

**GS.TS. VÕ KHÁNH VINH**

# **CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT**

## **NHỮNG VẤN ĐỀ**

## **LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN**



**NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT**

Chịu trách nhiệm xuất bản  
**GIÁM ĐỐC - TỔNG BIÊN TẬP**  
**PGS.TS. PHẠM MINH TUẤN**

Chịu trách nhiệm nội dung  
**ỦY VIÊN HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP - XUẤT BẢN**  
**TS. VÕ VĂN BÉ**

Biên tập nội dung: ThS. VĂN THỊ THANH HƯƠNG

ThS. NGUYỄN THỊ HẢI BÌNH

ThS. NGUYỄN THỊ THU HÒA

ThS. NGUYỄN VIỆT HÀ

Trình bày bìa: PHẠM THÚY LIỄU

Chế bản vi tính: NGUYỄN QUỲNH LAN

Đọc sách mẫu: NGUYỄN THỊ THU HÒA

BÍCH LIỄU

---

Số đăng ký kế hoạch xuất bản: 1459-2021/CXBIPH/14-12/CTQG.

Số quyết định xuất bản: 310-QĐ/NXBCTQG, ngày 11/5/2021.

Nộp lưu chiểu: tháng 5 năm 2021.

Mã ISBN: 978-604-57-6787-0.

# **CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT**

NHỮNG VẤN ĐỀ

LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN



**GS.TS. VÕ KHÁNH VINH**

**CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT**  
**NHỮNG VẤN ĐỀ**  
**LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN**

**NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT**  
Hà Nội - 2020



## LỜI NHÀ XUẤT BẢN

**C**hính sách pháp luật là một bộ phận, một loại chính sách công. Chính sách pháp luật xuyên suốt các loại chính sách của Nhà nước, xuyên suốt hệ thống pháp luật, là nền tảng tổ chức của toàn bộ đời sống pháp luật. Chính sách pháp luật tác động đến hệ thống pháp luật, đời sống pháp luật và sự phát triển pháp luật; góp phần nâng cao trình độ và chất lượng của đời sống pháp luật, hoàn thiện pháp luật, tối ưu hóa sự điều chỉnh bằng pháp luật; xây dựng chiến lược và sách lược phát triển pháp luật của đất nước.

Nghiên cứu chính sách pháp luật là một cách tiếp cận mới của khoa học xã hội, cung cấp những hiểu biết cần thiết cho hoạt động xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật ở nước ta. Những hiểu biết lý luận và thực tiễn về chính sách pháp luật không chỉ cần thiết cho chính khoa học chính sách pháp luật mà còn cần thiết cho thực tiễn xây dựng và áp dụng chính sách pháp luật, cho việc hiện đại hóa các quan hệ xã hội, hoàn thiện nhà nước pháp quyền, xây dựng và phát triển xã hội pháp quyền Việt Nam. Chính vì vậy, việc phân tích chính sách pháp luật với tư cách là một hoạt động quan trọng của Nhà nước yêu cầu phải có luận cứ khoa học, nhất quán và có hệ thống nhằm phát huy tiềm năng, sức mạnh, vai trò, chức năng của chính sách pháp luật trong góp phần giải quyết những nhiệm vụ phát triển đất nước; luận giải chính sách pháp luật với tư cách là một lĩnh vực hiểu biết khoa học, một môn học mang tính thế giới quan, tính lý luận, tính ứng dụng cao cần được phổ biến rộng rãi.

Cuốn sách *Chính sách pháp luật - Những vấn đề lý luận và thực tiễn* là một công trình nghiên cứu khoa học chuyên sâu, chất lượng cao về chính sách pháp luật. Thông qua việc phân tích lý luận và thực tiễn trong mối quan hệ qua lại, kết hợp với nhau, tác giả đưa ra các quan điểm và kiến nghị cụ thể về vấn đề liên quan. Cuốn sách được chia thành bốn phần:

*Phần thứ nhất: NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT:* làm sáng tỏ lịch sử nghiên cứu chính sách pháp luật, khoa học chính sách pháp luật, mối tương quan của chính sách pháp luật với hệ tư tưởng pháp luật quốc gia.

*Phần thứ hai: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT:* phân tích quan niệm về chính sách pháp luật, hệ thống chính sách pháp luật, khách thể, các mục tiêu, các nhiệm vụ, các nguyên tắc, các phương tiện của chính sách pháp luật đặt trong mối quan hệ với thực tiễn chính sách pháp luật ở nước ta.

*Phần thứ ba: CÁC HÌNH THỨC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT:* luận giải những vấn đề lý luận và thực tiễn về các hình thức thực hiện chính sách pháp luật là học thuyết pháp luật, chính sách xây dựng pháp luật, chính sách áp dụng pháp luật, chính sách giải thích pháp luật, chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật.

*Phần thứ tư: CÁC LOẠI VÀ CÁC CẤP ĐỘ CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT:* tìm hiểu những vấn đề lý luận và thực tiễn về các loại chính sách pháp luật chuyên ngành và liên ngành; các cấp độ chính sách pháp luật.

Trân trọng giới thiệu cuốn sách với bạn đọc.

Tháng 10 năm 2020

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

*Phân thứ nhất*

---

## **NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT**



*CHƯƠNG I*

**LỊCH SỬ NGHIÊN CỨU  
CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT**

**I. NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT  
TRONG THẾ KỶ XIX**

Nghiên cứu lịch sử hình thành và phát triển của chính trị học, chính sách học cho thấy chính sách pháp luật là một loại chính sách công, có mối liên hệ chặt chẽ với chính trị học. Chính sách pháp luật được nghiên cứu với tư cách một loại chính sách công.

Vấn đề cơ sở pháp luật của chính sách đã được đề cập từ thời Hy Lạp cổ đại. Đây là nền móng tư tưởng ban đầu của chính sách pháp luật. Tuy nhiên, học thuyết về việc làm thế nào để sự phát triển pháp luật trong xã hội có được tính hệ thống, tính nhất quán và tính được lập luận khoa học chỉ được đặt ra và được giải quyết trong thế kỷ XIX. Vào giai đoạn đầu, định hướng nghiên cứu chính sách được hình thành trong luật học với tên gọi là “chính sách pháp luật” hướng đến việc phê phán pháp luật hiện hành, cũng như đến việc tìm kiếm các phương thức làm tối ưu hóa sự điều chỉnh pháp luật hiện hành. Đến cuối thế kỷ XIX, chính sách pháp luật đã được nhận thức là một môn khoa học chuyên biệt.

Khi nghiên cứu quá trình hình thành và phát triển của chính sách pháp luật, các nhà nghiên cứu chính sách pháp luật cho rằng, có thể coi công trình “Giáo trình chính sách hiến pháp” (1816-1820) của B. Konstan là một trong những công trình đầu tiên nghiên cứu định hướng đó<sup>1</sup>. B. Konstan đã sử dụng thuật ngữ “chính sách hiến pháp” và lập luận về sự cần thiết của việc phi tập trung hóa quyền lực nhà nước bằng cách phân chia quyền lực nhà nước, chỉ rõ rằng, việc phân chia quyền lực đó có thể là sự bảo đảm để chống lại sự chuyên quyền của các nhà chính trị, là một trong những điều kiện bảo đảm cho sự phát triển tiến bộ của xã hội và của pháp luật<sup>2</sup>.

Luật học, khác với chính sách pháp luật, theo quan điểm của K. Vergbohm, là “nhận thức thuần túy lý luận của các khái niệm trừu tượng về pháp luật, giống như nó có, chứ không phải như nó cần phải có. Pháp luật, nó cần phải như thế nào, việc đánh giá và phê phán nó - đó là đối tượng không phải của luật học, mà là của chính sách pháp luật - loại chính sách không sử dụng phương pháp giáo điều, mà sử dụng phương pháp phê phán - phương pháp xác định các định hướng thay đổi trật tự pháp luật”<sup>3</sup>.

Chính sách pháp luật, ngay từ đâu đã được nhận thức, được tư duy với tư cách là một môn học và môn khoa học. Môn học đó không chỉ có những điểm khác biệt với lý luận pháp luật

1. Xem: A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Mátxcova, Prospekt, 2015, tr.105 (bản tiếng Nga).

2, 3. Trích theo: A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.105 (bản tiếng Nga).

mà còn có những điểm khác biệt với giáo điều pháp luật. Đồng thời, theo quan điểm của G. Randbruh, đối tượng của khoa học giáo điều về pháp luật là trật tự pháp luật thực chứng, tức là pháp luật mang tính bắt buộc, có hiệu lực thực tế, còn đối tượng của chính sách pháp luật là pháp luật lý tưởng, đúng đắn, pháp luật cần phải có, tức là các mục tiêu của pháp luật và các phương tiện để đạt được các mục tiêu đó<sup>1</sup>.

Học thuyết về chính sách pháp luật đã khiến các nhà luật học phương Tây thế kỷ XIX quan tâm đặc biệt. Ở một chừng mực nhất định, định hướng chính sách trong luật học được các nhà khoa học luật của Đức như R. Stammler, G. Ellinek, R. Iering, Ph. Zdeni và các nhà khoa học khác nghiên cứu, mặc dù lúc đó thuật ngữ “chính sách pháp luật” không được sử dụng trong các công trình nghiên cứu của họ. Định hướng nghiên cứu này cũng được giới luật học nước Nga thế kỷ XIX triển khai nghiên cứu<sup>2</sup>.

Thật vậy, việc chỉ rõ và lập luận chính sách pháp luật là một môn khoa học chuyên biệt là đặc điểm đặc trưng của sách báo khoa học pháp lý vào thời gian này. Những nhà khoa học có công lao nghiên cứu môn khoa học chuyên biệt này ở giai đoạn nói trên là các nhà khoa học người Nga: S.A. Muromcev, L.I. Petrazdickij, I.A. Il'in, V.I. Sergeevich, Ph.V. Toranovskij, M.P. Chubinskij, G.Ph. Shershenevich và một nhà khoa học khác. Điều này cho thấy, tư tưởng về chính sách pháp luật

---

1. G. Randbruh: *Triết học pháp luật*, Mátxcova, 2004, tr.127 (bản tiếng Nga).

2. Trích theo: A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.106 (bản tiếng Nga).

không phải ngẫu nhiên và thoảng qua đối với khoa học pháp lý nước Nga, mà ngược lại, tư tưởng đó được chuyển tải một cách hữu cơ vào bên trong quan niệm chung của luật học do các nhà luật học nước Nga trước Cách mạng Tháng Mười phát triển, phù hợp với các quan điểm đang thống trị về cơ cấu, phương pháp luận và các chức năng xã hội của nó. Nói cách khác, cần phải coi chính sách pháp luật với tư cách là hệ quan điểm khoa học nguyên bản, đặc sắc, phản ánh một số mặt mang tính quy luật của sự hình thành và phát triển khoa học pháp lý nước Nga nói chung.

Nhà hoạt động khoa học và chính trị người Nga S.A. Muromcev là một trong những người đầu tiên đặt ra vấn đề “khoa học về chính sách pháp luật”. Trên cơ sở tập trung đáng kể đến việc phân tích và làm sáng tỏ các chức năng của pháp luật, ông không xây dựng khoa học “thuần túy” về chính sách pháp luật, mà xây dựng “khoa học ứng dụng về chính sách pháp luật” - khoa học có nhiệm vụ cải cách pháp luật đang tồn tại và xây dựng pháp luật mới. Theo ông, đối tượng của chính sách pháp luật là nghiên cứu điều cần phải có, điều cần phải vươn tới trong chế độ pháp luật và trong trật tự của xã hội<sup>1</sup>. Theo quan điểm của ông, chính sách pháp luật “xác định các mục tiêu và các biện pháp mà nhà làm luật dân sự và thẩm phán cần phải tuân thủ”<sup>2</sup>.

L.I. Petrazdickij là người đầu tiên lập luận về sự cần thiết của việc xây dựng khoa học “chính sách pháp luật” trong các

---

1, 2. Trích theo: A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.106 (bản tiếng Nga).

chuyên khảo được xuất bản bằng tiếng Đức như: "Die Fruchtverteilung beim Wechsel der Nutzungsberechtigten. Vom Standpunkt des positiven Rechts und der Gesetzgebung" (Beclin, 1892) và "Die Lehre vom Einkommen" (Beclin, 1893, tập 1; 1895, tập 2)<sup>1</sup>. Vào thời kỳ này khoa học xã hội Đức đang chuẩn bị một cách tích cực để thực hiện tư tưởng đổi mới, và do vậy Petrazdickij có điều kiện thuận lợi để thực nghiệm các quan điểm đổi mới đó. Chính L.I. Petrazdickij, trong các tác phẩm nêu ở trên, đã lưu ý rằng: "mục tiêu cơ bản của các chuyên khảo viết bằng tiếng Đức của tôi - không phải ở việc giải quyết các vấn đề chuyên môn, mà ở việc chứng minh khả năng và sự cần thiết của việc xây dựng khoa học chính sách pháp luật và ở việc soạn thảo các tiền đề cơ bản và các phương pháp khoa học để giải quyết các vấn đề của chính sách lập pháp"<sup>2</sup>.

Trong quan hệ nội dung, theo tư duy của L.I. Petrazdickij, chính sách pháp luật là một khoa học bao gồm ba bộ phận: học thuyết về tư tưởng pháp luật (các mục tiêu của pháp luật); học thuyết về các phương tiện để đạt được các mục tiêu của pháp luật; học thuyết về các quy tắc tương ứng của tư duy, của phương pháp luận. Ông cho rằng, ba bộ phận đó cần phải có trong mọi chính sách. Từ quan điểm nội dung của mình, chính sách pháp luật, theo sự khẳng định của L.I. Petrazdickij, không phải là khoa học quốc gia hoặc khoa học tinh lẻ, mà là khoa học thống nhất của toàn bộ xã hội loài người văn minh. Học thuyết

1, 2. Trích theo: A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.107 (bản tiếng Nga); xem: V.S. Em, A.G. Dolgov, E.S. Rogova: *Nhà khoa học lỗi lạc nhất trong lĩnh vực khoa học pháp lý và nhân văn nói chung*, Mátxcova, 2002, tr.8 (bản tiếng Nga).

về chính sách pháp luật được áp dụng như nhau khi xây dựng các đạo luật trong mọi đất nước<sup>1</sup>.

Thực chất của những vấn đề về chính sách pháp luật, theo quan điểm của L.I. Petrazdickij, thể hiện ở “việc tiên đoán có cơ sở khoa học các hậu quả cần mong đợi trong trường hợp áp dụng các quy định pháp luật nhất định, cũng như ở việc soạn thảo các luận điểm để đưa chúng vào hệ thống pháp luật hiện hành bằng hoạt động lập pháp (hoặc bằng con đường khác, ví dụ, trong hoạt động quốc tế) dường như là nguyên nhân của những kết quả mong đợi nhất định”<sup>2</sup>. Từ đây cho thấy, “sứ mệnh của khoa học chính sách pháp luật tương lai thể hiện ở việc quản lý có ý thức của xã hội loài người theo chính định hướng mà ở đó lúc này việc quản lý được thực hiện bằng việc áp dụng mang tính kinh nghiệm - không có ý thức, và ở sự già tăng và hoàn thiện tương ứng theo ánh sáng và tư tưởng vĩ đại của tương lai”<sup>3</sup>.

Khi nói về mối tương quan của pháp luật và chính sách pháp luật, L.I. Petrazdickij đặt ra câu hỏi định hướng để tự trả lời như sau: “pháp luật có cần phải hướng đến để đạt được tự do hoặc bình đẳng, hoặc hòa bình, hoặc các lợi ích tư tưởng khác hay không - việc giải quyết những vấn đề đó thuộc về khoa học ứng dụng - chính sách pháp luật”<sup>4</sup>, “khoa học hướng đến việc làm hoàn hảo hơn, đến việc giáo dục tâm hồn con người, đến điều lành tích cực”<sup>5</sup>.

1, 2, 3, 4. Trích theo: A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.107-108 (bản tiếng Nga).

5. L.I. Petrazdickij: *Nhập môn khoa học chính sách pháp luật (1896-1897)*, Lý luận và chính sách pháp luật, Tuyển tập, Mátxcova, 2010, tr.16 (bản tiếng Nga).

Chính sách pháp luật với tư cách là khoa học ứng dụng cũng được P.A. Sorokin, nhà xã hội học và nhà hoạt động chính trị người Mỹ gốc Nga, quan tâm nghiên cứu. Trong tác phẩm của mình, ông viết: “để thu nhận được hiệu quả mong đợi hoặc thực hiện được lý tưởng đã được đặt ra, cần phải hiểu biết các mối liên hệ nhân quả của cái đang tồn tại; thiếu sự hiểu biết chúng - thì không thể thực hiện được các mục tiêu của mình; và điều đó có nghĩa rằng, trước khi xây dựng khoa học ứng dụng - cần phải nghiên cứu các mối quan hệ nhân quả. Thiếu điều kiện sau toàn bộ “khoa học” của chúng ta sẽ là sự thảo luận về tổ hợp từ trống không và chỉ là như vậy. Do vậy, chúng ta không thể không chào đón những trào lưu mới hơn trong lĩnh vực sáng tạo chính sách xã hội (chính sách pháp luật, đạo đức, v.v.), những trào lưu diễn ra chính bằng việc nghiên cứu mang tính nhân quả các hiện tượng, chứ không phải bằng phép suy diễn và các định đê trừu tượng”<sup>1</sup>.

Theo quan điểm của nhà luật học người Nga G.Ph. Shershenevich, chính sách pháp luật là hệ thống các biện pháp hướng đến việc thay đổi bằng con đường lập pháp trật tự đang tồn tại để phù hợp với các quan điểm mang tính tư tưởng do triết học pháp luật soạn thảo ra. Ông quy bản chất của chính sách pháp luật về ba yếu tố kế tiếp nhau: (i) việc tạo ra sự không thỏa mãn với trật tự pháp luật hiện hành hoặc trong các bộ phận của nó; (ii) việc đặt ra tư tưởng với tư cách là mục tiêu mà các cải cách pháp luật cần phải được tiến hành theo hướng để đạt được

---

1. P.A. Sorokin: *Tội phạm và trừng phạt, chiến công và tặng thưởng. Phác thảo xã hội học về các hình thức cơ bản của hành vi xã hội và đạo đức*, Mátxcova, 1999, tr.52 (bản tiếng Nga).

mục tiêu đó; (iii) tìm kiếm các biện pháp để chuyển đổi cái hiện hành đến cái mong muốn<sup>1</sup>.

Ba luận điểm hoặc ba yếu tố trên làm sáng tỏ các giai đoạn hình thành và thực hiện chính sách pháp luật: từ sự không thỏa mãn với trật tự pháp luật hiện hành đến việc xác định các mục tiêu của cải cách pháp luật trong tương lai và từ cải cách pháp luật đến việc thực hiện các mục tiêu trên thực tế.

Đồng ý với phạm vi của cách tiếp cận khoa học đó, nhà văn hóa người Nga A.A. Simolin cho rằng, “khi phê phán pháp luật hiện hành, chính sách pháp luật tập trung sự chú ý đến việc soạn thảo các tư tưởng pháp luật mới, phù hợp hơn với tinh thần của thời đại và các phương thức theo đó cần được thực hiện để đạt được các tư tưởng đó; hoạt động của chính sách pháp luật là sáng tạo, xây dựng”<sup>2</sup>.

B.A. Kistjakovskij cho rằng, từ quan điểm của chính sách pháp luật, trước hết, cần phải chỉ ra sự cần thiết của việc “tìm kiếm và quy định các quy phạm để làm thỏa mãn các nhu cầu vừa mới xuất hiện hoặc thực hiện các quan niệm mới về pháp luật và về cái không pháp luật<sup>3</sup>.

Ph.V. Taranovskij khẳng định: “chính sách pháp luật, khi nói về nhiệm vụ tiếp tục sáng tạo pháp luật, xác định rằng, cái gì cần được coi là lợi ích chung, các lợi ích cá nhân là như thế

1. Trích theo: A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.108 (bản tiếng Nga).

2. A.A. Simolin: *Sự hợp nhất của pháp luật thương mại với pháp luật dân sự* từ *quan điểm của chính sách pháp luật*, Mátxcova, 2005, tr.487 (bản tiếng Nga).

3. B.A. Kistjakovskij: *Triết học và xã hội học pháp luật*, *Tuyển tập*, Mátxcova, 1998, tr.194 (bản tiếng Nga).

nào và những nhu cầu tự do như thế nào cần phải được cân nhắc trong cải cách pháp luật hiện hành sắp tới”, và “chính sách pháp luật không phải cái gì khác là đưa sự sáng tạo có ý thức của con người vào quá trình phát triển tự phát hợp quy luật của pháp luật”<sup>1</sup>.

Theo I.A. Il'in, chính sách pháp luật - đó là định hướng khoa học “cần xác lập và chứng minh mục tiêu thống nhất cao nhất do pháp luật và các liên minh pháp luật của mọi người thực hiện, và tiếp theo đó, tìm kiếm các phương tiện đúng đắn để thực hiện mục tiêu đó; định hướng đó xem xét từng hiện tượng pháp luật và từng quy phạm pháp luật từ quan điểm về tính giá trị thực tiễn và tính không giá trị thực tiễn của chúng và đưa ra sự chỉ dẫn và tư vấn cho nhà lãnh đạo anh minh”<sup>2</sup>.

G.D. Gurvich cũng lập luận về sự tồn tại của “chính sách pháp luật” với tư cách là tổng thể các giá trị, lý tưởng pháp luật, các biện pháp của kỹ thuật pháp lý phù hợp nhất với hệ thống pháp luật cụ thể và trong thời đại lịch sử cụ thể là tiêu chuẩn phát triển của hệ thống đó. Chính sách pháp luật, theo quan điểm của Gurvich, là kỹ thuật của sự hoàn thiện hiện thực pháp luật và có nhiệm vụ bảo đảm cho việc thực hiện đầy đủ nhất trong đời sống pháp luật các giá trị khách quan đã được ghi nhận trong các quy phạm pháp luật. Chính sách pháp luật có thể đạt được mục tiêu đó bằng cách so sánh các

1. Ph.V. Taranovskij: *Bách khoa toàn thư pháp luật*, xuất bản lần thứ ba, Mátxcova, 2001, tr.112, 341 (bản tiếng Nga).

2. I.A. Il'in: “*Học thuyết chung về pháp luật và nhà nước*”, *Giáo trình Lý luận pháp luật và nhà nước*, Chủ biên V.A., Tomsinov, Mátxcova, 2003, tr.154 (bản tiếng Nga).

mục tiêu, các định hướng giá trị tương ứng với hiện thực pháp luật<sup>1</sup>.

Tuy vậy, nghiên cứu sách báo pháp lý cho thấy, cũng có những nhà nghiên cứu phản đối việc coi chính sách pháp luật với tư cách là một khoa học độc lập. Họ cho rằng không tồn tại khoa học như vậy và không được nhầm lẫn nó với triết học pháp luật và các khoa học khác. Trong số những người phê phán khoa học chính sách pháp luật G.A. Landau, I.V. Mikhajlovskij và B.N. Chicherin là những đại diện tiêu biểu<sup>2</sup>.

Những nhà khoa học đó cho rằng, ở đây không tồn tại một khoa học độc lập - chính sách pháp luật - mà là nói về các bộ phận cấu thành của các khoa học tương ứng, về một định hướng trong phạm vi của các khoa học đó. Theo quan điểm của các nhà khoa học đó, về mặt lôgic, hoàn toàn có thể cho rằng, chính sách pháp luật chung là một bộ phận cấu thành của lý luận chung về nhà nước và pháp luật, còn chính sách pháp luật hiến pháp là một bộ phận cấu thành của khoa học luật hiến pháp, chính sách pháp luật hình sự là một bộ phận cấu thành của khoa học luật hình sự, chính sách pháp luật hành chính là một bộ phận cấu thành của khoa học luật hành chính, chính sách pháp luật dân sự là một bộ phận cấu thành của khoa học luật dân sự,...

Kể cả đối với một số nhà nghiên cứu, nhà khoa học thừa nhận chính sách pháp luật là môn khoa học độc lập thì vào giai đoạn thế kỷ XIX, họ mới dừng lại ở nhận thức hẹp và ngành khoa học này. I.V. Fhedorov khẳng định một cách

---

1. Xem: G.D. Gurvich: *Triết học và xã hội học pháp luật*, *Tuyển tập các tác phẩm*, Mátxcova, 2004, tr.30-34 (bản tiếng Nga).

2. Xem: I.V. Mikhajlovskij: *Triết học pháp luật*, *Tuyển tập các công trình*, Mátxcova, 1998 (bản tiếng Nga).

đúng đắn rằng, các nhà luật học Nga trước Cách mạng Tháng Mười (B.A. Kistjakovskij, S.V. Muromcev, L.I. Petrazdickij, G.Ph. Shershenevich, N.M. Korkunov, P.I. Novgorodcev, M.P. Chubinskij, v.v.), khi xem xét chính sách pháp luật với tư cách là khoa học ứng dụng đặc biệt, có nhiệm vụ đánh giá pháp luật hiện hành và tạo điều kiện cho việc xây dựng pháp luật hoàn thiện hơn, đã nhận thức về chính sách pháp luật rất hạn hẹp và thực dụng. Ngày nay, phạm trù này có ý nghĩa rộng lớn hơn và rất phức tạp<sup>1</sup>.

Như vậy, trong giai đoạn phát triển trước Cách mạng Tháng Mười Nga phần lớn các nhà luật học Nga cho rằng, chính sách pháp luật là một tầng hiểu biết riêng biệt, có ý nghĩa lý luận độc lập. Những hạn chế của các công trình nghiên cứu của các nhà khoa học nói trên là sự tách rời các nghiên cứu đó với việc áp dụng thực tiễn và việc không có khả năng thực hiện trong điều kiện chính trị - xã hội ở Đế chế Nga thời bấy giờ<sup>2</sup>.

Tuy nhiên, có thể thấy rõ ràng vai trò quan trọng của các nghiên cứu về chính sách pháp luật trong giai đoạn thế kỷ XIX. Trong đó, *Thứ nhất*, đã xuất hiện các cơ sở, nền tảng của cách tiếp cận chính sách trong luật học, điều đó đã được phản ánh trong khái niệm “chính sách pháp luật”, trong phạm vi của cách tiếp cận đó, pháp luật phần lớn được phân tích từ quan điểm cho rằng, pháp luật cần phải như thế nào; *Thứ hai*, những người

1. Xem: I.V. Fhedorov: *Quan niệm về chính sách pháp luật trong tư tưởng pháp lý tư sản của nước Nga trước cách mạng*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 7/1985, tr.127-131 (bản tiếng Nga).

2. Xem: A.S. Perova: *Chính sách pháp luật ở nước Nga trước cách mạng: những đặc điểm cơ bản và những kết quả*, *Pháp luật, Luật pháp, Cá nhân*, 2009, số 1-2, tr.225 (bản tiếng Nga).

đại diện cho định hướng đó ủng hộ một cách tích cực việc mở rộng phương pháp luận trong nghiên cứu các hiện tượng pháp luật, điều đó cho phép nhận thức đầy đủ hơn về giá trị của các bộ phận cấu thành quan trọng nhất của điều chỉnh pháp luật là các mục tiêu của pháp luật và các phương tiện để đạt được các mục tiêu, cũng như các kết quả tác động của pháp luật đến các mối liên hệ xã hội (chẳng hạn, họ ủng hộ việc đưa vào kho tàng nghiên cứu pháp luật các phương pháp, công cụ xã hội học và các phương pháp khác); *Thứ ba*, đối với nhà làm luật và người áp dụng pháp luật, chính sách pháp luật là định hướng khoa học và tư tưởng đặc thù cho sự phát triển pháp luật trong xã hội<sup>1</sup>.

## II. NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT TRONG THẾ KỶ XX

*Thế kỷ XX là thế kỷ của sự chuyển đổi chính sách pháp luật từ định hướng nghiên cứu về khoa học chính sách pháp luật đến việc phân tích chính sách pháp luật với tư cách là thực tiễn xã hội đặc thù.*

Trong giai đoạn này, các nhà khoa học tập trung sự quan tâm đến việc phân tích chính sách pháp luật với tư cách là thực tiễn xã hội đặc thù. Chẳng hạn, G. Kel'zen thừa nhận rằng, “việc phân tích chính sách pháp lý” là hữu ích cho việc xác định rằng, “pháp luật cần phải như thế nào hoặc cần phải xây dựng như thế nào”<sup>2</sup>.

---

1. A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.111 (bản tiếng Nga).

2. Trích theo: Zd.L. Berzdel': *Lý luận chung về pháp luật*, Mátxcova, 2000, tr.203 (bản tiếng Nga).

Nhà luật học nổi tiếng người Anh Dajsi - người có nhiều công trình nghiên cứu mang tính học thuyết được các tòa án nước Anh sử dụng khi xem xét và giải quyết các vụ án, nói rằng, “các tòa án nước Anh không được thừa nhận hiệu lực của pháp luật được dựa trên cơ sở pháp luật nước khác, nếu như việc thừa nhận đó không phù hợp với chính sách pháp luật của nước Anh, hoặc với các quy tắc đạo đức được pháp luật nước Anh ủng hộ, hoặc với việc duy trì, bảo vệ các tổ chức chính trị và xét xử của nước Anh”. Nhà luật học nổi tiếng khác người Anh Cheshire lưu ý rằng, “khó xác định được khối lượng của đạo luật nước ngoài không được áp dụng ở nước Anh. Chỉ có thể mạnh dạn khẳng định rằng, đạo luật nước ngoài sẽ không được áp dụng ở nước Anh, nếu như đạo luật đó là đạo luật hình sự hoặc là đạo luật thuế, nếu như nó mâu thuẫn với chính sách nào đó của pháp luật nước Anh”<sup>1</sup>.

Giáo sư người Áo T. Majer - Maly trong công trình chuyên khảo của mình: “Tư tưởng pháp luật - khoa học pháp luật - chính sách pháp luật” định nghĩa chính sách pháp luật với tư cách là chính sách định hướng đến việc thay đổi hoặc duy trì hệ thống pháp luật hiện hành. Ông lưu ý rằng, kết quả của chính sách pháp luật không chỉ là định hướng nhất định cho các văn bản quy phạm pháp luật mà còn cả hệ tư tưởng nhất định. Hiện nay, từ “hệ tư tưởng” trong không ít trường hợp có màu sắc tiêu cực và trong xã hội đang diễn ra xu hướng chung về việc

---

1. Trích theo: A.S. Avtomonov: *Các cơ sở pháp luật tư trong hiến pháp, Các công trình nghiên cứu của Viện Nhà nước và Pháp luật thuộc Viện Hàn lâm Khoa học Liên bang Nga*, Mátxcova, số 6/2008, tr.129 (bản tiếng Nga).

phi hệ tư tưởng hóa hệ thống các hiểu biết về xã hội. Hơn nữa, việc phân tích so sánh và phân tích lịch sử các hệ thống pháp luật trên thế giới chỉ ra rằng, mọi hệ thống pháp luật không phải cái gì khác là sự cụ thể hóa hệ thống các giá trị của xã hội đó trong lĩnh vực pháp luật và trong sự mong muốn có thể coi hệ thống giá trị đó với tư cách là hệ tư tưởng. Pháp luật không thể xuất hiện trên cơ sở trung lập về giá trị<sup>1</sup>.

Ví dụ, cũng chính ở nước Áo sự khởi đầu của việc nghiên cứu chính sách pháp luật có tính hướng đích gắn liền với tên tuổi của nhà luật học và nhà hoạt động chính trị Kh. Brody<sup>2</sup>.

Chính sách pháp luật, theo quan điểm của V. Kubesh, là xây dựng các quy phạm pháp luật mới, “tìm kiếm” những quy phạm đúng đắn trong các quy phạm đang tồn tại. Trật tự pháp luật đang tồn tại, trật tự nhà nước và quốc tế là yếu tố quan trọng mà từ đó chính sách pháp luật được bắt đầu<sup>3</sup>.

V. Zippelius cho rằng, chính sách pháp luật không phải là một hiện tượng pháp luật thuần túy. Đằng sau kỹ thuật xã hội mà ở đó pháp luật thực hiện vai trò to lớn, về bản chất, có sự thể hiện của Nhà nước. Chính vì điều này, chính sách của Nhà nước dựa vào tính giáo điều của pháp luật, nhưng nó không chủ tâm trở thành đường ray của sự kế hoạch hóa và dự báo

1. Trích theo: A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.112 (bản tiếng Nga).

2. Xem: Chủ biên Ju.S. Pivovarov: *Pháp luật của thế kỷ XX: các tư tưởng và các giá trị*, Tuyển tập các tổng quan và các lược thuật, Mátxcova, 2001, tr.98 (bản tiếng Nga).

3. Xem: V. Kubesh: *Grundfragen der Philosophie des Rechts*, Wien, New York, Springer, 1977.

nghiêm ngặt<sup>1</sup>. Chính sách pháp luật cũng được hiểu là các phương tiện pháp luật và các cơ sở pháp luật cụ thể mà với sự trợ giúp của chúng để đạt được các mục tiêu xã hội này hay các mục tiêu xã hội khác<sup>2</sup>.

Như vậy, luật học phương Tây ngày càng gắn chính sách pháp luật với các công việc, với các hoạt động thực tiễn; chính sách pháp luật phục vụ việc tối ưu hóa sự điều chỉnh pháp luật. Hơn nữa, sự phù hợp với chính sách pháp luật là điều kiện (tiêu chuẩn) quan trọng nhất của cả việc sử dụng pháp luật nước ngoài, lẫn việc áp dụng pháp luật nước ngoài. Ý nghĩa thực tiễn của chính sách pháp luật ngày càng được gia tăng trong quá trình phát triển của pháp luật.

Trong khoa học Xô viết, cho dù có sự tác động rất mạnh của hệ tư tưởng và nguyên tắc tính đảng, các nghiên cứu về chính sách pháp luật vẫn được tiến hành. Các nghiên cứu đó rất đa dạng và phần lớn được chính trị hóa, ở một chừng mực đáng kể, điều đó đã kìm hãm quá trình phân tích có giá trị đầy đủ hiện tượng chính sách pháp luật<sup>3</sup>.

Sự kiện thảo luận và thông qua Hiến pháp năm 1977 của Liên Xô (cũ) và công cuộc cải tổ được tiến hành ở Liên Xô (cũ) đã đem đến sự chuyển biến nhất định cho quá trình nghiên cứu về chính sách pháp luật. Trong giai đoạn đó ở Liên Xô (cũ) các công trình nghiên cứu của V.N. Kudrjavcev, K.d. Krylov,

1. Xem: V. Zippelius: *Gesellschaft und Recht: Grundbegriffe der Rechts - und Staatssoziologie*, München: Beck, 1980.

2. Xem: Genauer: *die Kimst, ein Medium der Offenlichkeit Zustimmungsberichtschaft zu erzeugen* (Hermann Lubbe), Siehe Asel Gorlitz/Rudiger Voigt, *Rechtspolitologie*, Eine Einführung, Opladen 1985; eike von Hippel, *Rechtspolitik*, Berlin, 1992.

3. A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.113 (bản tiếng Nga).

N.P. Koldaeva, E.V. Kumanin, N.V. Fedorov, L.S. Javich<sup>1</sup> và của các tác giả khác đã được công bố, trong các công trình đó các khía cạnh cụ thể của chính sách pháp luật đã được đặt ra và đã được xem xét.

Ví dụ, Viện sĩ V.N. Kudrjavcev đề nghị đưa các cơ sở khoa học của chính sách pháp luật vào đối tượng nghiên cứu của lý luận chung về nhà nước và pháp luật. Theo Viện sĩ V.N. Kudrjavcev, trong phạm vi của lý luận chung về nhà nước và pháp luật “có thể xem xét vấn đề rằng, các nguyên tắc và luận điểm tương ứng trong đường lối, chủ trương của Đảng và Nhà nước được thể hiện như thế nào trong các quy phạm pháp luật và trong thực tiễn hoạt động của các tổ chức pháp lý, trong ý thức của công dân<sup>2</sup>. Trong công trình “Pháp luật và hành vi”, Viện sĩ khẳng định rằng, “đặc điểm đặc

1. Xem: V.N. Kudrjavcev: *Pháp luật và hành vi*, Mátxcova, 1978 (bản tiếng Nga); K.d. Krylov: *Chính sách pháp luật trong điều kiện chủ nghĩa xã hội phát triển: khía cạnh tâm lý - xã hội*, Mátxcova, 1977 (bản tiếng Nga); N.P. Koldaeva: *Các nhân tố chính trị - xã hội của xây dựng pháp luật/Các cơ sở khoa học của xây dựng pháp luật Xô viết*/Chủ biên R.O. Khalfin, Mátxcova, 1981, tr.103 (bản tiếng Nga); E.V. Kumanin: *Chính sách pháp lý và sự phát triển pháp luật trong điều kiện chủ nghĩa xã hội phát triển//Tạp chí Nhà nước và Pháp luật Xô viết*, số 3/1983, (bản tiếng Nga); E.V. Kumanin: *Chính sách pháp lý: khái niệm và các nguyên tắc//Hệ thống pháp luật của chủ nghĩa xã hội: khái niệm, cơ cấu, các mô hình liên hệ xã hội*/Chủ biên A.M. Vasil'ev, t.1, Mátxcova, 1986, tr.140-149 (bản tiếng Nga); N.V. Fedorov: *Chính sách pháp luật của Nhà nước Xô viết (Những vấn đề lý luận, lịch sử, thực tiễn): Luận án tiến sĩ luật học*, Mátxcova, 1985 (bản tiếng Nga); Chủ biên A.I. Korolev và L.S. Javich: *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, Lêningrat, 1987 (bản tiếng Nga) và các công trình khác.

2. V.N. Kudrjavcev: *Pháp luật và hành vi*, Sđd, tr.166 (bản tiếng Nga).

trung của chính sách pháp luật thể hiện ở chỗ, chính sách đó bao giờ cũng đòi hỏi phải sử dụng các phương pháp của điều chỉnh pháp luật”<sup>1</sup>.

N.P. Koldaeva cho rằng, chính sách xây dựng pháp luật là một loại của chính sách pháp luật và coi chính sách xây dựng pháp luật là “giai đoạn khởi đầu trong quá trình hình thành pháp luật”<sup>2</sup>. Tác giả lưu ý rằng, “khi nhận thức được các quy luật khách quan của sự phát triển xã hội, xác định được các khả năng tác động đến các biểu hiện của các quy luật đó để đạt được các mục tiêu nhất định, khám phá được các khả năng tiềm tàng của hình thức pháp luật, Nhà nước xác định chính sách làm luật của mình”<sup>3</sup>.

N.V. Fedorov là nhà nghiên cứu chuyên sâu về chính sách pháp luật của Nhà nước Xô viết dưới phương diện lịch sử, lý luận và thực tiễn đã chỉ ra rằng, “chính sách pháp luật là khái niệm tổng hợp, khái quát, chỉ ra các cơ sở lý luận - tư tưởng và các định hướng hoạt động cơ bản của Đảng và Nhà nước trong lĩnh vực xây dựng pháp luật. Chức năng cơ bản của chính sách pháp luật là soạn thảo một chiến lược khoa học thống nhất và một đường hướng chính trị thực tiễn về xây dựng pháp luật dựa trên cơ sở nhận thức đúng đắn các quy luật và xu hướng chung quyết định sự phát triển pháp luật

1. V.N. Kudrjavcev: *Pháp luật và hành vi*, Sđd, tr.163 (bản tiếng Nga).

2. N.P. Koldaeva: “Các nhân tố chính trị - xã hội của xây dựng pháp luật” trong sách *Các cơ sở khoa học của xây dựng pháp luật*, Mátxcova, 1981, tr.103 (bản tiếng Nga).

3. N.P. Koldaeva: “Các nhân tố chính trị - xã hội của xây dựng pháp luật” trong sách *Các cơ sở khoa học của xây dựng pháp luật*, Sđd, tr.103 (bản tiếng Nga).

trong xã hội. Trên cơ sở đó tác giả rút ra kết luận, theo đó, việc soạn thảo hoàn chỉnh một chính sách pháp luật là nhiệm vụ tập thể quan trọng của các nhà khoa học<sup>1</sup>.

Trong chuyên khảo tập thể có giá trị, ý nghĩa quan trọng “Hệ thống pháp luật xã hội chủ nghĩa” gồm hai tập, E.V. Kumanin viết phần “chính sách pháp lý: khái niệm và các nguyên tắc”, ở đó tác giả khẳng định rằng, “cùng với việc sử dụng các văn bản quy phạm pháp luật, hoạt động xác định các định hướng cơ bản và hoạt động đưa chính sách pháp lý vào đời sống, chính sách pháp lý cũng tham gia vào quá trình thực hiện các chức năng và cơ chế chính trị về mối liên hệ lẫn nhau của hệ thống chính trị và hệ thống pháp luật”<sup>2</sup>. Chính tổng thể “những tác động chính trị đặc biệt, những tác động theo đuổi các mục tiêu hình thành và thực hiện pháp luật trong quá trình giải quyết các nhiệm vụ phát triển kinh tế, xã hội và văn hóa, tạo thành chính sách pháp luật”, chính sách đó “bao quát hoạt động của các cơ quan nhà nước và các tổ chức xã hội nhằm thay đổi các quy định pháp luật hoặc các đặc điểm cụ thể của chúng”, chính sách đó “hướng đến việc hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật, cải tiến thực tiễn thực hiện pháp luật, tạo ra các điều kiện tối ưu cho việc nâng cao tính tích cực pháp luật của công dân”<sup>3</sup>.

L.S. Javich cũng cho rằng, cùng với chính sách kinh tế và xã hội, chính sách trong lĩnh vực văn hóa và giáo dục, bảo vệ sức khỏe và bảo vệ môi trường sống, trong lĩnh vực quốc phòng và

1. N.V. Fedorov: *Chính sách pháp luật của Nhà nước Xô viết*, Mátxcova, 1985, tr.15, tr.8 (bản tiếng Nga).

2, 3. E.V. Kumanin: *Chính sách pháp lý: khái niệm và các nguyên tắc*, Sđd, tr.140, 141-142 (bản tiếng Nga).

các quan hệ đối ngoại, quản lý hành chính, có một lĩnh vực được tách ra, lĩnh vực bao quát toàn bộ hoạt động xây dựng quy phạm pháp luật và áp dụng quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước, lĩnh vực đó có thể được gọi là chính sách pháp luật của Nhà nước. Theo quan điểm của tác giả, chính sách pháp luật cần được hiểu là các nguyên tắc và các nhiệm vụ quan trọng nhất được Nhà nước đưa vào cuộc sống khi ban hành và áp dụng các văn bản quy phạm pháp luật, trong hoạt động của các cơ quan tư pháp, trong tác động tư tưởng đến ý thức pháp luật và văn hóa pháp luật của dân cư”<sup>1</sup>.

Như vậy, qua nghiên cứu cho thấy, sự phát triển lý luận về chính sách pháp luật trong thời kỳ Xô viết mang tính chất mâu thuẫn.

Một mặt, định hướng nghiên cứu đó được thừa nhận là đặc biệt quan trọng. Không nên đánh giá thấp về những gì đã được nghiên cứu trong giai đoạn nói trên ở Liên Xô (cũ), bởi lúc đó “nhiều nhà khoa học đã tự duy bằng các phạm trù chung của xã hội loài người, nhưng buộc phải “che giấu” các tư tưởng đó dưới một phần tư tưởng của đời sống xã hội”<sup>2</sup>.

Đồng thời, mặt khác, trước hết, do các yếu tố khách quan, vẫn đề nói trên đã bị chính trị hóa và tư tưởng hóa một cách quá mức. Nguyên tắc tính đảng đã cản trở việc phân tích khách quan các quá trình chính trị - pháp lý đã diễn ra trong xã hội Xô viết. Tư tưởng về chính sách pháp luật cũng có sự mâu thuẫn sâu sắc với hệ tư tưởng xây dựng chủ nghĩa xã hội và với

1. Chủ biên A.I. Korolev và L.S. Javich: *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, Sđd, tr.101-102 (bản tiếng Nga).

2. A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.115 (bản tiếng Nga).

mục tiêu của nó - chủ nghĩa cộng sản, tức là xã hội không có nhà nước và pháp luật ở xã hội Xô viết lúc đó. Từ đây người ta quan niệm rằng, chức năng cơ bản của chính sách pháp luật thể hiện ở việc xây dựng các điều kiện cho sự chuyển biến xã hội mà về nguyên tắc không tương hợp với cả pháp luật, lẫn với chính sách đó. Quan niệm về chính sách pháp luật theo cách tiếp cận như vậy, về thực chất, đã biến thành sự mâu thuẫn của mình, thành quan niệm về chính sách không phải hướng đến việc khẳng định và phát triển pháp luật, mà đến việc loại bỏ liên tục pháp luật<sup>1</sup>.

Nói cách khác, trong điều kiện khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Liên Xô, chính sách pháp luật chỉ có thể được coi là một trong những phương tiện trong hệ thống quản lý xã hội. Trong giai đoạn này không thể nói về chính sách pháp luật với tư cách là cách tiếp cận chính sách độc lập trong nghiên cứu pháp luật và là hoạt động chuyên môn nhằm bảo đảm quyền và tự do của con người và công dân, sự hình thành nhà nước pháp quyền và xã hội dân chủ, pháp quyền. Do vậy, không phải ngẫu nhiên mà chính sách pháp luật chỉ được nghiên cứu một cách tích cực trong giai đoạn hậu Xô viết ở nước Nga.

### III. NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT ĐẦU THẾ KỶ XXI

Nghiên cứu lịch sử phát triển chính sách pháp luật với tư cách là một khoa học cho thấy, *đến đầu thế kỷ XXI, chính sách*

---

1. A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.115 (bản tiếng Nga).

*pháp luật đã trở thành phạm trù tổ hợp, bao quát, độc lập được lý luận và thực tiễn chính sách pháp luật, lý luận và thực tiễn chính sách công, và các ngành khoa học xã hội khác sử dụng ngày càng phổ biến.* Những thành tựu khoa học pháp lý của một số nước đã minh chứng cho nhận định này.

Năm 1993 ở nước Nga đã công bố nhiều công trình chuyên khảo, sách giáo khoa và các bài báo khoa học về chủ đề được xem là có ý nghĩa rất cấp bách cả ở phương diện lý luận và thực tiễn, đó là chính sách pháp luật.

Năm 1995, S.S. Alekseev công bố hai tác phẩm về các cơ sở của chính sách pháp luật của nước Nga cải cách. Chẳng hạn, trong lời nói đầu của các tác phẩm đó, tác giả khẳng định rằng, “các cơ sở của chính sách pháp luật là một khoa học và là một môn học về nhận thức pháp luật, về các khả năng, về sức mạnh của nó, về các định hướng sử dụng nó phù hợp với các nhiệm vụ do xã hội giải quyết trong điều kiện hiện nay, trước hết, là về sự thể hiện các quyền con người bẩm sinh, không thể tước đoạt trong nội dung của pháp luật, trong hệ thống pháp luật”<sup>1</sup>, rằng “những vấn đề của chính sách pháp luật có tính chất khái quát, tổng hợp: chúng là toàn bộ hiểu biết, dữ liệu chính trị - xã hội học của lý luận pháp luật hiện đại và các luận điểm đã được khái quát hóa, tổng kết về hoạt động hiện thực, thực tiễn trong lĩnh vực pháp luật và pháp chế, trong các triển vọng, các khó khăn, các vấn đề của nó được hợp nhất thành một khối”<sup>2</sup>. Tiếp theo, tác giả cho rằng, “các cơ sở của chính sách pháp luật với

---

1, 2. Xem: S.S. Alekseev: *Các cơ sở của chính sách pháp luật ở Nga - Tập bài giảng*, Mátxcova, 1995, tr.5 (bản tiếng Nga); S.S. Alekseev: *Chiến lược của các cuộc cải cách - Tài liệu cho tập bài giảng “Các cơ sở của chính sách pháp luật ở Nga”*, Mátxcova, 1995, tr.5-6 (bản tiếng Nga).

tư cách là một khoa học và một môn học, đồng thời, mang cả tính chất phương pháp luận, cả tính chất lý luận chung và cả tính chất ứng dụng, suy cho cùng hướng đến việc chính sách pháp luật ở Nga (ở chừng mực nào đó điều đó có thể có được trong điều kiện nước Nga hậu Xô viết) có được tính chất khoa học chân chính, được lý luận và thực tiễn kiểm định, phù hợp với các định hướng thống trị tương ứng của nền văn minh trong thế giới hiện đại”<sup>1</sup>.

Năm 1996, ở Nga diễn ra Hội thảo bàn tròn của Tạp chí *Luật học* với sự trợ giúp của Học viện Pháp luật quốc gia Saratov về chủ đề: “Các ưu tiên của chính sách pháp luật ở nước Nga hiện đại”. Hội thảo đã thu nhận được những kết quả đáng khích lệ, sau đó Tạp chí *Luật học* đã công bố các tài liệu được trình bày ở hội thảo đó trong hai số<sup>2</sup>. Kết quả nghiên cứu này đã tạo ra điểm khởi đầu, xung lượng mới trong việc nghiên cứu đầy đủ hơn hiện tượng chính sách pháp luật. Các chuyên khảo, tuyển tập các bài báo khoa học, các từ điển đã được công bố, các luận án tiến sĩ và phó tiến sĩ đã được bảo vệ.

Các tổ chức (các viện) nghiên cứu mang tính chuyên môn hóa đã được thành lập để nghiên cứu hiện tượng đó. Chẳng hạn, năm 2000, Phân viện Saratov trực thuộc Viện Nhà nước và Pháp luật thuộc Viện Hàn lâm Khoa học Liên bang Nga được thành lập, có mục tiêu cơ bản là nghiên cứu những vấn đề của chính sách pháp luật. Sau khi được thành lập, các cán bộ nghiên

1. Xem: S.S. Alekseev: *Các cơ sở của chính sách pháp luật ở Nga - Tập bài giảng*, Mátxcova, 1995, tr.5 (bản tiếng Nga); S.S. Alekseev: *Chiến lược của các cuộc cải cách - Tài liệu cho tập bài giảng “Các cơ sở của chính sách pháp luật ở Nga”*, Mátxcova, 1995, tr.5-6 (bản tiếng Nga).

2. Tạp chí *Luật học*, số 4/1997, tr.146-176; số 1/1998, tr.124-186 (bản tiếng Nga).

cứu của Phân viện Saratov đã tiến hành hàng trăm hoạt động khoa học: các cuộc hội nghị, các cuộc hội thảo, các cuộc hội thảo bàn tròn, các cuộc tọa đàm khoa học, các cuộc thảo luận mang tính phương pháp luận, v.v. để phân tích các phương diện, các chiều cạnh khác nhau của chính sách pháp luật.

Ở Cộng hòa Liên bang Đức, Đại học Tổng hợp G. Trir đã thành lập Viện Chính sách pháp luật, đi vào hoạt động từ ngày 29/11/2000; ở Hunggari có Viện Chính sách hiến pháp và pháp luật; Ở Ucraina (tại thành phố Kiev) cũng thành lập Viện Chính sách pháp luật; ở Bộ Tư pháp Liên bang Nga cũng thành lập Viện Chính sách pháp luật và áp dụng pháp luật.

Lúc này, chính sách pháp luật đã trở thành khách thể nghiên cứu thường xuyên, chuyên sâu của nhiều viện nghiên cứu chuyên ngành trong lĩnh vực này ở các nước trên thế giới.

Các tạp chí khoa học chuyên ngành chính sách pháp luật cũng được ra đời để công bố các kết quả của các nghiên cứu đó. Chẳng hạn, ở Liên bang Đức (ở thành phố Frankfurt am Main) có Tạp chí *Chính sách pháp luật*; ở Nga, trong Phân viện Saratov có Tạp chí *Chính sách pháp luật và đời sống pháp luật* đã hoạt động gần hai mươi năm, để đăng tải các công trình nghiên cứu về chính sách pháp luật.

Dự thảo Quan niệm về chính sách pháp luật ở Liên bang Nga đã được công bố trong số 1/2004, Tạp chí *Chính sách pháp luật và đời sống pháp luật*. Dự thảo đã được thảo luận trong gần 4 năm và sau khi được chỉnh sửa, bổ sung đã được công bố trong một cuốn sách riêng<sup>1</sup>. Tiếp sau đó, dự thảo đã được thảo luận ở Hội đồng khoa học của Viện Nhà nước và Pháp luật thuộc

---

1. Xem Chủ biên A.V. Mal'ko: *Dự thảo Quan niệm về chính sách pháp luật ở Liên bang Nga đến năm 2020*, Mátxcova, 2008 (bản tiếng Nga).

Viện Hàn lâm Khoa học Nga và trở thành một bộ phận cấu thành trong cuốn sách *Chính sách pháp luật: Từ điển và dự thảo quan niệm*.

