuân theo); phương pháp tạo tình huống GDPL (chủ thể GDPL đưa ra các tình huống có liên quan tới những hiểu biết về pháp luật, hành vi phạm pháp có tính giả định hoặc có thực trong đời sống xã hội, tạo ra với đối tượng giáo dục pháp luật những tâm trạng, tình cảm, động cơ, hành vi cần thiết về pháp luật; thông qua giải quyết các tình huống đó, giúp đối tượng nâng cao được nhận thức về pháp luật, hành động, ứng xử đúng pháp luật); phương pháp rèn luyện, thực hành (người học rèn luyện, thực hành vận dụng kiến thức pháp luật vào hoàn cảnh thực tế, qua đó, biết cách lựa chọn và thực hiện những hành động đúng, phù hợp với chuẩn mực pháp luật); phương pháp tạo dư luận xã hội để GDPL (dư luận xã hội tác động mạnh

mẽ đến lương tâm, danh dự của cá nhân, làm cho mỗi cá nhân tự giác điều chỉnh hành vi của mình theo hướng tích cực).

Trong số các phương pháp GDPL nêu trên, theo chúng tôi, để GDPL cho CB,CC hành chính đạt hiệu quả cao, cần dựa vào nội dung pháp luật và đối tượng CB,CC hành chính cụ thể mà sử dụng các phương pháp GDPL cho phù hợp. Trong quá trình GDPL, cần phải kết hợp hài hòa giữa phương pháp thuyết trình truyền thống với phương pháp nêu vấn đề, kết hợp giảng lý thuyết với việc nêu ra các tình huống và bài tập trắc nghiệm. Hạn chế sử dụng phương pháp thuyết trình theo lối đọc thoại một chiều; tăng cường các phương pháp đối thoại, thảo luận nhóm theo các chủ đề pháp luật, phương pháp nêu tình huống pháp lý để lôi cuốn người học vào sự tranh luận, tìm ra hướng giải quyết hợp lý nhất... Chuyển mạnh từ phương pháp “lấy người dạy làm trung tâm” sang phương pháp “lấy người học làm trung tâm”.

3. Hình thức giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính.

Hình thức GDPL cho CB,CC hành chính thực chất là những hoạt động mà thông qua đó, chủ thể GDPL thực hiện công tác GDPL của mình. Nếu tiếp cận từ góc độ này thì ta có thể hiểu hình thức GDPL cho CB,CC hành chính là các mô hình tổ chức thực hiện những hoạt động khác nhau được lặp đi, lặp lại; thông qua đó, chủ thể tiến hành hoạt động GDPL, chuyển tải nội dung giáo dục bằng những phương pháp nhất định và hướng tới đạt được mục đích GDPL cho đối tượng giáo dục là CB,CC hành chính.

GDPL cho CB,CC hành chính được thể hiện khá đa dạng, dưới nhiều hình thức như dạy và học pháp luật trong các nhà trường, các cơ sở đào tạo luật; tập huấn chuyên đề về nhà nước và pháp luật; GDPL qua tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng, qua các cuộc thi tìm hiểu pháp luật...; GDPL qua hoạt động thực tiễn của CB,CC hành chính trên các lĩnh vực công tác, nhất là các hoạt động trên lĩnh vực lập pháp, hành pháp, tư pháp; GDPL qua hệ thống thông tin pháp luật như công báo,

bản tin pháp luật v.v.

Trên cơ sở mục tiêu, nội dung, đối tượng của GDPL, có thể chia hình thức GDPL cho CB,CC hành chính như sau:

- Hình thức GDPL mang tính phổ biến, tuyên truyền, giáo dục chính trị, tư tưởng: gồm các hoạt động phổ biến, nói chuyện pháp luật tại các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; tổ chức các hội nghị chuyên đề, các hội thảo khoa học về các lĩnh vực, các vấn đề pháp luật; tổ chức các cuộc thi tìm hiểu pháp luật trong đội ngũ CB,CC hành chính; phổ biến, tuyên truyền pháp luật qua các loại sách, báo, tạp chí, qua các phương tiện thông tin đại chúng, GDPL qua hình thức văn học - nghệ thuật.

- Hình thức GDPL chuyên biệt thông qua các hoạt động chuyên ngành luật với vai trò chủ đạo thuộc về các chuyên gia pháp luật đang công tác tại các cơ quan tư pháp và hành pháp, các luật sư đang hành nghề tại các công ty luật... GDPL thông qua hoạt động của các luật gia, luật sư có tác động trực tiếp lên ý thức pháp luật, tình cảm và hành vi pháp luật của CB,CC hành chính với mục đích hạn chế các tác động tiêu cực và tăng cường các tác động tích cực của quá trình hoạt động thực tiễn áp dụng pháp luật

- Hình thức GDPL cơ bản cho CB,CC hành chính là đào tạo và bồi dưỡng kiến thức pháp luật tại các cơ sở giáo dục - đào tạo, gồm các trường không chuyên ngành luật và các trường, khoa chuyên ngành luật. Với hình thức GDPL này, đội ngũ CB,CC hành chính được trang bị một cách cơ bản, có hệ thống các kiến thức, hiểu biết về nhà nước và pháp luật.

Các chủ thể GDPL cho CB,CC hành chính cần sử dụng linh hoạt, sáng tạo, đồng bộ nhiều hình thức GDPL. Việc đa dạng hóa, sử dụng nhiều hình thức GDPL một cách linh hoạt, năng động, sáng tạo, phù hợp với đối tượng sẽ giúp cho CB,CC hành chính dễ tiếp thu, dễ hiểu và nhớ lâu, vận dụng được kiến thức, hiểu biết pháp luật vào thực tế một cách có hiệu quả □