Năm 2004, Phân viện Saratov cùng với Học viện Pháp luật quốc gia Saratov đã thành lập Trung tâm Khoa học - Giáo dục những vấn đề về chính sách pháp luật của Liên bang và Vùng. Ở đây, việc nghiên cứu chính sách pháp luật không chỉ được đẩy mạnh mà những kết quả nghiên cứu còn được sử dụng một cách tích cực, hiệu quả trong quá trình đào tạo. Hơn nữa, để nghiên cứu một cách tổng thể các loại chính sách pháp luật khác nhau, Phân viện Saratov còn phối hợp với Đại học Tổng hợp quốc gia mang tên N.G. Chernyshevskij thành lập Trung tâm Khoa học - Đào tạo về Chính sách pháp luật trong lĩnh vực kinh doanh, phối hợp với Phân viện Samarskij của Đại học Tổng hợp Sư phạm thành phố Mátxcova thành lập Trung tâm Khoa học - Đào tạo về Chính sách pháp luật trong lĩnh vực giáo dục: những vấn đề của Liên bang và của Vùng; phối hợp với Đại học Tổng hợp quốc gia Tambovskij mang tên G.R. Derzdavin thành lập Trung tâm Khoa học - Đào tạo về Chính sách pháp luật của các chủ thể của Liên bang Nga; phối hợp với Phân viện Serevo - Kavkazskij của Viện Kinh tế - Xã hội Mátxcova thành lập Trung tâm Khoa học - Đào tạo về Chính sách xây dựng pháp luật ở nước Nga hiện nay, phối hợp với Đại học Tổng hợp quốc gia Penzenskij thành lập Trung tâm Khoa học - Đào tạo về Chính sách pháp luật so sánh.

Trong các giáo trình đã có các chương về chính sách pháp luật, đã ban hành chương trình môn học chuyên sâu "Chính sách pháp luật nước Nga". Từ năm 2004, chương trình môn học này đã được giảng dạy cho các thạc sĩ và các sinh viên của các trường đại học khác nhau ở nước Nga. Hiện nay, ở nước Nga đã soạn thảo và đang giảng dạy các môn học chuyên sâu về

chính sách xây dựng pháp luật, chính sách xét xử và các chính sách pháp luật khác.

Chính sách pháp luật ngày càng được sự quan tâm lớn hơn không chỉ của các nhà khoa học - luật học, mà còn của các nhà thực tiễn, các nhà chính trị, các nhà lãnh đạo, các nhà quản lý của các quốc gia trên thế giới.

Như vậy, lịch sử nghiên cứu “chính sách pháp luật” rất phong phú, giàu có và nhiều nội dung. Xuất hiện ở thế kỷ XIX chỉ với tư cách là một định hướng nghiên cứu khoa học độc lập (cách tiếp cận chính sách) không chỉ gắn liền với pháp luật hiện hành mà còn với pháp luật cần phải có, chính sách pháp luật đã “chứa đựng” một số vấn đề trung lập trong quan hệ với nhà nước, thì trong thế kỷ XX, chính sách pháp luật được biến đổi thành chính sách pháp luật hoàn toàn được luận chứng với tư cách là khái niệm bao quát bằng tư tưởng ở phương diện lý luận và phương diện thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật hiện hành. Đến đầu thế kỷ XXI, chính sách pháp luật với tư cách là hoạt động của nhà nước trong lĩnh vực pháp lý hướng đến việc nâng cao hiệu quả của điều chỉnh pháp luật, ở mức độ đầy đủ có được địa vị phạm trù của mình, trở thành phạm trù tổ hợp, bao quát, độc lập của khoa học pháp lý, phạm trù phản ánh các quá trình có quy mô, phạm vi rộng lớn về sự phát triển pháp luật trong xã hội, sự đổi mới hệ thống pháp luật của xã hội và điều chỉnh đời sống pháp luật.

#### IV. NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM

*Cách tiếp cận, định hướng nghiên cứu về chính sách pháp luật ở nước ta đang được hình thành và phát triển, khoa học chính sách pháp luật ở Việt Nam đang được hình thành.*

Nghiên cứu lịch sử hình thành và phát triển chính sách pháp luật ở nước ta cho thấy, đến nay chưa có nhiều công trình nghiên cứu về định hướng này được công bố. Tư tưởng nghiên cứu, cách tiếp cận nghiên cứu về chính sách pháp luật ở nước ta đã được giới khoa học quan tâm, nghiên cứu từ những năm cuối thế kỷ XX, tuy nhiên những kết quả nghiên cứu ban đầu mới chỉ được công bố vào những năm đầu thế kỷ XXI<sup>1</sup>.

Năm 2000, GS.TSKH. Đào Trí Úc công bố công trình *Luật Hình sự Việt Nam, Quyển I: Những vấn đề chung*. Trong Chương IV:

---

1. Xem: Đào Trí Úc: *Luật Hình sự Việt Nam, Quyển I: Những vấn đề chung*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2000, tr.176-215; Võ Khánh Vinh: *Giáo trình xã hội học pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2011, tr.61-93; Võ Khánh Vinh: *Xã hội học pháp luật: Những vấn đề cơ bản*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2015, tr.187-208; Võ Khánh Vinh: *Về môn học: Chính sách pháp luật*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 9/2015, tr.3-15; Võ Khánh Vinh: *Đời sống pháp luật - khách thể của chính sách pháp luật*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 10/2015, tr.3-16; Võ Khánh Vinh: *Chính sách pháp luật: Khái niệm và các dấu hiệu*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 2/2015, tr.3-11; Võ Khánh Vinh: *Các mục tiêu, các ưu tiên và các nguyên tắc của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 12/2015, tr.3-18; Võ Khánh Vinh: *Các phương tiện của chính sách pháp luật*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 3/2016, tr.3-15; Võ Khánh Vinh: *Các phương tiện của chính sách pháp luật*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 4/2016, tr.3-16; Võ Khánh Vinh: *Học thuyết pháp luật - hình thức thực hiện chính sách pháp luật*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 6/2016, tr.9-15; Võ Khánh Vinh: *Chính sách xây dựng pháp luật - một loại chính sách pháp luật và một hình thức thực hiện chính sách pháp luật*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 7/2016, tr.3-11; Võ Khánh Vinh: *Quan niệm tổng thể về chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 9/2017, tr.3-13; Võ Khánh Vinh: *Quan niệm tổng thể về chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam (tiếp số trước)*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 10/2017, tr.3-13.

Chính sách hình sự, giáo sư đã đưa ra khái niệm về chính sách pháp luật, theo đó “Chính sách pháp luật là những nguyên tắc đường hướng cơ bản được Đảng và Nhà nước hoạch định đối với từng giai đoạn phát triển nhất định của đất nước nhằm tạo ra những cơ sở đúng đắn cho việc sử dụng một cách có hiệu quả các khả năng điều chỉnh của pháp luật; nhằm xác định đúng đắn tổ chức và hoạt động của các cơ quan pháp luật và nhằm xây dựng ở mỗi người dân ý thức và lối sống tuân theo pháp luật”<sup>1</sup>. Tiếp đến, giáo sư viết: “Mục đích của chính sách pháp luật có thể được xác định thông qua các hướng triển khai chính sách ấy. Đó là:

*Một là*, chính sách pháp luật xác định những loại quan hệ nào được điều chỉnh bằng pháp luật. Nói cách khác, cần có chính sách đúng đắn cho việc xác định phạm vi của nhu cầu điều chỉnh pháp luật đối với các quan hệ xã hội hiện hữu.

*Hai là*, chính sách pháp luật xác định phương hướng điều chỉnh pháp luật cho từng loại quan hệ xã hội đó.

*Ba là*, chính sách pháp luật xác định một hệ thống hợp lý nhất và mối liên hệ đúng đắn nhất giữa các cơ quan có chức năng làm luật, áp dụng pháp luật.

*Bốn là*, chính sách pháp luật xác định nội dung và phương pháp giáo dục pháp luật, phổ biến pháp luật nhằm nâng cao hiểu biết pháp luật, trình độ văn hóa pháp lý cho nhân dân”<sup>2</sup>.

Chính sách pháp luật là một chủ đề được tác giả cuốn sách này quan tâm nghiên cứu từ những năm cuối thế kỷ XXI

---

1, 2. Đào Trí Úc: *Luật Hình sự Việt Nam, Quyển I: Những vấn đề chung*, Sđd, tr.176, 181-182.

và đã có nhiều công trình khoa học về chủ đề này được công bố<sup>1</sup>. Trong các công trình được công bố tác giả đã luận giải chính sách pháp luật với tư cách là một cách tiếp cận, một hướng nghiên cứu mới để nhận thức pháp luật<sup>2</sup>, những vấn đề lý luận chung về chính sách pháp luật<sup>3</sup>, các hình thức

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Xã hội học pháp luật: Những vấn đề cơ bản* (*Giáo trình sau đại học*), Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2015, tr.187-208; Võ Khánh Vinh: *Đời sống pháp luật - khía cạnh của chính sách pháp luật*, *Tlđd*, tr.3-16; Võ Khánh Vinh: *Chính sách pháp luật: Khái niệm và các dấu hiệu*, *Tlđd*, tr.3-11; Võ Khánh Vinh: *Các mục tiêu, các ưu tiên và các nguyên tắc của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay*, *Tlđd*, tr.3-18; Võ Khánh Vinh: *Các phương tiện của chính sách pháp luật*, *Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội*, số 3/2016, tr.3-15; Võ Khánh Vinh: *Các phương tiện của chính sách pháp luật*, *Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội*, số 4/2016, tr.3-16; Võ Khánh Vinh: *Học thuyết pháp luật - hình thức thực hiện chính sách pháp luật*, *Tlđd*, tr.9-15; Võ Khánh Vinh: *Chính sách xây dựng pháp luật - một loại chính sách pháp luật và một hình thức thực hiện chính sách pháp luật*, *Tlđd*, tr.3-11; Võ Khánh Vinh: *Quan niệm tổng thể về chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam*, *Tlđd*, tr.3-13; Võ Khánh Vinh: *Quan niệm tổng thể về chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam (tiếp số trước)*, *Tlđd*, tr.3-13.

2. Xem: Võ Khánh Vinh: *Tiếp cận đa ngành, liên ngành, xuyên ngành trong nghiên cứu và đào tạo luật học ở Việt Nam hiện nay*, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 5/2018, tr.3-11.

3. Xem: Võ Khánh Vinh: *Xã hội học pháp luật: Những vấn đề cơ bản* (*Giáo trình sau đại học*), *Sđd*, tr.187-208; Võ Khánh Vinh: *Đời sống pháp luật - khía cạnh của chính sách pháp luật*, *Tlđd*, tr.3-16; Võ Khánh Vinh: *Chính sách pháp luật: Khái niệm và các dấu hiệu*, *Tlđd*, tr.3-11; Võ Khánh Vinh: *Các mục tiêu, các ưu tiên và các nguyên tắc của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay*, *Tlđd*, tr.3-18; Võ Khánh Vinh: *Các phương tiện của chính sách pháp luật*, *Tlđd*, tr.3-15; Võ Khánh Vinh: *Các phương tiện của chính sách pháp luật*, *Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội*, số 4/2016, tr.3-16.

thực hiện chính sách pháp luật: học thuyết pháp luật<sup>1</sup>, chính sách xây dựng pháp luật<sup>2</sup>.

Năm 2013, Học viện Khoa học xã hội thuộc Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam đã tổ chức hội thảo khoa học về chủ đề: “Một số vấn đề lý luận cơ bản và thực tiễn cấp bách về chính sách pháp luật”. Hội thảo đã tập hợp được nhiều nhà khoa học quan tâm đến vấn đề chính sách pháp luật, hơn 20 bài tham luận được trình bày và đã thu nhận được những kết quả bước đầu đáng trân trọng. Hội thảo đã bàn luận đến những vấn đề chung của chính sách pháp luật như: quan niệm về chính sách pháp luật, các đặc điểm cơ bản của chính sách pháp luật, các nguyên tắc của chính sách pháp luật, các chủ thể của chính sách pháp luật, các lĩnh vực của chính sách pháp luật, các loại chính sách pháp luật, những định hướng ưu tiên của chính sách pháp luật ở nước ta hiện nay, mối quan hệ giữa chính sách pháp luật với pháp luật, với chính sách công. Những hình thức thực hiện chính sách pháp luật như: chính sách xây dựng pháp luật, chính sách thực hiện pháp luật; các loại chính sách pháp luật chuyên ngành như: chính sách pháp luật hình sự, chính sách pháp luật thi hành án hình sự, chính sách pháp luật kinh tế, chính sách pháp

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Học thuyết pháp luật - hình thức thực hiện chính sách pháp luật*, Tlđd, tr.9-15.

2. Xem: Võ Khánh Vinh: *Chính sách xây dựng pháp luật - một loại chính sách pháp luật và một hình thức thực hiện chính sách pháp luật*, Tlđd, tr.3-11; Võ Khánh Vinh: *Quan niệm tổng thể về chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam*, Tlđd, tr.3-13; Võ Khánh Vinh: *Quan niệm tổng thể về chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam (tiếp số trước)*, Tlđd, tr.3-13.

luật môi trường, chính sách pháp luật đất đai, chính sách pháp luật thuế, chính sách pháp luật an sinh xã hội, chính sách pháp luật lao động, việc làm, chính sách pháp luật tài chính, chính sách pháp luật tôn giáo, chính sách pháp luật khoa học và công nghệ, chính sách pháp luật văn hóa, chính sách pháp luật thông tin cũng được đặt ra và thảo luận sôi nổi<sup>1</sup>. Hội thảo này đã tạo ra một bước tiến, xung lượng mới trong triển khai nghiên cứu một cách có hệ thống, toàn diện hơn về chính sách pháp luật.

Nghiên cứu sách báo pháp lý nước ta cho thấy, hơn một thập niên vừa qua, chủ đề về chính sách pháp luật được các nhà khoa học quan tâm ngày càng nhiều. Những khía cạnh cụ thể của chính sách pháp luật bước đầu đã được quan tâm luận giải, chẳng hạn, như: khía cạnh lịch sử của chính sách pháp luật<sup>2</sup>, vai trò của chính sách pháp luật đối với phát triển bền vững ở nước ta<sup>3</sup>, mối quan hệ của chính sách pháp luật với pháp luật<sup>4</sup>, mối quan hệ của chính sách pháp luật với ý thức

---

1. Xem: Tài liệu hội thảo khoa học: *Một số vấn đề lý luận cơ bản và thực tiễn cấp bách về chính sách pháp luật*, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội, tháng 12/2013.

2. Xem: Đỗ Đức Minh: *Trọng nông - chính sách pháp luật tiêu biểu của chế độ phong kiến Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 2/2013, tr. 45-56.

3. Xem: Nguyễn Văn Động: *Chính sách pháp luật bảo đảm phát triển bền vững ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Luật học, số 3/2013, tr.10-16; Trần Thái Dương: *Xây dựng chính sách pháp luật theo quan điểm phát triển bền vững*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 2/2009, tr.3-9.

4. Xem: Đinh Dũng Sỹ: *Chính sách và mối quan hệ giữa chính sách với pháp luật trong hoạt động lập pháp*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 11/2008, tr.38-43, tr.68.

pháp luật<sup>1</sup>, tác động của chính sách pháp luật<sup>2</sup> và những vấn đề khác.

Đặc biệt, các loại chính sách pháp luật cụ thể được quan tâm nhiều nhất, chẳng hạn, chính sách hình sự<sup>3</sup>, chính sách pháp luật môi trường<sup>4</sup>, chính sách pháp luật

---

1. Xem: Nguyễn Huy Hoàn: *Mối liên hệ giữa chính sách pháp luật và ý thức chấp hành pháp luật*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 6/2012, tr.21-26.

2. Xem: Nguyễn Thị Thu Nga: *Xây dựng báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong quá trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật của Thanh tra Chính phủ*, Tạp chí Thanh tra, số 4/2017, tr.17-21.

3. Xem: Đào Trí Úc: *Luật Hình sự Việt Nam. Quyển I: Những vấn đề chung*, Sđd, tr.146-215; Lê Cảm: *Sách chuyên khảo sau đại học: Những vấn đề cơ bản trong khoa học luật hình sự (Phần chung)*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2005, tr.24-140; Hồ Trọng Ngũ: *Chính sách hình sự dưới ánh sáng Nghị quyết Đại hội lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000; Phạm Văn Lợi (Chủ biên): *Chính sách hình sự trong thời kỳ đổi mới ở Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2007; Võ Khánh Vinh: *Chính sách hình sự: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, *Tập bài giảng cho nghiên cứu và cao học*, Học viện Khoa học xã hội; Lê Viết Phan Anh, Trần Thị Kiều Oanh: *Một số vấn đề về chính sách pháp luật hình sự và Phần chung pháp luật hình sự Việt Nam*, Tạp chí Tòa án nhân dân, số 10/2017, tr.7-10; số 11/2017, tr.17-26, tr.48; Nguyễn Huy Phượng: *Hoàn thiện Chính sách pháp luật hình sự đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp*, Tạp chí Kiểm sát, số 23/2015, tr.58-69.

4. Xem: *Chính sách pháp luật ứng phó với biến đổi khí hậu của Việt Nam - yêu cầu và giải pháp*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 7/2017, tr.60-66; Bùi Đức Hiển: *Chính sách pháp luật môi trường bảo đảm phát triển bền vững ở Việt Nam trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng Cộng sản Việt Nam*, Tạp chí Luật học, số 8/2013, tr.20-26; Nguyễn Văn Phương: *Chính sách pháp luật về quản lý chất thải nhằm bảo đảm phát triển bền vững ở Việt Nam*, Tạp chí Luật học, số 12/2013, tr.17-24; Bùi Kim Hiếu: *Thực trạng thi hành chính sách pháp luật về bồi thường thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 23/2014, tr. 41-50.

đất đai<sup>1</sup>, chính sách pháp luật kinh tế<sup>2</sup>, chính sách pháp luật xã hội<sup>3</sup>, chính sách pháp luật văn hóa<sup>4</sup>, và một số loại chính

---

1. Xem: Phạm Duy Nghĩa: *Luật Đất đai năm 2003 dưới khía cạnh chính sách pháp luật*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 6/2004, tr.26-29; Nguyễn Quang Tuyến, Nguyễn Vĩnh Diện: *Chính sách pháp luật về đất đai, bất động sản của Singapore và một số gợi mở cho Việt Nam*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 11/2015, tr.58-64.

2. Xem: Bùi Nguyên Khánh: *Hải hòa chính sách và pháp luật cạnh tranh của các nước ASEAN từ khía cạnh hội nhập kinh tế*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 12/2008, tr.41-49; Cấn Văn Minh: *Hoàn thiện chính sách pháp luật về khu công nghiệp, khu chế xuất trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 4/2009, tr.38-46; Trần Văn Duy, Nguyễn Văn Chiến: *Quan hệ giữa năng lực hoạch định, ban hành chính sách công, pháp luật và vấn đề phát triển kinh tế ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 12/2013, tr.25-34.

3. Xem: Nguyễn Hữu Chí, Đoàn Xuân Trường: *Chính sách pháp luật về lao động, việc làm và thu nhập bảo đảm phát triển bền vững ở Việt Nam*, Tạp chí Luật học, số 2/2015, tr.20-29; Nguyễn Thanh Tùng: *Chính sách pháp luật về quản lý lao động người nước ngoài ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Luật học, số 4/2017, tr.59-68; Nguyễn Thị Hồng Duyên: *Hiệu quả thực thi chính sách pháp luật về bảo trợ xã hội cho nhóm yếu thế tại Việt Nam*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 7/2016, tr.38-42.

4. Xem: Trần Thái Dương: *Hoàn thiện chính sách pháp luật văn hóa đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững trong bối cảnh hội nhập quốc tế*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 23/2015, tr.58-69; Trần Thái Dương: *Hoàn thiện chính sách pháp luật về văn hóa đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững, hội nhập quốc tế*, Tạp chí Cộng sản, số chuyên đề 11/2015, tr.14-20; Trương Hồng Quang: *Bảo vệ di sản văn hóa phi vật thể: quan niệm quốc tế và chính sách pháp luật của một số quốc gia*, Tạp chí Nhà nước và Pháp Luật, số 1/2014, tr.48-51.

sách khác<sup>1</sup>. Các loại chính sách đó được phân tích một cách khái quát, tập trung chủ yếu vào việc làm sáng tỏ bước đầu quan niệm về từng loại chính sách, đặc điểm, nội dung cơ bản, thực trạng của nó và nhu cầu, định hướng hoàn thiện từng loại chính sách để đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước trong giai đoạn phát triển hiện nay.

Năm 2015, Học viện Khoa học xã hội đã ban hành chương trình môn học “Chính sách pháp luật” thuộc chương trình đào tạo thạc sĩ các chuyên ngành luật học và thuộc chương trình đào tạo thạc sĩ ngành chính sách công. Trong giáo trình Xã hội học pháp luật đã có chương chính sách pháp luật, các tài liệu phục vụ môn học đã được soạn thảo<sup>2</sup>. Ngày càng có nhiều luận văn thạc sĩ, luận án tiến sĩ về các loại chính sách pháp luật cụ thể được thực hiện và bảo vệ tại Học viện Khoa học xã hội thuộc Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

Như vậy, qua nghiên cứu cho thấy, chính sách pháp luật là một chủ đề được nhiều nhà khoa học, các cán bộ thực tiễn ở nước ta quan tâm nghiên cứu gần hai thập kỷ vừa qua.

---

1. Xem: Nguyễn Bá Diến: *Tổng quan về chính sách, pháp luật biển Việt Nam*, Tạp chí Luật học; số đặc san Luật Biển 8/2012, tr.68-82; Nguyễn Quang Tuyến, Đoàn Thanh Mỹ: *Chính sách, pháp luật về quản lý biển của Canada, Trung Quốc, Nhật Bản và kinh nghiệm cho Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 11/2011, tr.55-62; Đỗ Lan Hiền: *Dân chủ, đồng thuận trong hoạch định và thực thi chính sách, luật pháp về tôn giáo ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 6/2016, tr.45-49.

2. Xem: Võ Khánh Vinh: *Xã hội học pháp luật: Những vấn đề cơ bản* (Giáo trình sau đại học), Sđd, tr.187-208; Võ Khánh Vinh: *Về môn học: Chính sách pháp luật*, Tlđd, tr.3-15.

Các công trình nghiên cứu quan tâm đến cả những vấn đề lý luận chung của chính sách pháp luật, lẫn các loại chính sách pháp luật cụ thể, trong đó chính sách hình sự được quan tâm nghiên cứu nhiều nhất. Do vậy, đang hình thành nên một cách tiếp cận, một hướng nghiên cứu mới trong khoa học pháp lý nước ta - tiếp cận nghiên cứu chính sách pháp luật, một môn học mới trong chương trình đào tạo luật học - môn học chính sách pháp luật. Việc đẩy mạnh và phát triển các nghiên cứu về chính sách pháp luật sẽ góp phần đáp ứng các nhu cầu phát triển và hoàn thiện pháp luật của Việt Nam.

*CHƯƠNG II*

**CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT  
LÀ MỘT KHOA HỌC**

**I. ĐỐI TƯỢNG NGHIÊN CỨU CỦA KHOA HỌC  
CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT**

Như mọi ngành khoa học khác, với tư cách là một ngành khoa học pháp lý, chính sách pháp luật (có thể gọi là chính sách học pháp luật) có đối tượng nghiên cứu riêng của mình. Việc làm sáng tỏ đối tượng nghiên cứu của khoa học chính sách pháp luật có ý nghĩa quan trọng về nguyên tắc, bởi vì, đối tượng nghiên cứu không chỉ nêu rõ những nội dung nghiên cứu cơ bản của chính khoa học đó mà còn xác định cả định hướng nghiên cứu và nhiệm vụ của nó, đưa ra những cơ sở để phân biệt sự khác nhau của ngành khoa học chính sách pháp luật với các ngành khoa học luật học, các ngành khoa học xã hội khác.

Mỗi giai đoạn phát triển của khoa học chính sách pháp luật bao giờ cũng đặt ra vấn đề xem xét đối tượng nghiên cứu của nó. Điều đó là hoàn toàn phù hợp quy luật, bởi vì, chính sự phát triển của chính sách pháp luật không chỉ mở rộng về lượng và sự thay đổi về chất trong khái thể nghiên cứu mà còn buộc phải thâm nhập một cách toàn diện, hệ thống

và sâu sắc hơn vào tất cả các hiện tượng thuộc đối tượng nghiên cứu.

Biện chứng phát triển của đối tượng nghiên cứu của khoa học chính sách pháp luật thể hiện ở chỗ, *một mặt*, đối tượng nghiên cứu của khoa học chính sách pháp luật thể hiện tính ổn định gắn liền với cái không thay đổi mang tính phổ biến, đặc trưng của chính sách pháp luật trong chiều dài phát triển lịch sử của nó; *mặt khác*, việc phát hiện, làm sáng tỏ những thuộc tính, đặc điểm mới, trình độ nhận thức cao hơn về chính sách pháp luật, các tiêu chuẩn mới của cách tiếp cận hệ thống, đa ngành, liên ngành, xuyên ngành, sự cần thiết của việc phân tích chính sách pháp luật trong sự tương tác với các ngành khoa học khác theo tiến trình phát triển dẫn đến việc xem xét, tư duy lại sâu sắc hơn về đối tượng nghiên cứu của khoa học chính sách pháp luật, dẫn đến việc cải biến nó.

Mặt thứ nhất, ở chừng mực rất lớn, liên quan đến đối tượng của khoa học chính sách pháp luật. Mặt thứ hai, phần lớn thể hiện ở sự gia tăng những hiểu biết khoa học, ở sự tìm kiếm, phát hiện những thuộc tính, đặc điểm mới thuộc đối tượng nghiên cứu của khoa học đó. Nhưng dưới dạng chung nhất, đối tượng nghiên cứu của khoa học chính sách pháp luật vẫn là chính sách pháp luật. Đối tượng đó có nhiều khía cạnh, phương diện khác nhau và trong nghiên cứu có thể tập trung sự quan tâm nhiều hay ít đến các khía cạnh, phương diện nói trên.

Về nguyên tắc, đối tượng của khoa học là cái mà nó nghiên cứu. Đối tượng nghiên cứu của khoa học chính sách pháp luật, như tên của ngành khoa học này cho thấy, là hiện tượng chính sách pháp luật, là hiện thực chính sách pháp luật, các quy luật xuất hiện, phát triển và kết thúc (kết quả) của nó. Đối tượng của

khoa học này là các quy luật xã hội khách quan quyết định các thuộc tính, đặc điểm, các dấu hiệu, các biểu hiện của chính sách pháp luật, vai trò, nhiệm vụ, sự tương tác lẫn nhau của nó với các hiện tượng xã hội khác trong tiến trình phát triển của xã hội. Đối tượng của khoa học này bao gồm cả các quan hệ chính trị - pháp luật, hiện tượng chính sách pháp luật, các phạm trù và khái niệm cho phép nhận thức bản chất, nội dung và các hình thức biểu hiện của chính sách pháp luật, vai trò phục vụ của nó trong xã hội, các chức năng của chính sách pháp luật, việc sử dụng chính sách pháp luật nhằm mục đích cải biến các quá trình chính trị - xã hội, kinh tế - xã hội, các quá trình khác, các định hướng và giá trị. Đó là những phạm trù, khái niệm phức tạp, ví dụ như: đời sống pháp luật, hệ thống chính sách pháp luật, các văn bản pháp luật, mục tiêu của chính sách pháp luật, các nguyên tắc của chính sách pháp luật, các phương tiện của chính sách pháp luật, các hình thức thực hiện chính sách pháp luật, các loại chính sách pháp luật, v.v..

Tất cả những phạm trù, khái niệm đó được sắp xếp theo một trật tự lôgic nhất định, gắn liền chặt chẽ với nhau bằng mối liên hệ nhân quả, bằng các quy luật và nguyên tắc chung, hình thành nên một cấu trúc hiểu biết có cơ cấu lôgic, “một tòa nhà” mang tính hệ thống những hiểu biết lý luận khoa học về chính sách pháp luật.

Đối tượng nghiên cứu của khoa học chính sách pháp luật không những bao gồm các quan hệ pháp lý - nhà nước hiện thực, các quá trình, hiện tượng và phạm trù mà còn cả các quan niệm của con người về những vấn đề đó. Đối tượng nghiên cứu của khoa học chính sách pháp luật bao gồm phần ý thức xã hội liên quan đến chính sách pháp luật, được trung chuyển bằng

chính sách pháp luật. Chính sách pháp luật nói chung, các thành tố cấu thành nó tồn tại và được hình thành tương ứng trong các quan niệm nhất định của con người, có mối liên hệ với ý thức, tư tưởng, tâm lý của họ. Khoa học chính sách pháp luật không chỉ quan tâm đến ý thức pháp luật của xã hội nói chung mà còn cả ý thức pháp luật nhóm, ý thức pháp luật cá nhân và đặc biệt là ý thức pháp luật nghề nghiệp của những người có chức vụ, quyền hạn, của những người đại diện cho quyền lực, của các nhà khoa học - luật học, của các nhà luật học - thực tiễn.

Trong quá trình phát triển, trong lòng của khoa học chính sách pháp luật đã và đang hình thành nên các hướng nghiên cứu mới, đã và đang hình thành nên các chuyên ngành khoa học mới. Sự phân hóa như vậy trong đối tượng nghiên cứu của chính sách pháp luật là hoàn toàn tất yếu và hợp quy luật, nó làm cho nhận thức của chúng ta về chính sách pháp luật trở nên sâu sắc hơn, và là tiền đề cho việc tổng hợp, hệ thống hóa nhận thức về chính sách pháp luật ở trình độ lý luận cao hơn.

Với tư cách là một hiện tượng xã hội, chính sách pháp luật có những đặc điểm riêng và có vai trò độc lập của mình trong đời sống xã hội. Nhưng trong quá trình hình thành và phát triển, chính sách pháp luật có mối liên hệ hữu cơ, biện chứng với pháp luật, với nhà nước, chúng tạo thành hạt nhân chính trị - pháp luật của thượng tầng kiến trúc xã hội<sup>1</sup>. Chính sách pháp luật không thể tồn tại thiếu pháp luật và ngược lại.

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh (Chủ biên): *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2016, tr.19.

Trên cơ sở của những điều trình bày ở trên, có thể định nghĩa đối tượng nghiên cứu của khoa học chính sách pháp luật như sau:

*Đối tượng nghiên cứu của khoa học chính sách pháp luật là hiện thực chính sách pháp luật, các quy luật khách quan chung và đặc thù của sự phát triển hiện thực đó, những vấn đề mang tính nền tảng có ý nghĩa phương pháp luận đối với các ngành khoa học chính sách pháp luật chuyên ngành được hình thành và phát triển trên cơ sở nhận thức và sử dụng các quy luật, những vấn đề nền tảng đó.*

## II. HIỂU BIẾT VỀ CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT VÀ KHOA HỌC CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT

Như các ngành khoa học khác, khoa học chính sách pháp luật không xuất hiện, hay nói đúng hơn, không thể xuất hiện ở dạng đã hoàn thiện nhiều hơn hoặc ít hơn, mà được hình thành và phát triển trong sự “sản xuất”, “tái sản xuất” những hiểu biết, trong sự chuyển hóa, biến đổi các hình thức hiểu biết khác nhau về chính sách pháp luật trong tiến trình gia tăng tính uyên thâm (advancement of learning) của chúng. Trong quá trình hình thành *tổng thể, hệ thống hiểu biết rộng lớn về chính sách pháp luật* có ít nhất ba hệ thống trí tuệ tinh thông về chính sách pháp luật “được xây chồng lên nhau”, kế tiếp lẫn nhau.

*Thứ nhất, hiểu biết thông thường về chính sách pháp luật* với tư cách là sự tổng kết, khái quát hóa kinh nghiệm trực tiếp về chính sách pháp luật. Thông thường, sự tổng kết, khái quát hóa kiến thức kinh nghiệm đó được phản ánh trong các công trình đã được công bố, trong các bài phát biểu của các nhà nghiên cứu chính sách pháp luật, của những người làm công tác trong

lĩnh vực xây dựng và thực thi chính sách pháp luật, trong các bình luận về chính sách pháp luật...

*Thứ hai*, trình độ tri thức kế tiếp về chính sách pháp luật là các học thuyết (lý luận) đa dạng về chính sách pháp luật. Các học thuyết (lý luận) đa dạng đó do các nhà chính sách học, các nhà luật học, các nhà chính trị học xây dựng nên. Những nỗ lực nghiên cứu của họ đã cho phép thực hiện được việc chuyển đổi những hiểu biết thông thường, đơn giản về chính sách pháp luật thành những hiểu biết giáo điều được hệ thống hóa, nhưng đó là sự hiểu biết mô tả không phê phán về chính sách pháp luật. Như vậy, mức độ hiểu biết có lập luận về chính sách pháp luật đã được hình thành ở trình độ cao hơn đáng kể.

*Thứ ba*, trình độ hiểu biết phê phán về chính sách pháp luật là hệ thống hiểu biết tinh thông về chính sách pháp luật. Sự chuyển đổi hệ thống hiểu biết mang tính thực chứng, giáo điều về chính sách pháp luật đến trình độ hiểu biết phê phán về chính sách pháp luật đánh dấu một bước phát triển lớn trong quá trình phát triển của khoa học chính sách pháp luật. Những người theo chủ nghĩa nhân đạo thời đại Phục hưng (Khai sáng), tiêu biểu là nhà ngoại giao, nhà triết học Makiavalli, đóng vai trò quan trọng trong quá trình đó. Họ đã đổi lập kinh nghiệm thực tiễn với giáo điều. Như vậy, trên thực tế, các tiền đề của khoa học chính sách pháp luật đã được hình thành. Đối tượng nghiên cứu của chính sách pháp luật, như nói ở trên, là chính sách pháp luật với các biểu hiện đa dạng của nó.

Đồng thời, không nên cho rằng, hiểu biết khoa học về chính sách pháp luật “tốt hơn” hiểu biết giáo điều, hiểu biết thông thường về chính sách pháp luật. Mỗi trình độ hiểu biết về chính sách pháp luật trong các trình độ hiểu biết đó đều cần phải có

trong các lĩnh vực hoạt động sống và đối với những người mà trình độ hiểu biết đó phù hợp, cần thiết.

Khoa học chính sách pháp luật khó mà tạo ra được những thay đổi, chuyển đổi về chất nếu thiếu việc sử dụng các kết quả và kinh nghiệm nhận thức về chính sách pháp luật dưới mọi hình thức. Do đó, người nghiên cứu chính sách pháp luật không chỉ phải có hiểu biết khoa học nghiêm túc (hiểu biết hàn lâm) mà còn phải hiểu biết sâu sắc các học thuyết về chính sách pháp luật khác nhau, những hiểu biết sự kiện về chính sách pháp luật, những hiểu biết thông thường về chính sách pháp luật.

Để làm sáng tỏ được những đặc điểm mang tính bản chất của khoa học chính sách pháp luật cần xác định được một số đặc trưng, tiêu chuẩn của nó và khái niệm trình độ chuyên nghiệp trong lĩnh vực nhận thức đó. Ở góc độ này, như đã phân tích tại Chương 1, trong suốt thế kỷ XX đã diễn ra cuộc tranh luận thường xuyên giữa các nhà khoa học, luật học gắn liền với việc đánh giá sự hiểu biết xã hội nói chung và sự hiểu biết về chính sách pháp luật nói riêng. Một số nhà khoa học cho rằng, việc phân tích chính sách công nói chung, chính sách pháp luật nói riêng là “nghệ thuật” hoặc “nghệ nghiệp” nhiều hơn là khoa học. Một số nhà khoa học khác cho rằng, nghiên cứu chính sách công nói chung, chính sách pháp luật nói riêng là “năng khiếu”, “nghệ nghiệp”, tức là một loại công việc của con người có tổng thể các hiểu biết lý luận chuyên biệt, các kỹ năng thực tiễn và của người có kinh nghiệm hoạt động trong lĩnh vực chính sách. Hiện nay, cách tiếp cận phổ biến nhất đến các nghiên cứu chính sách pháp luật là cách tiếp cận đến chính sách pháp luật với tư cách *một nghệ đặc biệt*.

### III. SỰ HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CỦA KHOA HỌC CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT

Khoa học chính sách pháp luật tạo ra những khả năng rộng lớn cho việc nhận thức thế giới loài người thông qua chính sách pháp luật, cũng như việc tư duy có phê phán hợp lý lĩnh vực đó của đời sống xã hội.

Khoa học chính sách pháp luật được hình thành từ sự hợp lý hóa các kiến thức thông thường và các kiến thức giáo điều về chính sách pháp luật. Những tác phẩm vĩ đại về các tư tưởng triết học, chính trị và tôn giáo được ra đời trước đó đã tạo ra những nền tảng, cơ sở trí tuệ mà thiếu chúng và ở bên ngoài chúng khoa học chính sách pháp luật không thể được hình thành. Chính việc nghiên cứu lịch sử tư tưởng chính trị, lịch sử tư tưởng chính trị - pháp luật đã hình thành nên định hướng nghiên cứu quan trọng và không thể thiếu được của khoa học chính sách nói chung, của khoa học chính sách pháp luật nói riêng. Dựa vào các thành tựu trí tuệ của thời kỳ cổ đại Hy Lạp và La Mã, các công trình tráng lệ mang tính triết học của Ấn Độ, của Viễn Đông, các cơ sở của khoa học chính sách công, trong đó có các yếu tố của khoa học chính sách pháp luật đã được hình thành vào khoảng giữa thế kỷ XIII ở Tây Âu. *Triết học kinh viện* đã đề ra các đòi hỏi nghiêm ngặt đối với hoạt động trí tuệ, từng bước đặt nền móng cho sự xuất hiện các môn khoa học mới trong các trường đại học tổng hợp ở châu Âu, trong số đó có siêu hình học, triết học, luật học và lôgic học. Môn khoa học được gọi là nghệ thuật chính trị (*ars politica*); môn khoa học chính trị (*scientia politica*); môn khoa học chính sách dân sự mới (*sanctissima civilis scientia*) cũng thuộc về nhóm các môn

khoa học đó. Trải qua một khoảng thời gian dài để “khoa học chính sách công” thời kỳ đầu phát triển thành khoa học chính sách công hiện nay, trong đó có khoa học chính sách pháp luật, “tương tự như thuật luyện đan thời Trung cổ đem đời sống đến cho khoa học”<sup>1</sup>.

Sự phát triển ban đầu của khoa học chính sách công - hiện nay có thể gọi là *giai đoạn tiên khoa học chính sách công*, trong đó chính sách pháp luật là một bộ phận hợp thành - đã diễn ra ở thế kỷ XV - XVII. Trong thời gian này đã có nhiều công trình của các nhà khoa học triết học, luật học, chính trị học, ngoại giao và của nhiều nhà tư tưởng khác bàn về các khía cạnh khác nhau của chính sách công, trong đó có chính sách pháp luật đã được công bố. Các công trình đó đã phân tích dưới dạng hệ thống hóa chính sách công với tư cách là một lĩnh vực hoạt động của con người. Đầu thế kỷ XVII, các bộ môn chuyên ngành của khoa học chính trị, khoa học chính sách công được hình thành ở Hà Lan, Thụy Sĩ và một số nước khác. Tại các trường đại học tổng hợp ở nước Đức, “khoa học về lịch sử chính trị” được giảng dạy phổ biến, sau đó được phát triển thành môn học liên bộ môn hành chính công<sup>2</sup>. Bối cảnh phát triển như vậy của khoa học chính sách công đã tạo điều kiện thuận lợi, các nền tảng ban đầu quan trọng cho việc tách ra một hướng nghiên cứu mới - khoa học chính sách pháp luật.

Những nghiên cứu ban đầu về chính sách công chịu sự ảnh hưởng rất lớn của các truyền thống giáo điều và kinh viện. Tính không có sự phê phán đầy đủ trong các cách tiếp cận nghiên

---

1, 2. Xem: Tập thể tác giả: *Giáo trình Chính trị học*, Mátxcova, 2005, tr.40, 40-41 (bản tiếng Nga).

cứu đã dẫn đến thực trạng là các nghiên cứu chính sách công chịu sự tác động đáng kể của tư tưởng vĩ đại của các nhà lý luận thời đại Khai sáng được dựa vào các nguyên tắc của Trí tuệ tuyệt đối (absolutis) đã xây dựng nên khoa học phổ quát về con người và xã hội. Trong thế kỷ XIX, tư tưởng vĩ đại đó tiếp tục chỉ ra tính tổng hợp của khoa học xã hội. Ví dụ, khoa học xã hội học chung của nhà khoa học người Pháp Oqjust Kont đã liên kết triết học, kinh tế học và xã hội học thành một khoa học chính thể thống nhất. Do vậy, việc phân tích chính sách công đã được đưa vào các lĩnh vực hiểu biết khác nhau: triết học, kinh tế học, xã hội học hoặc luật học dưới hình thức học thuyết chung về nhà nước.

Sự phục sinh của khoa học chính sách công với tư cách là một lĩnh vực nghiên cứu độc lập, đặc biệt việc giảng dạy môn khoa học đó ở các trường đại học châu Âu được bắt đầu vào nửa sau thế kỷ XIX. Điều đó tạo ra những tiền đề, điều kiện cho việc triển khai nghiên cứu và hình thành nên một hướng nghiên cứu mới của khoa học chính sách công - hướng nghiên cứu chính sách pháp luật. Do những nỗ lực chung của các nhà sử học, triết học, luật học nghiên cứu những vấn đề của khoa học chính sách công mà các bộ môn khoa học về nhà nước học và chính sách học đã được thành lập trong các trường đại học tổng hợp. Các bộ môn khoa học đó đã triển khai nghiên cứu những vấn đề của khoa học chính sách pháp luật. Đây là giai đoạn hình thành ban đầu của khoa học chính sách pháp luật hiện nay. Đồng thời, trong giai đoạn này cũng có nhiều cách tiếp cận đặc thù, nhiều sự giải thích khác nhau, nhiều tranh luận về môn khoa học đó. Đặc biệt, nhiều vấn đề được đưa ra lúc đó vẫn được thảo luận sôi nổi cho đến những thập niên cuối

thế kỷ XX. Các nhà khoa học nghiên cứu lĩnh vực chính sách lúc đó có dự định xây dựng các lý luận tổng hợp về xã hội, đã tập trung sự quan tâm đến phương pháp luận *thực nghiệm* - phương pháp luận được phản ánh trong các mô tả rất cụ thể mà cơ bản từ quan điểm pháp lý hình thức về nhà nước, các hình thức cai trị, các hiện tượng khác của đời sống chính sách. Các giải thích về các hiện tượng và các quá trình gắn liền với chính sách công, trong đó có chính sách pháp luật phần lớn đều xuất phát từ các sự kiện văn hóa và lịch sử cụ thể mà không quan tâm đến bản chất của chính con người và xã hội nói chung. Trong quá trình nghiên cứu, các nhà khoa học phát hiện ra tính phổ biến của các nghiên cứu lịch sử so sánh được lựa chọn ra với tư cách là cơ sở, nền tảng cho việc nghiên cứu khoa học chân chính về chính sách công. Các nhà khoa học có uy tín cho rằng, phương pháp so sánh trong nhận thức về xã hội tương thích với các phương pháp thực nghiệm trong các khoa học tự nhiên và việc sử dụng phương pháp này đã tạo điều kiện tiếp theo cho khoa học chính sách công, trong đó có chính sách pháp luật, phát triển.

Ở nước Nga, truyền thống hàn lâm trong nghiên cứu về chính sách công nói chung, chính sách pháp luật nói riêng được xuất hiện vào khoảng nửa sau thế kỷ XIX, trong giai đoạn nước Nga tiến hành các cuộc cải cách lớn (xem mục I Chương 1). Có thể coi các công trình nghiên cứu chính sách công đầu tiên, đúng nghĩa của nó, trong đó có nội dung của chính sách pháp luật là các công trình như: "Lịch sử các học thuyết chính trị" (1869), "Chính sách là một khoa học" (1872), "Phương pháp so sánh lịch sử trong luật học và các phương pháp nghiên cứu lịch sử pháp luật" (1880). Sự phát triển của khoa học chính sách

công, chính sách pháp luật ở nước Nga được diễn ra trên cơ sở của các cách tiếp cận so sánh, nhưng không chỉ trên cơ sở đó. Các chuyên gia trong lĩnh vực lịch sử chính sách công và lịch sử chính sách pháp luật, các nhà nghiên cứu những vấn đề về nhà nước đã làm việc rất có kết quả và đã có những đóng góp quan trọng vào sự hình thành và phát triển khoa học chính sách công, khoa học chính sách pháp luật. Nhờ có sự nỗ lực của các nhà khoa học trong các trường đại học mà đầu thế kỷ XX, xã hội học chính sách công, xã hội học chính sách pháp luật đã có bước phát triển mới.

Trong thế kỷ XX, chính sách công có bước phát triển vượt bậc. Quá trình hiện đại hóa, dân chủ hóa các hệ thống chính trị, các hệ thống pháp luật trên thế giới và đời sống xã hội đã tạo ra những điều kiện thuận lợi cho khoa học chính sách công, trong đó có khoa học chính sách pháp luật phát triển. Cần lưu ý đến ba yếu tố sau đây tạo điều kiện thuận lợi cho sự hình thành và phát triển khoa học chính sách công, khoa học chính sách pháp luật: (i) Số lượng các khoa và bộ môn chính sách công, chính sách pháp luật trong các trường đại học trên thế giới được gia tăng một cách đáng kể; quan trọng là đã thành lập các trung tâm nghiên cứu chính sách công, chính sách pháp luật ở phần lớn các nước Tây Âu và trung tâm châu Âu; trong một thời gian ngắn sự hợp tác của các nhà nghiên cứu và giảng dạy về lĩnh vực này được phát triển nhanh chóng. (ii) Từ thế kỷ XX các tổ chức mang tính quốc gia của các chuyên gia hiểu biết về chính sách công, trong đó có chính sách pháp luật đã được thành lập (tổ chức đầu tiên là ở Hoa Kỳ vào năm 1903). (iii) Tác nhân kích thích mạnh mẽ sự phát triển khoa học chính sách công, khoa học chính sách pháp luật là sự ra đời tổ chức

Hiệp hội quốc tế các khoa học chính trị (International Political Science Association - IPSA). IPSA đã đứng ra tổ chức các hội nghị quốc tế dành cho các nhà chính trị học và các nhà chính sách học.

Như mọi khoa học, khoa học chính sách pháp luật thực hiện những chức năng cơ bản cụ thể nhất định. Đó là: (i) chức năng mô tả; (ii) chức năng giải thích; (iii) chức năng công cụ; (iv) chức năng dự báo.

*Chức năng mô tả* có nhiệm vụ chỉ ra tiến trình hiện thực của các sự kiện trong “thế giới” chính sách pháp luật, nó không chỉ mô tả các sự kiện chính sách pháp luật có quy mô rộng lớn mang tính quốc gia và quốc tế để nghiên cứu so sánh chúng, mà còn tiến hành nghiên cứu các ví dụ thực tiễn (được gọi là case - studies).

*Chức năng giải thích* - đó là sự tìm kiếm các câu trả lời cho các câu hỏi được đặt ra là các nguyên nhân nào làm phát sinh các hiện tượng chính sách pháp luật cụ thể và các thuộc tính của chúng, tức là chức năng này giúp cho việc nhận thức bản chất của các quá trình chính sách pháp luật đa dạng nhất ở mức độ quốc gia và quốc tế.

*Chức năng công cụ* đòi hỏi phải tiến hành nghiên cứu các phương án có thể có của các quyết định chính sách pháp luật để đạt được kết quả mong muốn và có được các loại hành vi chính sách pháp luật cần thiết.

*Chức năng dự báo* của khoa học chính sách pháp luật thể hiện ở tầm nhìn thấy trước, dựa trên các dữ liệu khoa học về sự phát triển trong tương lai của các hiện tượng chính sách pháp luật, các kết quả hoặc mục tiêu cuối cùng của các sự kiện nào đó (của các sự kiện tích cực hoặc của các sự kiện tiêu cực).

#### IV. NGHỀ CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT

Như đã phân tích, các nhà nghiên cứu chính sách pháp luật phát triển ngành khoa học này theo tất cả các định hướng của nó. Nhiều người trong số họ áp dụng những hiểu biết của mình dưới những hình thức khác nhau trong thực tiễn chính sách pháp luật, cũng như truyền tải các hiểu biết đó cho các sinh viên, học viên cao học, nghiên cứu sinh. Trong các mối quan hệ đó và các mối quan hệ khác, chính sách pháp luật lý luận (hàn lâm) là hạt nhân của nghề chính sách pháp luật. Đồng thời, trong điều kiện hiện nay, việc chuyên môn hóa khoa học chính sách pháp luật đã trở thành phổ biến trên thế giới. Đến nay, có đầy đủ cơ sở để nói rằng, phần lớn những cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp là những nhà chính sách công, những nhà chính sách pháp luật chuyên nghiệp.

Chính sách công hiện nay, trong đó có chính sách pháp luật là một loại nghề đặc biệt, đòi hỏi phải có sự đào tạo nghiêm túc, có tính chuyên nghiệp cao và sự phân chia lao động tương ứng, bởi vì, những quyết định sai lầm trong lĩnh vực này có thể phải trả giá rất đắt cả đối với một cộng đồng dân tộc - quốc gia nào đó, cả đối với cộng đồng quốc tế, có thể dẫn đến sự thất bại chính sách. Thực tiễn hiện nay cho thấy, không một vai trò, chức năng, nghề nghiệp nào liên quan đến chính sách pháp luật nào mà không cần đến những hiểu biết và kỹ năng đặc biệt. Chính sách pháp luật bao gồm các chuyên môn khác nhau. Trong tổng thể các chuyên môn đó, có một số chuyên môn đòi hỏi phải được đào tạo về chính sách pháp luật, một số chuyên môn khác, ngoài điều đó, còn gắn liền với

loại hoạt động nghiên cứu hoặc phân tích khác nhau về chính sách pháp luật.

Trong các nhóm nghề nghiệp cần đến sự đào tạo chính sách pháp luật chuyên biệt thì những người sau đây là cần nhất: các nhà lập pháp, các nhà hành pháp, các nhà tư pháp, các cán bộ nghiên cứu và giảng dạy luật học, chính sách pháp luật. Các nhà chính sách, trong đó có các nhà chính sách pháp luật không chỉ bao gồm những người trực tiếp tham gia vào quá trình thực hiện quyền lực ở các cấp độ khác nhau của nó (các nhà chính sách công) mà còn cả các cán bộ, công chức (những người làm công tác hành chính) và các quan chức trong các tổ chức đảng. Những người tham mưu, tư vấn, phục vụ chính sách, trong đó có chính sách pháp luật là những người phục vụ cho hoạt động chính sách, số lượng nhóm người này là rất lớn. Những người thẩm định chính sách, trong đó có chính sách pháp luật độc lập là những người tiến hành hoạt động phân tích chính sách, cung cấp các thông tin về chính sách, những cán bộ có uy tín và có thẩm quyền làm việc trong các tổ chức nghiên cứu và đào tạo liên quan đến chính sách công, chính sách pháp luật. Các nhà tư tưởng chính sách là những người khẳng định và ủng hộ hệ tư tưởng nào đó, các học thuyết chính sách nào đó trong môi trường chính sách và trong xã hội<sup>1</sup>.

## V. CƠ CẤU CỦA KHOA HỌC CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT

Sự đa dạng, phong phú của chính sách pháp luật đang liên tục phát triển như nói ở trên quyết định trước tính cấu thành

---

1. Xem thêm Chương III (B.T).

phức tạp của khoa học nghiên cứu thế giới đó và nhiều vấn đề nghiên cứu hiện nay về chính sách pháp luật. Và như một lẽ đương nhiên, các yếu tố đó dẫn đến việc giải thích không giống nhau về nội dung chung của khoa học chính sách pháp luật. Khoa học chính sách pháp luật là một lĩnh vực khoa học vừa mang tính tổng thể, vừa mang tính chuyên ngành, đa ngành, liên ngành, xuyên ngành<sup>1</sup>.

Lúc đầu, khoa học chính sách pháp luật được giảng dạy trong các trường đại học với tư cách là một môn học độc lập, sử dụng các khái niệm, các giải thích và các cách tiếp cận riêng và cơ bản được quy về môn *Nhà nước học*. Những thập niên đầu của thế kỷ XX, trên cơ sở các kết quả nghiên cứu về các thiết chế xã hội nói chung và về các hoạt động chính sách pháp luật nói riêng mà đã hình thành nên các định hướng nghiên cứu khoa học mới về chính sách pháp luật: *xã hội học chính sách pháp luật và tâm lý học chính sách pháp luật*. Các định hướng nghiên cứu mới đó xuất hiện nhờ có việc sử dụng lý luận xã hội học chung và các nghiên cứu xã hội học cụ thể, cũng như tâm lý học.

Theo truyền thống quốc tế, khoa học chính sách pháp luật có thể được hiểu là *khoa học chính sách pháp luật ở nghĩa tổng hợp và các khoa học chính sách pháp luật*.

Ở nghĩa tổng hợp, khoa học chính sách pháp luật thông thường được hiểu là việc nghiên cứu đã được hệ thống hóa về chính sách pháp luật nói chung. Nhìn từ đối tượng nghiên cứu cho thấy rằng, sự phát triển của khoa học chính sách pháp luật

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Về tiếp cận đa ngành, liên ngành, xuyên ngành trong nghiên cứu và đào tạo luật học ở Việt Nam hiện nay*, Tlđd, tr.3-11.

đi theo hướng chuyển từ sự quan tâm về các chế định hình thức và các quan hệ chính sách pháp luật, quan hệ pháp luật đến sự quan tâm khoa học đối với hành vi của mọi người và của các nhóm xã hội trong chính sách pháp luật, đối với các quy trình và hệ thống chính sách pháp luật, các quan hệ phi chính thức. Việc phân tích pháp luật, lịch sử và mô tả chiêm ưu thế trước đây đã được bổ sung bằng các phương pháp của hành vi học. Nội dung đối tượng của các cấu phần cơ bản của khoa học chính sách pháp luật với tư cách là một môn khoa học tổng hợp và một môn học về nó (cho dù sự phân biệt đó không được ghi nhận một cách rõ ràng) bao gồm: lý luận chính sách pháp luật; phân tích so sánh chính sách pháp luật; hành vi (hoạt động) trong lĩnh vực chính sách pháp luật; các quan hệ quyền lực, các quan hệ quản lý và chính sách pháp luật, v.v..

Ở nghĩa rộng, có thể định nghĩa các khoa học chính sách pháp luật là sự bảo đảm khoa học cho chính sách pháp luật. Khái niệm này có thể được hiểu là *khoa học chính sách pháp luật ứng dụng*. Đó là tổ hợp nghiên cứu đa ngành, liên ngành, xuyên ngành khoa học về chính sách pháp luật, gắn liền với việc sử dụng các kết quả nghiên cứu của các khoa học chính sách pháp luật ứng dụng để bảo đảm cho việc đưa ra các phương án có cơ sở khoa học của việc xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật, của việc giải quyết những vấn đề của đời sống chính sách pháp luật. Khoa học chính sách pháp luật ứng dụng có nhiệm vụ trang bị cho các môn khoa học chính sách pháp luật các phương pháp nghiên cứu được lấy ra từ các lĩnh vực khoa học như lý luận chung về hệ thống, điều khiển học (chương trình hóa), lý luận trò chơi, v.v.. Sự phát triển tiếp theo của khoa học chính sách pháp luật ứng dụng cho phép vận dụng sự hiểu biết

về chính sách pháp luật trong mối liên hệ với các hiện tượng chính sách pháp luật.

*Xã hội học chính sách pháp luật* là việc nghiên cứu đời sống chính sách pháp luật trong ngữ cảnh xã hội học trên cơ sở các phương pháp nghiên cứu tương ứng. Môn khoa học này nghiên cứu làm sáng tỏ các hiện tượng và sự kiện chính sách pháp luật ảnh hưởng như thế nào đến xã hội, các nhóm xã hội và các cá nhân cụ thể, và ngược lại, chính sách pháp luật chịu sự tác động như thế nào từ phía xã hội, các nhóm xã hội và các cá nhân cụ thể. Cách tiếp cận xã hội học vĩ mô (tức là cách tiếp cận xã hội học chung) nghiên cứu các cơ sở xã hội của quyền lực với tư cách là một công cụ của chính sách pháp luật, sự ảnh hưởng của xung đột xã hội hoặc xung đột nhóm đến các thể chế và các quá trình chính sách pháp luật và sự tác động ngược lại của các thể chế và các quá trình chính sách pháp luật đến xã hội, đến các tầng lớp và các nhóm xã hội cụ thể. Cách tiếp cận xã hội học vi mô tập trung nghiên cứu các cơ cấu chính sách pháp luật cụ thể với tư cách là các tổ chức xã hội (chính thức và phi chính thức), các phương pháp quản lý, các phương thức điều chỉnh các xung đột. Nếu như chính sách pháp luật - là một trong những lĩnh vực hoạt động của xã hội nói chung, thì hiện tượng chính sách pháp luật về cơ bản là hiện tượng xã hội. Xã hội học chính sách pháp luật gắn kết các tư tưởng và các phương pháp nghiên cứu của hai môn khoa học: khoa học chính sách pháp luật và khoa học xã hội học. Hiện nay, các định hướng nghiên cứu trong lĩnh vực này hướng đến việc luận giải các vấn đề như: vấn đề chính sách pháp luật, quá trình hình thành vấn đề chính sách pháp luật, các cơ sở xã hội của các xung đột chính sách pháp luật, xung đột pháp luật, sự tham gia chính sách

pháp luật. Trong số những vấn đề quan trọng nhất hiện nay của xã hội học chính sách pháp luật là nghiên cứu dự luận xã hội về chính sách pháp luật, về pháp luật.

*Triết học chính sách pháp luật* là lĩnh vực hoạt động trí tuệ giải thích hoặc soạn thảo ra các tư tưởng liên quan đến chính sách pháp luật, phần lớn là lịch sử tư tưởng, bản chất và các giá trị của hiện thực chính sách pháp luật, các tiền đề trí tuệ của việc phân tích chính sách pháp luật. Môn khoa học này trang bị cho các nhà khoa học các công cụ và các phương pháp để nhận thức mang tính trừu tượng về các mặt khác nhau của chính sách pháp luật - các mặt phức tạp, khó hoặc chưa thể nghiên cứu được bằng con đường kinh nghiệm. Nội dung của các đối tượng nghiên cứu của khoa học chính sách pháp luật cổ điển và của triết học chính sách pháp luật, thông thường, là lý luận chính sách pháp luật - đó là các nghiên cứu, các đánh giá, việc giải thích và dự báo các hiện tượng trong chính sách pháp luật (bao gồm: các hành vi, các giá trị, v.v..). Trong lĩnh vực này, hình thành nên các loại quan niệm cơ bản về chính sách pháp luật: *các quan niệm quy phạm* (các quy tắc nhất định được xác lập) và *các quan niệm thực nghiệm* (các quan niệm trình bày các giả thuyết cần được kiểm chứng khoa học).

*Chính sách pháp luật so sánh* là môn khoa học có tiềm năng khoa học rất lớn. Môn khoa học này là mắt xích gắn kết các nghiên cứu thực tiễn với lý luận chính sách pháp luật. Có thể nói, chính sách pháp luật so sánh là trung tâm của khoa học chính sách pháp luật nói chung.

Đối tượng nghiên cứu của chính sách pháp luật so sánh bao gồm ba nội dung cấu thành cơ bản, gắn kết với nhau sau đây:

- (i) Nghiên cứu chính sách pháp luật của một hoặc một số quốc gia.

Tuy vậy, ở nội dung này phương pháp so sánh chưa được thể hiện rõ; (ii) So sánh mang tính hệ thống chính sách pháp luật của các quốc gia khác nhau để làm sáng tỏ và giải thích về những tương đồng và những khác biệt của các hiện tượng, sự kiện, các quá trình trong thế giới chính sách pháp luật. Ở đây, việc xây dựng và kiểm tra các mô hình lý luận về chính sách pháp luật có ý nghĩa lớn hơn so với việc thu nhận được các kết quả về các phương án chính sách pháp luật cụ thể; (iii) Việc thường xuyên đổi mới sự lựa chọn các phương pháp nghiên cứu (các quy tắc và các tiêu chí so sánh) và việc làm sáng tỏ các triển vọng và các giới hạn của chúng. Kết quả nghiên cứu so sánh có giá trị đặc biệt nếu như trong quá trình so sánh các nghiên cứu liên bộ môn khoa học tồn tại ổn định trong khoa học chính sách pháp luật, chẳng hạn, như lý luận và hệ thống chính sách pháp luật của từng quốc gia được đưa vào để so sánh.

Đồng thời, một nội dung khác có ý nghĩa quan trọng đối với chính sách pháp luật so sánh là việc tìm kiếm, việc giải quyết các vấn đề như: sự khác biệt của các hệ thống chính sách pháp luật; các yếu tố bảo đảm tính ổn định và sự thay đổi của chính sách pháp luật; các hình thức quản trị tối ưu đối với chính sách pháp luật. Vào những năm cuối thế kỷ XX, chính sách pháp luật tập trung sự quan tâm đặc biệt đến quá trình *dân chủ hóa* trong quá trình xây dựng và thực thi chính sách pháp luật ở các nước khác nhau trên thế giới.

*Tâm lý học chính sách pháp luật* là một trong những môn khoa học phát triển rất nhanh trong thời gian qua. Trước hết, môn khoa học này tập trung nghiên cứu vai trò của cá nhân, các mục tiêu, động cơ của cá nhân, sự thuyết phục trong chính sách pháp luật. Khoa học chính sách pháp luật và tâm lý học

(đặc biệt hành vi học) là khoa học “mẹ” đối với tâm lý học chính sách pháp luật. Tâm lý học chính sách pháp luật hiện nay là công cụ quan trọng để mô hình hóa các quá trình chính sách pháp luật, bao gồm các dự báo về chính sách pháp luật. Theo quan niệm của khoa học chính sách pháp luật, sự tham gia chính sách pháp luật và các loại hành vi khác của con người nói chung là hệ quả của sự tương tác của con người với môi trường. Do vậy, môn khoa học này tập trung nghiên cứu các yếu tố tâm lý trong chính sách pháp luật như: tri giác, sự mong đợi, động cơ, các quá trình nhận thức.

Trong thời gian gần đây, khoa học chính sách pháp luật đã sử dụng nhiều kiến thức và các phương pháp nghiên cứu của các ngành khoa học khác nhau để luận giải những vấn đề của chính sách pháp luật, đặc biệt là cách tiếp cận phân tích hệ thống, giao tiếp học, nhân học, kinh tế học, môi trường học. Trên cơ sở đó đang hình thành nên các hướng nghiên cứu liên ngành chính sách pháp luật mới: phân tích cấu trúc - chức năng về chính sách pháp luật, nhân học chính sách pháp luật, kinh tế học chính sách pháp luật, môi trường học chính sách pháp luật.

## VI. MÔN HỌC CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT

### 1. Mục đích và nhiệm vụ của môn học

Chính sách pháp luật là yếu tố tất yếu của sự phát triển pháp luật trong thế kỷ XXI. Chính sách pháp luật là phương tiện quản lý các quá trình phát triển pháp luật của từng quốc gia cụ thể, nâng cao mức độ điều chỉnh, tính có trật tự và tính có tổ chức của tồn tại pháp luật. Sự hình thành phạm trù “chính sách pháp luật” do chính đòi sống xã hội quy định. Đó là nhu

cầu về chính sách pháp luật với tư cách là một hiện tượng thể hiện hoạt động có hệ thống, nhất quán và được lập luận về mặt khoa học trong lĩnh vực điều chỉnh pháp luật trong điều kiện pháp luật ngày càng được đánh giá cao và khả năng hoàn thiện xã hội gắn liền chặt chẽ với pháp luật.

Hiện nay, chính sách pháp luật không chỉ đơn thuần là định hướng nghiên cứu khoa học mang tính cấp bách mà còn là lĩnh vực nghiên cứu thu nhận được những kết quả khoa học hiện thực. Điều đó dẫn đến kết quả là những thành tựu của nghiên cứu chính sách pháp luật được đưa vào giảng dạy trong các cơ sở đào tạo, cung cấp những luận cứ khoa học cho xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật.

Như vậy, lý luận và thực tiễn về chính sách pháp luật được hình thành không chỉ với tư cách một cách tiếp cận, một định hướng nghiên cứu của khoa học luật học<sup>1</sup> mà còn trở thành một môn học trong chương trình đào tạo cán bộ có trình độ cao cho đất nước.

Chính sách pháp luật là môn khoa học và môn học về nhận thức pháp luật, về các khả năng của pháp luật, về các định hướng sử dụng pháp luật để giải quyết các nhiệm vụ do xã hội đặt ra. Đồng thời, đây là môn khoa học và môn học có tính chất thế giới quan, lý luận chung và thực tiễn nhằm cung cấp những hiểu biết để chính sách pháp luật ở nước ta có được tính chất khoa học chân chính, được kiểm chứng bởi lý luận và thực tiễn<sup>2</sup>.

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh: “Về tiếp cận đa ngành, liên ngành, xuyên ngành trong nghiên cứu và đào tạo luật học ở Việt Nam hiện nay”, Tlđd, tr.3-11.

2. Xem: Võ Khánh Vinh: Về môn học: Chính sách pháp luật, Tlđd, tr.5.

Lĩnh vực hoạt động nghề nghiệp của các nhà luật học và các nhà chính sách công, đặc biệt của các thạc sĩ, tiến sĩ luật học và thạc sĩ, tiến sĩ chính sách công bao gồm việc soạn thảo và thực hiện các quy phạm pháp luật; bảo đảm pháp chế và trật tự pháp luật; tiến hành các nghiên cứu khoa học, giáo dục và đào tạo. Khách thể hoạt động của các thạc sĩ luật học, tiến sĩ luật học và các thạc sĩ, tiến sĩ chính sách công là các quan hệ xã hội trong lĩnh vực xây dựng quy phạm pháp luật, thực hiện các quy phạm pháp luật, bảo đảm pháp chế và trật tự pháp luật.

Việc nghiên cứu môn học Chính sách pháp luật trang bị các kiến thức để chuẩn bị cho các thạc sĩ, tiến sĩ luật học và thạc sĩ, tiến sĩ chính sách công thực hiện các hoạt động nghề nghiệp sau đây:

- Hoạt động xây dựng pháp luật;
- Hoạt động áp dụng pháp luật;
- Hoạt động bảo vệ pháp luật;
- Hoạt động tham mưu, tư vấn, thẩm định pháp luật;
- Hoạt động tổ chức quản lý;
- Hoạt động nghiên cứu khoa học;
- Hoạt động giáo dục và đào tạo.

Mục đích của môn học Chính sách pháp luật là giúp người học có những hiểu biết, khả năng, năng lực, kỹ năng văn hóa chung và văn hóa nghề nghiệp cần thiết, đầy đủ để thực hiện các hoạt động nghề nghiệp sau đây:

- Thực hiện hoạt động xây dựng pháp luật: soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật;
- Thực hiện hoạt động áp dụng pháp luật: lập luận và ban hành các quyết định thuộc trách nhiệm của mình, cũng như

thực hiện các hành vi liên quan đến việc thực hiện các quy phạm pháp luật; xây dựng các tài liệu pháp lý;

- Thực hiện hoạt động bảo vệ pháp luật: bảo đảm pháp chế, trật tự pháp luật, an ninh của cá nhân, xã hội và nhà nước; bảo vệ trật tự pháp luật; bảo vệ sở hữu cá nhân, nhà nước, cộng đồng và các hình thức sở hữu khác; phòng ngừa, ngăn chặn, phát hiện và làm sáng tỏ các hành vi vi phạm pháp luật; bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân và pháp nhân;

- Thực hiện hoạt động tham mưu, tư vấn, trợ giúp, thẩm định pháp luật: tham mưu về pháp luật; tư vấn pháp luật; trợ giúp pháp lý; thẩm định pháp luật;

- Thực hiện hoạt động tổ chức quản lý: thực hiện các chức năng tổ chức quản lý;

- Thực hiện hoạt động nghiên cứu khoa học: thực hiện các nghiên cứu khoa học về những vấn đề pháp luật; tham gia nghiên cứu khoa học phù hợp với nghề nghiệp chuyên môn của mình;

- Thực hiện hoạt động giáo dục và đào tạo: giảng dạy các môn học pháp luật; thực hiện giáo dục pháp luật.

Môn học Chính sách pháp luật bao gồm một nhóm rộng lớn các vấn đề của luật học, bắt đầu từ lý luận chung về nhà nước và pháp luật và kết thúc bằng các ngành luật cụ thể. Ý nghĩa cơ bản mà môn học này có được trong hệ thống hoạt động đào tạo nghề nghiệp cho các thạc sĩ, tiến sĩ luật học và thạc sĩ, tiến sĩ chính sách công thể hiện ở đó.

Mục đích của môn học là trang bị cho học viên nhận thức đúng đắn về các khái niệm pháp lý cơ bản, các hiện tượng phong phú, đa dạng của đời sống pháp luật - nhà nước trong

xã hội Việt Nam hiện nay và áp dụng những hiểu biết về hệ thống pháp luật nước ta trong khi họ thực hiện các nghĩa vụ, trách nhiệm thuộc chức vụ của mình. Môn học chính sách pháp luật cùng với các môn học khác được giảng dạy theo chương trình đào tạo thạc sĩ luật học và thạc sĩ chính sách công tạo thành một tổng thể các khoa học cho phép hình thành nên một hợp phần hiểu biết cơ bản, năng lực, kỹ năng nghề nghiệp của người tốt nghiệp các ngành thạc sĩ, tiến sĩ nói trên.

Môn học này được xây dựng trên cơ sở cân nhắc việc tổ chức giảng dạy cần phải được tiến hành để đồng thời giải quyết được cả các nhiệm vụ lý luận lẫn các nhiệm vụ thực tiễn trong điều kiện xã hội Việt Nam đang được đổi mới toàn diện, hợp tác quốc tế sâu và rộng, tham gia tích cực vào quá trình toàn cầu hóa.

## **2. Các kết quả cần đạt được của môn học**

Sau khi học môn học Chính sách pháp luật, khi tiến hành hoạt động nghề nghiệp của mình học viên cần:

### *a) Có hiểu biết về:*

- Các giai đoạn cơ bản của lịch sử nghiên cứu phạm trù chính sách pháp luật, các tiền đề, điều kiện lịch sử, xã hội quyết định sự quan tâm nghiên cứu khoa học chính sách công từ thế kỷ XIX đến nay;

- Chính sách pháp luật là một khoa học, sự hình thành và phát triển của khoa học chính sách pháp luật, cơ cấu của khoa học chính sách pháp luật, nghề chính sách pháp luật, chính sách pháp luật với tư cách là một môn học;

- Mỗi tương quan của hệ tư tưởng pháp luật quốc gia, ý thức pháp luật, đạo đức, pháp luật và chính sách pháp luật;
- Nội dung khái niệm “chính sách pháp luật”, các dấu hiệu chung và các dấu hiệu riêng của nó;
- Mỗi tương quan của các khái niệm và các hiện tượng “chính sách pháp luật” và “đời sống pháp luật”, bản chất của đời sống pháp luật với tư cách là khách thể của chính sách pháp luật;
- Nội dung khái niệm hệ thống chính sách pháp luật, các thành tố của hệ thống chính sách pháp luật;
- Những nền tảng lý luận chung về mục tiêu trong chính sách, những khía cạnh lý luận và thực tiễn của nhận thức về các mục tiêu, các ưu tiên và các nguyên tắc của chính sách pháp luật Việt Nam;
- Những nền tảng lý luận chung về các phương tiện trong chính sách, các loại phương tiện được quyền lực chính trị sử dụng, hệ thống các phương tiện xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật;
- Các hình thức thực hiện chính sách pháp luật ở Việt Nam, các định hướng cơ bản mà từ đó chính sách pháp luật được hình thành: định hướng lý luận (học thuyết) pháp luật, định hướng xây dựng pháp luật, định hướng áp dụng pháp luật, định hướng giải thích pháp luật, định hướng giáo dục và đào tạo pháp luật;
- Khái niệm, các dấu hiệu, thực trạng và các phương thức tối ưu hóa các loại chính sách pháp luật ngành và liên ngành: chính sách pháp luật hiến pháp, chính sách hình sự, chính sách pháp luật dân sự, chính sách pháp luật hành chính, chính sách pháp luật tài chính, chính sách pháp luật môi trường, chính

sách pháp luật thông tin, chính sách pháp luật tố tụng, chính sách pháp luật hợp đồng, chính sách pháp luật tư v.v.;

- Những nội dung cơ bản của các quan niệm về các cấp độ của chính sách pháp luật: chính sách pháp luật quốc tế, chính sách pháp luật khu vực, chính sách pháp luật quốc gia, chính sách pháp luật địa phương;

- Những nền tảng lý luận và thực tiễn của việc xây dựng chính sách pháp luật của các cơ quan quyền lực nhà nước ở Việt Nam (quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp) và của các loại chính sách pháp luật khác: chính sách pháp luật điều chỉnh, chính sách pháp luật bảo vệ, chính sách pháp luật về quyền con người;

b) *Có khả năng, năng lực, kỹ năng:*

- Vận dụng một cách sáng tạo những hiểu biết lý luận vào hoạt động thực tiễn nghề nghiệp của mình, biết bảo vệ có lập luận khoa học và thực tiễn các quyết định đã được thông qua, kiên định đưa các quyết định đó vào đời sống, chịu trách nhiệm về các quyết định đó;

- Làm chủ các thông tin về các mục tiêu, các ưu tiên, các chức năng của chính sách pháp luật, về các phương tiện để đạt được các mục tiêu đã được đưa ra; lựa chọn trong rất nhiều phương tiện các phương tiện có khả năng lớn nhất bảo đảm cho việc đạt được các mục tiêu;

- Làm sáng tỏ và xây dựng một cách có tính hướng đích các lợi ích của cá nhân, của xã hội và của nhà nước, xác định các loại lợi ích quan trọng nhất đối với cuộc sống, xếp loại chúng theo thứ tự ưu tiên và thiết lập được một cơ cấu cân bằng các lợi ích giữa mọi công dân, các tầng lớp xã hội cụ thể và của xã hội;

- Vận dụng những hiểu biết khoa học về các hình thức thực hiện chính sách pháp luật, các định hướng cơ bản của việc thực hiện chính sách pháp luật để từ đó xác định ở đâu hình thức chính sách pháp luật cụ thể nào có thể được thực hiện, được đưa vào đời sống pháp luật;

- Sử dụng các nguyên tắc của chính sách pháp luật với tư cách là các định hướng chỉ đạo để thực hiện có chất lượng hoạt động có hệ thống, nhất quán, được lập luận về mặt khoa học trong việc nâng cao hiệu quả điều chỉnh pháp luật các quan hệ xã hội;

- Trên cơ sở có được những hiểu biết vững chắc về các loại chính sách pháp luật, về vị trí và vai trò của từng loại trong hệ thống chung của chúng, trong hoàn cảnh cụ thể sử dụng tốt nhất loại chính sách pháp luật này hay loại chính sách pháp luật khác;

- Chính sửa hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật nói chung, các bộ phận cụ thể của nó nói riêng; làm sáng tỏ “các nút thắt”, các mâu thuẫn, các xung đột, các dư thừa, các trùng lặp trong điều chỉnh pháp luật; xác định mức độ hiệu quả tác động của các quy phạm pháp luật với mục đích hoàn thiện và hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật;

- Làm sáng tỏ các xu hướng phát triển của hệ thống pháp luật nước ta, phân tích và tổng hợp kinh nghiệm nước ngoài về xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và đưa ra khuyến nghị về việc sử dụng kinh nghiệm nước ngoài vào hoạt động xây dựng pháp luật ở nước ta;

- Phát hiện các mâu thuẫn giữa các văn bản quy phạm pháp luật ở trung ương và địa phương, đưa ra các kiến nghị khắc phục các mâu thuẫn đó, bảo đảm sự phù hợp của các văn bản

quy phạm pháp luật được ban hành với Hiến pháp năm 2013 của nước ta;

- Nâng cao hiệu quả của đạo luật và thực tiễn thực hiện đạo luật trong cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước ở trung ương và ở địa phương, trong điều chỉnh các quan hệ xã hội;

- Xác định được hệ thống các ưu tiên cơ bản của Nhà nước trong lĩnh vực thực hiện pháp luật, các mục tiêu cơ bản và các nguyên tắc của hoạt động áp dụng pháp luật, sử dụng các tiêu chuẩn được lập luận về mặt khoa học để đánh giá hiệu quả của pháp luật;

- Củng cố chế độ pháp chế trong đất nước, bảo đảm việc tuân thủ thường xuyên Hiến pháp và các đạo luật của tất cả các chủ thể của quan hệ pháp luật, tạo ra những bảo đảm về tổ chức, chính trị cần thiết cho việc thực hiện các quyền và tự do của cá nhân;

- Vận dụng các nguyên tắc cơ bản của sự tương tác lẫn nhau giữa cá nhân, xã hội và nhà nước trong lĩnh vực thực hiện pháp luật; thúc đẩy sự phát triển các giao tiếp pháp luật, bảo đảm tính công khai, tính được tiếp cận thông tin về những đổi mới pháp luật, các mục tiêu của những đổi mới đó, các kết quả đạt được trong lĩnh vực thực hiện pháp luật;

- Thúc đẩy, củng cố sự hình thành tinh thần, thái độ tôn trọng Hiến pháp và đạo luật trong xã hội và khắc phục chủ nghĩa hư vô pháp luật, nâng cao trình độ văn hóa pháp luật của công dân, đưa tư tưởng tự nguyện, tự giác thực hiện các nghĩa vụ và tuân thủ pháp luật vào ý thức xã hội;

- Soạn thảo các văn bản dưới luật, các văn bản hướng dẫn thi hành luật, áp dụng các cơ chế bảo đảm việc áp dụng các quy phạm pháp luật hiện hành có hiệu quả;

c) Có những hiểu biết, khả năng, năng lực, kỹ năng văn hóa chung sau đây:

- Nhận thức được một cách sâu sắc ý nghĩa xã hội của nghề nghiệp trong tương lai của mình;
- Thái độ tôn trọng Hiến pháp và các đạo luật;
- Trình độ ý thức pháp luật nghề nghiệp đầy đủ;
- Thái độ, biểu hiện không khoan nhượng với hành vi tham nhũng.

d) Có những hiểu biết, khả năng, năng lực, kỹ năng nghề nghiệp sau đây:

- Trong hoạt động bảo vệ pháp luật: khả năng, năng lực, kỹ năng phát hiện, làm sáng tỏ, đánh giá và ngăn chặn hành vi tham nhũng;
- Trong hoạt động nghiên cứu khoa học: khả năng, năng lực, kỹ năng thực hiện một cách chuyên nghiệp các nghiên cứu khoa học trong lĩnh vực chính sách pháp luật và trong lĩnh vực pháp luật;
- Trong hoạt động giáo dục và đào tạo: khả năng, năng lực, kỹ năng thực hiện có chất lượng, hiệu quả hoạt động giáo dục và đào tạo pháp luật.

### **3. Chương trình môn học chính sách pháp luật**

Chương trình môn học chính sách pháp luật bao gồm 4 phần sau đây:

*Phần I: Những vấn đề chung về chính sách pháp luật.* Phần này làm sáng tỏ những chủ đề: lịch sử nghiên cứu chính sách pháp luật; chính sách pháp luật là một khoa học; hệ tư tưởng pháp luật quốc gia và chính sách pháp luật.

*Phần II:* Những vấn đề lý luận về chính sách pháp luật. Phần này nghiên cứu những chủ đề: khái niệm và các dấu hiệu của chính sách pháp luật; hệ thống chính sách pháp luật; đời sống pháp luật - khách thể của chính sách pháp luật; các mục tiêu, các ưu tiên, các nguyên tắc của chính sách pháp luật Việt Nam; các phương tiện của chính sách pháp luật.

*Phần III:* Các hình thức thực hiện chính sách pháp luật. Phần này luận giải những chủ đề: hình thức học thuyết của thực hiện chính sách pháp luật; chính sách xây dựng pháp luật là một loại chính sách pháp luật và là một hình thức thực hiện chính sách pháp luật; chính sách áp dụng pháp luật; chính sách giải thích pháp luật; chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật.

*Phần IV:* Các loại và các cấp độ của chính sách pháp luật. Phần này tìm hiểu những chủ đề: các loại chính sách pháp luật chuyên ngành và liên ngành; các cấp độ của chính sách pháp luật, chính sách pháp luật của chủ thể khác và những loại chính sách pháp luật khác.

### *CHƯƠNG III*

## **HỆ TƯ TƯỞNG PHÁP LUẬT QUỐC GIA VÀ CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT**

### **I. HỆ TƯ TƯỞNG PHÁP LUẬT QUỐC GIA VÀ CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT**

Trong mọi xã hội, *hệ tư tưởng quốc gia là cơ sở, nền tảng của mọi hệ thống pháp luật, của mọi chính sách pháp luật.*

Hệ tư tưởng có ý nghĩa rất quan trọng trong xã hội. Hoàn toàn đúng đắn khi khẳng định rằng, trong lịch sử phát triển của xã hội loài người, hệ tư tưởng bao giờ cũng đóng vai trò rất quan trọng. Ở mọi thời đại lịch sử và trong mọi nền văn minh, hệ tư tưởng quyết định phần lớn mọi quá trình diễn ra trong xã hội, xác định trước chính sách của nhà nước, hành vi của quần chúng, của các nhóm xã hội và của mọi cá nhân cụ thể trong những tình huống khác nhau, ở mức độ như nhau cả trong các giai đoạn của các cuộc cách mạng và của những biến đổi xã hội cơ bản, lẫn trong thời kỳ phát triển ổn định và không có xung đột lớn trong xã hội. Việc đánh giá thấp vai trò và vị trí của hệ tư tưởng trong hệ thống các yếu tố tác động đến các quá trình chính trị, kinh tế, xã hội và các quá trình khác, từ các quá trình toàn cầu cho đến các quá trình khu vực, các quá trình quốc gia là biểu hiện hoặc là của sự thiển cận, hoặc là của sự thiếu lương

tâm khoa học. Chính sách đối nội và chính sách đối ngoại của mọi quốc gia, chế độ chính trị, hình thức chính thể và chế độ nhà nước, tính chất của các quan hệ xã hội trong mỗi quốc gia bao giờ cũng chịu sự ảnh hưởng cơ bản của các học thuyết tư tưởng thống trị trong xã hội đó<sup>1</sup>.

Vấn đề về bản chất và nội dung của hệ tư tưởng quốc gia có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với chính sách pháp luật, bởi vì, chính sách pháp luật được thực hiện chính trong phạm vi của hệ tư tưởng đó, dựa trên hệ tư tưởng đó và cụ thể hóa hệ tư tưởng đó. Do đó, cần phải khẳng định rằng, hệ tư tưởng quốc gia và chính sách pháp luật có mối liên hệ chặt chẽ với nhau và việc nghiên cứu chính sách pháp luật không thể thiếu được những hiểu biết về hệ tư tưởng quốc gia.

Nghiên cứu lịch sử phát triển các tư tưởng cho thấy, trong mọi xã hội có một số lượng nhất định các hệ thống giá trị hoặc các hệ thống tư tưởng, các hệ thống ý thức hệ khác nhau là hoàn toàn hiển nhiên. Các hệ thống đó có thể ở trong trạng thái đấu tranh cạnh tranh rất căng thẳng và không thể hòa hoãn với nhau, có thể cùng tồn tại, nhưng về mặt thực tế, không tương giao, không tương hợp với nhau, mà tìm cách thức tác động lẫn nhau rất lớn, có thể cùng tồn tại trên cơ sở của những thỏa hiệp nhất định. Tính chất xã hội của hệ tư tưởng xã hội thể hiện ở chỗ, nó bao giờ cũng phản ánh các giá trị, các lợi ích của các nhóm và các tầng lớp xã hội nhất định. Do vậy, không phải ngẫu nhiên mà các nhà sáng lập chủ nghĩa Mác viết một cách đầy đủ, cụ thể về tính giai cấp của hệ tư tưởng.

---

1. V.P. Sal'nokov, S.V. Stepashin, N.I. Habibullina: *Hệ tư tưởng quốc gia*, Mátxcova, 2001, tr.3-4 (bản tiếng Nga).

Điều này thể hiện ở chỗ, các quan điểm, các quan niệm, các giá trị, các đánh giá, các quy phạm, v.v. chưa đựng trong hệ tư tưởng, tất yếu, phù hợp với các nhu cầu và các lợi ích của các giai cấp nhất định.

Tất nhiên, tất cả các hệ tư tưởng của một xã hội hoặc của một quốc gia nhất định được đặc trưng bởi tính tương đồng của những giá trị mang tính bản chất sâu sắc nhất, vốn có của xã hội đó; đó là một loại thỏa hiệp của tất cả các nhóm xã hội.

Tất cả các hệ thống tư tưởng, cho dù có những khác biệt cơ bản, đều vận động trong lĩnh vực giá trị tư tưởng thống nhất của xã hội đó, được nhà nước ủng hộ và được thể chế hóa. Thực tiễn cho thấy, những người bảo thủ và những người đảng viên công đảng, những người đảng viên Đảng Cộng hòa và những người đảng viên Đảng Dân chủ, những người đảng viên Đảng Dân chủ - Xã hội và những người đảng viên Đảng Kitô giáo - tất cả họ, theo cách của mình, đều chấp nhận các giá trị và các mục tiêu nền tảng đặc trưng cho xã hội đó và cho nhà nước trong xã hội đó<sup>1</sup>. Sự khác nhau trong các cương lĩnh của các đảng phái chính trị hợp pháp và của các phong trào chính trị xã hội phần lớn được thể hiện trong chiến thuật và trong một số sắc thái của mục tiêu kinh tế - xã hội. Ở đây, nhà nước không điều chỉnh chi tiết các sắc thái nào đó trong các quan hệ giữa các đảng phái và bên trong các đảng phái, bởi vì, sự hiện có các giá trị và tư tưởng được các đảng phái đó công nhận tự bản thân nó đã điều chỉnh hoạt động chính trị của các đảng phái đó.

---

1. A.I. Aleksandrov: *Chính sách hình sự và tố tụng hình sự của Nhà nước Nga: Lịch sử, hiện tại, viễn cảnh, vấn đề*, Nxb. Đại học Tổng hợp quốc gia Xanh Pêtecuba, 2003, tr.21 (bản tiếng Nga).

Trong điều kiện xã hội phát triển ổn định nhà nước không gặp khó khăn khi tuyên bố và khẳng định tầm quan trọng của hệ tư tưởng, bởi vì, đối với phần lớn dân cư hệ tư tưởng đó hoàn toàn là cái gì đó thông thường, tự mình là tất nhiên. Giá trị của cuộc sống con người, sự bình yên xã hội, các điều kiện sống xứng đáng của con người, khả năng bảo đảm tương lai cho trẻ em, lòng tự hào về Tổ quốc, v.v., tất cả những điều đó không có bất kỳ đảng phái chính trị nào, phong trào chính trị - xã hội nào, tổ chức xã hội nào tranh cãi và đều thừa nhận là những giá trị chung của xã hội. Do đó, cần hiểu rằng, hệ tư tưởng của quốc gia thống nhất, tích hợp, liên kết tất cả các đảng phái chính trị, các phong trào chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội và biến các đảng phái, các phong trào, các tổ chức đó thành các yếu tố của một hệ thống thống nhất, làm cho chúng không đối lập và đấu tranh với nhau mà là ảnh hưởng lẫn nhau và tìm kiếm sự hợp tác, đồng thuận, xác lập các quy tắc trò chơi, cũng như bác bỏ các khẩu hiệu và hành động cực đoan không thể chấp nhận được<sup>1</sup>.

Do đó, hoàn toàn đúng khi kết luận rằng, chủ thể của hệ tư tưởng quốc gia là toàn thể dân cư của quốc gia, những người đại diện của tất cả các nhóm xã hội, các tầng lớp, các giai cấp, v.v. hiện có trong quốc gia. Hệ tư tưởng quốc gia là cộng đồng tư tưởng chung thống nhất, phản ánh các lợi ích của quốc gia.

Những người đại diện thể hiện hệ tư tưởng quốc gia là các thiết chế nhà nước, các cơ quan quyền lực nhà nước, những người lãnh đạo quốc gia.

---

1. A.I. Aleksandrov: *Chính sách hình sự và tố tụng hình sự của Nhà nước Nga: Lịch sử, hiện tại, viễn cảnh, vấn đề*, Sđd, tr.22 (bản tiếng Nga).

Vấn đề còn tranh luận là vấn đề các đảng chính trị có khả năng thể hiện với tư cách đó hay không? Bởi vì, mọi đảng phái chính trị chỉ phản ánh các lợi ích của các nhóm và các tầng lớp xã hội nhất định, và như tên gọi “đảng phái”, nó chỉ có khả năng đại diện cho lợi ích của một bộ phận xã hội có ý nghĩa lớn hơn hoặc ít hơn. Nhưng khi nắm quyền lực, về mặt thực tế, đảng cầm quyền trong xã hội dân chủ bao giờ cũng buộc phải xây dựng và thực thi chính sách phù hợp với các lợi ích của toàn xã hội hoặc của phần lớn xã hội và tương hợp với các nhu cầu, các lợi ích và các mục tiêu nền tảng của xã hội. Nếu như chính sách của đảng cầm quyền chỉ phản ánh các lợi ích nhóm cục bộ và khép kín trong các lợi ích đó thì chính sách đó có khả năng làm mất đi cơ sở xã hội và sự ủng hộ từ phía dân cư đối với đảng cầm quyền. Nghiên cứu thực tiễn chính trị cho thấy, trong trường hợp như vậy, đảng cầm quyền thường phải điều chỉnh chính sách, điều chỉnh các khẩu hiệu và các nhiệm vụ thực tiễn làm sao để chính sách của đảng cầm quyền phản ánh được các lợi ích của toàn xã hội hoặc của phần lớn xã hội.

Do đó, có thể kết luận rằng, trong nhà nước dân chủ, đảng chính trị cầm quyền ở mức độ nhiều hoặc ít, nhưng bao giờ cũng là người đại diện hệ tư tưởng quốc gia và buộc phải như vậy, bởi do chính logic của việc thực hiện quyền lực chính trị quy định.

Trong nhà nước pháp quyền dân chủ, hệ tư tưởng quốc gia thể hiện tập trung trong *hệ tư tưởng “pháp luật quốc gia”* - hệ tư tưởng dựa trên các giá trị nền tảng chung của xã hội loài người. Do đó, có thể nói *hệ tư tưởng pháp luật quốc gia là hệ tư tưởng quốc gia*.

Ngoài thuật ngữ “hệ tư tưởng quốc gia” trong khoa học còn sử dụng thuật ngữ “hệ tư tưởng chính trị”.

Hiện nay có những quan điểm khác nhau về thời điểm ra đời của hệ tư tưởng chính trị. Một số nhà nghiên cứu cho rằng, sự xuất hiện của hệ tư tưởng chính trị chỉ diễn ra vào nửa đầu thế kỷ XIX, vào thời gian xuất hiện các đảng phái chính trị. Khi cuộc đấu tranh giữa các đảng phái chính trị diễn ra, các đảng phái chính trị mới thực hiện và hoàn thiện các kỹ năng, kỹ thuật tác động đến cử tri, các phương pháp và biện pháp ảnh hưởng đến ý thức quần chúng được áp dụng rộng rãi<sup>1</sup>.

Tuy nhiên, có thể nhận thấy rằng quan điểm này không hợp lý, bởi vì, đầu thế kỷ XIX là giai đoạn hình thành nên các đảng chính trị kiểu hiện đại với tư cách là các chủ thể của chính trị và chỉ là một loại chủ thể của hệ tư tưởng với các kiểu hệ tư tưởng và thế giới quan nhất định đặc trưng cho chúng mà thôi.

Cần phân biệt thời điểm ra đời của hệ tư tưởng chính trị với sự ra đời của các đảng phái chính trị kiểu hiện đại.

Hệ tư tưởng chính trị với tư cách một hiện tượng của đời sống chính trị xuất hiện sớm hơn rất nhiều so với các đảng phái chính trị hiện đại. Nó xuất hiện cùng với sự xuất hiện của chính nhà nước và các thành tố của hệ tư tưởng vốn có của nhà nước. Nếu như nhận thức về hệ tư tưởng là hệ thống các giá trị tạo thành cơ sở, nền tảng của hành vi chính trị, thì ngay cả sự xuất hiện của chính trị và hoạt động chính trị với tư cách như vậy cũng đòi hỏi phải có tính động cơ hóa và sự lập luận cho hoạt động này hay hoạt động khác. Do đó, chính sự kiện nhà nước xuất hiện với tư cách là điều kiện và hình thức tổ chức đời sống

---

1. E. Haywood: *Political ideologies: an introduction.*, London, 1992, tr.2.

chính trị và quyền lực chính trị đòi hỏi phải có cả sự xuất hiện của hoạt động tư tưởng do cả nhà nước lẫn các chủ thể khác của đời sống chính trị thực hiện.

Như vậy, quan điểm quy nguồn gốc của hệ tư tưởng quốc gia về các giai đoạn ban đầu của sự xuất hiện nhà nước mang tính khoa học và lý luận hợp lý hơn. Nghiên cứu lịch sử tư tưởng cho thấy, các nhà triết học cổ đại đã viết rất đầy đủ, chi tiết về vai trò của các tư tưởng trong đời sống nhà nước, về sự cần thiết của việc giáo dục mọi công dân tinh thần trung thành với Tổ quốc, tinh thần hy sinh quên mình. Chẳng hạn, các kiểu tư tưởng quốc gia khác nhau một cách cơ bản ở Aten và xứ Sparta, trong Nhà nước Aten, các đặc điểm cá nhân làm cơ sở cho việc quy định pháp luật là tính tích cực chính trị và văn hóa chính trị của công dân, còn ở xứ Sparta, các đặc điểm cá nhân làm cơ sở cho việc quy định pháp luật là các phẩm chất quân sự sâu sắc<sup>1</sup>.

Do vậy, có thể kết luận rằng, chính hệ tư tưởng quốc gia là một loại hệ tư tưởng chính trị đầu tiên về mặt lịch sử - hệ tư tưởng xuất hiện từ thời điểm xuất hiện đời sống chính trị, quyền lực chính trị và nhà nước với tư cách là điều kiện không thể thiếu của chúng.

Các chủ thể khác của chính trị, của chính sách và của các hệ tư tưởng tương ứng với các chủ thể đó xuất hiện muộn hơn, theo mức độ của sự già tăng phân hóa xã hội và của việc những người đại diện của các nhóm xã hội khác nhau nhận thức được sự phân hóa đó, của sự xuất hiện tự ý thức xã hội (hoặc có thể

---

1. Xem: A.I. Aleksandrov: *Chính sách hình sự và tố tụng hình sự của Nhà nước Nga: Lịch sử, hiện tại, viễn cảnh, vấn đề*, Sđd, tr.23-24 (bản tiếng Nga).

là tự ý thức giai cấp) và của sự hình thành các hệ tư tưởng và giá trị nhất định phù hợp với các lợi ích của chúng. Với tư cách là hạt nhân, trung tâm của hệ thống chính trị trong mọi xã hội, nhà nước là chủ thể quan trọng nhất của chính sách, trong đó có chính sách pháp luật và hệ tư tưởng của nó đóng vai trò, vị trí lớn hơn so với các tư tưởng của tất cả các chủ thể khác: các đảng chính trị, các phong trào xã hội, các tổ chức xã hội và các tổ chức khác, v.v..

Cần lưu ý rằng, có rất nhiều thuật ngữ được những người nghiên cứu khác nhau sử dụng để xác định hiện tượng đó. Những thuật ngữ thường được sử dụng nhiều nhất trong các thuật ngữ đó là: hệ tư tưởng quốc gia (nhà nước), hệ tư tưởng xã hội chung, hệ tư tưởng dân tộc (quốc gia), hệ tư tưởng quốc gia - dân tộc, tư tưởng dân tộc, tư tưởng dân tộc chung, tư tưởng quốc gia - dân tộc và các thuật ngữ khác. Thông thường, các thuật ngữ đó được sử dụng tương đồng, bởi vì, nếu như không có sự thống nhất hoàn toàn thì cũng có sự gần gũi, tương đồng giữa nhiều thuật ngữ trong số các thuật ngữ đó. Tất cả các thuật ngữ đó, như xuất phát từ nội dung ngữ nghĩa của các thuật ngữ nói ở trên, đều phản ánh các hệ tư tưởng nào đó vốn có trong cộng đồng chính trị - lãnh thổ hình thành nên nhà nước nào đó hoặc ít nhất vốn có của tộc người nào đó trong nhà nước đó.

Các thuật ngữ đó được hợp thành hai khối: khối thứ nhất tạo thành thuật ngữ thống nhất “hệ tư tưởng”, khối thứ hai tạo thành thuật ngữ “tư tưởng” với những định nghĩa khác nhau, đôi khi trùng nhau. Về mặt thực tế, cần thừa nhận sự tồn tại của cả các hệ tư tưởng, lẫn các tư tưởng trong các thời kỳ lịch sử khác nhau và ở các quốc gia khác nhau.

Việc khẳng định sự tồn tại của một hệ tư tưởng theo đúng nghĩa của nó dưới một dạng nào đó hoặc việc bác bỏ sự tồn tại của một hệ tư tưởng nào đó là rất phức tạp và điều đó được giải thích bởi mức độ cấu thành chưa đầy đủ của nó. Hệ tư tưởng có thể tồn tại ở những mặt văn hóa chính trị khác nhau, có thể là vô hình hoặc có cấu trúc rõ ràng, mang tính quy phạm khác nhau - từ tính động cơ đạo đức sâu sắc đến sự bắt buộc của nhà nước. Nhưng hoàn toàn không thể nghi ngờ rằng, mọi quốc gia thông qua các chế định của mình để phát triển các giá trị hoặc các hệ thống giá trị nhất định với tư cách là điều kiện tồn tại của nó và là công cụ tác động đến các công dân của mình. Không thể xây dựng được một nhà nước mạnh nếu thiếu việc giáo dục công dân tinh thần yêu nước, cảm giác thấy được ý nghĩa hoạt động của từng con người cụ thể trong đời sống đất nước, trách nhiệm cùng tham gia giải quyết những vấn đề của dân tộc mình, và các nhiệm vụ đó cũng là chức năng của hệ tư tưởng.

T. Parsons - một trong những người sáng lập ra lý thuyết hành vi và trường phái cấu trúc - chức năng trong xã hội học, coi hành vi con người là tổng thể các hệ thống xã hội, văn hóa, cá nhân và cơ thể. Tác giả cho rằng, hệ thống xã hội là tổng cộng các vai trò cá nhân hình thành nên một kiểu tính tập thể nhất định được điều chỉnh bằng các quy phạm và các giá trị tương ứng. Hệ thống văn hóa là các mô hình giá trị của các khách thể được biểu hiện thông qua các biểu tượng và các dấu hiệu. Nhưng cả hệ thống xã hội lẫn hệ thống văn hóa, suy cho cùng, đều được quy định bởi các giá trị của xã hội đó. Các giá trị tiên nghiệm là cơ sở, nền tảng của sự vận động của mọi cơ thể xã hội, xác định tính chất và các định hướng phát triển của

nó. Do đó, các giá trị của mọi quốc gia, trong đó có các giá trị được quốc gia đó phát triển có ý thức, nếu như theo lôgic của T. Parsons, dưới hình thức hệ tư tưởng quốc gia phần lớn xác định các quá trình chính trị - xã hội, văn hóa - xã hội, kinh tế - xã hội và các quá trình khác diễn ra trong quốc gia đó.

Hệ tư tưởng quốc gia hoặc hệ tư tưởng xã hội chung là mô hình được tổ chức cao nhất hoặc một loại quan điểm xuất phát từ nhà nước và là sự lựa chọn cấp bách và nhất quán các tư tưởng quan trọng nhất bằng các lực lượng và các phương tiện của nhà nước. Hệ tư tưởng quốc gia tồn tại dưới dạng một hệ thống toàn vẹn, được thiết lập một cách có lôgic và có thứ bậc. Chỉ trong trường hợp khi nhà nước chấp nhận một cách có ý thức hoạt động tư tưởng của mình, làm cho hoạt động đó có vai trò đáng kể trong nhiều chức năng khác, bằng tất cả các kênh giao tiếp và các hình thức tương tác chính trị với quần chúng, tạo ra và phổ biến mô hình tư tưởng nền tảng nào đó, thì lúc đó với mức độ xác định đầy đủ có thể ghi nhận sự tồn tại của hệ tư tưởng đó. Đặc biệt điều đó đặc trưng cho các hình thức nhà nước độc tài và độc đoán, nơi mà hệ tư tưởng quốc gia rất nghiêm khắc, giáo điều và được tán dương, không dung thứ với các hệ tư tưởng khác, nơi mà việc có quan điểm khác ở mọi mức độ và hình thức đều bị đánh giá là có thái độ chống đối nhà nước và giới lãnh đạo và bị trừng trị nghiêm khắc. Chính kiểu hệ thống tư tưởng chính thức đó, thông thường, được coi là hệ tư tưởng quốc gia nói chung, là hình thức thuần khiết và thống nhất của nó.

Chẳng hạn, theo A.P. Butenko, hệ tư tưởng quốc gia là hệ thống các quan điểm và các tư tưởng do chính quyền công bố chính thức đối với quốc gia đó; hệ tư tưởng đó thâm nhập vào

tất cả các mặt của đời sống xã hội và đời sống cá nhân và vai trò của nó được khẳng định bằng quyền uy của nhà nước, trong đó có các cơ quan cưỡng chế của nó<sup>1</sup>.

Định nghĩa nêu trên mới chỉ phản ánh hệ tư tưởng của nhà nước độc tài. Đồng thời, hệ tư tưởng xuất phát từ nhà nước không phải bao giờ cũng tàn khốc, độc tài và đàn áp. Tất cả các nhà nước dân chủ đều có và phát triển một cách hướng đích hệ tư tưởng với tư cách là một hệ thống giá trị chính thể đầy đủ. Nhưng điều đó không có nghĩa rằng, nhà nước đó mong muốn có được sự độc quyền trong lĩnh vực tư tưởng, không chấp nhận và đàn áp đối với các hệ tư tưởng khác tồn tại trong xã hội và những người mang các hệ tư tưởng đó. Trong các nhà nước dân chủ, sự đa dạng, đa nguyên về tư tưởng, quan điểm, chính kiến, hệ thống nhiều đảng phái, tự do ý kiến, v.v. được hiến định và tồn tại trên thực tế. Nhưng ở đây nhà nước thể hiện là chủ thể chính trị bình đẳng dẫn dắt cuộc đấu tranh cạnh tranh chân chính với các chủ thể khác của đời sống chính trị về ý thức xã hội của dân cư mình và mong muốn thuyết phục về sự đúng đắn của mình, về sự phù hợp của các tư tưởng của mình với các nhu cầu và các lợi ích khách quan của công dân. Ở đây, hệ tư tưởng của các nhà nước dân chủ (hệ tư tưởng pháp luật quốc gia) định hướng để xã hội linh hoạt được các giá trị nền tảng của nhà nước pháp quyền: sự công nhận, tôn trọng, bảo đảm các quyền và tự do của con người và của công dân, sự thượng tôn hiến pháp và pháp luật, sự tuân thủ pháp luật, tình yêu đối với Tổ quốc, v.v..

---

1. Nhiều tác giả: *Chính trị học trong các câu hỏi và câu trả lời*, Mátxcova, 1994, tr.165 (bản tiếng Nga).

Do đó, định nghĩa thành công nhất về hệ tư tưởng quốc gia là định nghĩa do T.P. Korzhihina và A.S. Senina đưa ra, theo đó: *hệ tư tưởng quốc gia là tổng thể các tư tưởng mà với sự hỗ trợ của chúng chế độ chính trị đang tồn tại luận chứng quyền của mình về quyền lực và chế độ chính trị tuân thủ chúng trong hoạt động hàng ngày của mình. Mục tiêu của hệ tư tưởng quốc gia là sự luận chứng về quyền lực, về các phương pháp để đạt được quyền lực, về việc nâng cao uy tín của quyền lực đối với các công dân của mình và cộng đồng quốc tế<sup>1</sup>.*

Tư tưởng quốc gia (hoặc tư tưởng dân tộc) là tổng thể các định hướng giá trị được thừa nhận chung mang tính chính thể và tính hệ thống ít hơn, khắc họa đường chu vi lớn hơn và được nhà nước ủng hộ. Tư tưởng quốc gia có thể được thể hiện dưới các thể loại khác nhau - từ các bản hiến pháp quốc gia và các khái luận khoa học cho đến các khẩu hiệu và các thành ngữ chính trị ngắn gọn. Tuy nhiên, trong cấu thành của tư tưởng quốc gia luôn bao gồm hai yếu tố: một công thức thế giới quan nào đó và vị trí xác định tư tưởng và số phận tồn tại của một dân tộc trong công thức đó<sup>2</sup>. Như nói ở trên, ở đây tư tưởng quốc gia không có tính hệ thống nghiêm ngặt và không có tính thứ bậc, không có sự phục tùng và tính quyết định lẫn nhau của các yếu tố. Nói đúng hơn, đó là tổng thể hoặc là sự lựa chọn các định hướng giá trị tối ưu và mong muốn nhất đối với công dân của quốc gia đó.

---

1. T.P. Korzhihina, A.S. Senina: *Lịch sử Nhà nước Nga*, Mátxcova, 1995, tr.122 (bản tiếng Nga).

2. V.N. Katasonov: *Tư tưởng quốc gia - dân tộc Nga//Mátxcova*, số 5/1997, tr.4 (bản tiếng Nga).

Chính sự hiện có và liên tục phát triển qua từng thế kỷ tiếp theo của tư tưởng quốc gia (dân tộc) là điều kiện bảo đảm sự tồn tại của dân tộc với tư cách là chủ thể độc lập của quá trình lịch sử và của quốc gia, của dân tộc đó. Tư tưởng quốc gia là trung tâm tư tưởng của sự thống nhất dân tộc, liên kết tất cả dân cư sống trong một không gian nhất định. Việc thiếu vắng hoặc việc làm suy yếu tư tưởng đó có thể dẫn đến sự sụp đổ của không gian có giá trị thống nhất, biến nhà nước thành tổng thể vô hình các cá nhân và các nhóm xã hội có mối liên hệ yếu với nhau, thành cái được gọi là vật liệu dân tộc học được hòa tan một cách tiền định trong các cấu thành dân tộc khác.

Một trong những vấn đề then chốt Việt Nam hiện nay là phòng ngừa sự suy yếu của Nhà nước Việt Nam. Việc phòng ngừa đó được thực hiện không chỉ bằng các biện pháp hành chính quốc gia mang tính truyền thống hoặc các biện pháp tài chính. Tuy nhiên, các biện pháp hiện nay vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu đề ra cần phục sinh và phát triển tư tưởng Việt Nam, hình thành nền nền tảng của sự đoàn kết, đồng thuận dân tộc với tư cách là học thuyết quốc gia bao gồm các quan điểm về các mục tiêu, quan điểm và nhiệm vụ phát triển xã hội, phát triển nhà nước, tính chất của chế độ chính trị, tính định hướng và các phương pháp phát triển chế độ được phần lớn Nhân dân Việt Nam công nhận. Khi nói về tư tưởng quốc gia, cần lưu ý rằng, ở đây nhà nước và các cơ quan nhà nước ở chừng mực ít hơn rất nhiều có được sự lựa chọn và tuyên truyền có ý thức về tư tưởng quốc gia, bởi vì, tư tưởng quốc gia tồn tại cho chính mình với tư cách là kết quả của sự tự ý thức xã hội và sự tự tổ chức của xã hội. Ngay cả có trường hợp ngược lại, tư tưởng quốc gia tồn tại một cách khách quan không phù

hợp (có khi mâu thuẫn trực tiếp) với ý chí lãnh đạo của nhà nước và hoạt động thực tiễn của các cơ quan nhà nước. Trong lịch sử có không ít nhà lãnh đạo chính trị ở một số quốc gia, do những nguyên nhân khác nhau, đã tiến hành chính sách mâu thuẫn với cả các lợi ích khách quan của quốc gia đó lẫn với tư tưởng quốc gia và điều đó dẫn đến cuộc khủng hoảng chính trị sâu sắc bên trong quốc gia, trong không ít trường hợp dẫn đến sự sụp đổ của nhà nước.

Khác với thuật ngữ “hệ tư tưởng”, phạm trù “tư tưởng quốc gia” không bị tranh cãi về mặt thực tế mà được phần lớn các nhà nghiên cứu công nhận *tính hợp pháp* và *sự cần thiết tồn tại* của nó. Nội dung cụ thể của phạm trù này được các nhà khoa học khác nhau giải thích khác nhau, cụ thể: tư tưởng quốc gia là sự thể hiện các lợi ích chung, sâu sắc nhất (L.I. Balkin), là quan điểm được thừa nhận chung thể hiện đường chung vi nào đó về các giá trị nền tảng nào đó (A.kiva), là sự nhận thức của mọi người về các lợi ích dân tộc và các mục tiêu xã hội (G.V. Osipov), là quan điểm triết học - lịch sử rộng lớn giải thích mang tính tư tưởng về sự tồn tại của dân tộc (V.N. Kotasonov) v.v.. Tuy có những điểm khác biệt trong các giải thích nói trên, nhưng tất cả những người nghiên cứu đều thống nhất cho rằng, tư tưởng quốc gia chứa đựng các quan niệm về các lợi ích, các giá trị, các mục tiêu của sự phát triển xã hội, mức độ hòa hợp của các lợi ích, các giá trị, các mục tiêu đó được quy định bởi các yếu tố văn hóa xã hội. Hơn nữa, tư tưởng quốc gia bao giờ cũng phản ánh các thành tựu xã hội có giá trị lịch sử trong quá trình phát triển của quốc gia đó.

Một số nhà nghiên cứu cho rằng, tư tưởng quốc gia bao giờ cũng có tính chất tôn giáo. Chẳng hạn, V.N. Katasonov

khẳng định rằng, sơ đồ thế giới quan của tư tưởng quốc gia bao giờ cũng thể hiện các quan niệm siêu hợp lý được dân tộc lĩnh hội trong toàn bộ lịch sử của mình về các quy luật thế giới và về tư tưởng của cái đang tồn tại, sự khẳng định cái cần thiết và tình yêu đối với tư tưởng đó, sự ảo thuật hóa tất cả các quan niệm cao nhất về sự tồn tại của công bằng và thần thánh. Sự tồn tại của dân tộc bắt đầu được xem xét từ quan điểm của trật tự thế giới và vũ trụ. Tư tưởng quốc gia bao giờ cũng gắn liền với kinh nghiệm tôn giáo của nhân dân và với việc tự quyết định mang tính nền tảng của nó trong lĩnh vực đó<sup>1</sup>.

Hoàn toàn không có nghi ngờ rằng, các hệ tư tưởng quốc gia và các nhà nước trong quá khứ có đặc điểm đặc trưng là mang tính chất tôn giáo, bởi vì, khi luận chứng vai trò và các chức năng của mình quyền lực thế tục dựa vào uy quyền của giáo hội và xuất phát từ động cơ tôn giáo. Nhưng ở giai đoạn phát triển hiện nay, trừ một số quốc gia phương Đông, hệ tư tưởng không còn dựa vào các giá trị tôn giáo mà dựa vào các giá trị tốt đẹp chung của xã hội loài người, được thừa nhận chung đối với các giáo điều của các tôn giáo cụ thể. Hơn nữa, trên thế giới hiện nay, về mặt thực tế, không còn tồn tại các quốc gia độc quyền một tôn giáo, nơi mà dân cư ở đó chỉ theo một tôn giáo duy nhất nào đó.

Tư tưởng quốc gia không phải là bộ phận tinh thần thuần túy, bởi vì, chính sách đối nội và đối ngoại của nhà nước: các ưu tiên của chính sách đối nội và đối ngoại, tính chất và các định hướng của hoạt động bên trong đất nước và trên trường

---

1. V.N. Katasonov: *Tư tưởng quốc gia - dân tộc Nga//Mátxcova, Tlđd, tr.26*  
(bản tiếng Nga).

quốc tế, tức là sự phát triển của chính nhà nước, được hoạch định và thực hiện dựa trên và phù hợp với tư tưởng quốc gia và các nguyên tắc của nó. Tư tưởng quốc gia là một sức mạnh hiện thực, bởi vì, tư tưởng quốc gia được thể hiện và phát triển trong hoạt động thực tiễn của các thể chế nhà nước và trong chính sách của nhà nước.

Trong sách báo nước ngoài, tư tưởng quốc gia, thông thường, được coi là một phương tiện được sử dụng để khắc phục các cuộc khủng hoảng của xã hội hiện đại, bởi vì, tuy có sự đa dạng khi đưa ra các định nghĩa về nó, nhưng về mặt thực tế, tất cả những người nghiên cứu đều khẳng định rằng, tư tưởng quốc gia cần phải chứa đựng các mục tiêu và các lợi ích quốc gia - dân tộc được tất cả mọi người nhận thức được. Một đất nước có thể vượt ra khỏi cuộc khủng hoảng chính trị, xã hội, kinh tế, tinh thần nghiêm trọng mà đất nước đó lâm vào chỉ khi tất cả các lực lượng chính trị, xã hội và toàn thể nhân dân ý thức được một cách sâu sắc các lợi ích dân tộc - quốc gia với tư cách là các giá trị cao nhất của xã hội và có được sự đồng thuận, đoàn kết dân tộc dựa trên các giá trị đó. Thiết nghĩ rằng, việc lựa chọn con đường phát triển tối ưu của dân tộc Việt Nam cần phải dựa vào tư tưởng quốc gia của Việt Nam. Tư tưởng đó đã được Đảng Cộng sản Việt Nam chỉ rõ trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) và được các thành tựu của công cuộc đổi mới đất nước khẳng định trên thực tế. Tư tưởng đó được thể chế hóa trong các bản Hiến pháp của Việt Nam (các bản Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992, 2013).

Cần khẳng định rằng, tuy đang được tranh luận, nhưng phạm trù “hệ tư tưởng quốc gia” có quyền tồn tại là đang tồn

tại trên thực tế. Hơn nữa, là dấu hiệu tất yếu của nhà nước, hệ tư tưởng quốc gia bao giờ cũng đòi hỏi phải có các tư tưởng nào đó luận chứng về các giá trị và các mục tiêu nền tảng của xã hội, chứng minh về tính phù hợp của các lợi ích mang tính bản chất sâu sắc nhất của xã hội và của cá nhân. Hệ tư tưởng quốc gia có thể tồn tại dưới những hình thức khác nhau, có thể là hữu hình, có cấu trúc nhất định hoặc là vô hình, nhất quán hoặc mâu thuẫn... Tính đa dạng về các phương diện và hình thức thể hiện đó nói lên tính phức tạp trong việc làm sáng tỏ hệ tư tưởng và cả tính nghi ngờ về sự tồn tại của nó. Nhưng hệ tư tưởng là thuộc tính tất yếu của mọi nhà nước.

Ở nước ta, Điều 4 Hiến pháp năm 2013 chỉ rõ: Đảng Cộng sản Việt Nam - Đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, lấy chủ nghĩa Mác - Lê-nin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Quy định này của Hiến pháp có ý nghĩa nguyên tắc, mang tính quyết định đối với việc xây dựng hệ tư tưởng quốc gia Việt Nam.

Hệ tư tưởng pháp luật Việt Nam được thể hiện thông qua các bản Hiến pháp của Việt Nam, đặc biệt được thể hiện rõ trong Hiến pháp năm 2013. Hệ tư tưởng đó bao gồm những tư tưởng sau đây: tư tưởng về chủ quyền nhân dân, tư tưởng về quyền con người và quyền công dân, tư tưởng về nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, tư tưởng về dân chủ, tư tưởng về công bằng, tư tưởng về văn minh, tư tưởng về nhân đạo, tư tưởng về tự do, tư tưởng về chính quyền địa phương và các tư tưởng khác.

Hệ tư tưởng nói trên là nền tảng tư tưởng đối với việc nhận thức, xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật ở nước ta.

## II. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT - CÁI KẾT NỐI PHÁP LUẬT VỚI ĐẠO ĐỨC VÀ CÔNG BẰNG

Nghiên cứu lịch sử hình thành và phát triển của đạo đức và pháp luật cho thấy, hai hiện tượng, hai phạm trù đó luôn luôn song hành, có lúc hòa hợp, có lúc không hòa hợp ở những giai đoạn phát triển nhất định của xã hội. Nghiên cứu chính sách pháp luật trong giai đoạn hiện nay đòi hỏi phải giải quyết mối quan hệ giữa đạo đức và pháp luật. Sự hòa hợp, sự đồng thuận giữa đạo đức và pháp luật vừa là yếu tố, vừa là kết quả hình thành nên ý thức pháp luật của cá nhân và của xã hội. *Chính sách pháp luật phải mang tính đạo đức sâu sắc, đồng thời phải công bằng.* Điều đó được thể hiện rõ ràng nhất trong ý thức pháp luật của cá nhân và của xã hội. Do vậy, ở đây phân tích ý thức pháp luật với tư cách là cái hòa hợp, đồng thuận giữa đạo đức và pháp luật.

Ý thức pháp luật của con người gắn liền tất yếu với đạo đức. Đặc điểm đặc trưng của đạo đức thể hiện ở chỗ, nó thể hiện quan điểm bên trong của con người, quan niệm của người đó về cái gì là cái thiện và về cái gì là điều ác, bốn phận và lương tâm trong hành vi, trong các mối quan hệ lẫn nhau và trong công việc của con người.

Các hiện tượng đạo đức có hai yếu tố: (i) yếu tố cá nhân (sự tự do bên trong của cá nhân và sự động cơ hóa các quy tắc của hành vi đạo đức và sự đánh giá đạo đức); (ii) yếu tố khách quan, bên ngoài cá nhân (các quan điểm, giá trị, hình thức và

quy phạm về quan hệ của con người đã được hình thành trong nền văn hóa, trong nhóm xã hội, trong cộng đồng xã hội đó).

Các quy phạm đạo đức thể hiện với tư cách là cái điều chỉnh hành vi của con người. Cùng với các quy phạm đạo đức, còn có cái khác quan trọng hơn điều chỉnh hành vi của con người là pháp luật. Trong điều kiện văn minh, pháp luật là mắt xích hạt nhân của tổng thể các điều chỉnh hành vi của con người trong xã hội có sự tương tác phức tạp lẫn nhau với các điều chỉnh xã hội khác. Pháp luật và đạo đức là hai cái điều chỉnh xã hội có mối liên hệ, tác động lẫn nhau, nhưng cũng độc lập với nhau. Mỗi cái điều chỉnh trong hai cái điều chỉnh đó có sự tồn tại riêng của mình, có giá trị riêng của mình.

Khi phân tích khoa học về mối quan hệ của pháp luật và đạo đức đòi hỏi phải làm sáng tỏ một đặc điểm mang tính bản chất của pháp luật là công bằng. Điều đó là điều kiện cho việc đòi hỏi rằng, *chính sách pháp luật phải công bằng*.

Pháp luật có thể được xem xét với tư cách là mức tối thiểu của đạo đức lẫn với tư cách là công bằng hình thức. Pháp luật, đạo đức và công bằng không tồn tại biệt lập với nhau về thời gian và không gian, mà có sự tương tác, thâm nhập lẫn nhau. Trong hiện thực, pháp luật và đạo đức đồng thời cùng tồn tại trong các quan hệ pháp luật, cũng như trong hình thức biểu hiện cao nhất của chúng là công bằng. Công bằng không chỉ là phạm trù đạo đức, triết học mà còn là khái niệm pháp luật ghi nhận các quan hệ xã hội nhất định, các quy tắc hành vi, các hành vi và hành động của con người phù hợp với các quan hệ đó. Công bằng được thể hiện cụ thể trong các quy phạm pháp luật, cũng như trong các hành vi của những người áp dụng các quy phạm đó.

Pháp luật và đạo đức có mối liên hệ bên ngoài và mối liên hệ đó được thể hiện cả trong mối tương quan của pháp luật và công bằng.

Để nhận thức được mối liên hệ bên ngoài và mối tương quan nói trên cần làm sáng tỏ hai hình thức thể hiện của công bằng.

*Hình thức thể hiện thứ nhất* là hình thức mà ở đó pháp luật chỉ tồn tại với tư cách là mức tối thiểu của đạo đức. Nói cách khác, trong trường hợp này sự trùng hợp và sự thống nhất của pháp luật và đạo đức là rất hẹp và bị hạn chế bởi đòi hỏi cưỡng chế ở mức tối thiểu của cái thiện và của việc xác lập trật tự pháp luật không cho phép có sự biểu hiện cực đoan của điều ác. Ngoài sự trùng hợp đó, nếu có sự trùng hợp của pháp luật và đạo đức thì đó là sự trùng hợp ở những mối quan hệ khác nhau, tức là sự khác biệt của các đặc điểm về chất được duy trì. Ở đây không phải nói về cái gì liên kết chúng lại mà nói về cái phân chia chúng - và đó chính là bản chất đặc trưng và tính độc lập của chúng. Ý nghĩa của đạo đức thể hiện ở sự tự do bên trong của nó và sự mong muốn phát triển không bị hạn chế. Pháp luật, khi bao gồm trong mình mức tối thiểu của đạo đức, như trước đây, thể hiện dưới dạng các đạo luật không được đặc trưng bởi mối liên hệ của chúng với đời sống mà được đặc trưng bởi hình thức bắt buộc thực hiện. Nói gọn lại, pháp luật và đạo đức khác nhau trong các phẩm chất đặc trưng của mình.

*Hình thức thể hiện thứ hai* của sự tương quan giữa pháp luật và đạo đức thể hiện ở chỗ chúng đều là sự công bằng với tư cách là sự thống nhất không phải ở một mà ở nhiều quan hệ khác nhau. Nói cách khác, nếu như trong hình thức thể hiện thứ nhất - trong phạm vi của khái niệm pháp luật với tư cách là

mức tối thiểu của đạo đức, tính hạn chế của sự thống nhất của pháp luật và đạo đức được thể hiện trong lĩnh vực hoạt động của chúng, thì trong hình thức thể hiện thứ hai này, tính hạn chế của pháp luật và đạo đức được thể hiện trong phương thức và chất lượng của mối liên hệ mà ở đó chúng được tái sản xuất dưới dạng các yếu tố bên ngoài, ở những quan hệ khác nhau. Ở đây muốn nói rằng, công bằng đóng vai trò là điểm khởi đầu pháp luật trong mối quan hệ đối với người vi phạm pháp luật, và ngược lại, công bằng đóng vai trò là điểm khởi đầu đạo đức trong mối quan hệ đối với người không thực hiện hành vi vi phạm pháp luật. Trong mối tương quan như vậy, công bằng thể hiện dưới dạng tổng thể các yếu tố riêng biệt (yếu tố pháp luật và đạo đức) về bên ngoài trong mối quan hệ với nhau do chúng đề cập các chủ thể khác nhau.

Trên thực tế, từ quan điểm của người tuân thủ pháp luật, công bằng chỉ là sự quan tâm đến phương diện điểm khởi đầu đạo đức của nó - điểm khởi đầu đòi hỏi phải có sự bình đẳng và sự không thiên vị trong việc người tuân thủ pháp luật thực hiện tự do của mình. Công bằng là điểm khởi đầu pháp luật ít được người tuân thủ pháp luật quan tâm. Người vi phạm pháp luật hoàn toàn có sự tiếp nhận khác về sự công bằng và điều đó thể hiện ở chỗ người vi phạm pháp luật quan tâm đến việc điểm khởi đầu pháp luật được thể hiện trong công bằng tác động như thế nào đến người đó dưới dạng hình phạt tù hoặc các hình phạt khác.

Việc phân tích nói trên đem đến cho chúng ta nhận thức về pháp luật với tư cách là sự công bằng trừu tượng, tức là sự công bằng chưa mang trong mình nội dung cụ thể. Ở đây, tính trừu tượng thể hiện ở chỗ, pháp luật chỉ tác động ở "lĩnh vực tối thiểu",

trùng hợp không nhiều với các quy phạm đạo đức, còn ở tất cả “các lĩnh vực” còn lại pháp luật bị trừu tượng hóa, bị tách ra khỏi các quy phạm đạo đức. Do vậy, lĩnh vực tác động cơ bản của đạo đức nằm ở ngoài các giới hạn của pháp luật và của sự bảo vệ bằng pháp luật. Hình thức thứ hai của sự thống nhất được phân tích ở trên cho phép nhận thức pháp luật với tư cách là sự phản ánh mang tính hình thức của công bằng. Công bằng được bàn đến ở đây là công bằng hình thức, tức là tính bình đẳng hình thức của công bằng.

Từ việc phân tích mối liên hệ bên ngoài của pháp luật và đạo đức như trên có thể đưa ra các kết luận quan trọng mang tính nguyên tắc sau đây: sự thống nhất của pháp luật và đạo đức không chỉ tồn tại trong quan niệm mà còn cả trong hiện thực với tư cách là “cái đang tồn tại” trong “lĩnh vực hoạt động tối thiểu của mình”. Đó là tiền đề cần thiết để nhận thức thuộc tính nội dung lớn nhất của pháp luật là công bằng. Pháp luật có thuộc tính là công bằng hình thức và điều đó có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Thuộc tính công bằng hình thức của pháp luật đặt ra vấn đề nghiên cứu về tính công bằng nội dung của pháp luật, nghĩa là, cần nghiên cứu thế giới của pháp luật tự nhiên, thế giới của các giá trị và các định hướng đạo đức.

Việc nhận thức về mức độ nội dung và mức độ sâu sắc nhất của mối tương quan của pháp luật và công bằng đòi hỏi phải làm sáng tỏ mối liên hệ bên trong giữa chúng. Ở mức độ nhận thức này, khi công bằng là bản chất thống nhất thì nó làm biến đổi quan niệm về pháp luật và đạo đức, làm cho pháp luật và đạo đức có các thuộc tính và phẩm chất mới. Ở đây muốn nói đến quy luật chung của cái chính thể và của các bộ phận của nó. Khi công bằng thể hiện trong mối quan hệ với pháp luật và

đạo đức với tư cách là cái chỉnh thể, cái bản chất chung, thì công bằng làm biến đổi pháp luật và đạo đức và chỉ trong mối liên hệ với công bằng, pháp luật và đạo đức mới “thực chất là cái nó có”. Pháp luật tách biệt với “cơ thể sống của mình” - công bằng chỉ là theo tên gọi pháp luật công bằng<sup>1</sup>.

Cơ sở làm biến đổi là gì, các yếu tố của nó là như thế nào? Trả lời câu hỏi đó có ý nghĩa rất quan trọng, bởi vì, khi làm sáng tỏ được các yếu tố đó chúng ta mới có thể nhận thức được các thuộc tính mới mà pháp luật có.

Yếu tố cơ bản là sự biến đổi về chất của một trong những bộ phận cấu thành then chốt của khái niệm pháp luật là bình đẳng. Trong phần trình bày trước đã nói rằng, khái niệm bình đẳng mang tính chất chung và trừu tượng vốn có của nguyên tắc bình đẳng. Pháp luật thể hiện mức độ (phạm vi) tự do giống nhau. Do đó, pháp luật đã giả định có sự không bình đẳng về thực tế, bởi vì, pháp luật là phạm vi giống nhau đối với những người khác nhau. Như vậy, pháp luật phần nào bao gồm trong nó cả sự chưa bình đẳng, sự chưa công bằng.

Trong trường hợp này, không thể không quan tâm đến sự bình đẳng thực tế với tư cách là chỉ số về chất của pháp luật. Pháp luật với tư cách là đạo luật pháp quyền cần phải phù hợp không chỉ với công bằng hình thức mà còn với công bằng thực tế. Ở nghĩa đó, không phải sự công bằng chung mà sự công bằng trong cái cần phải có, trong việc thực hiện cái thiện là nguyên tắc của pháp luật. Hoàn toàn công bằng và đúng không phải là người nào đó ở mức độ như nhau có thể thực hiện hành

---

1. Xem: A.I. Aleksandrov: *Chính sách hình sự và tố tụng hình sự của Nhà nước Nga: Lịch sử, hiện tại, viễn cảnh, vấn đề*, Sđd, tr.41-42 (bản tiếng Nga).

vi vi phạm pháp luật trong mỗi quan hệ đối với mỗi người, mà là người ở mức độ như nhau trong quan hệ đối với mỗi người không muốn và không thể thực hiện hành vi vi phạm pháp luật do các nguyên tắc đạo đức của mình<sup>1</sup>.

Do không phải công bằng hình thức mà là công bằng trong cái cần phải có, trong việc thực hiện cái thiện là nguyên tắc của pháp luật, do vậy, pháp luật tiếp nhận các giá trị đạo đức không phải với tư cách là môi trường bên ngoài mà với tư cách là điều kiện phát triển của mình. Ở nghĩa đó, sự phát triển các nền tảng đạo đức trong xã hội là tiền đề và điều kiện của sự hình thành và phát triển pháp luật, của các thuộc tính và dấu hiệu của nó, do vậy; cần phải khẳng định tầm quan trọng của việc làm sáng tỏ, phát triển cơ sở đạo đức trong xã hội, sự cần thiết của việc giáo dục ở tầm quốc gia các giá trị dân chủ, nhân đạo, đạo đức mang tính hiến định ở nước ta hiện nay.

Phương thức biến pháp luật thành sự công bằng được thực hiện bằng hai mức độ: mức độ cá nhân (công bằng cá nhân) và mức độ xã hội (sự thể hiện lợi ích chung và cái thiện). Mức độ thứ hai của việc biến pháp luật thành công bằng được thể hiện dưới hình thức công bằng cưỡng chế hoặc công bằng bắt buộc. Khi biến công bằng cá nhân từ công bằng chủ quan thành công bằng khách quan được đạo luật pháp quyền bảo vệ, mức độ thứ hai đó trở thành cái quyết định. Tổng hợp các mức độ đó là bản chất chính thể của công bằng, là nội dung của nó.

Cũng cần nói rằng, công bằng có tính chất lịch sử cụ thể, ở đó mỗi tương quan cụ thể của các giai cấp đóng vai trò rất quan

---

1. Xem: A.I. Aleksandrov: *Chính sách hình sự và tố tụng hình sự của Nhà nước Nga: Lịch sử, hiện tại, viễn cảnh, vấn đề*, Sđd, tr.42-42 (bản tiếng Nga).

trọng. Đồng thời, cách tiếp cận lịch sử cụ thể trong nhận thức về công bằng không làm giảm ý nghĩa của các tư tưởng xã hội học chung được thể hiện trong công bằng.

Trong luật học, công bằng (công bằng pháp luật) liên quan trực tiếp với pháp luật, với tất cả các lĩnh vực của pháp luật: xây dựng pháp luật, áp dụng pháp luật, ý thức pháp luật, văn hóa pháp luật, v.v.. Như trên đã nói, công bằng là một trong những đặc điểm mang tính bản chất của pháp luật. Ở phương diện đó cần hiểu rằng, pháp luật chỉ trở thành như vậy chỉ khi hấp thụ vào mình các tư tưởng của công bằng chân chính. Đạo luật sẽ trở thành pháp luật nếu như nó là công bằng chân chính<sup>1</sup>.

Với tư cách là nguyên tắc hoạt động chứ không phải nguyên tắc hình thức, công bằng đòi hỏi phải có tính hệ thống, tức là việc thực hiện cùng lúc các giá trị của nó trong tất cả các giai đoạn hoặc các lĩnh vực: xây dựng pháp luật, áp dụng pháp luật và lĩnh vực ý thức pháp luật. Việc vi phạm tính hệ thống có thể dẫn đến các hậu quả tiêu cực về mặt pháp lý - xã hội. Phạm trù “công bằng” có ý nghĩa mang tính nguyên tắc đối với tất cả các ngành pháp luật, các chế định pháp luật khác nhau và các quy phạm pháp luật riêng biệt.

Từ phân tích ở trên có thể đi đến kết luận rằng, pháp luật, đạo đức, công bằng là những phạm trù, là những hiện thực gắn kết chặt chẽ với nhau; pháp luật thể hiện các giá trị đạo đức và giá trị công bằng, do vậy, pháp luật mang tính đạo đức và tính công bằng; chính sách pháp luật là chính sách trong lĩnh vực pháp luật, là chính sách dựa vào đạo đức, dựa vào công bằng.

---

1. Su.I. Ljapunov: *Pháp chế xã hội chủ nghĩa và đạo luật hình sự*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 2/1989, tr.62 (bản tiếng Nga).

Do vậy, chính sách pháp luật là cái kết nối pháp luật với đạo đức và công bằng.

### III. Ý THỨC PHÁP LUẬT VÀ CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT

Chính sách pháp luật gắn liền chặt chẽ với phạm trù “ý thức pháp luật”. Ý thức pháp luật phản ánh sự hiểu biết về các giá trị pháp luật, các nguyên tắc pháp quyền<sup>1</sup>, về pháp luật thực định (thực chứng)<sup>2</sup>. Chính sách pháp luật xuất phát, dựa vào, được thể hiện trong lĩnh vực ý thức pháp luật, văn hóa pháp luật, do vậy, nâng cao ý thức pháp luật, văn hóa pháp luật trong xã hội sẽ tạo ra nền tảng, môi trường cho việc xây dựng, thực hiện chính sách pháp luật. Chính sách pháp luật bao quát lĩnh vực ý thức pháp luật. Từ cách đặt vấn đề và trong chiều cạnh như vậy tác giả luận bàn khái quát về ý thức pháp luật.

Chính sách pháp luật, pháp luật trong một quốc gia không thể sống và được áp dụng bên ngoài ý thức pháp luật đang sống, đang tồn tại trong quốc gia đó. Vậy ý thức pháp luật là gì?

Trước hết, cần tìm hiểu bản chất của ý thức pháp luật. Trong sách báo pháp lý, ý thức pháp luật được giải thích với tư cách là một hình thái của ý thức xã hội, điều đó khẳng định sự phụ thuộc của ý thức vào cơ sở hạ tầng, các điều kiện vật chất trong hoạt động sống của con người. Hiển nhiên rằng, sự chuyển động của nhận thức từ cơ sở hạ tầng đến ý thức pháp luật của con người riêng biệt không thể được coi là phương thức duy nhất, hay là phương thức tốt nhất của việc thâm nhập

---

1, 2. Xem: Võ Khánh Vinh: *Nguyên tắc pháp quyền: Những vấn đề lý luận*, Tạp chí *Pháp luật và Thực tiễn*, số 4/2017, tr.3-9.

vào điều bí mật của hiện tượng đó. Đồng thời, các nhà khoa học cũng không thể không thừa nhận sự ảnh hưởng nhất định của các điều kiện vật chất đến các hình thức và các loại hoạt động sống xã hội của mọi người và đến ý thức của họ. Nhưng đến hiện nay tính chất của sự ảnh hưởng đó phần lớn vẫn chưa được giải thích.

Rất có thể, phương thức sản xuất vật chất sinh ra nhu cầu nhất định về một kiểu cá nhân nào đó (người lao động), nhưng chẳng lẽ chính kiểu cá nhân chỉ được hình thành bởi phương thức sản xuất vật chất. Ở đây, đạo đức, chính trị, tôn giáo, pháp luật và cuối cùng chính cá nhân có vai trò của mình. Điều đó có nghĩa rằng, không chỉ phương thức sản xuất vật chất mà cả hệ tư tưởng, đạo đức, chính trị, pháp luật cũng tác động rất lớn đến ý thức pháp luật của cá nhân.

Để nhận thức được cơ chế hình thành ý thức pháp luật của cá nhân cụ thể nào đấy (hoặc của tầng lớp nào đấy) thì việc có được hiểu biết như vậy vẫn chưa đủ. Cần phải đi đến trình độ lập luận tiếp theo - trình độ lập luận đòi hỏi phải có hệ thống các phạm trù và các khái niệm khác. Trong trường hợp này, tất cả các yếu tố bằng cách này hay cách khác tác động đến sự xuất hiện và phát triển ý thức pháp luật cần được phân chia thành hai nhóm cơ bản.

*Nhóm yếu tố thứ nhất* vận động, tác động trong chính con người, *nó* bao giờ cũng vận động, tác động ở bên ngoài con người, ví dụ: các kênh và các nguồn thông tin pháp luật trong xã hội.

Nếu như không lâm vào quan điểm siêu hình, máy móc, có thể nhìn thấy rằng, sự tác động của mọi yếu tố bên ngoài đối với một con người riêng biệt đều được trung chuyển bằng thế giới

nội tâm của nó. Hơn nữa, không chỉ có thể nói về sự trung chuyển mà còn có thể nói về sự tuyển chọn có ý thức bởi chính con người các yếu tố tác động từ bên ngoài đến nó - trong mọi trường hợp, đó là tính chất và công suất của sự tác động đó.

Trong nhóm yếu tố thứ nhất, trước hết, cần quan tâm đến yếu tố kinh nghiệm sống của con người. Sự chín muồi về mặt xã hội của con người là sự thể hiện của kinh nghiệm. Chính kinh nghiệm theo cấu trúc của mình là không giống nhau: nó có thể bao gồm các khối rập khuôn, khuôn mẫu, các phạm trù của ý thức tập thể, v.v. và dường như là “tầng trên cùng của kinh nghiệm sống”. Nhưng kinh nghiệm như vậy tích lũy được, chưa đựng các quan điểm, các đánh giá, các giá trị mang tính cá nhân, cá thể sâu sắc, đồng thời với “lớp trên cùng” các quan điểm, các đánh giá, các giá trị đó tạo thành thế giới bên trong của con người - nguồn tự do bên trong của nó. Ý thức pháp luật của con người nằm trong thế giới nội tâm của nó - thế giới tạo thành thực thể của ý thức pháp luật hiện thực của con người.

Cho dù có các yếu tố bên ngoài khác nhau tham gia vào sự hình thành ý thức pháp luật, nhưng lôgic của sự tác động bên ngoài của các yếu tố đó đến con người nói chung được làm sáng tỏ. Dường như con người chịu tất cả sự tác động bên ngoài thông qua thế giới bên trong của mình và mức độ thâm nhập của các xung lượng bên ngoài vào con người tùy thuộc vào độ sâu sắc của thế giới bên trong.

Trong sự tương tác đồng thuận, hài hòa của sự tác động bên ngoài và của kinh nghiệm sống, con người “hấp thụ được” những giá trị nào đó của sự tác động bên ngoài, làm cho những giá trị đó biến thành yếu tố của thế giới bên trong của mình và đến lượt mình đưa mình vào môi trường bên ngoài, bằng ý

thức pháp luật của mình đặt mình vào đòi sống pháp luật và tham gia một cách đúng đắn vào việc xây dựng nền đòi sống pháp luật<sup>1</sup>.

Không có con người không có ý thức pháp luật, nhưng có nhiều người có ý thức pháp luật hạn chế, vô tình, què quặt. Nếu như con người lãng quên về ý thức pháp luật của mình và coi thường nó, để cho nó được hình thành và biểu hiện như thế nào cũng được thì ý thức pháp luật của người đó cũng không thể biến mất và cũng không thể dừng tác động đến hành vi và định hướng đòi sống của người đó.

Khi nói đến ý thức pháp luật tập thể cần phải hiểu rằng, bản chất của trình độ ý thức pháp luật này có cả tính đơn giản lẫn tính phức tạp hơn. Ở trình độ này các ý thức pháp luật riêng biệt được liên kết với nhau thành một cấu thành chỉnh thể nào đó. Sự liên kết có thể được thể hiện dưới những hình thức khác nhau, từ sự cùng tồn tại không có sự kết nối chặt chẽ cho đến sự thống nhất chân chính. Ý thức pháp luật có được sự thống nhất chân chính chỉ diễn ra khi và chỉ khi mọi người được liên kết lại xung quanh các tư tưởng, các nguyên tắc, các mục tiêu và giá trị nào đó, nhận thức được các nhu cầu chung của mình, ví dụ, sống trong một trật tự nhà nước nhất định, có được một nhóm quyền và tự do nhất định, v.v.. Sự tôn trọng các tư tưởng, các nguyên tắc, các mục tiêu và giá trị kiểu như vậy cần phải được nhà nước phát triển và là bắt buộc đối với cán bộ, công chức, viên chức và mọi công dân. Chính sách pháp luật phải có nhiệm vụ ghi nhận, củng cố và phát triển các tư tưởng, các nguyên tắc, các mục tiêu và giá trị đó.

---

1. I.A. Il'in: *Tuyển tập 10 tập*, t.1, Mátxcova, 1993, tr.226 (bản tiếng Nga).

Không thể có được sự nhận thức sâu sắc về đời sống và ý nghĩa của hình thức nhà nước ở bên ngoài ý thức pháp luật, bởi vì, mọi hình thức nhà nước trước hết là “kết quả” hoặc là “tác phẩm” của ý thức pháp luật, tất nhiên, không phải của ý thức pháp luật cá nhân, mà là của ý thức pháp luật của nhiều cá nhân sống giống nhau và của ý thức pháp luật cá nhân giao tiếp lâu dài. Tâm hồn, tình cảm con người rất đa dạng, không giống nhau. Nhưng hoạt động tinh thần của con người có thể có một số điểm giống nhau trong nền tảng, cơ sở và cấu trúc của mình, thêm vào đó sự giao tiếp lâu dài có thể làm gia tăng sự giống nhau đó. Lúc đó xuất hiện hiện tượng ý thức pháp luật quốc gia và hình thức nhà nước của nhân dân, xét về mặt lịch sử, đi ra từ đó.

Tính chất cộng đồng của ý thức pháp luật của mọi người thể hiện ở niềm tin sâu sắc vào pháp luật với tư cách là pháp luật. Mọi người dân tin tưởng rằng, pháp luật có khả năng làm cho xã hội công bằng, tin tưởng vào sự cần thiết của pháp luật trong xã hội.

Ý thức pháp luật tập thể cũng rất đa dạng, bao gồm ý thức pháp luật của các nhóm xã hội khác nhau. Sự liên kết của các nhóm xã hội cũng có thể khác nhau. Ý thức pháp luật nghề nghiệp của các nhà luật học bao giờ cũng ở trình độ cao, được tổ chức chặt chẽ hơn và dựa vào cơ sở pháp luật tương ứng và thực tiễn pháp lý hàng ngày. Ý thức pháp luật khoa học cũng rất đặc thù.

Những điều nói trên cho phép rút ra kết luận rằng, các loại ý thức pháp luật khác nhau là nền tảng tư tưởng bảo đảm cho sự phát triển pháp luật trong mọi quốc gia, nhưng chỉ trong trường hợp, nếu như mỗi loại ý thức pháp luật vẫn tồn tại

độc lập, giữ được các đặc điểm của mình, không bị hòa tan vào ý thức pháp luật xã hội.

Trên cơ sở của việc phân tích ở trên cho phép định nghĩa ý thức pháp luật là *các quan điểm, quan niệm, sự đánh giá xã hội (cá nhân, tập thể) về pháp luật, về các hiện tượng pháp luật từ quan điểm công bằng, tự do*. Yếu tố quan trọng của ý thức pháp luật là các quan niệm của mọi người về việc pháp luật cần phải có và cần phải như thế nào. Hệ tư tưởng pháp luật quốc gia, chính sách pháp luật cần phải làm để mọi người tôn trọng pháp luật, giúp mọi người nhận thức và tiếp nhận được các giá trị pháp luật, các giá trị dân chủ cơ bản.

Ý thức pháp luật là cần thiết trong đời sống xã hội và đời sống chính trị. Hoàn toàn không đúng nếu cho rằng, từ ban đầu ý thức pháp luật đã thuộc về mọi người và là giống nhau. Để có được ý thức pháp luật cần phải có giáo dục pháp luật và củng cố ý thức pháp luật trong mọi người từ thời thơ ấu, cần phải gieo vào mọi người cảm giác tin tưởng vào pháp luật, có nhiệm vụ tôn trọng pháp luật.

Trong sách báo pháp lý và tâm lý nước ngoài có nhiều cách tiếp cận và quan điểm về mối tương quan của ý thức và hành vi, của ý thức pháp luật và hành vi trong lĩnh vực pháp luật. Tác giả hoàn toàn đồng ý với quan điểm cho rằng, trước khi hành vi được thực hiện, hành vi đó được hình thành trong ý thức của con người, trên cơ sở các thuộc tính của nó và các đặc điểm của môi trường bao quanh<sup>1</sup>. Viện sĩ V.N. Kudrjavcev là tác giả của quan niệm đó - quan niệm xuất phát từ tính quyết định luận của hành vi của con người bởi ý thức của nó.

---

1. V.N. Kudrjavcev: *Hành vi pháp luật: quy phạm và bệnh lý học*, Mátxcova, 1982, tr.101 (bản tiếng Nga).

Các nghiên cứu đã chỉ ra sự tác động của ý thức pháp luật đối với hành vi, các mâu thuẫn giữa ý thức pháp luật và hành vi, cũng như sự tác động ngược lại của hành vi đối với ý thức pháp luật khi hành vi thể hiện với tư cách là quá trình hình thành những hiểu biết và thái độ của cá nhân đối với các hiện tượng pháp lý khác nhau<sup>1</sup>.

Các nhà nghiên cứu luật học đã phân tích vai trò của ý thức pháp luật với tư cách là một trong những cái điều chỉnh cơ bản hành vi có ý nghĩa pháp lý của mọi người. Ý thức pháp luật trước hết là phương tiện của việc công dân điều chỉnh có ý thức hành vi của mình phù hợp với các đạo luật. Ý thức pháp luật không chỉ đơn giản tạo điều kiện cho việc công dân ý thức được mục tiêu của hành vi có ý nghĩa về mặt pháp lý mà còn là nguồn và kênh nhất định của việc có được ý thức đó. Ý thức pháp luật trong sự tương tác với ý thức đạo đức sẽ tạo ra những tiềm năng, khả năng điều chỉnh sâu sắc hơn hành vi của con người. Do vậy, giáo dục ý thức pháp luật cần phải gắn liền với giáo dục đạo đức.

Quyền con người gắn liền chặt chẽ với ý thức pháp luật. Toàn bộ lịch sử phát triển của xã hội loài người chứng minh rằng, trình độ ý thức pháp luật trong xã hội gắn liền chặt chẽ với thái độ của nhà nước đối với vấn đề quyền con người, trong đó có vấn đề sở hữu, cũng như với việc ở chừng mực nào pháp luật do nhà nước ban hành phù hợp với các quyền và tự do của con người, của công dân. Như vậy, quyền con người là điều kiện nền tảng của sự phát triển con người, là một trong những

---

1. I.A. Shegorcov: *Xã hội học ý thức pháp luật*, Mátxcova, 1981, tr.95 (bản tiếng Nga).

dấu hiệu đầu tiên của xã hội dân chủ, văn minh, pháp quyền. Mục tiêu của phát triển xã hội không được chỉ quy về phát triển kinh tế mà là phát triển con người.

Kết luận nêu trên dẫn đến kết luận khác không kém phần quan trọng rằng, để bảo đảm được sự cân bằng tối ưu giữa tinh thần và vật chất trong phát triển xã hội, cần phải giải quyết những vấn đề kinh tế từ quan điểm đạo đức, quan điểm xã hội, quan điểm phát triển con người, quyền con người, tuy điều đó là rất khó khăn nhưng cần phải thực hiện.

Từ những phân tích trên có thể kết luận rằng, chính sách pháp luật trong nhà nước pháp quyền cần phải bao trùm hết tất cả các lĩnh vực của đời sống pháp luật, trong đó có lĩnh vực ý thức pháp luật mới đáp ứng được nhu cầu phát triển xã hội, đưa xã hội Việt Nam phát triển lên một nấc thang mới.

*Phân thứ hai*

---

**NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN  
VỀ CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT**



*CHƯƠNG IV*

## **KHÁI NIỆM VÀ CÁC DẤU HIỆU CỦA CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT**

### I. KHÁI QUÁT VỀ CHÍNH SÁCH CÔNG

#### **1. Khái quát các quan điểm về chính sách công**

Chính sách pháp luật là một loại chính sách công, do vậy, để có cơ sở làm sáng tỏ khái niệm và các dấu hiệu của chính sách pháp luật, trước hết, cần tìm hiểu một cách khái quát về chính sách công và khái niệm chính sách công.

Thuật ngữ “chính sách”, “chính sách công” là những thuật ngữ được sử dụng phổ biến trong khoa học chính sách công, trong khoa học chính trị và trong ngôn ngữ sinh hoạt hàng ngày. Thuật ngữ “chính sách” cũng xuất hiện khá phổ biến trong các văn kiện của Đảng, trong các văn bản pháp luật của Nhà nước ta.

Vậy, chính sách, chính sách công là gì? Hiện nay, trong sách báo nước ta đang có những định nghĩa khác nhau về chính sách, về chính sách công.

Theo *Từ điển bách khoa Việt Nam*, chính sách là những chuẩn tắc cụ thể để thực hiện đường lối, nhiệm vụ; được thực

hiện trong một thời gian nhất định, trên những lĩnh vực cụ thể nào đó<sup>1</sup>.

Một số nhà nghiên cứu cho rằng, chính sách được hiểu một cách chung nhất là “chủ trương và các biện pháp của một đảng phái, một chính phủ trong các lĩnh vực của đời sống chính trị - xã hội”<sup>2</sup>. Vũ Cao Đàm quan niệm “Chính sách là tập hợp biện pháp được thể chế hóa mà một chủ thể quyền lực hoặc chủ thể quản lý đưa ra định hướng hoạt động cho các tổ chức, cá nhân trong xã hội nhằm thực hiện một mục tiêu ưu tiên nào đó trong chiến lược phát triển của xã hội”<sup>3</sup>. Theo quan điểm của một số nhà nghiên cứu khác, “Chính sách là định hướng hành động mà nhà nước lựa chọn làm hay không làm với tính toán và chủ đích rõ ràng để giải quyết một vấn đề cụ thể mà nhà nước có trách nhiệm phải giải quyết”<sup>4</sup>. Đỗ Phú Hải cho rằng, “Chính sách công là một tập hợp các quyết định có liên quan của Nhà nước nhằm lựa chọn các mục tiêu cụ thể và giải pháp thực hiện giải quyết các vấn đề của xã hội theo mục tiêu tổng thể đã xác định”<sup>5</sup>.

1. *Từ điển bách khoa Việt Nam*, Tái bản lần thứ nhất, Nxb. Từ điển Bách khoa, Hà Nội, 2007, t.1, tr.599.

2. Hoàng Thế Liên (chủ biên): *Sổ tay kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2011, tr.40.

3. Vũ Cao Đàm (chủ biên): *Kỹ năng phân tích và hoạch định chính sách*, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2011, tr.13.

4. Bộ Tư pháp, Viện Khoa học pháp lý: *Thực trạng hoạt động phân tích chính sách trong quá trình xây dựng luật ở Việt Nam hiện nay*, Dự án phát triển lập pháp quốc gia (NLD), tháng 4/2014.

5. Nhiều tác giả: *Tập bài giảng Những vấn đề cơ bản về chính sách công*, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội, 2012, tr.12.

Trong sách báo nước ngoài có những quan điểm khác nhau về chính sách và chính sách công. Có thể nêu ra một số quan điểm về chính sách và chính sách công sau đây.

Pal cho rằng, “Chính sách là một chuỗi hành động hoặc không hành động được lựa chọn bởi chính quyền nhằm chỉ ra một vấn đề cụ thể hay một loạt vấn đề có liên hệ lẫn nhau”<sup>1</sup>. Theo Atkinson “Chính sách là một cấu trúc lý thuyết, là một chuỗi hành động, nhưng đó là hành động nhằm níu giữ cả hai hệ thống giá trị tương quan với các mục tiêu công và chuỗi niềm tin về cách tốt nhất nhằm đạt được các mục tiêu đó”<sup>2</sup>. Quan điểm của Dean G. Kilpatrick cho rằng, chính sách là hệ thống pháp luật, các điều lường quy tắc, chuỗi hành động, và ưu thế tài trợ có tương quan đến chủ đề nhất định được Chính phủ hay đại diện Chính phủ ban hành<sup>3</sup>. Theo James Anderson, “Chính sách là một quá trình hành động có mục đích theo đuổi bởi một hoặc nhiều chủ thể trong việc giải quyết các vấn đề mà họ quan tâm”<sup>4</sup>. Thomas R. Dye quan niệm “Chính sách công là cái mà Chính phủ lựa chọn làm hay không làm”<sup>5</sup>. Theo William N. Dunn, “Chính sách công là một kết hợp phức tạp những sự lựa chọn liên quan lẫn nhau, bao gồm cả các quyết định không hành động, do các cơ quan nhà nước hay các quan chức nhà nước đề ra”<sup>6</sup>. Peter Aucoin cho rằng, “Chính sách công bao gồm các hoạt động thực tế do Chính phủ tiến hành”<sup>7</sup>. B. Guy Peter cho rằng, “Chính sách công là toàn bộ các hoạt động của Nhà nước có ảnh hưởng trực tiếp hay gián tiếp đến cuộc sống của mọi công dân”<sup>8</sup>. William Jenkin đưa ra định nghĩa: “Chính sách công là một tập hợp các quyết định có liên quan lẫn nhau của

---

1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8. Xem: Nhiều tác giả: Tập bài giảng *Những vấn đề cơ bản về chính sách công*, Tlđd, tr. 3-6.

một hay một nhóm nhà chính trị gắn liền với việc lựa chọn các mục tiêu và các giải pháp để đạt được các mục tiêu đó”<sup>1</sup>.

Như vậy, khái niệm chính sách, khái niệm chính sách công được hiểu dưới nhiều góc độ, chiều cạnh, phương diện khác nhau. Điều đó nói lên tính nhiều mặt, nhiều chiều cạnh, nhiều phương diện, tính phong phú, đa dạng của chính sách và chính sách công. Mỗi một quan niệm đều có những giá trị nhận thức nhất định của nó.

Chính sách tồn tại dưới hai dạng: chính sách công và chính sách tư. Chính sách công do nhà nước (các cơ quan nhà nước) ban hành. Chính sách tư do các tổ chức phi nhà nước (phi chính phủ) ban hành. Chính sách công thuộc khu vực công, chính sách tư thuộc khu vực tư.

Chính sách công, theo các quan điểm nói trên, có các đặc điểm cơ bản sau đây:

- Chính sách công là tập hợp các quyết định khác nhau có liên quan với nhau.
- Chính sách công do các chủ thể có thẩm quyền (các cơ quan nhà nước có thẩm quyền) ban hành.
- Chính sách công nhằm vào những mục tiêu nhất định theo mong muốn của Nhà nước.
- Chính sách công bao gồm các giải pháp để đạt được những mục tiêu đã được lựa chọn.

## **2. Khái niệm về chính sách công**

### *Sự tiến triển của các quan niệm về chính sách công*

Phạm trù chính sách công là một trong những vấn đề cơ bản, phong phú, đa dạng của khoa học chính sách công, của thực

---

1. Xem: Nhiều tác giả: Tập bài giảng *Những vấn đề cơ bản về chính sách công*, Tlđd, tr.3-6.

tiến chính sách công. Sự ra đời của chính sách công gắn liền với sự ra đời của nhà nước. Phạm trù chính sách công được lấy ra nguyên nghĩa từ tư tưởng chính trị của Hy Lạp cổ đại, có nghĩa là “cái thuộc về nhà nước”<sup>1</sup>.

Nghiên cứu lịch sử các quan niệm về chính sách công cho thấy, các quan niệm đó tiến triển qua các giai đoạn phát triển cơ bản của xã hội loài người. Nơi khởi đầu của lịch sử phát triển các quan điểm về chính sách công là Hy Lạp cổ đại và các quan điểm đó được thể hiện trong triết học của Platon và Aritxtốt. Các quan niệm của Platon và Aritxtốt về bản chất và các lĩnh vực của chính sách công đã mở ra giai đoạn đầu tiên trong sự phát triển lâu dài của tư duy về chính sách. Chính sách trước hết là nhà nước; lĩnh vực của chính sách là các quan hệ nhà nước, là đời sống giao tiếp giữa nhà nước và mọi người. Tư duy như vậy tồn tại suốt hơn hai ngàn năm. Giai đoạn tiếp theo của sự phát triển tư duy về chính sách công là giai đoạn hình thành và phân tích mối quan hệ, sự tương tác lẫn nhau của nhà nước và xã hội. Chính sách công không chỉ liên quan đến nhà nước mà còn liên quan đến xã hội, đến các yếu tố phi nhà nước. Tiếp đến, giai đoạn thế kỷ XVIII-XIX, quan điểm về các chủ thể và các giới hạn của hoạt động chính sách được thay đổi một cách cơ bản, theo đó, không chỉ nhà vua và giới thượng lưu mà cả các tầng lớp rộng lớn nhân dân đã được đưa vào lĩnh vực chính sách công.

- Các mô hình giải thích chính sách công hiện nay

Tính phức tạp và tính nhiều phương diện của hiện tượng chính sách công quyết định tính đa dạng của việc giải thích về

---

1. A. Ju Mel'vil' (Chủ biên): *Chính trị học*, Mátxcova, 2005, tr.19 (bản tiếng Nga).

chính sách công như đã nêu ở trên. Những cách giải thích về chính sách công có thể được quy về những mô hình giải thích chính sách công nhất định. Có thể nêu ra các mô hình giải thích khái quát về chính sách công như sau:

*Quan điểm của chủ nghĩa Mác chỉ rõ: (i) kinh tế quyết định, quy định chính sách công; (ii) chính sách công phản ánh mối tương quan của các lực lượng (giai cấp) có các lợi ích kinh tế khác nhau (đối kháng) vì quyền lực; (iii) quyền lực nhà nước là cơ sở của mọi chính sách.*

*Quan điểm của Weber cho rằng, chính sách công là lĩnh vực hoạt động của cả con người, lẫn của xã hội nói chung (là một loại hoạt động đặc biệt của con người, là hoạt động nghề nghiệp đặc thù), là lĩnh vực quan hệ xã hội vì lý do quyền lực.*

*Quan điểm của Parsons thể hiện cách tiếp cận cấu trúc - chức năng về việc giải thích chính sách công, theo đó, chính sách công có chức năng đạt được mục tiêu; tổ chức hoạt động tập thể để đạt được mục tiêu chung; cơ chế xã hội của chính sách công là lựa chọn mục tiêu chung, thông qua quyết định, huy động nguồn lực xã hội để đạt mục tiêu chung; cơ cấu thể chế của chính sách công gồm ba cấu thành thống nhất: các thể chế lãnh đạo, các cơ quan quyền lực, các quy phạm và các quy tắc xác định trật tự hoạt động tương ứng; là một tiểu hệ thống độc lập tương đối của đời sống xã hội; chính sách công có mối liên hệ với môi trường bên ngoài; chính sách công thể hiện trong các hành vi chính sách công<sup>1</sup>.*

---

1. Xem: A.Ju Mel'vil' (Chủ biên): *Chính trị học, Sđd*, tr.24-32 (bản tiếng Nga).

Như vậy, đến nay có các mô hình giải thích khác nhau về chính sách công. Các mô hình đó có những đặc điểm tương đồng và những đặc điểm khác biệt, phản ánh tính đa dạng của chính sách công.

Việc nghiên cứu các cách tiếp cận đến việc giải thích chính sách công cho phép rút ra kết luận về sự tồn tại các phương diện xã hội và nghiên cứu khác nhau về chính sách công, và tương ứng, về tính chất nhiều mặt, nhiều chiều cạnh của bộ phận quan trọng đó của tồn tại xã hội loài người. Chính sách công thể hiện trước hết với tư cách là *sự thống nhất* của ba khía cạnh (phương diện) có mối liên hệ chặt chẽ với nhau: (i) là lĩnh vực của đời sống xã hội; (ii) là một trong nhiều loại hoạt động của các chủ thể xã hội, là loại hành vi cá nhân và hành vi tập thể của các chủ thể đó; (iii) là loại quan hệ xã hội giữa các cá nhân, các nhóm xã hội và các cộng đồng xã hội<sup>1</sup>.

Ở khía cạnh thứ nhất, chính sách công được xem xét dưới dạng một bộ phận cấu thành trong cơ cấu của xã hội nói chung với vị trí và vai trò nhất định đặc trưng vốn có của nó, nhưng ở đây bộ phận cấu thành này có các thuộc tính mang tính bản chất thực thể và chức năng. Trong lý luận Mác xít chính sách công thực hiện vai trò của “kiến trúc thượng tầng”, điều chỉnh trước hết tổ chức nhà nước, tổ chức bảo đảm cho quy chế quyền lực nào đó đã được hình thành đối với hệ thống các quan hệ sản xuất và trao đổi. Theo Parsons và Bertran Rossel tiểu hệ thống chính sách công của xã hội thực hiện các chức năng mang

---

1. Võ Khánh Vinh: *Khoa học chính sách công: một số vấn đề cơ bản*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 10/2016.

tính mục tiêu và đạt được mục tiêu, còn những người theo chủ nghĩa hành vi và những nhà khoa học khác cho rằng, tiểu hệ thống chính sách công thực hiện chức năng giám sát và phân bổ các nguồn lực. Tiếp đến, các nhà khoa học cho rằng, chính sách công là một lĩnh vực đặc thù của đời sống xã hội, có các chức năng điều phối các lợi ích công và các lợi ích tư, thực hiện quyền lực, cung cố trật tự xã hội và lãnh đạo con người, thực hiện các mục tiêu có ý nghĩa xã hội, điều chỉnh các nguồn lực và quản lý trí tuệ xã hội.

Ở khía cạnh thứ hai, chính sách công được giải thích với tư cách là phương thức hoạt động tổng hợp và hoạt động cá nhân của các chủ thể xã hội, một loại hoạt động và hành vi trong xã hội. Chủ nghĩa Mác - Lenin cho rằng, nội dung cơ bản của chính sách công là cuộc đấu tranh vì quyền lực, hoạt động giành và giữ quyền lực. Weber quan niệm chính sách công là công việc và hoạt động nghề nghiệp giống như cái diễn ra trong đời sống kinh tế. Theo Lasyell và những nhà khoa học theo trường phái hành vi, chính sách công là một loại hành vi xã hội của cá nhân (và của các nhóm cá nhân), được đặc trưng bởi các mục tiêu và động cơ gắn liền với việc tham gia quản lý.

Ở khía cạnh thứ ba của việc giải thích, chính sách công được đưa vào mạng lưới phức tạp các mối quan hệ và các mối liên hệ xã hội (trong các khái niệm khác là những sự tương tác và các giao tiếp) với tư cách là một trong nhiều loại quan hệ xã hội. Aritxtốt định nghĩa chính sách công là loại *giao tiếp* cao nhất của con người, Machiavelli đã nhận thấy trong chính sách công sự phản kháng nhiều phương diện vì nhà nước và quyền lực của các chủ thể xã hội khác nhau: của hoàng đế và của nhân

dân, của các đảng phái và của các đảng cấp. Chủ nghĩa Mác - Lê nin giải thích chính sách công với tư cách là các quan hệ của các giai cấp theo lý do quyền lực nhà nước.

Các giải thích về phạm trù chính sách công được phân thành hai định hướng (cách tiếp cận) chung nhất. Định hướng *thứ nhất* trong hai định hướng đó dựa vào cách tiếp cận suy diễn (từ cái chung đến cái cụ thể) và khách quan hóa (được thể hiện ở các luận điểm được tri giác thu nhận được) đối với nhận thức về chính sách công với tư cách là thế giới vĩ mô chính thể nào đó, một phần hoạt động của xã hội, một lĩnh vực của phát triển xã hội - “thượng tầng”, một tiểu hệ thống, một loại công việc... gắn liền với việc thực hiện các chức năng nhất định (quản lý và điều hành, thống nhất xã hội và duy trì trật tự). Định hướng *thứ hai* dựa vào cách tiếp cận quy nạp (từ cái cụ thể đến cái chung) và chủ quan hóa chính sách công, quan điểm phân chia chính sách công thành chủ thể và khách thể, thế giới vi mô của các hoạt động và những sự tác động lẫn nhau của chúng, các hoạt động và những sự tương tác trở thành phổ biến nhờ các quan hệ chính sách công.

Chính sách công có thể được nhận thức thông qua hai mặt của nó: *mặt khách quan và mặt chủ quan*. Chính sách công là một phạm trù: (i) phản ánh “sự tồn tại khách quan” của chính sách công, tức là các thuộc tính chính thể và bản chất của đời sống xã hội nói chung; (ii) phản ánh “sự tồn tại chủ quan” của chính sách công, tức là cơ chế “bên trong” của các quan hệ chính sách công của những chủ thể khác nhau, cơ chế gắn liền với các mục tiêu, tư tưởng, các nhu cầu, các lợi ích, các địa vị, các vai trò và những sự tác động lẫn nhau của chúng.

## II. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT: ĐỊNH NGHĨA VÀ NỘI DUNG KHÁI NIỆM

Chính sách được xây dựng và tổ chức thực hiện trong các lĩnh vực hoạt động sống khác nhau của xã hội, và do vậy, chính sách có thể có thực chất và tính định hướng khác nhau. Như đã rõ, có các loại chính sách: chính sách kinh tế, chính sách xã hội, chính sách văn hóa, chính sách môi trường, chính sách khoa học và công nghệ, chính sách giáo dục và đào tạo, chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo, chính sách thanh thiếu niên, chính sách dân số, chính sách thông tin, chính sách quốc phòng, chính sách an ninh, chính sách đối ngoại,...

Tất nhiên, cùng với các loại chính sách đó có chính sách pháp luật. Chính sách pháp luật là loại chính sách mà với sự trợ giúp của nó tất cả các loại chính sách nói trên được đưa vào đời sống (chẳng hạn, thông qua các văn bản quy phạm pháp luật và các phương tiện pháp lý khác). Đồng thời, cùng với các loại chính sách nói trên, chính sách pháp luật có tính độc lập của mình.

Chính sách pháp luật giữ vị trí quan trọng và là một trong những định hướng nghiên cứu của khoa học pháp lý và khoa học chính sách công trong thế kỷ XXI ở nước ta và ở các nước trên thế giới. Điều đó đã được chứng minh, bởi lẽ, thực tiễn cho thấy, có nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn về các lĩnh vực khác của đời sống xã hội chỉ được giải quyết khi gắn liền chúng với việc giải quyết những vấn đề của chính sách pháp luật. Chính sách pháp luật xuyên suốt các loại chính sách khác, là nền tảng pháp luật của các loại chính sách khác, là công cụ để giải quyết các loại chính sách khác.

*Chính sách pháp luật là gì? Nội dung của khái niệm đó là gì?*

Nghiên cứu sách báo cho thấy, có thể tìm thấy nhiều câu trả lời khác nhau cho câu hỏi đó, có nhiều định nghĩa khác nhau về chính sách pháp luật. Điều đó cho thấy rằng, chính sách pháp luật là hiện tượng phức tạp, nhiều mức độ, nhiều mối liên kết, đòi hỏi phải có nhiều cách tiếp cận tương ứng đến việc nghiên cứu nó.

Tất nhiên, trước hết, vấn đề nhận thức pháp luật được thể hiện một cách rõ nhất trong các cách tiếp cận đến việc phân tích chính sách pháp luật. Ngoài ra, còn có nhiều yếu tố khác cũng ảnh hưởng đến tính nhiều nghĩa của chính sách pháp luật.

Việc phân tích lịch sử nghiên cứu chính sách pháp luật ở Chương 1 cho thấy, phạm trù khoa học “chính sách pháp luật” đã ra đời từ thế kỷ XIX và phát triển cho đến hiện nay. Trong các công trình nghiên cứu của mình, các nhà khoa học đã làm sáng tỏ các phương diện giá trị, công cụ ứng dụng và các phương diện quan trọng khác của hiện tượng đó trong khoa học và thực tiễn pháp luật. Các cách tiếp cận đến việc định nghĩa khái niệm “chính sách pháp luật” đã được hình thành, các yếu tố cấu thành của khái niệm đó (các mục tiêu, các ưu tiên, các nguyên tắc, các hình thức của chính sách pháp luật) từng bước được làm sáng tỏ.

Tuy vậy, cho đến nay vẫn chưa có cách tiếp cận thống nhất đến việc xác định khái niệm “chính sách pháp luật”. Điều đó là hoàn toàn hiểu được và giải thích được, bởi lẽ, mọi vấn đề khoa học, lúc đầu, cần phải được xây dựng dựa vào sự đa dạng của các ý kiến, quan điểm và các giả thuyết khoa học khác nhau. Đồng thời, tính chất ứng dụng đặc biệt của chủ đề khoa học

này không cho phép tăng cường sự khác biệt về học thuật và đòi hỏi phải chuyển động đến một sự thống nhất nào đó, bởi vì, mục đích chính của mọi sự tìm kiếm lý luận pháp luật là xây dựng cơ sở khoa học vững chắc cho sự phát triển và hoàn thiện pháp luật hiện hành.

Trên cơ sở phân tích các quan niệm hiện có trong sách báo gắn liền với việc nhận thức về chính sách pháp luật, ở mức độ nhất định có thể phân các quan điểm hiện có về chính sách pháp luật thành ba cách tiếp cận mang tính khái quát hóa sau đây. Đó là: cách tiếp cận tư tưởng, cách tiếp cận tư tưởng - hoạt động, cách tiếp cận hoạt động. Cần lưu ý rằng, ba tên gọi và sự phân loại nói trên là mang tính tương đối. Sự phân loại nêu trên phần lớn mang tính nhân tạo và nó chỉ cần thiết để làm nổi bật một số đặc thù trong nhận thức một hiện tượng không đơn giản là chính sách pháp luật<sup>1</sup>.

Những người đại diện cho *cách tiếp cận tư tưởng* cho rằng, chính sách pháp luật là tổng thể các tư tưởng, quan điểm, mục tiêu, định hướng, chương trình và... Chẳng hạn, S.I. Oreshkin quan niệm rằng, "theo nội dung trực tiếp của mình, chính sách pháp luật là một hiện tượng tư tưởng, là ý đồ chiến lược, là chương trình"<sup>2</sup>. B.V. Zdravomyslov cũng cho rằng, "Chính sách hình sự là tổng thể các tư tưởng, quan điểm và quan niệm thống trị trong xã hội ở một giai đoạn nhất định về các định

---

1. A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.122 (bản tiếng Nga).

2. S.I. Oreshkin: *Nhập môn chính sách xét xử*, Chủ biên Ju.Ju Vetjunev, Mátxcova, 2007, tr.14-15 (bản tiếng Nga).

hướng cơ bản, về các biện pháp và các cách thức đấu tranh với tình hình tội phạm”<sup>1</sup>. A.b. Poljakov cho rằng, “Chính sách pháp luật là tổng hợp các quan niệm về các cách thức và các biện pháp tác động đến tình huống pháp luật trong xã hội nhằm mục tiêu đến gần với lý tưởng pháp luật. Chính sách pháp luật cần phải được định nghĩa không phải bằng các lợi ích ngẫu nhiên, bè nổi, cá nhân và các tư tưởng nhất thời, mà phải bằng trực giác sống của sự hoàn thiện mang tính chất sáng tạo của đời sống xã hội với sự hỗ trợ của các phương tiện pháp luật”<sup>2</sup>.

Cách tiếp cận tư tưởng - hoạt động quan niệm rằng, chính sách pháp luật không chỉ là các tư tưởng, quan điểm, mục tiêu, định hướng, chương trình mà còn cả phần thực tiễn - hoạt động của các chủ thể tương ứng. Chẳng hạn, N.I. Matuzov đưa ra định nghĩa, theo đó, chính sách pháp luật là “tổ hợp các biện pháp, mục tiêu, nhiệm vụ, chương trình, phương hướng được thực hiện trong lĩnh vực pháp luật và bằng pháp luật”<sup>3</sup>. Tiếp theo tác giả cho rằng, “ở phương diện thực tiễn, chính sách pháp luật là hoạt động đa dạng của các chủ thể cá nhân và tập thể nhằm giải quyết những nhiệm vụ nhất định”<sup>4</sup>. Ngoài thực tiễn, chính sách pháp luật cũng giống như mọi chính sách khác, tất nhiên, sẽ không có ý nghĩa. Do đó, khía cạnh thực tiễn của hiện tượng đó là rất quan trọng. Tiếp theo tác giả đưa ra kết luận: “Chân lý,

1. B.V. Zdravomyslov: *Khái niệm, đối tượng, nhiệm vụ và nguyên tắc của luật hình sự*, Mátxcova, 1996, tr.11 (bản tiếng Nga).

2. A.b. Poljakov: *Lý luận pháp luật: cách tiếp cận hiện tượng học giao tiếp*, Tập bài giảng 2003, Mátxcova, 2003, tr.421 (bản tiếng Nga).

3, 4. N.I. Matuzov: *Chính sách pháp luật Liên bang Nga*, Mátxcova, 2006, tr.34-35 (bản tiếng Nga).

nurse đã rõ ràng, thể hiện ở việc kết hợp hai khía cạnh đó, tức là trạng thái tĩnh và trạng thái động, những trạng thái không những không loại trừ mà còn bổ sung cho nhau”<sup>1</sup> trong chính sách pháp luật. M.N. Marchenko cho rằng, cần phải có cách tiếp cận mang tính phân hóa đến hiện tượng chính sách pháp luật, một mặt, cần coi “chính sách pháp luật với tư cách là chiến lược của Nhà nước trong lĩnh vực pháp luật” (dưới dạng chính sách trong sách lược), mặt khác, “chính sách pháp luật với tư cách là hệ thống các biện pháp, phương pháp, phương hướng mà với sự trợ giúp của chúng các tư tưởng, các chương trình tương ứng được thực hiện, tức là cơ chế thực hiện chính sách pháp luật được vận động (chính sách pháp luật trong hoạt động)”<sup>2</sup>. B.A. Rudkovskij đưa ra định nghĩa chính sách pháp luật như sau: “Chính sách pháp luật là chiến lược hoạt động của nhà nước trong lĩnh vực pháp luật do đường lối chính trị chung quy định, thể hiện quan điểm chính thức của nhà nước đối với những vấn đề cơ bản của điều chỉnh pháp luật và nhằm hoàn thiện và phát triển pháp luật hiện hành phù hợp với thứ bậc nhất định của các giá trị xã hội”<sup>3</sup>. GS.TSKH. Đào Trí Úc cho rằng, “Chính sách pháp luật là những nguyên tắc đường hướng cơ bản được Đảng và Nhà nước hoạch định đối với từng giai đoạn phát triển nhất định của đất nước nhằm tạo ra những cơ

1. N.I. Matuzov: *Chính sách pháp luật Liên bang Nga*, Sđd, tr.34-35 (bản tiếng Nga).

2. M.N. Marchenko: “*Chính sách pháp luật Nga hiện nay và hoạt động xây dựng pháp luật Vùng*”, Tạp chí *Giáo dục và xã hội*, 2007, số 1(42), tr.72 (bản tiếng Nga).

3. B.A. Rudkovskij: *Chính sách pháp luật và thực hiện chính sách pháp luật*, Volgograd, 2009, tr.153 (bản tiếng Nga).

sở đúng đắn cho việc sử dụng một cách có hiệu quả các khả năng điều chỉnh của pháp luật; nhằm xác định đúng đắn tổ chức và hoạt động của các cơ quan pháp luật và nhằm xây dựng ở mỗi người dân ý thức và lối sống tuân theo pháp luật”<sup>1</sup>.

Các cách tiếp cận nói trên đã làm sáng tỏ cấu thành tư tưởng (chính sách pháp luật với tư cách là tổng thể các tư tưởng, quan điểm, quan niệm, các chương trình phát triển pháp luật), cấu thành công cụ (chính sách pháp luật với tư cách là hệ thống các phương tiện pháp luật được sử dụng để giải quyết các nhiệm vụ pháp luật), phản ánh được khía cạnh mục tiêu giá trị của chính sách pháp luật, khía cạnh hoạt động của chính sách đó. Những cấu thành nói trên là những cấu thành quan trọng của chính sách pháp luật. Nhưng đó là nhìn tổng thể, còn từng quan điểm chỉ phản ánh một hay nhiều hơn một cấu thành nói trên mà thôi.

Khi xây dựng định nghĩa tổng thể về chính sách pháp luật cần phải làm rõ *khía cạnh hoạt động* (hoạt động của các chủ thể tương ứng trong lĩnh vực pháp luật), *khía cạnh mục tiêu tư tưởng* (tổng thể các mục tiêu, tư tưởng nào đó), *khía cạnh công cụ* (hệ thống các phương tiện pháp luật), *khía cạnh định chế* (thể chế hóa, sự hình thành chính sách pháp luật được diễn ra như thế nào). Cách tiếp cận hoạt động phản ánh được các đòi hỏi đó, phản ánh đúng, chính xác địa vị hiện thực của chính sách pháp luật.

Chính sách pháp luật - trước hết là *hoạt động* của các chủ thể tương ứng trong lĩnh vực pháp luật. Các tư tưởng, quan điểm,

---

1. Đào Trí Úc: *Luật Hình sự Việt Nam, Quyển I: Những vấn đề chung*, Sđd, tr.176.

mục tiêu, chiến lược, sách lược, định hướng, chương trình, kế hoạch, dự báo... chỉ là cơ sở, nền tảng của chính sách pháp luật, là yếu tố của hệ tư tưởng pháp luật.

S.S. Alekseev cho rằng, “hệ tư tưởng thế giới quan pháp luật là cơ sở, nền tảng gần nhất của chính sách pháp luật”<sup>1</sup>. Hệ tư tưởng pháp luật, theo bản chất của mình, mang tính chất khách quan được quy định bởi các đòi hỏi của hạ tầng kinh tế, của toàn bộ đời sống xã hội. Các đòi hỏi đó tiền định chính sách pháp luật. Hệ tư tưởng pháp luật được khách quan hóa trong các tài liệu cương lĩnh, chiến lược, chương trình, trong các bài viết và các bài phát biểu của các nhà tư tưởng, các nhà chính trị<sup>2</sup>.

Đồng thời, chính sách pháp luật không chỉ hợp pháp hóa, thể chế hóa những tư tưởng quan trọng nhất của ý thức pháp luật với tư cách là những đòi hỏi bắt buộc chung của pháp luật khách quan mà còn bảo đảm cho việc thực hiện chúng trong thực tiễn, trong hệ thống các quan hệ xã hội đang tồn tại<sup>3</sup>.

Các tư tưởng, quan điểm, mục tiêu - đó chưa phải là chính sách pháp luật, mà đó là cái được gọi là các tiền đề có thể tồn tại ở mức độ đó của chính sách pháp luật. Tư tưởng nói về sự vật vật chất, tự nó chưa phải là vật chất từ điều đó. Cần phải có

1. S.S. Alekseev: *Lý luận chung về pháp luật*, 2 tập, t.1, Mátxcova, 1981, tr.211 (bản tiếng Nga).

2. Xem. S.S. Alekseev: *Lý luận chung về pháp luật*, Sđd, tr.211-212 (bản tiếng Nga).

3. Xem: N.V. Minjuk: *Nhận thức về “Chính sách pháp luật”* trong sách báo pháp lý//Tuyển tập các bài báo khoa học của các nghiên cứu sinh và thực tập sinh của Viện Nhà nước và Pháp luật thuộc Viện Hàn lâm Nga, Ju.L. Shul’zrenko chủ biên, Mátxcova, 2005, tr.20 (bản tiếng Nga).

hoạt động của con người để có thể chuyển hóa tư tưởng thành hiện thực không còn trừu tượng nữa.

Tự thân chính sách pháp luật, cũng như chính sách nói chung là hoạt động thực hiện các tư tưởng, quan điểm nhất định. Do vậy, “chính sách pháp luật, theo thực chất, đó là hoạt động, chứ không phải là các tư tưởng, quan điểm”<sup>1</sup>. “Chính sách pháp luật là hoạt động dựa trên cơ sở, nền tảng các tư tưởng, quan điểm pháp luật mang tính chất chiến lược, tức là các tư tưởng, quan điểm xác định các định hướng phát triển của xã hội”<sup>2</sup>.

Theo *Từ điển tiếng nước ngoài*, “Chính sách là hoạt động của các giai cấp xã hội, của các đảng phái, của các nhóm xã hội được xác định bởi các lợi ích và các mục đích của họ, cũng như hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước và các cơ quan quản lý nhà nước thể hiện bản chất kinh tế - xã hội của xã hội đó<sup>3</sup>. Theo *Từ điển tiếng Nga*, “Chính sách là hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước và các cơ quan quản lý nhà nước phản ánh chế độ xã hội và cơ cấu kinh tế của đất nước, cũng như hoạt động của các đảng phái và của các tổ chức khác, của các nhóm xã hội được xác định bởi các lợi ích và các mục đích của chúng”<sup>4</sup>.

Các nhà triết học, chính trị học, luật học cũng bàn luận nhiều về điều đó. Chẳng hạn, nhà triết học người Anh M. Oukshott đưa ra định nghĩa chính sách như sau: “Chính sách là hoạt

1, 2. A.P. Korobova: *Chính sách pháp luật: khái niệm, hình thức thực hiện, các ưu tiên ở Nga hiện nay*, Saratov, 2000, tr.53, 68 (bản tiếng Nga).

3. *Từ điển tiếng nước ngoài*, Mátxcova, 1988, tr.390 (bản tiếng Nga).

4. S.I. Ozhegov, N.Ju. Shvedova: *Từ điển tƣờng giải tiéng Nga*, xuất bản lần thứ tư, Mátxcova, 2004, tr.553 (bản tiếng Nga).

động hướng đến việc thực hiện các quy định chung của một nhóm người được liên minh một cách ngẫu nhiên hoặc bằng bầu cử”<sup>1</sup>. Theo ý kiến của nhà xã hội học nổi tiếng M. Weber, chính sách là hoạt động nhiều mặt, đa dạng. Khái niệm đó có ý nghĩa rất rộng lớn và bao quát tất cả các dạng hoạt động về sự lãnh đạo độc lập<sup>2</sup>. Nhà chính trị học, O. Kheld cho rằng, chính sách có ý nghĩa rộng lớn, đó là hình thức, sự tổ chức và hoạt động của nhà nước hoặc của bộ máy chính phủ<sup>3</sup>. Theo quan niệm của R.G. Mukhaev, “Chính sách là lĩnh vực hoạt động của các nhóm, của các đảng phái, của các cá nhân, của nhà nước gắn liền với việc thực hiện các lợi ích có ý nghĩa xã hội với sự trợ giúp của quyền lực chính trị”<sup>4</sup>. D.I. Lukovskaja cho rằng, “được thể hiện trong hoạt động xây dựng luật và hoạt động áp dụng luật, chính sách pháp luật tác động lẫn nhau với chính sách kinh tế, chính sách văn hóa và các chính sách khác”<sup>5</sup>.

Mặt khác, khi nói về chính sách pháp luật với tư cách là một loại hoạt động nhất định, cũng không được quy nó về nhận thức chính trị chỉ gắn liền với việc giành và giữ quyền lực mà thực chất là đấu tranh vì quyền lực. Nhận thức như vậy về chính sách rất phổ biến trong sách báo chính trị học.

1. Trích theo: *Chính trị học: những vấn đề lý luận*, Mátxcova, 2000, tr.13 (bản tiếng Nga).

2. M. Weber: *Những tác phẩm tuyển chọn*, Mátxcova, 1990, tr.644 (bản tiếng Nga).

3. O. Kheld: *Lý luận chính trị học hiện đại*, Mátxcova, 2001, tr.19 (bản tiếng Nga).

4. R.G. Mukhaev: *Chính trị học*, Mátxcova, 1997, tr.356 (bản tiếng Nga).

5. D.I. Lukovskaja: *Các học thuyết chính trị và pháp luật: khía cạnh lý luận - lịch sử*, Mátxcova, 1985, tr.33 (bản tiếng Nga).

Chính sách pháp luật không hẳn chỉ là lĩnh vực đấu tranh vì quyền lực mà chủ yếu là hoạt động gắn liền với việc soạn thảo chiến lược điều chỉnh pháp luật và với việc thực hiện chiến lược đó. Zd. Karbone, về vấn đề này, cho rằng, “phân biệt cái pháp lý với cái chính sách là rất khó khăn, bởi vì chính sách, ít nhất có hai sự giải thích. Chính sách có thể được hiểu là mọi hoạt động nhằm đạt được mục tiêu nhất định và ở phương diện này có thể nói về chính sách pháp lý (chính sách xây dựng pháp luật, chính sách đấu tranh với tình hình tội phạm - chính sách tội phạm học)<sup>1</sup>. Ở nghĩa hẹp, chính sách được hiểu là hoạt động thực tiễn của nhà nước và của các chủ thể khác của hệ thống chính trị để giải quyết các nhiệm vụ có ý nghĩa xã hội, cũng như các định hướng cơ bản của hoạt động đó. Trong ngữ cảnh này người ta nói về chính sách kinh tế, chính sách dân số, chính sách khoa học và các chính sách khác<sup>2</sup>.

Đúng vậy, trong đời sống hàng ngày, thông thường, mọi người gọi chính sách là hoạt động có tính hướng đích của nhà nước, của Đảng, của các tổ chức chính trị - xã hội, của các tổ chức xã hội, của các tổ chức kinh tế, v.v..

Chính sách pháp luật ở nghĩa rộng lớn về nó là một hiện tượng tập hợp hơn là một hiện tượng thống nhất, trong phạm vi của nó có hoạt động nhận thức và hoạt động thực tiễn. Mỗi tương quan của các hoạt động đó cần phải được làm sáng tỏ.

---

1. Zd. Karbone: *Xã hội học pháp lý: chuyên khảo*, Mátxcova, 1998, tr.43 (bản tiếng Nga).

2. V.A. Rudkovskij: *Chính sách pháp luật và thực hiện pháp luật*, Vongograt, 2009, tr.112 (bản tiếng Nga).

Tất nhiên, chính sách pháp luật là hoạt động buộc phải dựa vào những tư tưởng, quan điểm, dự định nào đó và đó là hoạt động có tính hướng đích. Không thể nói về hoạt động mà thiếu các tư tưởng, quan điểm, các mục tiêu. Điều đó có nghĩa rằng, hoạt động tự nó đã có tư tưởng, quan điểm, đã có định hướng, đã có mục tiêu. Do vậy, chính sách pháp luật là hoạt động, nhưng đó là hoạt động được định hướng về tư tưởng, quan điểm, về mục tiêu nhất định.

Tuy vậy, cơ sở, nền tảng tư tưởng của chính sách pháp luật - đó mới chỉ là dự định. Dự định đó trở thành chính sách chỉ khi thông qua hoạt động đưa nó vào lĩnh vực thực tiễn. Ví dụ: Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 sau đây viết gọn là Nghị quyết số 48-NQ/TW và Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 (sau đây viết gọn là Nghị quyết số 49-NQ/TW là cơ sở, nền tảng tư tưởng chính trị của việc xây dựng chính sách pháp luật trong giai đoạn hiện nay. Tuy vậy, các chiến lược đó trở thành cơ sở, nền tảng có đầy đủ giá trị của chính sách pháp luật chỉ khi được thể hiện trong các chương trình làm luật và xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật khác và lúc đó các chiến lược đó được biến thành hiện thực.

Đồng thời, cũng cần nói rõ rằng, các tư tưởng, quan điểm, quan niệm về chính sách pháp luật do cộng đồng các nhà khoa học hoặc các chủ thể khác soạn thảo, vì lý do này hay lý do khác mà không được áp dụng trong thực tiễn xây dựng pháp luật hoặc trong thực tiễn áp dụng pháp luật, thì đó cũng không

phải là chính sách pháp luật đúng nghĩa của nó mà đó chỉ là dự thảo, kiến nghị, đề xuất chính sách pháp luật mà thôi.

Như vậy, trong định nghĩa về chính sách pháp luật không cần phải chỉ ra các tư tưởng, quan điểm, quan niệm, vì đó là cái đã rõ, là cái đương nhiên, cái tất yếu, cái nằm chính trong chính sách pháp luật.

Chính sách pháp luật với tư cách là hoạt động, nhưng đó phải là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước. Điều đó có nghĩa rằng, tính khoa học, tính nhất quán, tính hệ thống là những thuộc tính của hoạt động đó.

*Nội dung* của chính sách pháp luật là xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật có hiệu quả, sử dụng văn minh các phương tiện pháp luật để đạt được các mục tiêu đã được đề ra. Điều này nói lên rằng, chính sách pháp luật bao trùm toàn bộ cơ chế điều chỉnh pháp luật, và các bộ phận cấu thành cơ chế đó, bao quát toàn bộ đời sống pháp luật của xã hội và các lĩnh vực cụ thể của đời sống pháp luật (lĩnh vực xây dựng pháp luật, lĩnh vực áp dụng pháp luật, lĩnh vực giáo dục và đào tạo pháp luật, lĩnh vực ý thức pháp luật, lĩnh vực học thuật pháp luật, lĩnh vực hợp tác quốc tế và hội nhập về pháp luật và các lĩnh vực khác của đời sống pháp luật). Chính sách pháp luật sử dụng một cách văn minh, có trí tuệ các phương tiện pháp luật, tức là phát huy tối đa các tiềm năng, khả năng, vai trò, sứ mệnh, chức năng của các công cụ pháp luật để thực hiện các mục tiêu đã được đề ra.

Chính sách pháp luật bao giờ cũng có các mục tiêu nhất định và hướng đến để đạt được đầy đủ nhất các mục tiêu đó.

Các mục tiêu khái quát nhất của chính sách pháp luật là: công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ đầy đủ nhất các quyền và tự do của con người và của công dân; xây dựng và phát triển nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; hình thành và xây dựng xã hội pháp quyền; xây dựng và phát triển văn hóa pháp quyền và đời sống pháp luật của xã hội và của cá nhân. Các mục tiêu đó, thực chất, là các giá trị xã hội.

Từ những điều trình bày trên có thể hiểu *Chính sách pháp luật là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật có hiệu quả, sử dụng văn minh các phương tiện pháp luật để đạt được mục tiêu bảo đảm, bảo vệ đầy đủ nhất các quyền và tự do của con người và của công dân; xây dựng và phát triển nhà nước pháp quyền; hình thành và xây dựng xã hội pháp quyền; xây dựng và phát triển văn hóa pháp quyền và đời sống pháp luật của xã hội và của cá nhân.*

Nghiên cứu sách báo pháp lý cho thấy, còn có nhiều định nghĩa súc tích về chính sách pháp luật. Các định nghĩa đó hoàn toàn có quyền tồn tại, nhưng điều quan trọng mang tính nguyên tắc là chúng không chứa đựng các thành tố cơ bản của chính sách pháp luật, không đưa ra được quan niệm chính thể về khái niệm đó. Đồng thời, có cả các định nghĩa khác về chính sách pháp luật, nhưng các định nghĩa đó không thể sử dụng với tư cách là các định nghĩa làm việc, bởi vì, liệt kê quá nhiều các tình tiết cụ thể, chi tiết, do vậy, tạo ra sự phức tạp không cần thiết trong việc nắm bắt tư tưởng cơ bản của phạm trù chính sách pháp luật.

### III. CÁC DẤU HIỆU CỦA CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT

Mọi phạm trù, khái niệm đều có các thuộc tính, các dấu hiệu của nó. Các thuộc tính, các dấu hiệu đó phản ánh các mặt mang tính bản chất, tính chính thể, tính thống nhất của phạm trù, khái niệm nhất định. Có các thuộc tính, các dấu hiệu cơ bản và các thuộc tính, các dấu hiệu không cơ bản. Nhà nước có các dấu hiệu cơ bản của mình, pháp luật có các thuộc tính cơ bản của mình. Và do vậy, chính sách pháp luật cũng có các dấu hiệu cơ bản của mình.

Để có được nhận thức một cách đầy đủ nhất các giá trị của khái niệm “chính sách pháp luật” cần phải tìm hiểu các dấu hiệu của nó. Các dấu hiệu này thể hiện một cách rõ nét nhất bản chất của chính sách pháp luật<sup>1</sup>.

Nghiên cứu sách báo pháp lý cho thấy, hiện nay đang có nhiều quan điểm, ý kiến khác nhau về vấn đề này. Có thể nêu ra các quan điểm, ý kiến sau đây:

N.I. Matuzov cho rằng, thuộc tính quan trọng nhất của chính sách pháp luật là tính chất ý chí nhà nước - nội dung mệnh lệnh quyền lực của nó. Chính sách được gọi là chính sách pháp luật, (i) khi đó được dựa vào pháp luật và gắn liền với pháp luật; (ii) được thực hiện bằng các biện pháp pháp luật; (iii) về cơ bản bao trùm lĩnh vực pháp luật trong hoạt động của con người và của các tập thể của họ; (iv) dựa trên khả năng sử dụng sự cưỡng chế hợp pháp; (v) mang tính chất công,

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Chính sách pháp luật: khái niệm và các dấu hiệu*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 11/2015, tr.7-11.

chính thức; (vi) khác với các loại chính sách khác bởi các cơ sở tổ chức quy phạm<sup>1</sup>.

A.P. Korobova quan niệm rằng, chính sách pháp luật có các thuộc tính sau đây: mối liên hệ với pháp luật, tính nền tảng, tính có căn cứ khoa học, tính quan điểm, tính chính thức, tính hiện thực<sup>2</sup>.

A.G. Rodionova đưa ra các dấu hiệu sau đây của chính sách pháp luật: có nhiều chủ thể tham gia hình thành chính sách pháp luật; phù hợp với các lợi ích của cá nhân, của xã hội và của nhà nước, là phương tiện hiệu quả để cải tạo xã hội và để hạn chế quyền lực bằng đạo luật<sup>3</sup>.

Chính sách pháp luật, theo V.A. Rudkovskij có sáu dấu hiệu: (i) nó thể hiện với tư cách là định hướng hoặc hình thức biểu hiện đặc biệt của chính sách công; (ii) trung chuyển những phương diện lãnh đạo của nhà nước đối với xã hội - những phương diện gắn liền với hoạt động, việc sử dụng, việc tổ chức, sự phát triển của pháp luật và của các hiện tượng pháp luật khác; (iii) nội dung của chính sách pháp luật không bao trùm mọi vấn đề (phương diện, khía cạnh) của điều chỉnh pháp luật, các quan hệ xã hội mà chỉ bao trùm những vấn đề chính, cơ bản, phản ánh những định hướng hoạt động cơ bản của nhà nước trong lĩnh vực pháp luật ở một giai đoạn phát triển lịch sử

1. N.I. Matuzov: *Chính sách pháp luật Liên bang Nga*, Mátxcova, 2006, tr.37-38 (bản tiếng Nga).

2. Xem: A.P. Korobova: "Khái niệm và cơ cấu của chính sách pháp luật"//*Chính sách pháp luật Nga: Lý luận và thực tiễn*, Mátxcova, 2006, tr.108-114, tr.119 (bản tiếng Nga).

3. A.G. Rodionova: *Khái niệm và các dấu hiệu của chính sách pháp luật*, Toljati, 2006, tr.186-187 (bản tiếng Nga).

nhất định; (iv) dưới dạng tập trung nó thể hiện quan điểm chính trị của nhà nước (và của lực lượng chính trị đứng sau nhà nước) về những vấn đề mang tính nguyên tắc của điều chỉnh pháp luật (quyền và tự do của cá nhân, quyền lực nhà nước, quyền sở hữu, đấu tranh với tình hình tội phạm, v.v.), còn ở nghĩa rộng lớn nhất, thể hiện thái độ của nhà nước đối với pháp luật hiện hành, thực tiễn pháp lý và các hiện tượng khác của đời sống pháp luật của xã hội; (v) sự quan tâm cốt lõi của chính sách pháp luật là những vấn đề về tính hợp lý của pháp luật hiện hành, của các văn bản pháp luật, của hệ thống Tòa án và..., là hoạt động và phát triển mang tính hướng đích để thực hiện các lý tưởng, các giá trị xã hội nhất định; (vi) thể hiện không chỉ là chiến lược hoạt động của nhà nước trong lĩnh vực pháp luật, mà còn là sách lược thể hiện quan điểm của nhà nước về các phương thức, biện pháp, phương tiện tối ưu nhất để giải quyết các nhiệm vụ chiến lược đã được đặt ra<sup>1</sup>.

O.Ju. Rubakov và Ju.S. Jureva cho rằng, chính sách pháp luật có các dấu hiệu sau: tính liên kết; tính hệ thống; tính chủ thể; tính phụ thuộc vào các yếu tố của môi trường bên ngoài và bên trong; tính chất công; tính năng động; tính ổn định; tính mục đích và tính kết quả; tính kế hoạch; tính có căn cứ khoa học; sự hiện có lĩnh vực tách biệt của sự hình thành và thực hiện chính sách pháp luật; tính sức mạnh; sự hiện có công cụ pháp luật; tính kế thừa<sup>2</sup>.

1. V.A. Rudkovskij: *Chính sách pháp luật và việc thực hiện pháp luật*, Saratov, 2009, tr.32-33 (bản tiếng Nga).

2. O.ju. Rubakov, Ju.S. Jureva: *Chính sách pháp luật và các đặc điểm cơ bản*, Thông tin của Học viện Quốc gia Saratov về pháp luật, số 6/2009, tr.17-20 (bản tiếng Nga).

Theo quan điểm của A.V. Mal'ko và V.A. Zatonskij, thuộc tính của chính sách pháp luật nói riêng, cũng như của chính sách nói chung là cái thể hiện ở chỗ, chính sách pháp luật gắn liền với sự cần thiết thường xuyên phải lựa chọn một trong hai phương án hành động trong tương lai của các chủ thể của chính sách pháp luật<sup>1</sup>. Quả thực, các tình tiết khách quan đóng vai trò rất quan trọng trong chính sách và trong chính sách bao giờ cũng dành vị trí cho sự lựa chọn có ý thức. Điều đó cũng được thể hiện trong chính sách pháp luật.

Thiết nghĩ rằng, vì tính nhiều nghĩa của hiện tượng “chính sách pháp luật”, do vậy, cần phải phân loại các dấu hiệu của hiện tượng đó theo các dấu hiệu chung và dấu hiệu riêng để nhận thức sâu sắc hơn về hiện tượng đó và gắn kết chính sách pháp luật với chính sách công nói chung và các loại chính sách công khác nói riêng. Nếu như các dấu hiệu chung đặc trưng cho chính sách pháp luật ở phương diện chung nhất, tức là ở phương diện chính sách pháp luật với tư cách là một loại chính sách công (các dấu hiệu này có thể đặc trưng cho cả các loại chính sách công khác), thì các dấu hiệu riêng chỉ gắn liền với chính sách pháp luật và chỉ đặc trưng cho chính sách pháp luật. Do những nguyên nhân nói trên, bởi vậy, không phải tất cả các dấu hiệu được các quan điểm nêu trên kể ra đều thuộc các đặc điểm riêng của chính sách pháp luật<sup>2</sup>.

---

1. A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.128-129 (bản tiếng Nga).

2. Xem: Võ Khánh Vinh: *Chính sách pháp luật: khái niệm và các dấu hiệu*, Tlđd, tr.8.

Các dấu hiệu chung của chính sách pháp luật bao gồm:

- Tính ý chí nhà nước và tính mệnh lệnh quyền lực nhà nước;
- Tính liên kết và tính chính thức;
- Tính hệ thống;
- Tính nền tảng;
- Tính quan điểm tổng thể;
- Tính hiện thực;
- Tính chất công;
- Tính năng động và tính ổn định;
- Tính kế hoạch;
- Tính phụ thuộc vào các nhân tố của môi trường bên ngoài và bên trong;

- Và các dấu hiệu khác.

Tất cả các dấu hiệu đó có thể đặc trưng cho mọi loại chính sách công khác như: chính sách kinh tế, chính sách xã hội, chính sách văn hóa, chính sách môi trường, chính sách thông tin, chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo, chính sách dân số, chính sách quốc phòng, chính sách an ninh, chính sách đối ngoại...<sup>1</sup>.

Các dấu hiệu riêng của chính sách pháp luật<sup>2</sup> là:

*Thứ nhất, chính sách pháp luật bao giờ cũng là hoạt động trong lĩnh vực đời sống pháp luật.*

Hoạt động trong lĩnh vực đời sống pháp luật không chỉ bao gồm lĩnh vực điều chỉnh pháp luật mà còn bao quát lĩnh vực rộng lớn hơn nhiều, bao gồm cả pháp luật, cả điều chỉnh pháp luật, cả hệ thống pháp luật, cả phần đời sống pháp luật tiêu cực.

---

1, 2. Xem: Võ Khánh Vinh: *Chính sách pháp luật: khái niệm và các dấu hiệu*, *Tlđd*, tr.8-9.

Nói cách khác, chính sách pháp luật tác động đến đời sống pháp luật nói chung. Đời sống pháp luật thể hiện với tư cách là một phạm trù rất rộng lớn và chứa đựng tổng thể tất cả các hiện tượng pháp lý, bao gồm cả cấu thành pháp luật tích cực lẫn các cấu thành pháp luật tiêu cực.

Cũng giống như sự tồn tại của tam đoạn thức đặc sắc trong lĩnh vực kinh tế: "kinh tế - hệ thống kinh tế - đời sống kinh tế"; trong lĩnh vực đạo đức: "đạo đức - hệ thống đạo đức - đời sống đạo đức"; trong lĩnh vực chính trị: "chính trị - hệ thống chính trị - đời sống chính trị"; trong lĩnh vực pháp luật cũng tồn tại tam đoạn thức như vậy: "pháp luật - hệ thống pháp luật - đời sống pháp luật".

*Thứ hai, chính sách pháp luật là hoạt động hướng đến việc nâng cao chất lượng đời sống pháp luật.*

Chất lượng là thuộc tính, dấu hiệu, phương diện quan trọng nhất của đời sống pháp luật của mọi xã hội. Nâng cao chất lượng đời sống pháp luật là mục tiêu hướng đến của mọi hoạt động trong lĩnh vực pháp luật, của mọi hoạt động có sử dụng pháp luật để giải quyết các nhiệm vụ của mình. Chất lượng đời sống pháp luật thể hiện khái quát nhất, tập trung nhất ở việc bảo đảm đầy đủ nhất các quyền và tự do của con người và của công dân, hoàn thiện pháp luật, sự đổi mới tiến bộ hệ thống pháp luật, sự phát triển pháp luật thích hợp của xã hội, nâng cao văn hóa pháp luật của công dân và của những người có chức vụ, quyền hạn, nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng pháp luật, nâng cao chất lượng hoạt động thực hiện pháp luật, nâng cao chất lượng xét xử, nâng cao chất lượng giáo dục và đào tạo pháp luật, v.v..

*Thứ ba, chính sách pháp luật là hoạt động thể hiện thái độ của các chủ thể của chính sách pháp luật đối với những vấn đề quan trọng nhất của phát triển đời sống pháp luật, đối với sự đổi mới những bộ phận quan trọng nhất của nó.*

Chính sách nói chung luôn luôn thể hiện thái độ của các chủ thể chính sách đối với những vấn đề nhất định của chính sách. Với tư cách là một loại chính sách công, chính sách pháp luật, tất nhiên, cũng thể hiện thái độ của các chủ thể của chính sách pháp luật đối với những vấn đề quan trọng nhất của đời sống pháp luật nói chung, đối với các bộ phận quan trọng nhất của nó. Do vậy, quyết định chính sách pháp luật luôn thể hiện, chưa đựng thái độ nhất định về những vấn đề, bộ phận đó của chính sách pháp luật. Dựa vào các quyết định nói trên và cân nhắc sự phản ứng của các chủ thể đó có thể và cần phải xác định các ưu tiên nhất định trong xây dựng chính sách pháp luật và tổ chức thực hiện chính sách pháp luật. Các ưu tiên được xác định đó là những định hướng tiếp theo của chính sách pháp luật.

*Thứ tư, chính sách pháp luật được thực hiện với sự trợ giúp của các phương tiện pháp luật (các công cụ và kỹ thuật) cũng như của hệ thống các phương tiện riêng của chính sách pháp luật.*

Các phương tiện, sử dụng các phương tiện là một trong những thành tố quan trọng trong cấu trúc của hoạt động chính sách. Các phương tiện trong chính sách là các công cụ và kỹ thuật được sử dụng để thực hiện các ý tưởng chính sách, biến các mong muốn, lý tưởng chính sách thành các hành động chính sách và kết quả chính sách hiện thực. Chính sách pháp luật là một loại chính sách công, do vậy, nó sử dụng tất cả các phương tiện (công cụ và kỹ thuật) của chính sách công, đồng thời,

nó còn sử dụng hệ thống các phương tiện riêng của mình. Các phương tiện đó là các phương tiện pháp luật, bao gồm các phương tiện pháp luật nói chung (các công cụ pháp luật và kỹ thuật pháp luật) và hệ thống các phương tiện riêng của chính sách pháp luật. Đó là các công cụ pháp luật (các quy định pháp luật) và các kỹ thuật pháp luật (các hành vi pháp luật) khác nhau được sử dụng để đạt được các mục tiêu lý tưởng cao cả đã được đặt ra của chính sách pháp luật.

*Thứ năm, chính sách pháp luật là hoạt động gắn liền với việc soạn thảo và thực hiện các tư tưởng, các quan điểm pháp luật mang tính chất chiến lược và sách lược.*

Các tư tưởng, các quan điểm pháp luật, như đã nói ở mục II là cơ sở, nền tảng và tiền đề của chính sách pháp luật và làm định hướng cho việc tổ chức đời sống pháp luật rõ ràng của xã hội. Chiến lược pháp luật hay chiến lược phát triển pháp luật là một dạng hoạt động đặc biệt của các cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thể hiện những cách tiếp cận chính trị - pháp luật chung nhất, mang tính hệ quan điểm và những định hướng phát triển lâu dài của hệ thống pháp luật cùng với sự hình thành mô hình phát triển lâu dài của hệ thống pháp luật (chẳng hạn thuộc họ pháp luật nào). Sách lược pháp luật hay sách lược phát triển pháp luật là hoạt động của các chủ thể của chính sách pháp luật nhằm phát triển nhất quán, liên tục các phương châm, định hướng chiến lược pháp luật chung bằng các hoạt động, tác nghiệp nghiệp vụ chính trị - pháp luật cụ thể, bằng việc đặt ra và giải quyết các nhiệm vụ cụ thể với việc áp dụng các phương tiện pháp lý.

Từ đây cho thấy, chính sách pháp luật được thực hiện trong một quốc gia trực tiếp xác định việc soạn thảo chiến lược và

sách lược phát triển pháp luật, điều chỉnh pháp luật, mô hình tổ chức đời sống pháp luật của xã hội.

*Thứ sáu, chính sách pháp luật là hoạt động chủ yếu do các chủ thể trong đời sống chính trị và pháp luật của xã hội thực hiện.*

Các chủ thể của chính sách pháp luật là một thành tố (yếu tố) không thể thiếu được trong chính sách pháp luật. Các chủ thể này hoạt động trong lĩnh vực thực tiễn chính trị - pháp luật, trong lĩnh vực khoa học chính trị, khoa học chính sách, khoa học pháp lý và có những hiểu biết, năng lực, kỹ năng, sự đam mê tương ứng hoặc có địa vị chính trị và pháp luật đặc thù. Trước hết, đó là những người chuyên nghiệp - những người có thẩm quyền, được đào tạo, hiểu biết những tình huống của đời sống chính trị và đời sống pháp luật hiện nay, có kinh nghiệm chính trị và pháp luật nhất định, có thể xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách pháp luật có hiệu quả.

Những chủ thể chính của chính sách pháp luật là các cơ quan nhà nước: Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Tư pháp, các bộ, ngành, chính quyền địa phương và các cơ quan nhà nước khác. Các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các tổ chức xã hội, các tổ chức kinh tế, công dân, v.v. cũng tham gia vào việc xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật. Các tổ chức khoa học và các nhà khoa học nói chung, các tổ chức nghiên cứu và đào tạo pháp luật, các nhà khoa học pháp luật nói riêng đóng vai trò đặc biệt trong việc hình thành chính sách pháp luật.

Từ việc phân tích trên cho thấy, khi nghiên cứu chính sách pháp luật cần phải phân tích cả các dấu hiệu của chính sách nói chung lẫn các dấu hiệu đặc trưng riêng của chính sách pháp luật.

Các dấu hiệu nói trên giúp chúng ta nhận thức có cơ sở khoa học và sâu sắc hơn về chính sách pháp luật và quá trình hình thành và tổ chức thực hiện không đơn giản chính sách pháp luật. Chỉ ở trình độ đó của các mối liên hệ mới có thể nhận thức được một cách có giá trị sứ mệnh và bản chất của chính sách pháp luật, bởi vì, nó tác động đến toàn bộ hiện thực pháp luật cả ở phương diện tích cực lẫn ở phương diện tiêu cực. Chẳng hạn, nếu như chính sách pháp luật dân sự, các chế định và các chế độ pháp luật của nó với tư cách là một bộ phận cấu thành của đời sống pháp luật tích cực, thì chính sách pháp luật hình sự có nhiệm vụ tổ chức phòng ngừa và chống tình hình tội phạm có hiệu quả với tư cách là một bộ phận đặc trưng của đời sống pháp luật tiêu cực trong xã hội.

Các dấu hiệu nói trên cho phép phân biệt được ở đâu là nói về chính sách pháp luật hiện thực và ở đâu là nói về sự mô phỏng, các mong muốn, các ước mơ của nó<sup>1</sup>. Theo lôgic trên, có thể phân ra ba mức độ của chính sách pháp luật như sau:

*Thứ nhất*, chính sách pháp luật *mong muốn có được, hợp lý* - đây là chính sách pháp luật do cộng đồng các nhà khoa học đưa ra dưới dạng các quan điểm, các quan niệm khác nhau về việc hoàn thiện đời sống pháp luật;

*Thứ hai*, chính sách pháp luật *được công bố chính thức* - chính sách pháp luật được thể hiện dưới hình thức các tuyên bố chính sách, các tuyên ngôn, các quan điểm, các chương trình chính sách được các cơ quan quyền lực nhà nước khẳng định và thông qua;

---

1. A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.131 (bản tiếng Nga).

*Thứ ba, chính sách pháp luật được thực hiện trên thực tế - nội dung của chính sách pháp luật được thể hiện trong tổng thể các quyết định có ý nghĩa pháp lý thực tế do các chủ thể có thẩm quyền đưa ra.*

Trên phương diện lý luận và trên phương diện thực tiễn cần phân biệt mức độ (phương diện) thứ hai với mức độ (phương diện) thứ ba, bởi lẽ, trong nhiều trường hợp Nhà nước có thể đặt ra cho chính sách pháp luật các nhiệm vụ tuyên truyền và tuyên bố một cách công khai hoàn toàn không phải các ưu tiên được theo đuổi trong thực tiễn.

Trong trường hợp thứ nhất (ở mức độ thứ nhất) chỉ có thể nói về các tư tưởng, các quan niệm, về điều rằng, chính sách pháp luật cần phải như thế nào (về cái mà về mặt hiện thực chưa được phản ánh trong trạng thái của đời sống pháp luật); trong trường hợp thứ hai (ở mức độ thứ hai), có thể nói về các dự định chính sách đã được thông qua, đã được tuyên bố, trong đó có cả các dự định đã được trình bày bằng văn bản, nhưng lúc đó các dự định chính sách đã được thông qua, tuyên bố đó chưa được thực hiện trong đời sống pháp luật. Ở ý nghĩa thực sự chỉ có thể nói về chính sách pháp luật trong trường hợp thứ ba (ở mức độ thứ ba), khi chính sách pháp luật đã được đề ra đang được tổ chức thực hiện trong thực tế, ảnh hưởng đến mức độ và chất lượng của đời sống pháp luật. Cũng giống như chính việc thông qua đạo luật cũng chưa được coi là đạo luật đó đã hoạt động (có hiệu lực thực tế).

*Như vậy, chính sách pháp luật là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật có hiệu quả, sử dụng văn minh các phương tiện pháp luật để đạt được mục tiêu bảo*

*đảm, bảo vệ đây đủ nhất các quyền và tự do của con người và của công dân, xây dựng và phát triển nhà nước pháp quyền, hình thành và xây dựng xã hội pháp quyền, xây dựng và phát triển văn hóa pháp luật và đòi sống pháp luật của xã hội và của cá nhân.*

Từ điều phân tích trên cho thấy, chính sách pháp luật có các dấu hiệu riêng sau đây:

- (i) Đó là hoạt động trong lĩnh vực đòi sống pháp luật;
- (ii) Đó là hoạt động hướng đến việc nâng cao chất lượng đòi sống pháp luật;
- (iii) Đó là hoạt động thể hiện thái độ của các chủ thể của chính sách pháp luật đối với những vấn đề quan trọng nhất của phát triển đòi sống pháp luật, đối với sự đổi mới những bộ phận quan trọng nhất của nó;
- (iv) Đó là hoạt động được thực hiện với sự trợ giúp của các phương tiện pháp luật (các công cụ và kỹ thuật) cũng như của hệ thống các phương tiện riêng của chính sách pháp luật;
- (v) Đó là hoạt động gắn liền với việc soạn thảo và thực hiện các tư tưởng, các quan điểm pháp luật mang tính chất chiến lược và sách lược;
- (vi) Đó là hoạt động chủ yếu do các chủ thể trong đòi sống chính trị và pháp luật của xã hội thực hiện.

#### IV. PHẠM TRÙ CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT TRONG HỆ THỐNG CÁC PHẠM TRÙ KHÁC CỦA KHOA HỌC PHÁP LÝ, CỦA KHOA HỌC CHÍNH SÁCH CÔNG

Nghiên cứu phạm trù “chính sách pháp luật” là một trong những nhiệm vụ cơ bản của khoa học pháp lý, trước hết, là của lý luận nhà nước và pháp luật, của khoa học chính sách công,

của khoa học chính sách pháp luật. Về phạm trù này đã và đang có các cuộc tranh luận khoa học rất sôi nổi và trong quá trình đó các nguyên nhân của sự hình thành phạm trù đó, vai trò và vị trí của nó trong hệ thống các phạm trù khác của khoa học pháp lý và khoa học chính sách công được làm sáng tỏ. Lịch sử phát triển khoa học cho thấy, khái quát, tổng kết, kết tinh lý luận khoa học là công việc khó khăn, lâu dài. Hiện nay, các nhà luật học Việt Nam có nhiệm vụ cấp bách là xây dựng thuật ngữ pháp luật chung và thiết kế nhiều phạm trù khi nghiên cứu vấn đề chính sách pháp luật<sup>1</sup>.

Hiện nay, phương diện phạm trù của chính sách pháp luật được các nhà luật học, nhà chính trị học, nhà chính sách công, nhà văn hóa học và những người đại diện cho các ngành khoa học xã hội khác tiến hành nghiên cứu, đánh giá và làm sáng tỏ. Đặc biệt vấn đề chính sách pháp luật được đặt trong không gian chính trị - pháp luật, trong quá trình chuyển đổi xã hội theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế ở nước ta hiện nay lại càng có ý nghĩa quan trọng.

Nhiều nhà khoa học nước ngoài coi chính sách pháp luật là phạm trù của thế kỷ XXI và phạm trù đó giữ vị trí đặc biệt trong hệ thống các phạm trù khác của khoa học pháp lý<sup>2</sup>.

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Chính sách pháp luật: Khái niệm và các dấu hiệu*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 9/2015, tr.8.

2. Xem: A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.133-143 (bản tiếng Nga); O.Ju. Rubakov, Ju.S. Jureva: *Chính sách pháp luật và các đặc điểm cơ bản*, Thông tin của Học viện quốc gia Saratov về pháp luật, số 6/2009, tr.14 (bản tiếng Nga).

Vì sao phạm trù “chính sách pháp luật” và có lẽ cả phạm trù “đời sống pháp luật” có thể được coi là phạm trù cơ bản, quan trọng của khoa học pháp lý trong thế kỷ XXI?

Thực chất là ở chỗ, mọi phạm trù khi được đưa vào bộ máy khoa học, về mặt thực tế, bao giờ cũng phải “đúng lúc, kịp thời”, tức là khi đã có đủ các điều kiện tương ứng, khi đã tích lũy được những hiểu biết cần thiết, các khái niệm gần gũi nhất với nó đã được hình thành, đã có các phương pháp nghiên cứu mới do các tình tiết đó hoặc các tình tiết khác đòi hỏi, v.v..

Điều đó đã hoàn toàn diễn ra đối với phạm trù chính sách pháp luật. Lúc đầu, các thông tin khoa học về hiện tượng đó được hình thành trong học thuyết “chính sách pháp luật” - học thuyết về pháp luật lý tưởng, pháp luật cần phải có, sau đó thực tiễn đòi hỏi phải có những tổng kết, khái quát lại các thông tin như vậy và lúc đó người ta nói về chính sách pháp luật phải được các cơ quan nhà nước đưa vào cuộc sống. Ở Liên Xô trước đây, vào những năm 60 và 70 của thế kỷ XX đã xuất hiện cách tiếp cận hệ thống và các phương pháp khác có khả năng nghiên cứu một cách đầy đủ giá trị hiện tượng phức tạp “chính sách pháp luật”, đã có được những nguồn lực nhận thức cần thiết để phân tích các mối liên hệ tồn tại trong hiện tượng có phạm vi rộng lớn đó, cũng như sự tác động lẫn nhau của nó với các hiện tượng rộng lớn hơn (ví dụ, một mặt, với hệ thống pháp luật, sự phát triển pháp luật, đời sống pháp luật, và mặt khác, với chính sách kinh tế, chính sách xã hội, chính sách văn hóa, chính sách môi trường, chính sách thông tin, chính sách tôn giáo, chính sách giáo dục và đào tạo, chính sách khoa học và công nghệ,

chính sách đối ngoại...)<sup>1</sup>. Tất cả những điều đó tạo điều kiện thuận lợi cho việc nghiên cứu hiện tượng nói trên và ngay từ đầu thế kỷ XXI đã hình thành nên lý luận chính sách pháp luật và phạm trù tương ứng cũng được hình thành. Không phải ngẫu nhiên mà người ta hiểu các phạm trù pháp luật là các khái niệm pháp luật rộng lớn tối đa với tư cách là kết quả của sự tổng kết hoạt động pháp lý - nhà nước đang hiện có.

Việc xây dựng và đưa phạm trù “chính sách pháp luật” vào bộ máy khoa học, một mặt, cần phải có sự hình thức hóa thông tin mới về đối tượng nghiên cứu, sự tổng kết các sự kiện, dữ liệu đã thu nhận được, tính có luận cứ khoa học về tính duy nhất của nó trong sự so sánh với các hiện tượng pháp luật khác. Ở nghĩa này, có đây đủ cơ sở để coi phạm trù chính sách pháp luật thuộc về các khái niệm pháp luật tổng hợp, tạo nên hạt nhân khái niệm trong phương diện đối tượng của khoa học pháp lý.

Trên cơ sở phân tích ở trên có thể khẳng định rằng, chính sách pháp luật không phải là phạm trù thông thường mà là phạm trù nhiều phương diện, nhiều cấp độ và với tư cách như vậy, nó có những thuộc tính tổng hợp sau đây:

- *Tính hướng đích*, thể hiện ở chỗ, trong cơ sở, nền tảng của chính sách pháp luật bao giờ cũng có một hệ thống nhất định các mục tiêu và các tư tưởng, quan điểm phản ánh những yếu tố quan trọng của tổ chức đời sống pháp luật (đó là các định hướng chính trị - pháp lý cụ thể, được thể hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật, và ảnh hưởng đến sự hình thành ý

---

1. A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr. 133-134 (bản tiếng Nga).

thức pháp luật của công dân, bảo đảm điều kiện cần thiết cho quá trình thực hiện có hiệu quả các quyền, tự do và nghĩa vụ của công dân);

- *Tính hợp lý*, thuộc tính tổng hợp này được thể hiện ở chỗ, chính sách pháp luật khi được dựa vào trật tự pháp luật được thừa nhận chung, bằng cách đó nó phản ánh trật tự chính trị đang tồn tại trong đất nước (ở đây quan niệm về tính hợp pháp của quyền lực gắn liền với uy tín của quyền lực, với sự tin tưởng của phần lớn dân cư vào trật tự pháp luật đang tồn tại, cũng như đối với sự tồn tại của các giá trị nền tảng có ý nghĩa quan trọng);

- *Ý nghĩa phổ biến*, thuộc tính tổng hợp này thể hiện ở chỗ, bằng việc phản ánh được các nhu cầu xã hội, chính sách pháp luật bảo đảm tính ổn định xã hội và tạo ra các điều kiện để xác lập đời sống xứng đáng và sự phát triển tự do của con người, điều đó dẫn đến sự cần thiết của việc hình thành xã hội pháp quyền trong đất nước (chính xã hội pháp quyền là cơ sở mà kinh tế thị trường và nhà nước pháp quyền có thể dựa vào đó).

Chính sách pháp luật tạo thành nền tảng tổ chức của toàn bộ đời sống pháp luật, soạn thảo chiến lược và sách lược phát triển pháp luật, thể hiện là một trong những hình thức thực hiện chính sách của Nhà nước, là phương tiện (công cụ) của việc hợp pháp hóa về mặt pháp luật đường lối chính trị chính thức của đất nước. Chiến lược phát triển pháp luật là hệ thống phản ứng có tính hướng đích và lâu dài trong phạm vi hệ thống pháp luật về nhu cầu toàn cầu của hiện tại và trong tương lai. Ở Việt Nam, hệ thống pháp luật đó phải phù hợp với Hiến pháp nói chung và có nền tảng tư tưởng là đường lối chính trị

của Đảng Cộng sản Việt Nam. Chính sách pháp luật, về mặt sách lược, hướng đến việc hoàn thiện tổng thể các phương tiện pháp luật, bảo đảm cho việc thực hiện các nhiệm vụ do xã hội và Nhà nước đặt ra bằng các nguồn lực pháp lý, còn về mặt chiến lược, hướng đến việc sử dụng các nguồn lực đó để phát triển một cách tối ưu tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Ngoài ra, giá trị cơ bản của phạm trù “chính sách pháp luật” thể hiện chính ở chỗ, nó thể hiện cho cái gì đó mang tính thống nhất, nhất quán, được xây dựng một cách lôgic. Đồng thời với điều đó, tư tưởng chính sách pháp luật, về mặt hiện thực, cần phải liên kết, tích hợp ở mình cả hoạt động của các nhà khoa học - luật học, lẫn các giải pháp thực tiễn trong lĩnh vực pháp luật. Tuy nhiên, đó không phải là hai mặt của một hiện tượng mà là các sắc thái tư tưởng khác nhau của một khái niệm.

Khi xây dựng bất kỳ phạm trù mới nào trong khoa học đều đòi hỏi phải làm sáng tỏ các giới hạn lôgic của nó, xác định mối tương quan của nó với các phạm trù khác gần tương đồng. Dưới đây làm sáng tỏ các giới hạn lôgic và mối tương quan của chính sách pháp luật và một số phạm trù và khái niệm trong khoa học pháp lý.

#### *Chính sách pháp luật và chính sách pháp lý*

Trước hết, cần nói về mối tương quan của phạm trù chính sách pháp luật và phạm trù chính sách pháp lý. Hiện nay, trong sách báo pháp lý có hai quan điểm về vấn đề đó<sup>1</sup>. Quan điểm thứ nhất cho rằng, phạm trù chính sách pháp lý có nội dung

---

1. Xem: A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.136-137 (bản tiếng Nga).

rộng hơn phạm trù chính sách pháp luật. Theo quan điểm này, chính sách pháp luật chỉ có nhiệm vụ hình thành và phát triển cơ sở quy phạm của điều chỉnh pháp luật, do đó, đồng nhất chính sách pháp luật với chính sách xây dựng pháp luật<sup>1</sup>. Quan điểm thứ hai cho rằng, phạm trù chính sách pháp lý và phạm trù chính sách pháp luật là đồng nghĩa<sup>2</sup>.

Nói chung, sự “phân biệt” phạm trù chính sách pháp luật với phạm trù chính sách pháp lý không có ý nghĩa đặc biệt, bởi lẽ, không có cơ sở khoa học để phân biệt thuật ngữ (khái niệm, phạm trù) chính sách pháp luật với thuật ngữ (khái niệm, phạm trù) chính sách pháp lý, trong hai thuật ngữ đó có cùng một khái niệm về nội dung khách quan của chúng. Do vậy, thuật ngữ, khái niệm, phạm trù chính sách pháp luật đồng nghĩa ở nội dung khách quan với thuật ngữ, khái niệm, phạm trù chính sách pháp lý.

#### *Chính sách pháp luật và hoạt động pháp luật*

Việc phân biệt phạm trù “chính sách pháp luật” với phạm trù “hoạt động pháp luật” là rất phức tạp, bởi lẽ, cả hai phạm trù đó đều là các loại hoạt động đặc biệt trong lĩnh vực pháp luật nói riêng và trong xã hội nói chung.

Hoạt động pháp luật là một loại hoạt động xã hội, do vậy, nó có tất cả các dấu hiệu của hoạt động xã hội. Mọi hoạt động xã hội đều được hiểu là sự tác động có tính hướng đích của chủ thể đối với khách thể. Mọi hoạt động đều hướng đến việc thực

1. Xem: A.V. Bakardzcev: *Về mối tương quan của chính sách pháp lý và chính sách pháp luật với tư cách là các hiện tượng chính trị - pháp luật*, Tạp chí *Pháp luật hiện nay*, số 4/2000, tr.26-27 (bản tiếng Nga).

2. N.V. Fedorov: *Chính sách pháp luật của Nhà nước Xô viết*, Mátxcova, 1985, tr.15 (bản tiếng Nga).

hiện một nhiệm vụ cụ thể nào đó. Nội dung của hoạt động pháp luật được quyết định bởi đặc trưng của khách thể tác động. Pháp luật và điều chỉnh pháp luật là khách thể của hoạt động pháp luật. Hoạt động pháp luật do các chủ thể có các quyền chủ thể và các nghĩa vụ pháp lý thực hiện dưới những hình thức khác nhau (hình thức chủ động và hình thức bị động). Hoạt động pháp luật là hoạt động hợp pháp, có ý nghĩa về mặt xã hội<sup>1</sup>.

Như vậy, có thể hiểu hoạt động pháp luật là hoạt động hợp pháp do các chủ thể có các quyền chủ thể và các nghĩa vụ pháp lý thực hiện trong các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội nhằm duy trì và hoàn thiện cơ chế pháp lý của điều chỉnh pháp luật, thỏa mãn các nhu cầu, lợi ích đa dạng của họ.

Đồng thời, cùng với hoạt động pháp luật, trong lý luận nhà nước và pháp luật cũng đưa ra phạm trù hoạt động pháp lý. Do đó, trước khi xem xét mối tương quan của chính sách pháp luật với hoạt động pháp luật cần phân biệt phạm trù hoạt động pháp luật với phạm trù hoạt động pháp lý.

Khi so sánh hoạt động pháp luật với hoạt động pháp lý cần hiểu rằng, hoạt động pháp lý chỉ được hiểu là hoạt động lao động, quản lý, quyền lực nhà nước được trung chuyển bằng pháp luật của các cơ quan có thẩm quyền và của những người có chức vụ, quyền hạn nhằm thực hiện những nhiệm vụ và chức năng xã hội để làm thỏa mãn các nhu cầu, lợi ích của xã hội, của nhóm xã hội và của cá nhân. Nói cách khác, hoạt động pháp luật theo dung lượng của mình rộng hơn hoạt động pháp lý,

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Xã hội học pháp luật*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2020, tr.299-312.

bao quát cả hoạt động pháp lý với tư cách là một bộ phận hợp thành của mình.

Với tư cách là phạm trù rộng lớn, hoạt động pháp luật gắn liền với các định hướng sau đây: *thứ nhất*, với việc soạn thảo và đưa các quy phạm pháp luật vào thực tiễn đời sống xã hội; *thứ hai*, với các phương thức thực hiện khác nhau các quy phạm pháp luật trong tiến trình thể hiện chúng trong các quan hệ xã hội hiện thực; *thứ ba*, với giáo dục và đào tạo pháp luật, với việc nâng cao văn hóa pháp luật của công dân và của xã hội; *thứ tư*, với các nghiên cứu pháp luật. Từ các định hướng nêu trên có thể thấy rằng, hoạt động pháp lý chỉ đề cập các định hướng cụ thể riêng của hoạt động pháp luật. Hơn nữa, từ góc độ cấu thành chủ thể, phạm trù “hoạt động pháp luật” rộng hơn phạm trù “hoạt động pháp lý”, bởi vì, hoạt động pháp luật không chỉ bao gồm các hoạt động của các chủ thể công quyền thực hiện quyền lực nhà nước mà còn cả hoạt động của các pháp nhân và thể nhân được nhà nước bảo đảm và bảo vệ. Phạm trù “hoạt động pháp luật” là hoạt động cần thiết để phản ánh tất cả các hành vi được nhà nước và xã hội công nhận là đúng đắn, công bằng do bất kỳ chủ thể nào thực hiện. Còn hoạt động pháp lý chỉ được thực hiện trên cơ sở nghề nghiệp bởi các nhà luật học, bởi nó gắn liền với các nghiệp vụ chuyên môn về các hiện tượng pháp luật, đòi hỏi phải có những kỹ năng và hiểu biết chuyên môn<sup>1</sup>.

Từ những điều trình bày trên có thể nhìn thấy rõ hơn mối tương quan của các phạm trù “chính sách pháp luật” và “hoạt động pháp luật”.

---

1. R.V. Shagieva: *Hoạt động pháp luật và các loại hoạt động pháp luật trong xã hội Nga hiện nay*//Tạp chí Pháp luật Nga, số 10/2004, tr.89 (bản tiếng Nga).

Các phạm trù đó có điểm chung thể hiện ở chỗ, đó đều là các hoạt động gắn liền với pháp luật, được thực hiện trong phạm vi của đời sống pháp luật. Tuy vậy, đó không phải là những loại hoạt động trùng hợp với nhau.

Khác với hoạt động pháp luật, chính sách pháp luật không phải là hoạt động “pháp luật thuần túy” mà phần lớn là hoạt động chính sách mang tính chính trị. Do vậy, có thể gọi nó là hoạt động chính trị - pháp luật (chính sách - pháp luật). Nói cách khác, chính sách pháp luật không phải bao giờ cũng được thực hiện dưới hình thức hoạt động pháp luật, và đến lượt mình, không phải bao giờ hoạt động pháp luật cũng gắn liền với chính sách.

Các chủ thể của chính sách pháp luật phần lớn không phải là chủ thể của pháp luật, mà là các chủ thể của chính bản thân chính sách (không phải bao giờ các chủ thể đó cũng hoạt động trong phạm vi của các quan hệ pháp luật) do chính hoạt động mà các chủ thể đó cần đưa vào cuộc sống. Xét theo khối lượng, các loại chủ thể đó không trùng hợp với nhau. Đến lượt mình, có các chủ thể của chính sách pháp luật đồng thời không phải là chủ thể của pháp luật, của hoạt động pháp luật được thực hiện trong phạm vi các quan hệ pháp luật. Ví dụ, các đảng phái, các Ủy ban của Quốc hội (Nghị viện), các tập thể khoa học lâm thời tham gia tích cực vào sự hình thành và thực hiện chính sách pháp luật không phải là các chủ thể của pháp luật và của hoạt động pháp luật.

Nếu như khách thể của hoạt động pháp luật là các quan hệ xã hội, thì khách thể của chính sách pháp luật là đời sống pháp luật nói chung. Từ đây có thể coi hoạt động pháp luật là khách thể của chính sách pháp luật, và đến lượt mình, hoạt động pháp

luật là bộ phận quan trọng nhất của sự phát triển pháp luật. Chính khi thừa nhận rằng, chính sách pháp luật có nhiệm vụ tối ưu hóa các quá trình xây dựng pháp luật, thực hiện pháp luật, trong đó có áp dụng pháp luật, giáo dục và đào tạo pháp luật, quá trình xây dựng và nâng cao ý thức pháp luật trong xã hội, thì cũng phải thừa nhận rằng, hoạt động pháp luật nằm chính trong lĩnh vực đó, bởi nó tồn tại dưới dạng hoạt động xây dựng pháp luật, hoạt động thực hiện pháp luật, hoạt động áp dụng pháp luật, hoạt động giáo dục và đào tạo pháp luật, hoạt động nghiên cứu pháp luật, hoạt động nâng cao ý thức pháp luật trong xã hội và các hình thức hoạt động thực hiện pháp luật khác, bao gồm việc ký kết hợp đồng, đăng ký kết hôn, trả tiền trợ cấp, v.v..

Nếu như các mục tiêu của hoạt động pháp luật thể hiện ở việc duy trì và hoàn thiện cơ chế pháp lý của điều chỉnh pháp luật, làm thỏa mãn các nhu cầu khác nhau của các chủ thể của nó, thì các mục tiêu của chính sách pháp luật rộng lớn hơn nhiều, chúng gắn liền với các giá trị pháp luật và các giá trị chính trị cao cả nhất - bảo đảm, bảo vệ đầy đủ nhất các quyền và tự do của con người và của công dân, xây dựng và phát triển nhà nước pháp quyền, hình thành và xây dựng xã hội pháp quyền, xây dựng và phát triển văn hóa pháp luật, đời sống pháp luật của xã hội và của cá nhân, hiện đại hóa hệ thống pháp luật, v.v..

Ở nghĩa đó, với tư cách là lĩnh vực gắn liền với việc hình thành và thực hiện các tư tưởng pháp luật mang tính chiến lược, trong mối quan hệ với hoạt động pháp luật, chính sách pháp luật là cơ sở tư tưởng - tổ chức, là nhân tố thống nhất hóa và là định hướng của hoạt động pháp luật.

Ngoài ra, hoạt động pháp luật trong các biểu hiện cụ thể của mình có thể được tách ra từ chính sách pháp luật chung. Cuối cùng, trong điều kiện lịch sử - xã hội cụ thể, chính sách pháp luật nói chung có thể không tồn tại hoặc là được thể hiện không rõ, cho dù lúc đó hoạt động pháp luật vẫn tiếp tục được thực hiện. Có tình huống như vậy, về cơ bản, cho thấy có sự khủng hoảng trí tuệ - văn hóa của một xã hội nhất định.

Phạm trù “chính sách pháp luật” gắn liền chặt chẽ với phạm trù “hệ tư tưởng pháp luật”. Hệ tư tưởng pháp luật được hiểu là hệ thống các quan điểm, học thuyết, lý luận, hệ quan niệm, quan niệm phản ánh thái độ của con người đối với pháp luật đang tồn tại và pháp luật mong muốn có được. Hệ tư tưởng pháp luật là sự phản ánh tập trung các thành tựu cơ bản trong lĩnh vực pháp luật và là hình thức pháp luật mong muốn có được trong tương lai, là mô hình ghi nhận giá trị đời sống pháp luật và các xu hướng phát triển cơ bản của nó.

Cho dù có những điểm tương đồng, nhưng chính sách pháp luật và hệ tư tưởng pháp luật không phải là những khái niệm đồng nhất với nhau. Trong trường hợp này, ý nghĩa của hệ tư tưởng pháp luật thể hiện ở chỗ, nó không đơn giản chỉ là nguồn mà từ đó chính sách pháp luật khai thác, sử dụng những tư tưởng chủ yếu mà còn là nền tảng nằm chính trong chính sách pháp luật có giá trị. Ngoài ra, hệ tư tưởng pháp luật có nhiệm vụ hợp pháp hóa chính sách pháp luật, tạo ra những tiền đề, điều kiện để thực hiện nó khi giải thích các mục tiêu và nhiệm vụ của nó, thuyết phục về sự cần thiết và giá trị của nó.

Không được quy chính sách pháp luật chỉ về hệ tư tưởng pháp luật. Nếu ai đó chỉ muốn hiểu chính sách pháp luật, về

thực chất, chỉ là hệ tư tưởng pháp luật, thì rõ ràng người đó đánh giá thấp chính sách pháp luật và đánh giá quá cao hệ tư tưởng pháp luật<sup>1</sup>. Hệ tư tưởng pháp luật - đó là tổng thể các tư tưởng (hệ quan niệm, lý luận, học thuyết) về pháp luật và sự phát triển pháp luật, tạo điều kiện cho sự hình thành nên các tiêu chuẩn đánh giá và các giá trị pháp luật, cũng như cho việc soạn thảo các mục tiêu pháp luật nhất định của chủ thể ý thức pháp luật.

Chính sách pháp luật gắn liền chặt chẽ với các chức năng của Nhà nước. Các chức năng của Nhà nước được hiểu là những định hướng hoạt động đối nội và đối ngoại cơ bản, quan trọng nhất, mang tính thường xuyên, liên tục, ổn định tương đối của Nhà nước, thể hiện và cụ thể hóa bản chất, vai trò xã hội nhằm thực hiện các mục tiêu, các nhiệm vụ được đặt ra đối với Nhà nước<sup>2</sup>. Rõ ràng rằng, với tư cách là những định hướng hoạt động cơ bản có phạm vi rộng lớn của Nhà nước, các chức năng của Nhà nước được đặt trong mối quan hệ với chính sách pháp luật được thể hiện về cơ bản là những định hướng quyết định đối với chính sách pháp luật. Tuy vậy, chính sách pháp luật, đến lượt mình, cũng có thể tác động đến các chức năng của Nhà nước. Chẳng hạn, chính sách pháp luật có thể được sử dụng với tư cách là cái tương quan cần thiết của việc thực hiện các chức năng của Nhà nước trong các điều kiện lịch sử cụ thể này hay trong các điều kiện lịch sử cụ thể khác, làm cho các

1. A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.140 (bản tiếng Nga).

2. Võ Khánh Vinh: *Các chức năng của Nhà nước trong xã hội đương đại (Tập bài giảng)*, Học viện Khoa học xã hội.

chức năng có cấu thành pháp luật cần thiết, tạo ra sự tác động pháp lý kèm theo.

Khái niệm “chính sách pháp luật”, xét theo nội dung, cũng là khái niệm gần gũi với “cải cách pháp luật”, “đổi mới pháp luật”. Cải cách, đổi mới - đó là sự cải tạo, sự thay đổi, sự cải tổ, sự đổi mới cái gì đó. Cải cách pháp luật, đổi mới pháp luật - đó là việc thực hiện những sự cải tạo pháp luật, sự thay đổi pháp luật, sự cải tổ pháp luật, sự đổi mới pháp luật có tính hướng đích mà kết quả của những sự cải tạo, sự thay đổi, sự cải tổ, sự đổi mới đó là sự hình thành dần dần hệ thống pháp luật mới hoặc là sự xuất hiện ở hệ thống pháp luật hiện hành những đặc tính, đặc điểm mới hoặc các dấu hiệu cơ bản mới. Cải cách pháp luật, đổi mới pháp luật không chỉ đề cập sự đa dạng các đặc điểm của nó mà còn đề cập toàn bộ hệ thống pháp luật nhiều cấp độ, nhiều lĩnh vực của nó, bao gồm tổ hợp chi tiết, cụ thể các cơ quan bảo vệ pháp luật, các chế định của văn hóa pháp luật, của giáo dục và đào tạo pháp luật, của nghiên cứu pháp luật.

Cải cách pháp luật, đổi mới pháp luật là sự thay đổi tổng thể và tiến bộ hệ thống pháp luật để đáp ứng các đòi hỏi hiện nay và hướng đến việc truyền thêm xung lực mới cho sự phát triển pháp luật.

Ở nước ta trong thời gian qua đã tiến hành các hoạt động cải cách, đổi mới pháp luật cụ thể. Đó là cải cách, đổi mới pháp luật hiến pháp, cải cách, đổi mới pháp luật trong lĩnh vực tư pháp, cải cách, đổi mới pháp luật kinh tế, cải cách, đổi mới pháp luật trong các lĩnh vực khác. Những cải cách, đổi mới pháp luật đó mới chỉ đạt được các mục tiêu cụ thể nhất định, chứ chưa đạt được các mục tiêu tổng thể cần đạt được.

Có nhiều nguyên nhân của tình trạng đó, trong đó có nguyên nhân thể hiện ở chỗ, những cải cách, đổi mới pháp luật cụ thể đó mới chỉ là các yếu tố của một hiện tượng rộng lớn hơn - cải cách, đổi mới pháp luật nói chung và được tiến hành chưa mang tính hệ thống, chỉnh thể, đồng bộ, thiếu một chính sách pháp luật tổng thể có giá trị đầy đủ.

Cải cách pháp luật, đổi mới pháp luật đóng vai trò đặc biệt quan trọng đối với cải cách, đổi mới nói chung, tạo ra môi trường pháp luật cho cải cách, đổi mới nói chung và các lĩnh vực cải cách, đổi mới cụ thể riêng. Nhiệm vụ cấp bách hiện nay được đặt ra đối với Nhà nước Việt Nam là xây dựng và thực hiện cuộc cải cách, đổi mới pháp luật có quy mô rộng lớn đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2045.

Tuy nhiên, để cải cách pháp luật, đổi mới pháp luật được triển khai thực hiện có kết quả cần phải có hoạt động có cơ sở khoa học, nhất quán và hệ thống để tạo ra cơ sở, nền tảng cho cải cách, đổi mới đó. Nói cách khác, cần có chính sách pháp luật quốc gia tổng thể.

Như vậy, chính sách pháp luật và cải cách pháp luật, đổi mới pháp luật có nhiều điểm tương đồng. Cả chính sách pháp luật, cải cách, đổi mới pháp luật đều nhằm hoàn thiện, cải tạo, phát triển lĩnh vực pháp luật sao cho phù hợp, đáp ứng tốt nhất các nhu cầu và lợi ích nhất định. Cả chính sách pháp luật và cải cách pháp luật, đổi mới pháp luật đều phải có hệ quan điểm nào đó, sự hiểu biết các nhiệm vụ trước mắt và lâu dài, sự hiện rõ ràng các công cụ để thực hiện cải cách, đổi mới đó, v.v.. Đồng thời, cải cách, đổi mới pháp luật chỉ là một yếu tố cấu thành (phương tiện, công cụ) của chính sách pháp luật. Nếu như chính sách pháp luật là người bạn đồng hành của đời sống

pháp luật, thì cải cách, đổi mới pháp luật chỉ được thực hiện trong những giai đoạn đòi hỏi phải tiến hành một số cải tạo về chất và những cải tạo rất cơ bản trong lĩnh vực pháp luật. Thông thường, những giai đoạn như vậy đi cùng với những cải cách, những đổi mới trong các lĩnh vực quan hệ xã hội khác (lĩnh vực kinh tế, lĩnh vực chính trị, lĩnh vực xã hội, lĩnh vực văn hóa và các lĩnh vực khác).

Do đó, khác với các cuộc cải cách, các cuộc đổi mới pháp luật, chính sách pháp luật được thực hiện thường xuyên, liên tục, nó xác định tính chất, giới hạn, thời hạn, hiệu quả của các cuộc cải cách, các cuộc đổi mới pháp luật, tạo ra cơ sở, nền tảng nhất định cho các cuộc cải cách, đổi mới đó. Phạm trù “chính sách pháp luật” có ý nghĩa về mặt phương pháp luận và văn hóa xã hội chung của các cuộc cải cách, các cuộc đổi mới pháp luật của mọi quốc gia.

Như vậy, mối tương quan của phạm trù “chính sách pháp luật” với các phạm trù gần gũi khác chỉ rõ rằng, nó có những giới hạn, những phương diện, những yếu tố, những phần khác nhau của mình và những điều đó tách ra một cách rõ ràng những giới hạn trong nhận thức về hiện tượng “chính sách pháp luật”, làm cho chúng ta có được quan niệm đầy đủ hơn về hiện tượng đó.

Đến lượt mình, việc đưa phạm trù “chính sách pháp luật” vào hệ thống các phạm trù khác của khoa học pháp lý sẽ tạo điều kiện cho việc nghiên cứu rộng lớn hơn tất cả các hiện tượng pháp luật trong xã hội và các yếu tố cụ thể của chúng thông qua lăng kính xã hội. Trên nền của hiện thực pháp luật có thể so sánh các mục tiêu của chính sách pháp luật được thực hiện trong đất nước với các nhu cầu và lợi ích của cá nhân,

của nhóm xã hội, của xã hội; làm sáng tỏ được những văn bản quy phạm pháp luật nào có hiệu lực thực tế, có hiệu quả và những văn bản quy phạm pháp luật nào không có hiệu lực thực tế, không có hiệu quả và xác định được các nguyên nhân của tình trạng đó, định hướng được các cách thức giải quyết các vấn đề pháp luật. Nội dung của chính sách pháp luật với tư cách là một hiện tượng đa dạng, nhiều cấp độ, bao gồm chiến lược xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật, xây dựng Hiến pháp, cải cách tư pháp, hoàn thiện hệ thống pháp luật, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, củng cố pháp chế, trật tự pháp luật, v.v..

Như vậy, phạm trù “chính sách pháp luật”, theo nội dung, phản ánh hiện thực chính trị - pháp luật rất phong phú, giàu có: hoạt động thống nhất, nhất quán, hệ thống, được thiết kế một cách lôgic nhằm vận dụng những công cụ (kỹ thuật) và cấu trúc mới vào lĩnh vực pháp luật, đưa vào đời sống pháp luật tính xác định mang tính chiến lược lớn hơn và tính mềm dẻo mang tính chiến thuật. Những điều đó tạo ra những điều kiện để hoạt động như vậy có hiệu quả hơn trong giai đoạn đổi mới xã hội ở nước ta hiện nay.

## CHƯƠNG V

# **HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT**

## I. NHỮNG LUẬN ĐIỂM CƠ BẢN CỦA CÁCH TIẾP CẬN HỆ THỐNG

### **1. Quan niệm về cách tiếp cận hệ thống**

Mô hình nghiên cứu lý luận về hệ thống chính sách pháp luật bao gồm ít nhất những nhóm vấn đề cơ bản sau: làm sáng tỏ những luận điểm cơ bản của cách tiếp cận hệ thống; phân tích những vấn đề lý luận về hệ thống chính sách pháp luật; luận giải hệ thống chính sách pháp luật hiện hành của Việt Nam; hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay. Chương này, về cơ bản làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về hệ thống chính sách pháp luật.

Phương pháp hệ thống hóa xuất hiện từ thời cổ đại. Khi đó, để viết công trình *Chính trị*, Aritxtốt đã so sánh cấu trúc của các thành phố Hy Lạp cổ đại. Nhà tư tưởng cổ đại Aritxtốt đã làm sáng tỏ các loại hình tổ chức chính trị và giải thích sự phân hóa như vậy của các loại hình tổ chức chính trị đó bằng sự ảnh hưởng của chính thể thống nhất những biến đổi về thời tiết, vị trí địa lý, thành phần dân cư, phương thức tồn tại, đạo đức và tín ngưỡng đến các cộng đồng được ông nghiên cứu. Muộn hơn

rất nhiều, nhưng dẫu sao cũng cách thời đại chúng ra rất lâu, Môngtétkiơ khẳng định các tư duy, quan điểm của mình bằng các ví dụ từ đời sống chính trị của Nhật Bản, Trung Quốc, Iran, Thổ Nhĩ Kỳ, Ấn Độ, mà ở đó mô hình nghiên cứu so sánh hệ thống nhất định đã được xem xét. Tuy vậy, chỉ đến thế kỷ XX, với sự xuất hiện công trình *Điều khiển học* (1948) của Norbert Wiener (1894-1964) - người đặt nền móng cho khoa học mới mang tính chất liên ngành, các lý luận và các mô hình hệ thống được phát triển nhanh chóng<sup>1</sup>.

Các lý luận và các mô hình hệ thống đó mang tính giá trị phân tích ở tầng cao, khái quát nhất và có thể được áp dụng trong tất cả các lĩnh vực hiểu biết khoa học tự nhiên, khoa học công nghệ và khoa học xã hội. Nếu quan niệm chính sách pháp luật là một hệ thống, thì bộ máy khái niệm về hệ thống chính sách pháp luật phải được rút ra từ khoa học điều khiển học (nghệ thuật của quản lý, quản trị).

Phương pháp phân tích hệ thống rất hữu ích đối với các khoa học nghiên cứu về con người và xã hội còn bởi vì phương pháp đó cho phép ở mức độ cao nhất liên kết, hợp nhất, tích hợp được những nỗ lực của các nhà khoa học có những chuyên ngành, lĩnh vực nghiên cứu khác nhau: các nhà toán học, vật lý học, hóa học, sinh học, triết học, lôgic học, sử học, xã hội học, văn hóa học, ngôn ngữ học, chính trị học, luật học, tâm lý học, chính sách học và cuối cùng là các nhà nghiên cứu trong lĩnh vực khoa học chính sách pháp luật - các nhà nghiên cứu lý luận

---

1. A.Ju. Mel'vil' (chủ biên): *Chính trị học*, Mátxcova, 2005, tr.101 (bản tiếng Nga).

chính sách pháp luật, xã hội học chính sách pháp luật, tâm lý học chính sách pháp luật, nghiên cứu chính sách pháp luật so sánh, v.v.. Nguyên tắc điều khiển học của sự tương tác giữa các hệ thống, về khách quan, hỗ trợ cho sự liên kết, hợp nhất, tích hợp như vậy. Và do vậy, không chỉ chất lượng của các kiến thức liên ngành được phát triển mà các thành tựu khoa học gây ấn tượng, các đột phá trong các lĩnh vực hiểu biết mới cũng có thể đạt được nhiều hơn.

Trong khoa học và kỹ thuật ngôn từ *hệ thống* được gọi là tính toàn vẹn, tính thống nhất có tổ chức phức tạp (trong ngôn ngữ Hy Lạp nó có nghĩa là “cái liên hợp lại thành một cái chỉnh thể”): hệ thống mặt trời (tổng thể các thiên thể), hệ thống triết học (tổng thể các tư tưởng, học thuyết về triết học), hệ mét (tổng thể các đơn vị đo lường của các đại lượng vật lý), hệ thống pháp luật (tổng thể các bộ phận cấu thành trong một chỉnh thể thống nhất), v.v.. Ở nghĩa rộng nhất, ngôn từ hệ thống có thể được sử dụng trong khoa học chính sách pháp luật hiện đại - khoa học cùng với sự luận giải khái niệm hệ thống chính sách pháp luật còn phải soạn thảo ra các định nghĩa chính xác và nhiều khía cạnh nội dung của khái niệm đó.

Ngôn từ “hệ thống”, lúc đầu, có nghĩa là tính toàn vẹn, tính thống nhất, có tổ chức phức tạp. Dưới dạng khái quát nhất, có thể hiểu hệ thống là sự kết hợp các yếu tố mà từng yếu tố trong các yếu tố đó có khả năng đi qua những trạng thái khác nhau. Nếu như những thay đổi như vậy được diễn ra thì các bộ phận cấu thành hệ thống được tính bằng các biến số. E. Xall và P. Pazen đã bổ sung sự giải thích rộng như vậy bằng việc chỉ ra rằng, “hệ thống là tổng thể các khách thể và

tổng thể các mối quan hệ giữa các khách thể đó và giữa các mặt cụ thể của chúng”<sup>1</sup>. Như vậy, ở đây còn một điều kiện nữa được bổ sung là: các bộ phận của hệ thống buộc phải gắn kết với nhau và một số bộ phận trong các bộ phận đó có thể cùng thay đổi các dấu hiệu của mình.

Trong sách báo nghiên cứu về hệ thống trong lĩnh vực các khoa học xã hội, hiện nay thường nhắc đến cách tiếp cận việc nhận thức về hệ thống của Claude Levi - Strauss - nhà dân tộc học, nhà nhân học và nhà xã hội học nổi tiếng người Pháp, người sáng lập lý luận về tư duy nguyên thủy. Trong công trình của mình *Nhân học cấu trúc* (1958) ông đã viết: “Hệ thống là tổng thể “quần thể” các yếu tố có sự phụ thuộc lẫn nhau - chúng được gắn kết với nhau bằng các kiểu quan hệ như vậy, nếu như tính chất của một trong các mối quan hệ đó thay đổi, thì các quan hệ khác cũng thay đổi và cuối cùng toàn bộ “quần thể” được thay đổi”<sup>2</sup>.

Cần lưu ý rằng, không được hiểu sự phụ thuộc lẫn nhau của các biến số của các bộ phận hợp thành hệ thống nào đó như là “sự hài hòa”, “sự yên bình” bên trong của nó. Một số mối quan hệ trong hệ thống các mối quan hệ có thể có mâu thuẫn, đối kháng dẫn đến các hoạt động chống đối xung đột “theo tất cả các chiều cạnh” của hai hoặc của nhiều yếu tố cấu thành hệ thống. Trong những điều kiện thuận lợi, hệ thống như vậy có khả năng được cân bằng, còn trong những điều kiện khác, có

---

1. Trích theo: A.Ju. Mel'vil (chủ biên): *Chính trị học*, Sđd, tr.102 (bản tiếng Nga).

2. Trích theo: *Nhân học cấu trúc*, Sđd, tr.102 (bản tiếng Nga).

khả năng trải qua những chấn động mạnh mẽ và dẫn đến trạng thái mất trật tự.

## 2. Các loại hệ thống xã hội

Mọi cộng đồng con người nói chung - từ bộ lạc cổ xưa nào đó, nhà nước của người Aztek cho đến nhà nước quốc gia - dân tộc hiện nay, được xác định vừa là một hiện tượng xã hội phổ biến, vừa là một hệ thống phức tạp. Điều đó có nghĩa rằng, có thể xem cộng đồng như vậy (với mục đích phân tích hệ thống) là tổng thể các hệ thống khác nhau, tùy thuộc vào khía cạnh nghiên cứu. Nhà chính trị học người Pháp Zdan - Viljam Laper, trong cuốn sách *Phân tích các hệ thống chính trị* (1973), đã phân ra năm hệ thống như vậy. Những hệ thống đó là: (i) hệ thống sinh học xã hội; (ii) hệ thống sinh thái; (iii) hệ thống kinh tế; (iv) hệ thống văn hóa; (v) hệ thống chính trị.

- Hệ thống sinh học xã hội là hệ thống mà ở đó diễn ra hoạt động tái sản xuất dân cư.

- Hệ thống sinh thái là hệ thống chỉ ra rằng, con người bao giờ cũng sống ở một lãnh thổ nhất định do con người xây dựng nên, cùng với thế giới động vật và thực vật.

- Hệ thống kinh tế là hệ thống sản xuất và trao đổi của cải và dịch vụ vật chất để làm thỏa mãn các nhu cầu của các thành viên của cộng đồng. Sự phân chia và tổ chức lao động, các quan hệ sản xuất, v.v. tạo thành hệ thống đó.

- Hệ thống văn hóa là hệ thống sáng tạo ra và phổ biến thông tin có giá trị, ý nghĩa (ngôn ngữ, đạo đức, nhận thức, tập quán, truyền thống, tín ngưỡng). Nhờ có lĩnh vực các dấu hiệu, biểu tượng, quy phạm, giá trị mà con người có được khả năng giao tiếp với nhau, tức là xác lập các mối quan hệ giao tiếp lẫn nhau.

- Hệ thống chính trị là hệ thống tổ chức nền xã hội một cách đặc biệt và bằng cách đó gắn liền với các hệ thống xã hội khác<sup>1</sup>.

Ngoài các hệ thống nói trên, trong xã hội còn tồn tại các hệ thống khác nữa, ví dụ như: hệ thống chính sách, trong đó có chính sách pháp luật; hệ thống pháp luật.

*Phạm trù hệ thống chính sách pháp luật* tập trung đến mối liên hệ lẫn nhau giữa các bộ phận khác nhau của quá trình chính sách pháp luật và cho phép so sánh hệ thống chính sách pháp luật với các hệ thống khác đang tồn tại trong xã hội.

Khi phân tích phạm trù hệ thống chính sách pháp luật cần phải gắn phạm trù đó với các khái niệm, phạm trù có mối quan hệ với nó. Đó là các khái niệm, phạm trù liên quan đến nhà nước, các cơ quan nhà nước và các thiết chế phi nhà nước. Phạm trù đó có thể được áp dụng để nghiên cứu các xã hội cổ đại, nơi mà hoạt động chính sách, trong đó có chính sách pháp luật được tiến hành thông qua các cấu thành gia đình, bộ lạc, bộ tộc và các cấu thành không đặc trưng khác. Với sự hỗ trợ của phạm trù đó có thể nghiên cứu ở mức độ toàn cầu các mối liên hệ lẫn nhau của các quốc gia mà từ đó hình thành nên *hệ thống chính sách pháp luật quốc tế* bao gồm các bộ phận địa chính sách pháp luật khác nhau (ví dụ, chính sách pháp luật của các nước Tây Âu), các bộ phận chính sách pháp luật của các tổ chức khác nhau (Liên hợp quốc, Liên minh châu Âu, Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á<sup>2</sup>), v.v., các bộ phận chính sách pháp luật của các quốc gia khác nhau (Hoa Kỳ, Trung Quốc,

1. Xem: A.Ju. Mel'vil (chủ biên): *Chính trị học*, Sđd, tr.103-104 (bản tiếng Nga).

2. Sau đây gọi tắt là ASEAN (B.T).

Nga, Ấn Độ, v.v.,) trong đó một số bộ phận cấu thành có thể được coi là các biến số.

### 3. Những luận điểm trung tâm của phân tích hệ thống

Khi phân tích hệ thống cần phải dựa vào các dấu hiệu cơ bản là: tiếp nhận hiện thực và các khía cạnh khác nhau của nó với tư cách là một hệ thống, tức là các yếu tố thống nhất, gắn liền với nhau về cơ cấu và chức năng. Các dấu hiệu đó đã được làm sáng tỏ từ thế kỷ XIX. Người ta cho rằng, một trong những người sáng lập ra cách tiếp cận hệ thống là nhà khoa học người Nga Aleksander Aleksandrovich Bogdanov. Từ đầu thế kỷ XX nhà khoa học này đã xây dựng nên “khoa học tổ chức chung” mà theo đó những luận điểm về tổ chức vẫn còn phù hợp với nhận thức hiện nay về hệ thống<sup>1</sup>.

Các nghiên cứu tiếp theo về định hướng đó cho phép xây dựng nên *lý luận chung về hệ thống*. Lý luận đó chỉ ra những đặc điểm quan trọng nhất của hệ thống là: tính phức tạp, tính vững chắc, tính ổn định, tính mở/đóng, v.v..

Để hiểu được ý nghĩa của cách tiếp cận hệ thống dưới dạng đơn giản nhất có thể tách ra trong môi trường bao quanh tính thống nhất nào đó, tức là hệ thống. Có thể thực hiện được điều đó khi so sánh cái khác đối lập với hệ thống là *môi trường*. Sự phân biệt hệ thống với môi trường có ý nghĩa hàng đầu. Rõ ràng là môi trường không chỉ là *môi trường bên ngoài* (hệ thống bao quanh) mà còn là *môi trường bên trong* (hệ thống bao quát chính bản thân hệ thống).

---

1. Xem: A.Ju. Mel'vil (Chủ biên): *Chính trị học*, Sđd, tr.104-105 (bản tiếng Nga).

Tính hệ thống nào đó được tách ra từ môi trường không thể được nhận thức ngay. Trong khoa học các khách thể chưa được giải mã được gọi là “hộp đen” - cái hộp đen đó chỉ rõ một điều rằng, cái gì tác động đến hộp đen đó khi gia nhập vào nó và cái gì bắt nguồn từ nó. Sóm hay muộn cũng sẽ xuất hiện vấn đề cái gì chưa đựng trong “hộp đen”, các quá trình như thế nào diễn ra ở đó. Để nhận thức được điều đó có thể tách ra trong chính sách pháp luật các yếu tố đơn giản nhất mà có thể với sự hỗ trợ của chúng có thể mô tả được chính sách pháp luật, khi xác định được các thuộc tính, các dấu hiệu, các định hướng tác động, các nguồn lực của nó, v.v.. Bằng cách như vậy, *cấu thành* của hệ thống, *các yếu tố* của nó được làm sáng tỏ. Do đó, hệ thống đã được thấu hiểu và được khai thác - đó là *tổng thể các yếu tố*. Ở đây, hệ thống có thể được định nghĩa là *sự kết hợp các yếu tố trong mối liên hệ lẫn nhau*, mà ở đó sự kết hợp như vậy sinh ra cái mới - cái hệ thống - chất lượng. Điều đó có nghĩa rằng, hệ thống không thể được thay thế bằng tổng số các yếu tố của mình.

Theo cách tiếp cận hệ thống, hầu như từng hệ thống có thể được coi là *một tiểu hệ thống*, tức là một yếu tố của hệ thống khác có trật tự lớn hơn. Nói cách khác, tính hệ thống đòi hỏi phải có tính thứ bậc, tính phục tùng của các hệ thống thuộc các trình độ khác nhau.

Hệ thống không phải đơn giản là sự tập hợp các yếu tố. Giữa các yếu tố của hệ thống có các mối quan hệ - *các mối liên hệ đặc biệt*. Hệ thống có càng nhiều yếu tố và các mối liên hệ giữa các yếu tố đó càng phong phú, đa dạng và sâu sắc thì hệ thống đó càng phức tạp hơn. Hệ thống như vậy đòi hỏi phải cân nhắc cả *cơ cấu* (ngoại hình của các mối liên hệ) và *các chức năng* (thực chất

và nội dung của các mối liên hệ) của nó. Ở đây điều có ý nghĩa quan trọng không phải chỉ là xác định được các thuộc tính, các biểu hiện và các nguồn lực như thế nào của chính sách pháp luật, mà còn phải xác định rõ các thuộc tính, các biểu hiện và các nguồn lực đó được gắn kết với nhau như thế nào, đem đến hiệu quả phối hợp như thế nào. Đó là khía cạnh cơ cấu chức năng và có thể được gọi là *công thức*. Hiện nay, trong nghiên cứu khoa học thường nói về cơ cấu khi nhấn mạnh đến sự hiện có các mối liên hệ giữa các yếu tố, bao gồm các mối liên hệ chức năng, tức là các mối liên hệ chỉ ra sự phụ thuộc lẫn nhau của các yếu tố.

Tuy vậy, tổ chức hệ thống không chỉ bao hàm *bộ phận* hoặc *cơ cấu* ổn định vững chắc của nó. Cơ cấu có thể có một khối lượng các trạng thái tùy nghi, đến lượt mình, các trạng thái đó làm thay đổi các chức năng được kết hợp với bộ phận ổn định vững chắc đó. Bộ phận biến số như vậy của tổ chức hệ thống là chương trình của nó. Chương trình được quyết định không chỉ bởi tổng thể các trạng thái có thể có của hệ thống, tức là bởi tính chỉnh thể, tính thống nhất của nó. Mọi hệ thống phức tạp không chỉ hoạt động theo công thức thuật giải nghiêm khắc mà còn sử dụng cả *chương trình* linh hoạt, tức là có sự tổ chức của nó. Trong trường hợp này, không phải cơ cấu và chức năng quyết định sự vận hành (hoạt động) và sự phát triển của toàn bộ hệ thống, mà là tính chỉnh thể, tính hệ thống (chương trình) của hệ thống quyết định sự thay đổi các trạng thái của cơ cấu và của các chức năng cụ thể. Sự vận động và sự phát triển của hệ thống dưới dạng các trạng thái liên tục của nó thường được gọi là *quá trình*.

Chính trong sự tác động lẫn nhau với môi trường, *hoạt động* của hệ thống được biểu hiện ra. Hoạt động đó có thể là:

(i) *hoạt động phản ứng*, khi đó yếu tố quyết định duy nhất là môi trường; (ii) *hoạt động thích nghi*, tức là hoạt động phù hợp với môi trường từ phía hoạt động; (iii) *hoạt động tích cực*, nếu như hệ thống có mục đích cải thiện môi trường. Tuy vậy, mỗi loại hoạt động của hệ thống được xác định hoàn toàn không phải tùy tiện, mà nó được quy định bởi các thuộc tính bên trong của nó và tính chất của các mối liên hệ giữa các yếu tố.

Sự tác động lẫn nhau của hệ thống và môi trường tùy thuộc vào việc hệ thống đó là *hệ thống đóng* hay là *hệ thống mở*. Nguyên tắc cơ bản của việc đánh giá tính mở/tính đóng của hệ thống thể hiện ở chỗ, hệ thống mở thực hiện những hoạt động có sự tương tác lẫn nhau hoặc trao đổi với môi trường, còn hệ thống đóng không thực hiện những hoạt động có sự tương tác lẫn nhau hoặc không trao đổi với môi trường. Hệ thống đóng là trường hợp riêng của hệ thống mở. Lôgic của mối quan hệ lẫn nhau của chúng không chỉ quy về sự đối kháng trực tuyến của nó. Hệ thống đóng, trước hết, chỉ là một trạng thái đặc biệt, trạng thái đặc thù về mặt tự nhiên của hệ thống mở (mối quan hệ của hệ thống đóng với môi trường là không có, bởi vì hệ thống đóng, về lý tưởng, đang ngừng tồn tại với tư cách là hệ thống đúng nghĩa của nó, bởi vì, ở hệ thống đó môi trường tự biến mất).

Từng hệ thống mở, về hiện thực, trong tiến trình phát triển của mình có thể bị đóng, giảm thiểu sự tương tác của mình với môi trường đến mức tối thiểu. Và ngược lại, mọi hệ thống ở trạng thái đóng sóm hay muộn cũng cần phải được mở, bởi vì, trong *tiềm năng* của nó, tất yếu, đang chứa đựng tính mở. Vấn đề là ở chỗ, làm thế nào để giải phóng được tiềm năng đó.

Nếu như hệ thống đóng là trường hợp tồn tại riêng của hệ thống mở, thì hoàn toàn lôgic đặt ra vấn đề là khi nào và trong

những điều kiện như thế nào hệ thống mở có thể bị đóng. Câu trả lời hoàn toàn rõ ràng ở đây là khi hệ thống mở đạt được sự cân bằng lý tưởng với môi trường, khi diễn biến của hệ thống không được thực hiện và các thông số tĩnh của nó được xác định. Nói cách khác, các đặc điểm nhất định của hệ thống được khẳng định khi bảo đảm một cách vững chắc rằng, các ảnh hưởng của môi trường không làm mất tính ổn định của chúng.

Các kết luận mang tính quan điểm của lý luận chung về hệ thống có thể được gọi là “chìa khóa vàng được sử dụng để nhận thức thế giới hoặc là đỉnh cao của thiết kế xã hội loài người”<sup>1</sup>. Đồng thời, các luận điểm đó được áp dụng rộng rãi trong các lĩnh vực khoa học khác nhau hiện nay, đã trở thành nền tảng của những thay đổi về chất mang tính nguyên tắc trong soạn thảo, phân tích và đánh giá các tài liệu thực nghiệm, đã mở ra con đường cho việc áp dụng các công nghệ thông tin mới và mở rộng một cách cơ bản các khả năng so sánh mọi khách thể được nghiên cứu, trong đó có chính sách pháp luật.

Như vậy, từ việc phân tích trên cho thấy, việc áp dụng cách tiếp cận hệ thống dựa trên ba luận điểm quan trọng nhất sau đây:

- (i) Từng khách thể được khoa học nghiên cứu thể hiện với tư cách là một chỉnh thể, thống nhất nào đó - hệ thống có cấu trúc nhất định, trong đó tính chỉnh thể, tính thống nhất đó không phải là tổng số đơn giản các yếu tố cấu thành nó;
- (ii) Hệ thống có các quá trình ổn định đặc trưng cho nó và các quá trình điều chỉnh được lặp lại;
- (iii) Hệ thống tương tác với môi trường bên ngoài của mình.

---

1. A.Ju. Mel'vil (Chủ biên): *Chính trị học*, Sđd, tr.107 (bản tiếng Nga).

Những luận điểm nêu trên là những luận điểm trung tâm mang tính chất phương pháp luận cho việc nhận thức mọi hệ thống, trong đó có hệ thống chính sách pháp luật.

## II. PHÂN TÍCH HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT

### 1. Sự hình thành phạm trù hệ thống chính sách pháp luật

Trong quá trình phát triển, khoa học pháp lý đã xây dựng nên phạm trù “hệ thống pháp luật”. Lý luận pháp luật đã luận giải phạm trù đó trên nhiều phương diện: từ bản chất, các đặc điểm cơ bản, các bộ phận cấu thành, các mối liên hệ của nó và những vấn đề khác. Từ đây có một vấn đề đặt ra cần được giải quyết là có hay không phạm trù “hệ thống chính sách pháp luật”, nếu có thì phạm trù đó được hiểu như thế nào? có những chức năng phương pháp luận nào? Phạm trù “hệ thống chính sách pháp luật” tồn tại trong hiện thực, do vậy, khoa học chính sách pháp luật cần phải luận giải phạm trù này.

Các luận điểm của cách tiếp cận hệ thống và các khái niệm chung của lý luận về hệ thống có thể được sử dụng để phân tích hệ thống chính sách pháp luật.

Các công trình nghiên cứu lý luận dựa trên các nguyên tắc rộng lớn và khái quát nhất về hiện thực đã đặt nền tảng cho việc nhận thức về chính sách pháp luật. Dựa vào các nguyên tắc đó, có thể coi các quá trình chính sách pháp luật trong xã hội như là các quá trình hệ thống, tức là các quá trình liên kết hoạt động của những chủ thể khác nhau trong xã hội, và thay vào vị trí của nhà nước, khách thể nghiên cứu của khoa học chính sách pháp luật là hệ thống chính sách pháp luật.

Theo cách tiếp cận hệ thống, xã hội có thể được xem xét với tư cách một hệ thống phức tạp, bao gồm các bộ phận độc lập tương đối với nhau: kinh tế, chính trị, tinh thần và bộ phận liên kết (thuật ngữ nói về nhà nước). Mỗi bộ phận trong hệ thống đó có các chức năng của mình, đồng thời, trong tổng thể các bộ phận đó bảo đảm cho hoạt động sống của xã hội nói chung. Trong ngữ cảnh như vậy có thể coi chính sách pháp luật là một kiểu hệ thống tập trung chủ yếu đến vấn đề chức năng để đạt được mục tiêu. Tuy vậy, tất cả các quá trình tiêu chuẩn đổi mới hệ thống (tái sản xuất các khuôn mẫu, sự liên kết, việc đạt được mục tiêu và sự thích nghi), các quá trình thường xuyên do các yếu tố cơ cấu thực cũng được thể hiện trong phạm vi của kiểu hệ thống đó.

Những chủ thể thực hiện các chức năng (các chức năng của chính sách pháp luật) có thể bị thay đổi, nhưng các chức năng đó không thể bị thay đổi, bởi vì, nền tảng của các chức năng là các nhu cầu tổng hợp của sự tồn tại. Chính sách pháp luật được ban hành để tạo ra sự tác động lẫn nhau với tiểu hệ thống khác và với môi trường: môi trường vật lý và môi trường hiện thực cao nhất (thực thể siêu nghiệm).

Tiếp cận hệ thống đưa ra sự đo lường mới đối với việc phân tích các quan hệ xã hội và các quá trình chính sách pháp luật. Sự đo lường đó cho phép xác định chính xác hơn vị trí của chính sách pháp luật trong đời sống xã hội và làm sáng tỏ được cơ chế của những biến đổi xã hội diễn ra trong xã hội.

Cần phải nghiên cứu sâu hơn về cách tiếp cận hệ thống đối với hệ thống chính sách pháp luật. Đó là xây dựng lý luận tổng hợp về hoạt động xã hội cụ thể, về hệ thống chính sách pháp luật nói chung, về các quy tắc điều chỉnh hệ thống đó, về môi

trường mà hệ thống chính sách pháp luật tương tác. Có thể sử dụng khái niệm “hộp đen” - khái niệm được lấy ra từ hệ thống kỹ thuật để tiếp cận hệ thống chính sách pháp luật.

Môi trường cung cấp xung lực cho “đầu vào” (tiếng Anh Input) của hệ thống chính sách pháp luật và hệ thống chính sách pháp luật soạn thảo các quyết định và thực hiện các quyết định chính sách pháp luật là “đầu ra” (tiếng Anh Output) của hệ thống chính sách pháp luật. Hệ thống chính sách pháp luật tiến hành quản lý xã hội bằng phương thức như vậy và đó là nhiệm vụ và chức năng của hệ thống chính sách pháp luật. Ngoài ra, hệ thống chính sách pháp luật còn điều chỉnh sự sản xuất và phân khối các của cải xã hội với sự trợ giúp của các cơ chế quyền lực (trước hết là các cơ chế nhà nước), cũng như điều chỉnh các quan hệ chính sách trong xã hội.

**Hình 1: Sơ đồ hộp đen**

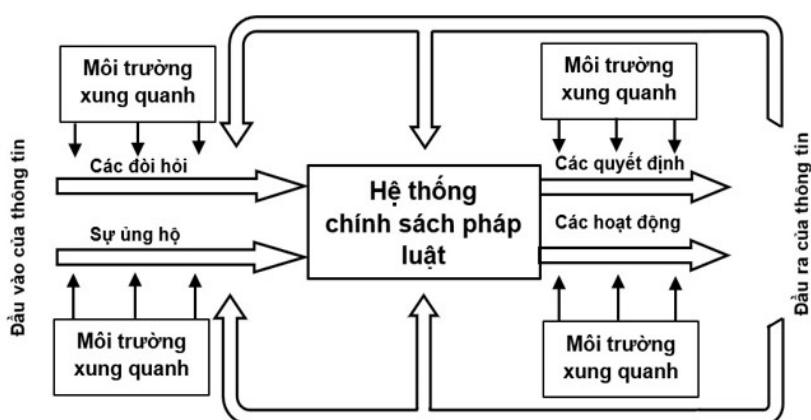


Việc phân tích hệ thống về đời sống chính sách pháp luật cần phải dựa trên luận điểm cho rằng, “hệ thống chính sách pháp luật đắm chìm trong môi trường” và chịu sự tác động từ phía môi trường, điều đó có nghĩa là để tồn tại hệ thống chính sách pháp luật cần có khả năng phản ứng. Khi thường xuyên duy trì các mối quan hệ với môi trường bên ngoài (trong đó có

các cấu phần quan trọng của nó là tự nhiên, kinh tế, văn hóa, cơ cấu xã hội), với sự trợ giúp của các cơ chế điều chỉnh, chính sách pháp luật soạn thảo ra những sự phản ứng đáp lại với các xung lực từ bên ngoài, thích nghi với các điều kiện hoạt động bên ngoài.

Sự tách ra các phạm trù cơ bản “các đầu vào”, tức là các hiện tượng bên ngoài trong mỗi quan hệ với hệ thống chính sách pháp luật - các hiện tượng ảnh hưởng đến hệ thống chính sách pháp luật và “các đầu ra” với tư cách là các kết quả hoạt động của hệ thống chính sách pháp luật, đến lượt mình, các kết quả đó tác động đến môi trường xung quanh là bước đầu tiên để nhận thức được cơ chế thích nghi, cơ chế tạo thành nền tảng của năng lực sống của mọi hệ thống chính sách pháp luật và cho phép xã hội tồn tại trong các đòi hỏi đang được biến đổi của môi trường. Cần nghiên cứu để soạn thảo các quan niệm độc lập chỉ rõ các biến số đó ảnh hưởng như thế nào đến hệ thống chính sách pháp luật.

**Hình 2: Sơ đồ hệ thống chính sách pháp luật:  
các mối liên hệ ngược lại**



Khi nghiên cứu chính sách pháp luật cần phải lưu ý rằng, hệ thống chính sách pháp luật, ở một phương diện nhất định, là các loại hành vi chính sách pháp luật khác nhau của các cơ quan nhà nước và các tổ chức phi nhà nước. Các loại hành vi chính sách pháp luật như vậy không chỉ do các chức năng của một hệ thống tổng hợp nào đó mà còn do bản chất của chính những người tham gia tương tác xã hội cụ thể quy định. Do vậy, khoa học chính sách pháp luật không chỉ tập trung nghiên cứu các yếu tố mang tính cơ cấu riêng của hệ thống chính sách pháp luật mà còn phải nghiên cứu cả các mối liên hệ của hệ thống chính sách pháp luật với môi trường. Ở đây khái niệm *vai trò* có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Nội dung của những tác động chính thức và phi chính thức lẫn nhau tạo nên văn hóa chính sách pháp luật của xã hội phụ thuộc vào vai trò. Văn hóa chính sách pháp luật đóng vai trò quyết định đối với sự phát triển tổng thể các quan hệ chính sách pháp luật. Đặc điểm của các dòng thông tin “đầu vào” và “đầu ra” quyết định vai trò của hệ thống chính sách pháp luật trong môi trường xã hội.

Qua nghiên cứu có thể phân ra ba lớp lớn các khách thể được đưa vào hệ thống chính sách pháp luật. Đó là: (i) *các cơ cấu* - các cơ quan lập pháp, những người thực hiện chính sách pháp luật; (ii) *các nghĩa vụ vai trò* - các nhà lập pháp, các nhà hành pháp, các nhà tư pháp; (iii) *các quyết định* chính sách pháp luật (hoặc các tình tiết làm phát sinh các quyết định như vậy). Các cơ cấu, nghĩa vụ và quyết định đó có thể được phân loại theo những căn cứ rộng hơn, xuất phát từ việc chúng có được đưa vào quá trình chính sách pháp luật “ở đầu vào” hoặc quá trình hành chính “ở đầu ra” hay không.

Cách tiếp cận hệ thống đến việc nghiên cứu chính sách pháp luật đóng vai trò phương pháp luận quan trọng trong khoa học chính sách pháp luật hiện nay. Khái niệm hệ thống cho phép, một mặt, nhìn thấy được đời sống chính sách pháp luật với tư cách là bức tranh toàn vẹn về hành vi của con người, còn mặt khác, trung chuyển việc phân tích sự tác động lẫn nhau của chính sách pháp luật với môi trường của nó.

Như vậy, hệ thống chính sách pháp luật là một hiện thực tồn tại khách quan. Đó là lĩnh vực chính sách bao gồm sự tương tác lẫn nhau của nhiều hoạt động, là tổng thể các quan hệ mang tính chính sách.

Hệ thống chính sách pháp luật có mối tương quan như thế nào với đời sống xã hội, đời sống pháp luật? Có thể nói một cách khái quát rằng, vấn đề chính mà hệ thống chính sách pháp luật giải quyết là hình thành các mục tiêu cần thiết cho hoạt động của xã hội và những vấn đề mới của liên kết xã hội và của sự hợp pháp hóa các hình thức tác động xã hội lẫn nhau trong tiến trình phát triển dựa trên trí tuệ xã hội.

Từ trình bày trên cho thấy, có thể coi hệ thống chính sách pháp luật với tư cách là “hộp đen” và cần phải phân tích mang tính chuyên môn sâu sắc hộp đen đó. Khoa học chính sách pháp luật có nhiệm vụ làm sáng tỏ vấn đề đó.

## 2. Các chức năng của hệ thống chính sách pháp luật

Hệ thống chính sách pháp luật thực hiện những chức năng được phân thành các loại khác nhau theo những cơ sở phân loại nhất định. Cơ sở phân loại các chức năng của hệ thống chính sách pháp luật rất đa dạng, phong phú.

Dựa trên cơ sở đầu vào và đầu ra của hệ thống, các chức năng của hệ thống chính sách pháp luật được phân thành các chức năng của “đầu vào” của hệ thống chính sách pháp luật và các chức năng của “đầu ra” của hệ thống chính sách pháp luật.

Các chức năng của “đầu vào” của hệ thống chính sách pháp luật bao gồm: (i) xã hội hóa chính sách pháp luật, tức là làm cho các thành viên của xã hội giao tiếp (thích nghi) với hoạt động chính sách pháp luật; (ii) tuyển chọn chính sách pháp luật - hình thức lựa chọn những người để đưa vào các cơ cấu khác nhau của hệ thống chính sách pháp luật; (iii) thể hiện các lợi ích, tức là đưa ra các đòi hỏi đối với những người soạn thảo các quyết định chính sách pháp luật; (iv) tích hợp các lợi ích - sự phối hợp và khái quát các đòi hỏi, biến các đòi hỏi đó thành quan điểm nào đó và xây dựng chương trình chính sách pháp luật theo quan điểm đó; (v) giao tiếp chính sách pháp luật; (vi) tương tác chính sách pháp luật, tức là liên hợp hoặc thống nhất các tương tác chính sách pháp luật.

Các chức năng của “đầu ra” của hệ thống chính sách pháp luật bao gồm: (i) xây dựng quy phạm chính sách, tức là soạn thảo các quy tắc và các luật điều chỉnh hành vi (hoạt động) chính sách pháp luật; (ii) áp dụng các quy tắc và thủ tục đưa các quy tắc và các đạo luật vào áp dụng trong thực tiễn; (iii) giám sát việc tuân thủ các quy tắc và các luật; (iv) giải thích các luật và ngăn ngừa các hành vi vi phạm pháp luật.

Theo cách phân loại khác, hệ thống chính sách pháp luật có các chức năng: (i) đặt ra các mục tiêu và nhiệm vụ của xã hội, soạn thảo chương trình (cương lĩnh) hoạt động sống của xã hội; (ii) huy động các nguồn lực của xã hội để đạt được các mục tiêu cần thiết; (iii) liên kết tất cả các yếu tố xã hội xung quanh các

mục tiêu chính trị - xã hội và các giá trị của hệ tư tưởng và của nền văn hóa; (iv) phân bổ các giá trị xã hội phù hợp với các lợi ích được bảo hộ bởi hệ thống sở hữu và quyền lực.

Tổng kết các cách tiếp cận nêu trên về các chức năng của hệ thống chính sách pháp luật, có thể nêu ra các nhiệm vụ mà hệ thống đó cần phải giải quyết như sau:

- Định hướng chính sách đối với hệ thống pháp luật;
- Điều phối lợi ích của cá nhân, nhóm xã hội, giai tầng xã hội, xã hội nói chung, phòng ngừa tình huống xung đột đe dọa tính thống nhất của hệ thống pháp luật (liên kết xã hội trong lĩnh vực pháp luật);
- Định hướng các thành viên xã hội đến các lý tưởng và giá trị xã hội, các lý tưởng và giá trị pháp luật phổ biến trong xã hội;
- Tiếp nhận và phản ứng đối với các dòng thông tin trong lĩnh vực pháp luật và các dòng thông tin khác liên quan đến chính sách pháp luật (bảo đảm giao tiếp thông tin pháp luật).

### **3. Các tiểu hệ thống của hệ thống chính sách pháp luật**

Việc phân tích hoạt động của hệ thống chính sách pháp luật với tư cách là một trong những yếu tố của hệ thống rộng lớn hơn đòi hỏi phải làm sáng tỏ các cơ cấu bên trong của nó không chỉ từ các quan điểm của cách tiếp cận hệ thống mà còn phải cân nhắc các đặc điểm của chính sách pháp luật. Hệ thống chính sách pháp luật là một cấu thành thống nhất, bao gồm tất cả các bộ phận của mình và trong thành phần của nó có một số tiểu hệ thống độc lập tương đối, các yếu tố của chúng và các mối quan hệ giữa chúng. Đó là: (i) tiểu hệ thống thiết chế; (ii) tiểu hệ thống thể chế chính sách pháp luật (tiểu hệ thống quy phạm chính sách pháp luật); (iii) tiểu hệ thống

chức năng; (iv) tiểu hệ thống giao tiếp; (v) tiểu hệ thống tư tưởng - văn hóa.

- *Tiểu hệ thống thiết chế* của hệ thống chính sách pháp luật bao gồm các thiết chế (chủ thể) chính sách pháp luật và mỗi thiết chế trong số đó, đến lượt mình, là một hệ thống nhỏ độc lập tương đối. Đó là nhà nước, các cơ quan nhà nước, các đảng phái, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, các tổ chức kinh tế và các tổ chức khác tham gia xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật. Nhà nước, các cơ quan nhà nước giữ vai trò trung tâm trong tiểu hệ thống thiết chế. Tiểu hệ thống này giữ vị trí, vai trò dẫn dắt các tiểu hệ thống khác.

- *Tiểu hệ thống thể chế* của hệ thống chính sách pháp luật: tiểu hệ thống quy phạm chính sách pháp luật được hình thành từ các quy phạm, nguyên tắc, quan điểm và truyền thống chính trị - pháp lý, quy định (thể chế hóa) hoạt động của hệ thống chính sách pháp luật nói chung và của các yếu tố cấu thành của nó nói riêng. Quy phạm pháp luật giữ vị trí trung tâm trong tiểu hệ thống đó, là cái điều chỉnh cơ bản các mối liên hệ xã hội lẫn nhau, bảo đảm sự vận hành theo trật tự đã được quy định không chỉ của các cơ quan nhà nước mà còn của các thiết chế khác, cũng như quy định các quy tắc công dân tham gia vào hoạt động chính sách pháp luật.

- *Tiểu hệ thống chức năng* của hệ thống chính sách pháp luật là các hình thức hoạt động chính sách pháp luật, các phương thức thể hiện và thực hiện quyền lực trong pháp luật, các phương pháp hoạt động của hệ thống chính sách pháp luật. Tiểu hệ thống này được đặc trưng bởi tổng thể các chức năng hiện thực khác nhau do các thiết chế chính sách pháp luật khác nhau hoặc các tổ chức xã hội thực hiện. Tiểu hệ thống này thể

hiện sự vận hành, bảo đảm sự vận hành trên thực tế của hệ thống chính sách pháp luật.

- *Tiểu hệ thống giao tiếp* bao gồm các nguyên tắc và các hình thức đa dạng của sự tác động lẫn nhau cả ở bên trong hệ thống chính sách pháp luật (tức là giữa các tiểu hệ thống của nó) lẫn với các quốc gia khác. Ở trong nước, tiểu hệ thống này được xác định bởi các mối quan hệ giữa quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp, giữa các cơ quan nhà nước và các chủ thể khác (các đảng phái, các tổ chức xã hội, các cộng đồng dân cư, nghề nghiệp, các cá nhân) tham gia thực hiện chính sách pháp luật. Tiểu hệ thống này là lĩnh vực có thể được nghiên cứu khi xem xét các mối liên hệ của xã hội và nhà nước pháp quyền. Tiểu hệ thống giao tiếp của hệ thống chính sách pháp luật cũng phục đáp các đòi hỏi của an ninh đối ngoại của xã hội, nhưng dĩ nhiên, không phải ở phương diện kỹ thuật. Hệ thống chính sách pháp luật của mỗi quốc gia bao giờ cũng tiếp nhận và đánh giá tương ứng các dòng thông tin từ bên ngoài, từ môi trường quốc tế, khu vực. Sự tiếp nhận và đánh giá tương ứng các dòng thông tin đó bảo đảm để hệ thống chính sách pháp luật thích nghi với các tác động mới từ bên ngoài.

- *Tiểu hệ thống tư tưởng - văn hóa* của hệ thống chính sách pháp luật được hình thành từ các tư tưởng, quan điểm, cảm giác khác nhau về chính sách pháp luật của những người tham gia đời sống xã hội, đời sống chính sách pháp luật. Tiểu hệ thống này được quyết định bởi mức độ phân hóa tư tưởng, quan điểm của xã hội, bởi định hướng nhân đạo hoặc phi nhân đạo diễn ra trong xã hội. Ngoài ra, tiểu hệ thống này còn gắn liền chặt chẽ với các đặc điểm văn hóa pháp luật của quần chúng, với vai trò của các khuôn mẫu truyền thống pháp luật

trong văn hóa pháp luật. Về mặt chức năng, tiểu hệ thống tư tưởng - văn hóa có nhiệm vụ duy trì và tái sản xuất mô hình hệ thống pháp luật.

Hệ thống chính sách pháp luật có *tính cấu trúc*. Tính cấu trúc của hệ thống chính sách pháp luật không chỉ được thể hiện trong việc phân hóa các nhiệm vụ của những bộ phận cấu thành cơ bản của nó, mà còn cả trong tính thứ bậc của các nhiệm vụ của những bộ phận cấu thành đó. Từng cấp độ bên trong của các tiểu hệ thống hoạt động cơ bản nói trên đều được tổ chức ở ba mức độ quyền lực và các quan hệ chính sách pháp luật: mức độ cao nhất - mức độ vĩ mô - bao gồm bộ máy nhà nước trung ương được phân thành các cơ quan lập pháp, các cơ quan hành pháp, các cơ quan tư pháp trong nhà nước pháp quyền; mức độ ở giữa - mức độ trung gian - khác với mức độ vĩ mô bởi khối lượng thẩm quyền, bởi vì, các cơ quan quyền lực ở địa phương cũng là các cơ quan được bầu và được bổ nhiệm; mức độ thấp nhất không được thể chế hóa - mức độ vi mô - được hình thành trên cơ sở sự tham gia đại chúng của các nhóm xã hội và của công dân trong đời sống chính sách pháp luật. Mức độ này được quyết định bởi tư cách hội viên trong các tổ chức tham gia xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật, giám sát xã hội đối với các quyết định chính sách pháp luật. Về mặt thực tế, ở mức độ vi mô của hệ thống chính sách pháp luật, lĩnh vực chính sách pháp luật và lĩnh vực phi chính sách pháp luật thâm nhập lẫn nhau, các mối liên hệ của xã hội và nhà nước pháp quyền được thực hiện.

Các khối chức năng cơ bản của hệ thống chính sách pháp luật và các yếu tố của chúng không tồn tại biệt lập, tách biệt với nhau, trong hiện thực chúng bao giờ cũng ở trong trạng thái tác

động lẫn nhau, bổ sung cho nhau. Yếu tố gắn kết tất cả các yếu tố cơ cấu của hệ thống đó thành cái chỉnh thể thống nhất là các quan hệ chính sách pháp luật về quyền lực công (công quyền). Chính sách pháp luật có hai hướng tác động đến xã hội: hướng tác động thứ nhất là củng cố các thiết chế tồn tại trong xã hội và trật tự xã hội đang có, còn hướng khác có thể phá hoại hệ thống chính sách pháp luật đang có, thể hiện lợi ích của các lực lượng mong muốn thay đổi hoặc hủy bỏ chính sách pháp luật.

Các hệ thống chính sách pháp luật hiện thực hiện nay trên thế giới rất đa dạng, phong phú. Có nhiều yếu tố tác động đến sự hình thành và hoạt động của các hệ thống chính sách pháp luật đó, nói cách khác, đến đời sống chính sách pháp luật trong từng đất nước. Đó là các yếu tố như: truyền thống lịch sử, văn hóa, sự phát triển kinh tế, mức độ phát triển của xã hội, vị trí địa lý, địa chính trị, địa văn hóa, địa xã hội, v.v.. Việc làm sáng tỏ các đặc điểm tổng hợp xác định các xu hướng phát triển chung của hệ thống chính sách pháp luật có ý nghĩa lý luận và thực tiễn đặc biệt quan trọng.

Như vậy, việc nghiên cứu hệ thống chính sách pháp luật là trình độ nhận thức rất cao về chính sách pháp luật và quyền lực. Trong phạm vi của cách tiếp cận hệ thống được áp dụng từ giữa thế kỷ XX ở các nước khác nhau, chính sách pháp luật được xem xét, một mặt, với tư cách là một lĩnh vực độc lập tương đối bao gồm các yếu tố có mối liên hệ lẫn nhau, thực hiện các chức năng phân bổ nguồn lực và tìm kiếm sự ủng hộ các nguyên tắc của nó từ phần lớn xã hội, còn mặt khác, với tư cách là một bộ phận của các chính thể rộng lớn hơn. Chính việc nhận thức được tính thống nhất của thế giới, của sự phụ thuộc lẫn nhau của giới tự nhiên và xã hội trong sự thay đổi, trong sự

biến đổi toàn thế giới của chúng là một trong những khía cạnh cơ bản của việc nhận thức bản chất của chính sách pháp luật.

### III. CÁC NGÀNH CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT CƠ BẢN TRONG HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT VIỆT NAM

#### 1. Các căn cứ xác định các ngành chính sách pháp luật

Mục II đã phân tích tổng quát về hệ thống chính sách pháp luật nói chung, trong đó có việc phân tích các tiểu hệ thống của hệ thống chính sách pháp luật. Đó là cách phân loại tổng quát và rộng lớn nhất hệ thống chính sách pháp luật. Trong nghiên cứu và giảng dạy cũng như hoạt động thực tiễn, hệ thống chính sách pháp luật còn có thể phân loại dựa vào các lĩnh vực và ngành pháp luật. Theo lĩnh vực, chính sách pháp luật được phân thành chính sách pháp luật công và chính sách pháp luật tư. Theo ngành pháp luật, chính sách pháp luật được phân thành: chính sách pháp luật hiến pháp, chính sách pháp luật hành chính, chính sách hình sự (chính sách pháp luật hình sự, chính sách pháp luật tố tụng hình sự, chính sách pháp luật thi hành án hình sự,...), chính sách pháp luật dân sự, chính sách pháp luật kinh tế, chính sách pháp luật tài chính, chính sách pháp luật môi trường, chính sách pháp luật lao động, chính sách pháp luật thông tin, chính sách pháp luật liên ngành và các loại chính sách pháp luật khác.

Việc phân hệ thống chính sách pháp luật thành các ngành chính sách pháp luật khác nhau dựa vào đối tượng tác động và phương pháp tác động của chính sách pháp luật.

Đối tượng tác động của chính sách pháp luật là những quan hệ xã hội mà chính sách pháp luật hướng đến, tác động đến.

Tính chất, nội dung, tầm quan trọng, ý nghĩa của các quan hệ xã hội mà hệ thống thể chế chính sách pháp luật tác động đến là căn cứ có ý nghĩa quan trọng nhất trong việc phân chia các thể chế chính sách thành các hệ thống nhỏ hơn có tên gọi là các ngành chính sách pháp luật. Đó là tiêu chuẩn vật chất, tiêu chuẩn nội dung của việc xác định các ngành chính sách pháp luật. Trên thực tế, chúng ta nhìn thấy rằng, mỗi ngành chính sách pháp luật chỉ tác động đến một lĩnh vực quan hệ xã hội nhất định và mỗi lĩnh vực quan hệ xã hội có những đặc thù riêng của mình.

Ngoài đối tượng tác động, người ta còn dựa vào căn cứ thứ hai để xác định các ngành chính sách pháp luật là phương pháp tác động của chính sách pháp luật. Phương pháp tác động là cách thức mà nhà nước sử dụng trong chính sách pháp luật để tác động đến cách xử sự của những người tham gia các quan hệ xã hội. Tuy vậy, khác với đối tượng tác động, phương pháp tác động chỉ là căn cứ mang tính chất bổ trợ cho căn cứ đối tượng tác động để xác định các ngành chính sách, bởi lẽ, có nhiều ngành chính sách pháp luật đều sử dụng một phương pháp chung nhất định nào đó. Khi đều tác động đến các quan hệ xã hội, mỗi ngành chính sách pháp luật có phương pháp tác động không giống nhau.

Như vậy, để xác định các ngành chính sách pháp luật, người ta căn cứ vào đối tượng tác động và phương pháp tác động. Trong đó, đối tượng tác động là căn cứ cơ bản, phương pháp tác động là căn cứ có tính chất bổ trợ.

## 2. Chính sách pháp luật hiến pháp

Chính sách pháp luật hiến pháp là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và các thiết chế phi nhà nước để xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp

luật hiến pháp hiệu quả, sử dụng đúng đắn các phương tiện pháp luật hiến pháp để bảo đảm, bảo vệ đầy đủ nhất các quyền và tự do của con người và của công dân, bảo đảm chế độ chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội, an ninh, quốc phòng và tổ chức quyền lực nhân dân, quyền lực nhà nước.

Chính sách pháp luật hiến pháp là ngành chính sách pháp luật chủ đạo trong hệ thống chính sách pháp luật, bởi đó là ngành chính sách pháp luật tác động đến những quan hệ xã hội quan trọng nhất trong xã hội và tạo ra cơ sở cho sự hình thành nên các ngành chính sách pháp luật khác.

### **3. Chính sách pháp luật hành chính**

Chính sách pháp luật hành chính là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật hành chính hiệu quả, sử dụng các phương tiện pháp luật hành chính để điều chỉnh các quan hệ xã hội hình thành nên trong quá trình tổ chức và thực hiện hoạt động chấp hành - điều hành của nhà nước trong các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội.

Chính sách pháp luật hành chính là ngành chính sách pháp luật xác định và thực hiện các mục tiêu, nguyên tắc, nội dung, các hình thức và phương pháp quản lý nhà nước, quy chế pháp lý của các chủ thể quản lý nhà nước, của cán bộ, công chức, viên chức, thủ tục hành chính, vi phạm hành chính và trách nhiệm hành chính.

### **4. Chính sách hình sự**

Chính sách hình sự là: (i) chính sách (học thuyết) quốc gia về phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm được thể

hiện trong các văn bản mang tính chất chỉ đạo tương ứng (các văn bản quy phạm pháp luật); (ii) một loại hoạt động xã hội đặc biệt có tính định hướng đối phó mang tính chất tấn công tích cực với tình hình tội phạm và các vi phạm pháp luật khác; (iii) lý luận khoa học và sự tổng hợp những hiểu biết chính sách hình sự, xã hội học và pháp luật tư pháp hình sự.

Chính sách hình sự bao gồm: chính sách pháp luật hình sự, chính sách pháp luật tố tụng hình sự, chính sách pháp luật điều tra hình sự, chính sách pháp luật thi hành án hình sự, chính sách phòng ngừa tình hình tội phạm.

## 5. Chính sách pháp luật dân sự

Chính sách pháp luật dân sự là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật dân sự hiệu quả, sử dụng văn minh các phương tiện pháp luật dân sự để điều chỉnh các quan hệ tài sản hoặc nhân thân phi tài sản phát sinh giữa các cá nhân hoặc giữa cá nhân, tổ chức khi họ tham gia các giao dịch dân sự đáp ứng các nhu cầu tiêu dùng.

Chính sách pháp luật dân sự là ngành chính sách pháp luật xác định và thực hiện các mục tiêu, nguyên tắc, nội dung, các định hướng phát triển của pháp luật dân sự.

## 6. Chính sách pháp luật kinh tế

Chính sách pháp luật kinh tế là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật kinh tế hiệu quả, sử dụng văn minh các phương tiện pháp

luật kinh tế để điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong tổ chức, hoạt động và giao dịch với mục đích kinh doanh giữa các đơn vị, tổ chức kinh tế, trong quá trình quản lý, lãnh đạo hoạt động kinh tế của nhà nước.

Chính sách pháp luật kinh tế là ngành chính sách pháp luật xác định và thực hiện các mục tiêu, nguyên tắc, nội dung, các định hướng phát triển của pháp luật kinh tế.

## **7. Chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng**

Chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật tài chính - ngân hàng hiệu quả, sử dụng các phương tiện pháp luật tài chính - ngân hàng để điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong lĩnh vực hoạt động tài chính - ngân hàng thông qua hoạt động lập, phê chuẩn và sử dụng ngân sách nhà nước, hoạt động tín dụng, việc kiểm tra và cho vay tín dụng, việc định và thu các loại thuế, việc thanh quyết toán qua ngân hàng và các tổ chức tài chính khác của nhà nước.

Chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng là ngành chính sách pháp luật xác định và thực hiện các mục tiêu, nguyên tắc, nội dung, các định hướng phát triển của pháp luật tài chính - ngân hàng.

## **8. Chính sách pháp luật bảo vệ môi trường**

Chính sách pháp luật bảo vệ môi trường là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật bảo vệ môi trường hiệu quả, sử dụng các

phương tiện pháp luật bảo vệ môi trường để điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Chính sách pháp luật bảo vệ môi trường là ngành chính sách pháp luật xác định và thực hiện các mục tiêu, nguyên tắc, nội dung, các định hướng phát triển của pháp luật môi trường.

### **9. Chính sách pháp luật lao động**

Chính sách pháp luật lao động là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật lao động hiệu quả, sử dụng các phương tiện pháp luật lao động để điều chỉnh các quan hệ xã hội giữa người lao động và người sử dụng lao động (cá nhân, tổ chức), trong đó có quan hệ giữa công nhân, công chức, viên chức với tổ chức, cơ quan nhà nước, quan hệ giữa tổ chức công đoàn với lãnh đạo tổ chức, với thủ trưởng cơ quan nhà nước liên quan đến việc sử dụng lao động của công nhân, công chức, viên chức.

Chính sách pháp luật lao động là ngành chính sách pháp luật xác định và thực hiện các mục tiêu, nguyên tắc, nội dung, các định hướng phát triển của pháp luật lao động.

### **10. Chính sách pháp luật thông tin**

Chính sách pháp luật thông tin là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật thông tin hiệu quả, sử dụng các phương tiện pháp luật thông tin để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực thông tin, truyền thông.

Chính sách pháp luật thông tin là ngành chính sách pháp luật xác định và thực hiện các mục tiêu, nguyên tắc, nội dung, các định hướng phát triển của pháp luật thông tin.

### **11. Chính sách pháp luật liên ngành**

Chính sách pháp luật liên ngành là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật liên ngành hiệu quả, sử dụng các phương tiện pháp luật liên ngành để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực liên ngành.

Chính sách pháp luật liên ngành là ngành chính sách pháp luật xác định và thực hiện các mục tiêu, nguyên tắc, nội dung, các định hướng phát triển pháp luật liên ngành.

*CHƯƠNG VI*

**KHÁCH THỂ  
CỦA CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT**

**I. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT - PHƯƠNG THỨC TỔ CHỨC  
ĐÒI SỐNG PHÁP LUẬT CỦA XÃ HỘI**

Các luận điểm đã được trình bày ở các chương trước cho phép khẳng định rằng, sự xuất hiện chính sách pháp luật là một tất yếu. Tính tất yếu của chính sách pháp luật gắn liền trước hết với tính cấp thiết của việc thường xuyên hoàn thiện pháp luật, của việc điều chỉnh pháp luật, với nhu cầu thay đổi có tính hướng đích của hệ thống pháp luật và xác định các định hướng phát triển pháp luật của xã hội. Cuối cùng, chính đòi sống pháp luật đặt ra “yêu cầu, đòi hỏi” để chính sách pháp luật có nhiệm vụ phục vụ đòi sống pháp luật<sup>1</sup>.

Quá trình phát triển xã hội cho thấy có những điều tương tự mang tính quy luật như nhau: chính sách kinh tế ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế, hệ thống kinh tế và đời sống kinh tế; chính sách xã hội ảnh hưởng đến sự phát triển xã hội, hệ thống xã hội và đời sống xã hội; chính sách văn hóa ảnh hưởng đến sự

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Đòi sống pháp luật - khách thể của chính sách pháp luật*, Tlđd, tr.3-16.

phát triển văn hóa, hệ thống văn hóa và đời sống văn hóa; chính sách môi trường ảnh hưởng đến sự phát triển môi trường, hệ thống môi trường và đời sống môi trường; chính sách pháp luật ảnh hưởng đến sự phát triển pháp luật, hệ thống pháp luật và đời sống pháp luật.

Đương nhiên, tất cả các loại chính sách đều có mối liên hệ và tác động lẫn nhau. Nhưng điều đó không loại trừ sự tồn tại độc lập của hoạt động có mục đích của mình là nâng cao trình độ và chất lượng của đời sống pháp luật, hoàn thiện pháp luật, tối ưu hóa sự điều chỉnh pháp luật, xây dựng chiến lược và sách lược phát triển pháp luật. Chính sách pháp luật thể hiện với tư cách là hoạt động như vậy. Tính độc lập của chính sách pháp luật được quyết định bởi việc chính sách pháp luật được thực hiện trong lĩnh vực pháp luật và bằng pháp luật, bằng các công cụ của pháp luật. Cùng với các loại chính sách khác của nhà nước, khi tổ chức nên chính hiện thực pháp luật, khi tối ưu hóa các công cụ pháp luật, chính sách pháp luật có nội dung riêng, có ý nghĩa độc lập của mình.

Nếu coi chính sách pháp luật chỉ là một bộ phận của mọi chính sách khác, thì khi đó chính sách pháp luật không có bản chất riêng, không có tính chủ quyền, tính độc lập cần thiết. Trong trường hợp đó, chính sách pháp luật chỉ là vật phụ thuộc của chính sách kinh tế, chính sách xã hội, chính sách văn hóa, chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo, chính sách thông tin, chính sách môi trường và các loại chính sách khác. Tất nhiên, có các mục đích và phương tiện (công cụ) khác nhau tham gia vào quá trình thực hiện mọi chính sách. Tuy vậy, toàn bộ thực chất được thể hiện ở tư tưởng nổi bật, ở nội dung của bản thân hoạt động, ở các hậu quả của hoạt động. Chính

sách pháp luật được gọi là chính sách pháp luật, bởi vì, chính sách đó gắn liền với hoạt động pháp luật và không gian xã hội tương ứng, với các phương tiện và các cơ chế pháp lý, với đời sống pháp luật nói chung.

Trong điều kiện phát triển hiện nay, chính sách pháp luật ngày càng trở nên cấp thiết, quan trọng. Điều đó xuất phát từ hoạt động sống của xã hội và gắn liền với những tình tiết quan trọng sau đây:

*Thứ nhất*, chính sách pháp luật là một loại chính sách mang tính bảo đảm của chính sách, bởi vì, nó điều chỉnh, trật tự hóa chính lĩnh vực pháp luật, và đến lượt mình, nó làm cho các quan hệ kinh tế, chính trị, xã hội, văn hóa, dân tộc và các quan hệ khác trở nên văn minh và trật tự. Như đã rõ, không một chính sách kinh tế, chính sách xã hội, chính sách văn hóa, chính sách dân tộc, chính sách đối nội cũng như không một chính sách đối ngoại nào có thể được thực hiện một cách có giá trị đầy đủ và hiệu quả nếu thiếu các phương tiện pháp lý để bảo đảm cho các chính sách đó. Chính sách pháp luật không dựa trên cơ sở khoa học, không có cơ sở pháp luật đầy đủ và có chỗ hổng về pháp luật, có mâu thuẫn trong các văn bản quy phạm pháp luật, không có các ưu tiên cụ thể sẽ dẫn đến những hạn chế, không có kết quả trong thực hiện chính sách kinh tế, chính sách xã hội, chính sách văn hóa, chính sách dân tộc và các chính sách khác. Từ đây có thể rút ra kết luận rằng, nếu trong lĩnh vực pháp luật mà không có trật tự, thì không thể có trật tự trong bất kỳ lĩnh vực nào của đời sống xã hội. Và ngược lại, chính sách pháp luật tốt sẽ tác động tích cực đến sự phát triển tổng thể các quan hệ xã hội, tạo điều kiện để các quan hệ đó phát triển theo

chiều hướng hợp pháp, tiến bộ, bảo đảm được tính cấu trúc tổng thể của xã hội.

*Thứ hai*, sự xuất hiện của chính sách pháp luật thể hiện sự phản ứng của nhà nước đối với việc gia tăng đáng kể các dòng thông tin pháp luật trong xã hội - loại thông tin mà không phải khi nào cũng có được sự phối hợp hài hòa bên trong. Việc công nhận các nguyên tắc và các quy phạm của pháp luật quốc tế, các điều ước quốc tế của Việt Nam là một bộ phận hợp thành của hệ thống pháp luật nước ta, sự gia tăng liên tục các văn bản quy phạm pháp luật không thể không dẫn đến sự gia tăng tính không liên tục, tính không tiếp nối và sự mất cân đối, hài hòa trong không gian pháp luật nước ta. Chính sách pháp luật xuất hiện là để giải quyết nhiệm vụ đó.

*Thứ ba*, sự gia tăng rõ rệt vai trò của pháp luật trong hoạt động sống của xã hội và tầm quan trọng của ý thức pháp luật trong hệ thống các hình thái ý thức xã hội do quá trình dân chủ hóa xã hội, quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền, quá trình hình thành nền kinh tế thị trường, quá trình mở rộng nền tảng pháp luật của điều chỉnh các quan hệ hợp đồng và những biến đổi khác mang lại đòi hỏi các cơ quan công quyền phải có sự phối hợp nhất định trong việc quản lý các quá trình đó vì các lợi ích chung. Chính sách pháp luật là công cụ phối hợp và quản lý các quá trình đó.

*Thứ tư*, sự thay đổi về chất trong mức độ tội phạm hóa trong xã hội đòi hỏi phải có sự phản ứng có cơ sở khoa học và tổng thể hơn của nhà nước đối với quá trình đó, trước hết, sự phản ứng đó có thể được thể hiện chính trong các hoạt động có tính hệ thống, có cơ sở khoa học, tức là trong chính sách pháp luật. Việc tiếp tục tội phạm hóa quá mức trong xã hội, đặc biệt

sự gia tăng của tình hình tội phạm có tổ chức, tình hình tội phạm tham nhũng, tội phạm ma túy là những vật cản của quá trình đổi mới, quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, quá trình xây dựng xã hội pháp quyền.

Về mặt hiện thực, các biểu hiện tiêu cực đang xâm nhập vào các lĩnh vực của hiện thực pháp luật. Có thể nhìn thấy các biểu hiện tiêu cực đó trong một số hoạt động nhất định của các cơ quan đại diện quyền lực, của các cơ quan hành pháp, của các cơ quan tư pháp, trong hoạt động của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, trong hoạt động kinh doanh ở nước ta trong thời gian qua. Cần phải có chính sách pháp luật để huy động được mọi lực lượng trong xã hội, mọi nguồn lực xã hội, hành động theo những chương trình thống nhất để phòng ngừa và đấu tranh với các hiện tượng tiêu cực đó.

*Thứ năm, sự phân cấp, phân quyền đang diễn ra trong quá trình đổi mới ở nước ta đòi hỏi phải xác định lại vai trò, vị trí và địa vị pháp lý của các chủ thể pháp luật trong xã hội Việt Nam. Các mối quan hệ theo chiều ngang và theo chiều dọc trong hệ thống chính trị nói chung, trong hệ thống các cơ quan nhà nước nói riêng cần phải được thiết kế lại theo quan điểm đổi mới và không thể không gắn liền với việc sử dụng một cách có cơ sở khoa học và hiệu quả công cụ (phương tiện) pháp luật, với sự gia tăng uy tín của pháp luật với tư cách là phương tiện “sáng tạo hòa bình”. Tất cả những điều nói trên chỉ có thể được thực hiện trong phạm vi của chính sách pháp luật. Nói cách khác, chính sách pháp luật là yếu tố tất yếu của sự phát triển pháp luật của xã hội và đặc biệt của xã hội Việt Nam hiện nay. Tính tất yếu, tính cấp thiết của chính sách pháp luật còn gắn liền với*

các đặc điểm của giai đoạn chuyển đổi của xã hội Việt Nam. Trong điều kiện hiện nay chính sách pháp luật là phương tiện, công cụ để khắc phục những cuộc khủng hoảng và ổn định hóa đời sống xã hội.

Tất nhiên, tính thời sự, tính cấp thiết của chính sách pháp luật gắn liền với các hiện tượng tiêu cực, các hiện tượng chuyển đổi nhất định trong đời sống xã hội. Tuy nhiên, đó chỉ là một chiêu cạnh nói lên tính thời sự, tính cấp thiết của chính sách pháp luật. Ở chiêu cạnh khác rộng lớn hơn, cần hiểu rằng, chính sách pháp luật, cũng như mọi chính sách khác, cần phải được thực hiện thường xuyên, liên tục trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền, xây dựng xã hội pháp quyền, trong quá trình bảo đảm các quyền và tự do của con người và của công dân. Ở đây, không được lẫn lộn hai sự vật: trong giai đoạn khủng hoảng, chuyển đổi, tính thời sự, tính cấp thiết của chính sách pháp luật chung, tất yếu, sẽ tăng lên; đồng thời, chính sách pháp luật (cả chính sách pháp luật chung lẫn các loại chính sách pháp luật cụ thể) do có những thay đổi thường xuyên diễn ra trong xã hội cần phải hiện diện thường xuyên để đoán định trước và phòng ngừa các cuộc khủng hoảng.

Chính sách pháp luật là công cụ quản lý các quá trình phát triển pháp luật của từng quốc gia, nâng cao trình độ điều chỉnh và sự tổ chức của tồn tại pháp luật. Chính sách pháp luật là một hệ thống các ưu tiên trong hoạt động pháp luật, trong lĩnh vực pháp luật, dựa vào các quy phạm được thừa nhận chung của pháp luật quốc tế, được thể hiện phần lớn trong các văn bản pháp luật và hệ tư tưởng pháp luật của một quốc gia cụ thể. Cần phải hiểu rằng, không chỉ tính định hướng nhất định của

các văn bản quy phạm pháp luật mà còn hệ tư tưởng nhất định đều là kết quả của chính sách pháp luật<sup>1</sup>.

Chính sách pháp luật định hướng cho xã hội và các cơ quan nhà nước trong việc giải quyết những vấn đề cấp bách nảy sinh trong quá trình phát triển - bảo đảm, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể xã hội, phát triển tiến bộ pháp luật và điều chỉnh pháp luật ở một quốc gia nhất định. Chính sách pháp luật là cần thiết cho sự hình thành hệ thống pháp luật có đầy đủ giá trị và hiệu quả. Chính sách pháp luật, trước hết là hoạt động có hệ thống làm tối ưu hóa nguồn lực pháp lý của xã hội, là sự lựa chọn các giải pháp và các hoạt động để phúc đáp các vấn đề, các nhu cầu trong đời sống pháp luật của xã hội.

Từ những phân tích trên cho thấy rằng, chính sách pháp luật là phương thức nhất định của việc tổ chức đời sống pháp luật, là phương tiện điều chỉnh đời sống pháp luật của xã hội. Đời sống pháp luật, đến lượt mình, là khách thể của chính sách pháp luật.

## II. KHÁI NIỆM VÀ CÁC DẤU HIỆU CỦA ĐỜI SỐNG PHÁP LUẬT

Chính sách pháp luật bao gồm chiến lược và sách lược phát triển pháp luật, các định hướng (các mục tiêu và các phương tiện) đối với đời sống pháp luật. Chính sách pháp luật có nhiệm

1. T. Majer - Maly: *Tư tưởng pháp luật khoa học pháp luật - chính sách pháp luật//Pháp luật của thế kỷ XX: các tư tưởng và các giá trị*, Mátxcova, 2001, tr.99 (bản tiếng Nga).

vụ làm sáng tỏ các phương thức phát triển của đời sống pháp luật. Trong sách báo pháp lý đã chỉ rõ rằng, “việc nhận thức các phương thức phát triển của đời sống pháp luật là nhiệm vụ của sách lược pháp luật hoặc của chính sách pháp luật, tức là của nghệ thuật thực hiện các giá trị”<sup>1</sup>.

Đời sống pháp luật với tư cách là khái thể của chính sách pháp luật được hiểu như thế nào?

*Đời sống pháp luật là một hình thức của đời sống xã hội, được thể hiện phần lớn trong các văn bản pháp luật và trong các quan hệ pháp luật, thể hiện các đặc điểm và trình độ phát triển pháp luật của xã hội nhất định, quan hệ của các chủ thể đối với pháp luật và mức độ làm thỏa mãn các lợi ích của các chủ thể đó.*

Đời sống pháp luật là tổng thể các loại và hình thức hoạt động và hành vi đa dạng của mọi người, của các tập thể của họ trong lĩnh vực hoạt động của pháp luật nhằm bảo đảm các điều kiện và phương tiện của sự tồn tại, của việc thực hiện các lợi ích tư và các lợi ích công, các lợi ích cá nhân và các lợi ích nhóm, của sự khẳng định các giá trị phù hợp với các lợi ích đó. Đời sống pháp luật thể hiện các hình thức tồn tại vật chất trong sự thống nhất của con người và của xã hội, mối quan hệ của con người đối với pháp luật, đối với việc sử dụng các phương tiện pháp luật cho việc các cá nhân và các liên minh của họ thực hiện các nhu cầu và lợi ích của mình. Đời sống pháp luật do pháp luật đang có hiệu lực quy định, và ở nghĩa đó, đời sống pháp luật là thế giới của các hiện thực (các hoạt động, các hành vi,

---

1. N.N. Alekseev: *Các cơ sở của triết học pháp luật*, Mátxcova, 1998, tr.205 (bản tiếng Nga).

các quan hệ) do các quy phạm pháp luật điều chỉnh. Đời sống pháp luật là hiện tượng giàu có hơn, có nội dung phong phú hơn pháp luật<sup>1</sup>.

Phạm trù “đời sống pháp luật” có ý nghĩa khoa học và thực tiễn rất lớn. Chính phạm trù đó phản ánh hiện thực pháp lý đang phát triển rất phức tạp và mâu thuẫn, mối liên hệ hữu cơ, chặt chẽ của các hiện tượng pháp luật đa dạng với tất cả các lĩnh vực hoạt động sống khác của xã hội - lĩnh vực kinh tế, lĩnh vực chính trị, lĩnh vực xã hội, lĩnh vực đạo đức, lĩnh vực tôn giáo, lĩnh vực dân tộc và các lĩnh vực khác.

Khái niệm đời sống pháp luật được sử dụng để đánh giá khái quát tình hình pháp luật trong những điều kiện lịch sử cụ thể, hoạt động và hành vi pháp luật của các nhóm, tầng lớp xã hội và của cá nhân cụ thể. Phạm trù này cho phép đánh giá về kiểu hệ thống pháp luật, trạng thái các văn bản quy phạm pháp luật, sự giám sát, sự theo dõi pháp luật của xã hội và của các cộng đồng xã hội, chế độ pháp chế và trật tự pháp luật, và nói chung bao khôn khí pháp luật của xã hội, các mong đợi pháp luật và hành vi thực tế của mọi người trong lĩnh vực pháp luật, tính chất hoạt động của pháp luật, thái độ của chính quyền đối với pháp luật và, v.v..

Có thể nói rằng, đời sống pháp luật phản ánh các đặc điểm và trình độ của hiện thực pháp luật, thái độ của các chủ thể đối với pháp luật, các cơ quan pháp luật và mức độ các chủ thể làm thỏa mãn các lợi ích của mình với sự trợ giúp của các phương tiện pháp luật.

---

1. A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.148 (bản tiếng Nga).

Nếu thiếu việc nghiên cứu sâu sắc phạm trù “đời sống pháp luật” thì không thể nhận thức được một cách đầy đủ về pháp luật, về các nguồn gốc, các nguyên nhân hình thành, lôgic phát triển của pháp luật. Chính các hiện thực pháp lý đa dạng đang tồn tại một cách khách quan đòi hỏi phải có các quy định, quy tắc, quy phạm pháp luật cho chính mình. Học thuyết pháp luật mới cần phải dựa vào và xuất phát từ việc nghiên cứu đời sống pháp luật đa dạng, phong phú, đang phát triển trong xã hội Việt Nam nói chung, ở các miền, vùng, các địa phương và các cộng đồng dân cư ở nước ta nói riêng. Do sự tác động của quá trình đổi mới và cùng với quá trình đổi mới đời sống pháp luật ở nước ta có những biến đổi rất to lớn cả trên phương diện lượng lẫn chất. Nói cách khác, cần phải nghiên cứu và phân tích các đặc điểm của các hiện thực pháp lý, bởi thiếu việc nghiên cứu và phân tích đó không thể xây dựng được chính sách pháp luật hiệu quả, phúc đáp được nhu cầu phát triển xã hội.

Vấn đề tiếp cần được làm sáng tỏ là đời sống pháp luật có các dấu hiệu như thế nào? Đời sống pháp luật có các dấu hiệu sau đây:

(i) Đời sống pháp luật là một bộ phận cấu thành và là một biến thể đặc biệt của đời sống xã hội, bởi vì, pháp luật với tư cách một thể chế xã hội bao giờ cũng phỏng theo các đặc điểm của đời sống của một dân tộc cụ thể. Nếu như đời sống xã hội là một quá trình sản xuất và tái sản xuất thường xuyên các quan hệ xã hội giữa mọi người, quá trình bao gồm trong mình sự đa dạng, sự phong phú của các quan hệ xã hội, thì đời sống pháp luật bao gồm trong mình tổng thể các yếu tố pháp luật dẫn đến những hậu quả pháp lý. Các văn bản pháp luật và các quan hệ pháp luật tạo thành cái mô đặc trưng trong phuong

diện pháp lý của đời sống xã hội, là một trong những biến thể quan trọng nhất của các văn bản và các mối liên hệ xã hội.

(ii) Đời sống pháp luật gắn liền với các quy tắc pháp lý của hành vi (các quy định) và với các hậu quả pháp lý tương ứng.

(iii) Đời sống pháp luật trong nền tảng, cơ sở của mình có pháp luật đã được thể hiện một cách khách quan trong mối quan hệ đối với xã hội, được dựa trên “ý nghĩa khách quan của pháp luật” đối với hoạt động sống của xã hội.

(iv) Đời sống pháp luật là một trong những điều kiện tồn tại của xã hội được tổ chức về mặt nhà nước, bởi vì, đời sống pháp luật có nhiệm vụ hợp thức hóa theo phương thức nhất định đời sống cá nhân, đời sống nhà nước và đời sống xã hội.

(v) Đời sống pháp luật là một bộ phận của đời sống tinh thần của nhân dân - bộ phận chỉ ra rõ nhất các đặc điểm của dân tộc này hay dân tộc khác, các đặc thù và tổng thể các quan niệm (tâm thức) của dân tộc đó. Đời sống pháp luật tuân thủ các quy luật chung và cơ bản của sự phát triển tinh thần và nó giống như triết học, tôn giáo, khoa học, nghệ thuật và sự sáng tạo đạo đức, là một biến thể của sự phát triển đời sống tinh thần thống nhất, “đời sống pháp luật và đời sống chính trị có các nguồn gốc sâu sắc của mình và các nguồn gốc đó có bản chất tinh thần”<sup>1</sup>.

(vi) Đời sống pháp luật gắn liền chặt chẽ với đời sống kinh tế và đời sống chính trị. Ở một chừng mực đáng kể đời sống pháp luật thể hiện dưới dạng là một hình thức đặc thù trong mối quan hệ với đời sống kinh tế và đời sống chính trị.

---

1. I.A. Il'in: *Về bản chất của ý thức pháp luật*, Mátxcova, 1993, tr.35, tr.133 (bản tiếng Nga).

Đồng thời, như đã rõ, đời sống pháp luật tác động ngược trở lại một cách tích cực hoặc tiêu cực đến kinh tế, đời sống kinh tế và đến chính trị, đời sống chính trị. Cần phải hiểu rằng, ở nghĩa này các yếu tố kinh tế và các yếu tố chính trị được so sánh với các yếu tố pháp lý tựa như nội dung và hình thức, do vậy, nếu chỉ nghiên cứu đời sống pháp luật dưới dạng thuần khiết của nó sẽ không đầy đủ. “Nếu như xã hội học pháp luật muốn khám phá được các quy luật của đời sống pháp luật thì nó cần phải nghiên cứu cả các hiện tượng xã hội và kinh tế, bởi vì, chỉ có thể hiểu được một cách đúng đắn sự phát triển của pháp luật trong mối liên hệ với sự phát triển xã hội và sự phát triển kinh tế”<sup>1</sup>.

Nếu như đời sống chính trị là tổng thể các hình thức tinh thần, cảm xúc, cảm giác và vật thể thực tiễn của sự tồn tại về mặt chính trị của con người và xã hội, thể hiện mối quan hệ của con người và xã hội đối với chính trị và sự tham gia của họ vào đời sống chính trị, thì đời sống pháp luật là tổng thể các hình thức tồn tại về mặt pháp lý của xã hội, thể hiện các đặc điểm và trình độ phát triển pháp luật của xã hội. Nếu như đời sống chính trị là quá trình hoạt động diễn ra không ngừng của nhiều cá nhân nhằm huy động những nỗ lực chung để giải quyết các nhiệm vụ có ý nghĩa chính trị với sự trợ giúp của các phương tiện chính trị, thì đời sống pháp luật cũng là quá trình hoạt động thực tiễn diễn ra không ngừng của nhiều chủ thể nhằm huy động những nỗ lực chung để giải quyết trước hết các nhiệm vụ có ý nghĩa pháp lý với sự trợ giúp của các phương tiện pháp luật.

---

1. Trích theo K. Kul'char: *Các cơ sở của xã hội học pháp luật*, Mátxcova, 1981, tr.82 (bản tiếng Nga).

(vii) Đời sống pháp luật thể hiện các đặc điểm và mức độ phát triển pháp luật của một quốc gia nhất định, thái độ của các chủ thể đối với pháp luật và mức độ làm thỏa mãn các lợi ích của họ.

(viii) Đời sống pháp luật chính là tổng thể tất cả các hình thức tồn tại về mặt pháp lý của xã hội, chứ không phải là một hệ thống, bởi vì, nó bao gồm cả các quá trình không được điều chỉnh (hệ tư tưởng pháp luật không thống trị, các vi phạm pháp luật,...), và các yếu tố ngẫu nhiên nhất định,... Khái niệm đời sống pháp luật bao quát hết tất cả các tình huống, tất cả các biểu hiện đa dạng của pháp luật.

(ix) Đời sống pháp luật đồng thời là: (a) lĩnh vực thực hiện năng lượng của pháp luật, tiềm năng, vai trò sáng tạo của nó; (b) tổng thể các hình thức hoạt động hợp pháp và trái pháp luật đa dạng của những người tham gia các quan hệ pháp luật<sup>1</sup>. Chính các chủ thể sống trong pháp luật với tư cách khác nhau: người khởi kiện và người bị khởi kiện, luật sư và kiểm sát viên, thẩm phán và người giám định, người thừa kế và người được thừa kế, người bị hại và người bị kết án, điều tra viên và bị can, người làm chứng và người bị buộc tội, đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân và cử tri, những công dân tuân thủ pháp luật và những người vi phạm pháp luật.

Như vậy, nếu như trong một quốc gia nhất định các chủ thể của quốc gia đó “xác lập một cách rộng rãi và ham thích các mối quan hệ pháp luật lẫn nhau, thì đó sẽ là một trình độ của đời sống pháp luật, là một trình độ chất lượng của nó. Nếu như

---

1. A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.150-151 (bản tiếng Nga).

nhóm các quan hệ pháp lý giữa mọi người nghèo nàn và chật hẹp, hơn thế nữa, nếu như mọi người không mong muốn hay lẩn tránh việc xác định các mối quan hệ pháp lý lẫn nhau, thì ở đây trật tự pháp luật hoàn toàn khác sẽ được khẳng định”<sup>1</sup>.

Đời sống pháp luật chưa đựng tổng thể tất cả các hiện tượng pháp lý, bao gồm cả các bộ phận tích cực lẫn các bộ phận tiêu cực.

Các bộ phận tích cực gồm: chính sách pháp luật (cái phản ánh quyền con người, các tư tưởng công bằng, nhân đạo, tự do, v.v.); hệ thống pháp luật nói chung; cơ chế điều chỉnh pháp luật; các văn bản pháp luật hợp pháp (các hoạt động hợp pháp, các kết quả của các hoạt động hợp pháp, các tài liệu pháp lý); các hành vi pháp lý (với tư cách là một dạng của hành vi hợp pháp - của sự kiện pháp lý) và các sự kiện với tư cách là sự kiện pháp lý; các chế độ pháp luật và các phương tiện pháp luật cấu thành đầu tiên của chúng (các ưu đãi, các khuyến khích, sự cho phép, các điều cấm, hình phạt, nghĩa vụ, v.v.); các quan hệ pháp luật và thực tiễn pháp lý; ý thức pháp luật và văn hóa pháp luật; khoa học pháp lý; giáo dục và đào tạo pháp luật, v.v..

Bộ phận khác của đời sống pháp luật bao gồm các hiện tượng tiêu cực, vi phạm pháp luật: các tội phạm và các vi phạm pháp luật khác; các chủ thể của các tội phạm và của các vi phạm pháp luật khác và cơ cấu của tình hình tội phạm; tham nhũng, lợi dụng chức vụ, quyền hạn; sự biến dạng của ý thức pháp luật; tình trạng coi thường pháp luật; chủ nghĩa duy tâm, chính sách mị dân, những sai lầm trong pháp luật và những yếu tố khác cản trở hoạt động pháp lý tích cực, v.v..

---

1. Ju.I. Grevcov: *Xã hội học*, Mátxcova, 2003, tr.232-233 (bản tiếng Nga).

Qua nghiên cứu cho thấy, từ trước đến nay trong khoa học pháp lý chưa có phạm trù nào bao quát hết toàn bộ lĩnh vực tồn tại của pháp luật với tất cả các biểu hiện tích cực và tiêu cực của nó. Các biểu hiện tích cực và tiêu cực được phân biệt với nhau theo bản chất và định hướng, ví dụ, với tư cách là hành vi hợp pháp và hành vi vi phạm pháp luật. Tuy vậy, theo tính chất của mình, các hành vi pháp luật thể hiện với tư cách là các bộ phận hợp thành của môi trường pháp luật, là các bộ phận của lĩnh vực pháp luật. Cần phải hiểu rằng, “sự khác biệt cơ bản trong phạm vi của hành vi pháp luật - đó là sự khác biệt giữa hành vi hợp pháp và hành vi vi phạm pháp luật”<sup>1</sup>.

Đồng ý với quan điểm cho rằng, “hành vi chống đối pháp luật cũng là hành vi pháp luật (nhưng không hợp pháp), cũng giống như các văn bản không đúng pháp luật cũng được gọi là các văn bản pháp luật”<sup>2</sup>. Ở đây không phải nói về tính hợp pháp hoặc tính không hợp pháp, mà là nói về việc quy các hiện tượng pháp luật tiêu cực về các hiện tượng pháp luật, không phải nói về pháp luật là như vậy, mà là nói về sự tồn tại pháp lý, về hình thức đặc thù của hoạt động sống, về các hiện tượng bao gồm trong đó cả phần tiêu cực. “Đời sống pháp luật trong nội dung của mình bao gồm cả các hoạt động của cái được gọi là pháp luật “bất hợp pháp” và các biểu hiện trái pháp luật khác nhau. Bệnh lý học pháp luật ở nghĩa này cũng là một phần của đời sống pháp luật, là một bộ phận hợp thành của nó”<sup>3</sup>.

1. V.N. Kudrjavcev: *Hành vi pháp luật: Quy phạm và bệnh lý học*, Mátxcova, 1982, tr.3 (bản tiếng Nga).

2. A.V. Mal’ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy, Sđd*, tr.152 (bản tiếng Nga).

3. Gojman - I.V. Kalinskij, G.I. Ivanec, V.I. Chervonjuk: *Những nguyên lý cơ bản của lý luận chung về pháp luật*, Mátxcova, 2003, tr.395 (bản tiếng Nga).

Mọi đời sống, không tùy thuộc vào hình thức của nó, không chỉ chứa đựng các biểu hiện cấu trúc, tích cực, bởi vì, nó bao gồm trong mình tất cả các biểu hiện có thể có, sự tồn tại hiện thực của các xu hướng khác nhau, các loại hành vi khác nhau, với tất cả các đặc điểm tích cực và tiêu cực của chúng.

Như phân tích ở trên cho thấy, trong mối liên hệ này, khái niệm “đời sống pháp luật” cho phép tiếp cận đến hiện thực pháp luật cả ở hai phương diện tích cực và tiêu cực. Cách tiếp cận như vậy là cần thiết, bởi vì, nó bảo đảm tính chỉnh thể, toàn diện của các hiện thực pháp luật. Do vậy, điều quan trọng là phải nhìn thấy trong đời sống pháp luật không chỉ các điểm tích cực mà còn cả các điểm tiêu cực. Chính vì vậy mà pháp luật và toàn bộ hệ thống pháp luật có nhiệm vụ đấu tranh với các hiện tượng pháp luật tiêu cực. Phạm trù đời sống pháp luật đưa ra khả năng xem xét đời sống pháp luật đang tồn tại không phải chỉ thông qua màu hồng, những đặc điểm tích cực, mà phải xem xét một cách tổng thể, toàn diện về đời sống pháp luật đang tồn tại với các thành tựu và mất mát, thành tích và thất bại, sự hoàn thiện và các sai lầm, những mặt mạnh và mặt yếu của nó.

Từ đây có thể thấy rằng, không phải ngẫu nhiên mà trong sự phát triển của đời sống pháp luật có hai định hướng đối lập trực tiếp lẫn nhau được hiện rõ là: một định hướng gắn liền với việc tổ chức các mối liên hệ xã hội, trong đó có sự trợ giúp của chính sách pháp luật; định hướng khác gắn liền với tính phi tổ chức các mối liên hệ xã hội. Trong đời sống pháp luật có cả sự hài hòa, cân đối giữa các yếu tố của nó, nhưng cũng có cả sự không đồng bộ nhất định, tính không phối hợp, sự vi phạm tính cân bằng.

Giữa các bộ phận tiêu cực và tích cực của đời sống pháp luật luôn luôn diễn ra cuộc đấu tranh thường xuyên, sự cạnh tranh đặc thù. Quan trọng là cần phải nhận thức được rằng, không thể khắc phục được hoàn toàn bộ phận tiêu cực trong đời sống pháp luật. Lịch sử cho thấy rằng, chưa có một hệ thống pháp luật nào đã khắc phục được hoàn toàn tình hình tội phạm và các biểu hiện khác của hiện thực pháp lý tiêu cực. Chỉ có thể giảm thiểu, chứ không thể chiến thắng được hoàn toàn tình hình tội phạm và các biểu hiện pháp luật tiêu cực khác. Theo mức độ tuyệt đối, không một ai có thể khắc phục được hoàn toàn tình hình tội phạm và các vi phạm pháp luật khác.

Nghiên cứu cho thấy, như một nghịch lý, cả bộ phận tích cực lẫn bộ phận tiêu cực của hiện thực pháp luật, theo cách của mình, bổ sung cho nhau (như ngày và đêm, như mùa hè và mùa đông). Hơn thế, đời sống pháp lý tiêu cực có cả ý nghĩa tích cực nhất định đối với xã hội. Và có thể đặt câu tục ngữ đúng chỗ ở đây rằng, “trong điều rủi có điều may”. Chẳng hạn, ở đây muốn nói về các tình huống sau đây:

(i) Về mặt thực tế, tất cả các tư tưởng cách mạng làm thay đổi về chất các quan hệ xã hội, lúc đầu ra đời trong phạm vi bộ phận tiêu cực (không chính thức) của đời sống pháp luật. Chẳng hạn, các tư tưởng quyền con người, tự do, công bằng, bình đẳng đối với các thần dân lúc đầu không được ghi nhận trong pháp luật chiếm hữu nô lệ và pháp luật phong kiến. Trong xã hội chiếm hữu nô lệ và xã hội phong kiến các giá trị đạo đức tiến bộ đó bị coi là tà giáo, nhưng trong xã hội tư sản các giá trị đạo đức tiến bộ đó được đưa vào pháp luật từ lĩnh vực không chính thức.

(ii) Bộ phận tiêu cực của đời sống pháp luật tạo ra những xung lực mới cho sự phát triển và hoàn thiện đời sống pháp luật hợp pháp. Những chỗ hổng, những hạn chế, những sai sót, những sai lầm, các tội phạm mới thể hiện với tư cách là các yếu tố thuộc bộ phận tiêu cực của đời sống pháp luật, khuyến khích việc tìm kiếm thuốc chữa, phát minh ra các cấu trúc, các quy tắc, các phương diện pháp lý mới. Do vậy, hoàn toàn đúng khi nói rằng, cần học hỏi những kinh nghiệm trong sai lầm, thất bại. Chẳng hạn, việc những người phạm tội sử dụng công nghệ cao để thực hiện tội phạm đã thúc đẩy việc phải đổi mới tương ứng các cơ quan bảo vệ pháp luật.

(iii) Bộ phận tiêu cực của hiện thực pháp luật, cũng giống như bộ phận hợp pháp, cũng là định hướng mà chính sách pháp luật hướng đến. Ví dụ, khi trong một quốc gia nhất định có một số lượng lớn những người bị kết án, thực trạng các tội phạm nghiêm trọng gia tăng, v.v., thì nhà nước cần phải có các biện pháp tương ứng: trong trường hợp thứ nhất, có thể tiến hành việc đại xá, đặc xá, đưa ra chính sách giảm nhẹ, phản ứng một cách mềm dẻo hơn bằng hệ thống các biện pháp hình sự đổi với các tội phạm này hay các tội phạm khác; trong trường hợp thứ hai, nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan bảo vệ pháp luật, tăng mức hình phạt, quy định các loại hình phạt nghiêm khắc hơn, v.v..

Có thể và cần phải đấu tranh với bộ phận tiêu cực của đời sống pháp luật. Tuy vậy, cần tiến hành đấu tranh một cách tinh tế, mềm dẻo, khéo léo. Ở đây không thể giải quyết được vấn đề bằng ý chí chủ quan, bằng cuộc đột kích, bằng phong trào. Cần phải hiểu biết các quy luật thực hiện của hiện thực pháp luật tiêu cực đó.

Xét trên phương diện lý luận và thực tiễn có nhiều yếu tố khác nhau tác động đến dòng chảy của đời sống pháp luật. Đó là: những yếu tố kinh tế - tài chính, tổ chức - vật chất, chính trị - tư tưởng, tôn giáo - đạo đức, lịch sử - dân tộc, tư tưởng - văn hóa, giai cấp - xã hội, thông tin - kỹ thuật, khoa học - tinh thần, địa lý - tự nhiên và các yếu tố khác.

Chẳng hạn, các điều kiện khí hậu và địa lý của một đất nước cụ thể, tất yếu, sẽ để lại dấu ấn của mình trong tính chất của các tập quán, trong bản chất của các văn bản pháp luật. Không một ai có thể phủ định được vai trò của các nguồn lực kinh tế - tài chính và tổ chức - vật chất với tư cách là các bảo đảm quan trọng nhất cho các quy định và các cơ chế pháp lý. Chẳng hạn, điện toán hóa và các phương tiện khác của quá trình thông tin tạo điều kiện cho việc xây dựng các hệ thống pháp luật thông tin - các hệ thống cho phép sử dụng có nghiệp vụ, chuyên nghiệp và hiệu quả hơn các khả năng pháp lý. Tính chất và nội dung của đời sống pháp luật ở mức độ đáng kể được phân biệt với nhau tùy thuộc vào cơ cấu xã hội của xã hội, mức độ cảng thẳng trong các quan hệ giai cấp, dân tộc và tôn giáo. Rõ ràng rằng, trong nhà nước dân chủ thực thụ, mà nhân dân có thể tác động một cách hiện thực đến quyền lực, nơi mọi người dân có được các đòn bẩy pháp lý cần thiết, thì trong đời sống pháp luật sẽ có sự đồng thuận, đoàn kết và kỷ luật, pháp chế hơn.

Để tham gia tích cực và có hiệu quả vào đời sống pháp luật, cần phải có những hiểu biết, năng lực và kỹ năng, tính thẩm quyền và tính nghề nghiệp của các chủ thể thực hiện hoạt động pháp lý, bởi vì, "lĩnh vực pháp luật là thế giới chinh thể có

ngôn ngữ, hệ thống các khái niệm, các truyền thống, lịch sử, văn hóa của mình”<sup>1</sup>.

Do đó, đời sống pháp luật tùy thuộc vào mức độ hiểu biết hiến pháp, các luật và các văn bản dưới luật của các chủ thể của xã hội, vào trình độ phát triển ý thức pháp luật của xã hội, vào tính tích cực pháp lý - xã hội của những con người cụ thể. Do đó, sự hiểu biết pháp luật của nhân dân là một bộ phận cấu thành của đời sống pháp luật. Nhân dân cần phải hiểu biết tốt nhất các luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác của đất nước mình. Nếu như con người muốn nhìn thấy các quyền cá nhân của mình được bảo đảm, được thực hiện, được bảo vệ, thì bằng ý thức pháp luật của mình, con người có trách nhiệm tham gia vào đời sống pháp luật của xã hội và thấu hiểu đời sống đó.

Hơn nữa, chỉ có việc nhận thức được một cách sâu sắc về tính cấp thiết của hành vi sáng tạo trong lĩnh vực pháp luật, của việc nâng cao văn hóa pháp luật và văn hóa chính trị mới là bảo đảm thực sự cho việc đề cao hàng đầu quyền con người với tư cách là giá trị cao nhất so với các quyền của nhà nước. Trong cuộc sống hàng ngày, mỗi cá nhân cần phải khẳng định hình thức tồn tại của mình về mặt pháp lý, bởi vì, nhà nước pháp quyền không chỉ là kết quả mà còn là một quá trình, nhà nước pháp quyền không tự động mà có được cũng như không tự động tồn tại mãi mãi. Xã hội, nhà nước và mỗi người phải có trách nhiệm thường xuyên củng cố, phát triển trình độ đó của đời sống pháp luật.

---

1. A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.154 (bản tiếng Nga).

### III. ĐÒI SỐNG PHÁP LUẬT - PHẠM TRÙ PHÁP LÝ ĐỘC LẬP

Khái niệm “đòi sống pháp luật” là khái niệm lý luận chung, theo bản chất của mình, khái quát hóa, tổng kết các loại đòi sống pháp luật chuyên ngành khác nhau. Để nghiên cứu đầy đủ nhất khái niệm đó cần phải tìm hiểu mối tương quan của khái niệm đó với các khái niệm “cùng loại” sau đây: “hình thức pháp luật”, “hệ thống pháp luật”, “văn hóa pháp luật”, “thượng tầng pháp lý”, “môi trường pháp luật”, “cơ chế điều chỉnh pháp luật”.

Các khái niệm nêu trên có rất nhiều điểm tương đồng. Tất cả các khái niệm đó là các khái niệm - phạm trù tổng hợp, rộng lớn, bao gồm nhiều yếu tố pháp lý: các văn bản pháp luật, ý thức pháp luật, thực tiễn pháp luật, quan hệ pháp luật, v.v.. Các khái niệm đó có mối liên hệ lẫn nhau, thể hiện những tầng nấc rất rộng lớn của tồn tại pháp luật, chứa đựng những hình thức biểu hiện khác nhau của tồn tại pháp luật.

Đồng thời, “đòi sống pháp luật” là phạm trù pháp lý độc lập, có những điểm khác biệt với các phạm trù đã nêu ở trên.

Phạm trù gần nhất với phạm trù đòi sống pháp luật là phạm trù “hình thức pháp luật”. Phạm trù hình thức pháp luật, về cơ bản, được sử dụng ở ngữ cảnh nhất định, trước hết, là để thiết kế các mối liên hệ xã hội và chỉ ra vai trò của pháp luật với tư cách là một chế định pháp lý hình thức trong mối tương quan của nó với các nội dung khác - những quan hệ xã hội phong phú, đa dạng và nền tảng.

Tuy vậy, khái niệm “hình thức pháp luật” không phản ánh toàn bộ hiện thực pháp lý, bởi vì, nó không thể bao hàm cả phần tiêu cực, không hợp pháp.

Phản ánh toàn bộ hiện thực pháp lý (cả hiện thực hiện tại lẫn hiện thực quá khứ) là chức năng, nói một cách đúng nghĩa, là chức năng tiền định cơ bản chỉ của khái niệm “đời sống pháp luật”. Tự mình từ “đời sống”, như thực tế cho thấy, là hiện thực thực tế.

Nhưng cũng không được quy đời sống pháp luật chỉ về tồn tại pháp lý, bởi vì, “hiện thực pháp luật bao gồm cả ý thức, chính xác hơn, ý thức pháp luật với các yếu tố của nó - tâm lý pháp luật và hệ tư tưởng pháp luật”<sup>1</sup>.

Cũng giống như trong khoa học chính trị, cùng với khái niệm “hệ thống chính trị” còn có khái niệm “đời sống chính trị” và trong luật học, cùng với phạm trù “hệ thống pháp luật” cần phải có cả phạm trù “đời sống pháp luật”. Điều đó có nghĩa rằng, trong khoa học pháp lý các khái niệm “đời sống pháp luật” và “hệ thống pháp luật” phần lớn có mối tương quan giống như các khái niệm “đời sống chính trị” và “hệ thống chính trị” như trong chính trị học, còn trong khoa học kinh tế là các khái niệm “đời sống kinh tế” và “hệ thống kinh tế”.

Hệ thống pháp luật tạo ra các điều kiện cho dòng chảy bình thường của đời sống pháp luật, bảo đảm tính ổn định của nó, trung lập hóa và loại trừ khỏi đời sống pháp luật những hiện tượng pháp lý tiêu cực. Nói cách khác, trong mối quan hệ với đời sống pháp luật, hệ thống pháp luật đóng vai trò tổ chức, bảo đảm cho đời sống pháp luật tính thống nhất nhất định và các cơ sở hợp pháp. Từ đây cho thấy, cần phải hoàn thiện và củng cố các yếu tố của hệ thống pháp luật nước ta, bởi lẽ, điều

---

1. A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.156 (bản tiếng Nga).

đó sẽ tạo ra các điều kiện cho việc làm giàu có hơn, phong phú hơn và tối ưu hóa đời sống pháp luật.

Tuy vậy, “hệ thống pháp luật chỉ là một bộ phận điều chỉnh quy phạm cấu thành của bản thân đời sống pháp luật, bởi vì, hiện tượng (và khái niệm) đời sống pháp luật rộng hơn hiện tượng (và khái niệm) hệ thống pháp luật”<sup>1</sup>.

Nếu như hiểu đời sống pháp luật là toàn bộ hiện thực pháp luật, thì khi đó cần phải lưu ý trước về mối quan hệ của đời sống pháp luật với nhận thức rộng lớn về hệ thống pháp luật. Bởi vì, “từ quan điểm lý luận rộng lớn, hệ thống pháp luật là khái niệm tổng hợp nhiều mức độ, chiều cạnh, phản ánh tổng thể các hiện tượng pháp lý đang tồn tại trong xã hội, là kho tàng các phương tiện pháp luật được xã hội sử dụng”<sup>2</sup>. Và tiếp đến, “khó mà hình dung được rằng, có các cấu thành cơ bản nào đó của hiện thực pháp lý thực tại tồn tại bên ngoài hệ thống pháp luật của xã hội, bên ngoài lĩnh vực pháp luật của nó”<sup>3</sup>. Nhưng cần phải lưu ý rằng, đó mới chỉ là bộ phận tích cực - hợp pháp của đời sống pháp luật.

Các yếu tố của hệ thống pháp luật, trước hết, là các yếu tố cần thiết cho quá trình điều chỉnh pháp luật, cho sự tác động có tính hướng đích đến ý thức và hành vi của các chủ thể trong xã hội. Hệ tư tưởng pháp luật không thống trị và các hiện tượng pháp luật tiêu cực cũng có mối quan hệ với sự tồn tại của pháp

1. A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.156 (bản tiếng Nga).

2, 3. N.I. Matuzov: *Hệ thống pháp luật và cá nhân*, Saratov, 1987, tr.26 (bản tiếng Nga).

luật và có màu sắc pháp lý nhất định, nhưng không phải là các yếu tố của hệ thống pháp luật.

Hệ thống pháp luật, với tư cách là một mặt của đời sống pháp luật, là một giá trị năng động, có tổ chức bên trong, bao gồm các quá trình và hoạt động hướng đến việc hình thành và hoàn thiện các hiện tượng pháp luật và các mối liên hệ lẫn nhau của chúng.

Do đó, “phạm trù “đời sống pháp luật” cho phép đánh giá một cách rộng lớn nhất hiện thực pháp luật cả ở phương diện tích cực lẫn ở phương diện tiêu cực”<sup>1</sup>. Hiện nay, phạm trù như vậy cần phải có, bởi vì, nó làm cho các hiện tượng pháp luật do nó phản ánh có được tính chỉnh thể nhất định. Chính trong bản thân của mọi lĩnh vực đời sống, trong đó có đời sống pháp luật, đang tồn tại các hiện tượng và các quá trình có những định hướng khác nhau, cả các hiện tượng và các quá trình tích cực, lẫn các hiện tượng và các quá trình tiêu cực. Chính sách pháp luật và toàn bộ hệ thống pháp luật có nhiệm vụ đấu tranh với các hiện tượng và các quá trình tiêu cực. Khái niệm “đời sống pháp luật” đem đến khả năng xem xét hiện thực pháp lý đang tồn tại một cách khách quan hơn, với tất cả các xu hướng tiến bộ và tiêu cực, với các kết quả tích cực và tiêu cực của nó đối với việc tổ chức các mối liên hệ xã hội.

Ngoài ra, đời sống pháp luật không chỉ phản ánh hiện thực pháp lý tổng thể được điều chỉnh và không được điều chỉnh, mà còn cả quá trình phát triển lịch sử của pháp luật nói chung,

---

1. A.V. Mal'ko,; V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.157 (bản tiếng Nga).

các giai đoạn tiến triển cơ bản của nó. Phạm trù “đời sống pháp luật” khác với phạm trù “hiện thực pháp lý” bằng điều đó.

Văn hóa pháp luật của xã hội được hiểu là trạng thái về chất của đời sống pháp luật của xã hội, thể hiện trình độ đã đạt được của việc hoàn thiện các văn bản pháp luật, của hoạt động xây dựng pháp luật, của hoạt động áp dụng pháp luật, của ý thức pháp luật và của sự phát triển pháp luật của cá nhân, cũng như mức độ tự do của hành vi của cá nhân và trách nhiệm lẫn nhau của nhà nước và của cá nhân, của chính các điều kiện ảnh hưởng tích cực đến sự phát triển xã hội và duy trì sự tồn tại của xã hội. Về mặt hiện thực, văn hóa pháp luật thể hiện với tư cách là một phạm trù giá trị thể hiện trạng thái về chất của đời sống pháp luật của xã hội ở từng giai đoạn phát triển của nó.

Văn hóa pháp luật là khái niệm hẹp hơn so với khái niệm đời sống pháp luật. Văn hóa pháp luật là khái niệm được sử dụng chỉ để thể hiện cái hoàn thiện, cái tích cực trong sự tồn tại của pháp luật và là một bộ phận cấu thành của phạm trù “đời sống pháp luật”. Phạm trù đời sống pháp luật, như phân tích ở trên, bao gồm cả các hiện tượng và các quá trình hoàn thiện pháp luật, lẫn không hoàn thiện pháp luật, cả các hiện tượng và các quá trình pháp luật tích cực, lẫn các hiện tượng và các quá trình pháp luật tiêu cực.

Khái niệm “thượng tầng pháp lý” chỉ rõ vị trí và vai trò của các nền tảng pháp luật chỉ đối với hạ tầng kinh tế, còn khái niệm đời sống pháp luật, khi bao gồm thượng tầng pháp lý, hàm chứa trong mình tất cả các khía cạnh khác của sự tồn tại pháp luật: khía cạnh tôn giáo, khía cạnh dân tộc.

Nếu như khái niệm “môi trường pháp luật” chỉ phản ánh bầu không khí pháp luật đặc thù, tổng thể các điều kiện tương ứng mà trong phạm vi của chúng hoạt động pháp lý được tiến hành, thì phạm trù “đời sống pháp luật” phản ánh bộ phận pháp lý của hoạt động sống xã hội, tất cả các hình thức và các loại biểu hiện của hiện thực pháp luật, tất cả những gì diễn ra trong xã hội thuộc về lĩnh vực pháp lý.

Nếu như cơ chế điều chỉnh pháp luật là phạm trù có nhiệm vụ phản ánh, về cơ bản, mặt chức năng, hành vi của pháp luật, quá trình hoạt động của nó, thì đời sống pháp luật không chỉ phản ánh điều đó mà còn phản ánh cả các cơ sở thể chế của pháp luật. Cơ chế điều chỉnh pháp luật là tổng thể thống nhất (nhưng không phải của tất cả) các phương tiện có sự tác động điều chỉnh đối với các quan hệ xã hội. Chính khái niệm “đời sống pháp luật” bao gồm tất cả các phương tiện pháp lý, toàn bộ hiện thực pháp luật, cái được gọi là toàn bộ đời sống pháp lý đang có.

#### IV. CÁC VĂN BẢN PHÁP LUẬT - YẾU TỐ CƠ BẢN TRONG NỘI DUNG CỦA ĐỜI SỐNG PHÁP LUẬT

Các văn bản pháp luật là một trong những nội dung nghiên cứu của lý luận chung về pháp luật. Các quy phạm pháp luật với tư cách là hạt nhân tế bào của hệ thống cấu trúc của pháp luật, luôn được thể hiện và xác định trong các văn bản pháp luật cụ thể. Pháp luật luôn mang tính hệ thống, do vậy, các văn bản pháp luật cũng mang tính hệ thống. Các văn bản pháp luật, dựa vào tính chất pháp lý của chúng, có thể được phân thành:

(i) văn bản quy phạm pháp luật; (ii) văn bản có tính chất chủ đạo; (iii) văn bản cá biệt<sup>1</sup>.

Có thể gọi các văn bản pháp luật là yếu tố cơ bản trong nội dung của đời sống pháp luật, bởi vì, chính sự tồn tại pháp luật, trước hết, được thể hiện trong các văn bản đó, chính pháp luật sống trong các văn bản đó. Trong cuộc sống hiện thực hàng ngày mọi công dân không tiếp xúc với pháp luật nói chung mà là tiếp xúc với các văn bản pháp luật. Các văn bản pháp luật là một bộ phận cấu thành cơ bản của đời sống pháp luật do chúng là các phương tiện quan trọng nhất làm thỏa mãn các nhu cầu, lợi ích của các chủ thể, là hình thức thể hiện phổ biến và trông thấy được của pháp luật.

Xuất phát từ điều đó, về cơ bản, có thể làm sáng tỏ được bản chất của đời sống pháp luật thông qua việc nghiên cứu bản chất của các tài liệu pháp lý - các tài liệu mà với sự trợ giúp của chúng những con người cụ thể đạt được mục đích này hay mục đích khác, làm thỏa mãn các nhu cầu, lợi ích cụ thể của họ.

Chẳng hạn, khi nghiên cứu các văn bản pháp luật như: Bộ luật Hồng Đức, Bộ luật Gia Long, các tập hệ thống hóa pháp luật ở nước ta trước đây, chúng ta hiểu được các sự kiện lịch sử cơ bản ở giai đoạn đó, bởi vì, đời sống pháp luật là cái gương phản chiếu nhất định đời sống xã hội nói chung. Trong các văn bản - tài liệu pháp luật chứa đựng các thông tin có giá trị và đã được khái quát hóa về văn hóa của một dân tộc cụ thể, về lối sống của dân tộc đó, tính đặc thù của chế độ chính trị - xã hội ở một giai đoạn phát triển nhất định được phản ánh.

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh (Chủ biên): *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Sđd, tr.304-307.

Các nhà nghiên cứu xã hội học pháp luật cho là cần thiết phải phân tích đời sống pháp luật, trước hết, thông qua lăng kính các văn bản pháp lý tương ứng. Khi nghiên cứu các văn bản pháp luật cần phải luận giải được nội dung của các văn bản đó, chứ không chỉ mô tả thuần túy hình thức văn bản. Đặc biệt, cần phải làm rõ các mục đích mà người soạn thảo văn bản đã đặt ra, nội dung lịch sử cụ thể của nó, cần phân tích đời sống pháp luật thông qua lăng kính các văn bản pháp luật tương ứng. Nhà luật học, trước hết, cần nghiên cứu pháp luật hiện hành như một hệ thống các quy phạm. Nói cách khác, nhà luật học, trước hết cần phải hiểu biết các đạo luật và có khả năng sử dụng các đạo luật. Nhưng để có được những hiểu biết sâu sắc, toàn diện các đạo luật, đứng ở tầm cao của sự nhận thức, nhà luật học không những không được lãng quên đời sống nói chung, đời sống pháp luật nói riêng và cần phải nghiên cứu khoa học về “đời sống pháp luật”. Điều đó cũng là cần thiết, hữu ích cho cả nhà luật học - thực tiễn để áp dụng một cách công bằng nhất pháp luật hiện hành.

Bản thân nguồn nghiên cứu cơ bản về pháp luật sống (pháp luật trong đời sống hiện thực) ở ngay trong việc nghiên cứu pháp luật “tài liệu” hiện nay. Thuật ngữ “tài liệu pháp luật” bao hàm các hiện tượng rất đa dạng. Trước hết, quan trọng nhất là quyết định xét xử, bởi vì, quyết định đó có thể đưa ra sự giải thích rộng lớn nhất của nó. Thuật ngữ “tài liệu pháp luật” làm cho các tài liệu về đời sống công việc có ý nghĩa quan trọng đặc biệt. Ngay cả quan điểm thống nhất về đời sống pháp luật hiện nay chỉ ra rằng, “phần lớn không phải đạo luật, mà là các tài liệu công việc thống trị đối với đời sống pháp luật. Cần phải tìm kiếm pháp luật trong các văn bản đăng ký kết hôn, trong

các hợp đồng mua bán, trong các hợp đồng tín dụng, trong các hợp đồng cầm cố, trong các bản chúc thư, trong các hợp đồng kinh tế, trong các điều lệ của các tổ chức kinh tế, thương mại, chứ không phải trong các mục, chương, phần của bộ luật, các luật, bởi vì, tất cả các hợp đồng bao giờ cũng chứa đựng nội dung đặc trưng, mang tính được lặp lại. Nội dung đặc trưng đó có ý nghĩa rất quan trọng”<sup>1</sup>.

Ngoài ra, cần phải xây dựng hình tháp đặc thù về các văn bản pháp luật và theo thực chất hình tháp đặc thù đó có thể là hình thức thể hiện đặc thù và hoàn thiện nhất về đời sống pháp luật.

Như trong sách báo pháp lý đã chỉ ra một cách đúng đắn rằng, “từ trên xuống của hình tháp đó là các nguyên tắc và các quy phạm cao nhất được ghi nhận trong Hiến pháp và ở trình độ cao nhất chuyển tải mạch cộng hưởng chung nhất, những thông số cơ bản trực tiếp hoặc gián tiếp ghi nhận định hướng phát triển này hay định hướng phát triển khác, mục đích chung này hay mục đích chung khác, lối sống của tương lai và lý tưởng chung thành ngôn ngữ pháp lý. Tiếp đến, hình tháp đi từ dưới lên, sự lan rộng một cách vô tận dưới dạng các tầng nấc - các đạo luật kế tiếp nhau, phục tùng theo thứ bậc lẫn nhau, sau đó của các văn bản dưới luật (các pháp lệnh, các nghị định và các loại văn bản quy phạm pháp luật khác), các văn bản về thực tiễn xét xử và các văn bản pháp luật khác ở trung ương và địa phương. Tất cả điều đó đều được đưa vào bình diện các quan hệ pháp luật cụ thể và các quan hệ này cũng là vô tận (nhưng

---

1. Trích theo: K. Kul'char: *Các cơ sở của xã hội học pháp luật*, Mátxcova, 1981, tr.83 (bản tiếng Nga).

thường xuyên ở trong phạm vi và trong mô hình của hình tháp). Và điều đó tạo thành đời sống pháp lý của xã hội, nhà nước và cá nhân. Chỉ có thể giữ được hình tháp đó trong trường hợp nếu tuân thủ một cách nghiêm ngặt tính thứ bậc của tất cả các văn bản đó và tìm kiếm được sự thể hiện của chúng trong hình tháp đó nói chung. Nếu ngược lại, đời sống sẽ chuyển sang chế độ vô pháp luật, nói cách khác, sẽ chuyển sang hình tháp tiêu cực, chuyên quyền, tùy tiện, hỗn loạn”<sup>1</sup>.

Như vậy, một mặt, đời sống pháp luật, khi thể hiện với tư cách là khách thể chung của chính sách pháp luật, cho phép từ góc nhìn đặc biệt thấy được chính sách đó. Trình độ và chất lượng của đời sống pháp luật có thể được coi là tiêu chuẩn cơ bản của việc đánh giá hiệu quả của chính sách pháp luật. Hơn thế, nếu thiếu phạm trù “đời sống pháp luật”, thì không thể nghiên cứu được một cách đầy đủ về giá trị của chính sách pháp luật, bởi vì, chính sách pháp luật được thể hiện trên thực tế ở chính trong hiện thực pháp luật. Mặt khác, cũng không được quá đề cao vai trò của chính sách pháp luật trong điều chỉnh và tổ chức đời sống pháp luật. Tính tất yếu, tính cần thiết của chính sách pháp luật luôn luôn gắn liền với các nhu cầu hiện thực đã xuất hiện trong đời sống pháp luật của xã hội ở một giai đoạn phát triển nhất định của nó.

---

1. V. Zor'kin: *Nhà nước pháp quyền ở Nga: Ý tưởng và hiện thực*, Mátxcova, 1995, tr.28 (bản tiếng Nga).

## CHƯƠNG VII

# **CÁC MỤC TIÊU, CÁC ƯU TIÊN VÀ CÁC NGUYÊN TẮC CỦA CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT VIỆT NAM**

## I. CÁC MỤC TIÊU TRONG CHÍNH SÁCH: PHƯƠNG DIỆN LÝ LUẬN CHUNG

Chính sách pháp luật là một loại chính sách công, có mục tiêu của mình. Việc nhận thức về mục tiêu của chính sách pháp luật cần phải xuất phát và dựa vào việc nhận thức về chính sách nói chung, về mục tiêu của chính sách nói riêng. Do vậy, trước khi phân tích các mục tiêu của chính sách pháp luật cần phải tìm hiểu một cách khái quát các mục tiêu của chính sách nói chung<sup>1</sup>.

Chính sách, về bản chất là hoạt động có tính hướng đích sử dụng các phương tiện (công cụ) tương ứng để đạt được các mục tiêu nhất định. Các mục tiêu và các phương tiện là những yếu tố rất quan trọng trong hoạt động sống của chính sách, là những thuộc tính của nó. Chính sách là khoa học đưa các tư tưởng, ý định đúng đắn vào hành động chính bằng các phương

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Các mục tiêu, các ưu tiên và các nguyên tắc của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay*, Tlđd, tr.3-18.

tiện có khả năng nhất, và hơn thế nữa, đúng đắn nhất. Do vậy, không phải ngẫu nhiên mà trong cơ cấu của hoạt động chính sách người ta tách ra các mục tiêu và các phương tiện với tư cách là hai yếu tố cơ bản.

Vậy, mục tiêu của chính sách là gì?

Mục tiêu của chính sách là kết quả lý tưởng, kết quả mong muốn mà vì nó hoạt động chính sách được thực hiện. Các mục tiêu là định hướng quan trọng nhất đối với các nhà chính sách, định hướng này bao quát các mong muốn, các mong đợi, các ý định đa cấp độ của họ. Các mục tiêu bao giờ cũng phản ánh các nhu cầu và lợi ích đa dạng, do vậy, các mục tiêu cũng rất đa dạng. Có nhiều căn cứ khác nhau làm cơ sở cho việc phân loại các mục tiêu và mỗi loại mục tiêu đều có ý nghĩa nhận thức, lý luận và thực tiễn của nó. Chẳng hạn, có thể phân loại các mục tiêu theo các căn cứ sau đây:

(i) Dựa vào ý nghĩa, tính bao quát của các mục tiêu, các mục tiêu được phân thành: các mục tiêu chung (đạt được sự bình đẳng chung, sự phồn vinh, sự thịnh vượng, v.v.) và các mục tiêu cụ thể (hình thành nên Chính phủ được nhân dân tin tưởng, tín nhiệm, hình thành nên một nền tư pháp độc lập, v.v.);

(ii) Dựa vào nội dung của chính sách, các mục tiêu được phân thành: các mục tiêu kinh tế, các mục tiêu chính trị, các mục tiêu xã hội, các mục tiêu tư tưởng, các mục tiêu văn hóa, các mục tiêu môi trường, các mục tiêu pháp lý và các mục tiêu khác;

(iii) Dựa vào tính tuần tự, các mục tiêu được phân thành: các mục tiêu gần, các mục tiêu trung hạn, các mục tiêu xa hơn, các mục tiêu dài hạn, các mục tiêu cuối cùng (đối với quá trình chính sách cụ thể);

(iv) Dựa vào lĩnh vực hoạt động chính sách, các mục tiêu được phân thành: các mục tiêu đối nội (các mục tiêu bên trong quốc gia) và các mục tiêu đối ngoại (các mục tiêu quốc tế) và, v.v..

Mục tiêu trong chính sách là hình thức hiểu biết đặc thù về sự đổi mới đồi sồng chính sách, sự biến đổi các quan hệ chính sách đang tồn tại.

Một số nhận định cho rằng, “mục tiêu của chính sách là việc bảo đảm hoặc xây dựng các điều kiện và các phương thức thực hiện quyền lực có thể được chấp nhận cao nhất đối với các tầng lớp hoặc giai cấp nhất định, cũng như đối với xã hội nói chung”<sup>1</sup>. Có thể thấy cách nhận thức này về các mục tiêu của chính sách là mang tính hình thức, không đầy đủ, bởi vì, nếu chỉ gắn các mục tiêu của chính sách với quyền lực, thì khi đó sẽ đưa đến cho chính sách tính chất giá trị tự thân.

Cần có cách tiếp cận rộng, bao quát, bao trùm đến việc xác định các mục tiêu trong chính sách. Các mục tiêu của chính sách gắn liền với bảo đảm an ninh và sự phồn vinh của nhân dân, với việc bảo đảm sự tiến bộ xã hội, với duy trì và củng cố các quan hệ xã hội đang tồn tại, hoặc với sự đổi mới từng phần các quan hệ đó, hoặc với sự xóa bỏ các quan hệ nhất định và xây dựng hệ thống chính trị - xã hội khác<sup>2</sup>.

Các mục tiêu trong chính sách hướng đến việc làm giảm mức độ tự phát và tính xung đột, mâu thuẫn trong hoạt động

1. A.G. Spirkin: *Giáo trình triết học*, Mátxcova, 1999, tr.672 (bản tiếng Nga).

2. Xem: V.A. Mel'nik: *Giáo trình chính trị học*, Minsk, 1996, tr.242 (bản tiếng Nga).

chính sách, gắn liền với việc bảo đảm sự cân bằng các nguồn lực để bảo đảm tính ổn định và những thay đổi, tính tĩnh và tính động của đời sống chính sách của xã hội. Ở mức độ khái quát nhất, mục tiêu của chính sách là điều chỉnh quá trình làm thỏa mãn các lợi ích khác nhau đang tồn tại trong một đất nước cụ thể, gắn kết nhiều mong muốn cụ thể khác nhau với ý tưởng thống nhất của cái tổng thể là xã hội. Điều đó, về thực chất, đã được Platon phát hiện ra.

Vấn đề đặt ra là khi lựa chọn và xác định mục tiêu của chính sách cần phải dựa vào các yếu tố nào? Tính hợp lý hay tính tối ưu của sự lựa chọn mục tiêu phụ thuộc trực tiếp vào cái gì? Mục tiêu của chính sách có gắn liền với các nhu cầu đang có, với các điều kiện và khả năng hiện thực hay không? Tính hợp lý của sự lựa chọn mục tiêu của chính sách được quyết định bởi các yếu tố sau đây:

- (i) Tính hiện thực của sự tiên đoán hay dự báo, việc có được hiểu biết đầy đủ nhất, toàn diện nhất (tất nhiên, trong phạm vi của các khả năng đang có) về các hậu quả của các hoạt động chính sách được thực hiện;
- (ii) Tính đầy đủ và tính toàn diện của việc đánh giá các nguồn lực được chủ thể tiến hành hoạt động có quyền sử dụng tại thời điểm đó và các nguồn lực được chủ thể đó sử dụng trong quá trình đạt được mục tiêu;
- (iii) Khả năng sử dụng các phương tiện khác nhau để đạt được các mục tiêu đã được đặt ra<sup>1</sup>.

---

1. Võ Khánh Vinh: *Các mục tiêu, các ưu tiên và các nguyên tắc của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay*, Tlđd, tr.4.

Việc lựa chọn mục tiêu của chính sách phù hợp với các yếu tố nêu trên với tư cách là các tiêu chuẩn cơ bản của việc xác định mục tiêu của chính sách quyết định trước chất lượng của mục tiêu là tính cụ thể của nó. Tính cụ thể của mục tiêu thể hiện ở mức độ cân nhắc các tình tiết và các khả năng hoạt động mà tính hiện thực của mục tiêu phụ thuộc vào đó. Đó là khả năng thể hiện dưới dạng đầy đủ nhất trong các thời hạn mà chủ thể có thể chấp nhận được.

Thực tiễn cho thấy, không hoàn toàn đơn giản để xác định được ngay mức độ về tính hiện thực của các mục tiêu của chính sách này hay các mục tiêu của chính sách khác. Về cơ bản, đó vừa là quá trình khoa học, vừa là nghệ thuật. Chỉ thực tiễn chính sách thể hiện dưới dạng tổng thể các hoạt động chính sách và của kinh nghiệm chính sách mới có thể “làm phát sáng” các mạch cộng hưởng của mục tiêu đã được đưa ra trước đó.

Hệ thống các mục tiêu trong chính sách - đó là sự vật không đứng im, bởi vì, các điều kiện bên ngoài và bên trong luôn được biến đổi, và điều đó cũng có nghĩa là cả các nhu cầu lẫn các lợi ích của các nhóm chính sách cũng đang được biến đổi. Các tình tiết đã được biến đổi đó cũng làm thay đổi cả các quan niệm của mọi người về hạnh phúc và về các nhiệm vụ mang tính chiến lược và mang tính sách lược.

Đồng thời, cần hiểu rằng, mỗi dân tộc cùng chung sống trên một lãnh thổ bao giờ cũng có một số mục tiêu mang tính chất trung tâm, các mong muốn mang tính chất chủ đạo. Và “quyền lực lý tưởng” cần phải sử dụng các mục tiêu, các mong muốn đó, cần phải dựa trên các mục tiêu, các mong muốn đó để đưa ra các chương trình hành động đáp ứng các mục tiêu, các mong

muốn đó. Nếu làm được như vậy, nhân dân sẽ hưởng được hạnh phúc và không hướng về, không thực hiện bất kỳ hoạt động chống đối nào, còn chính quyền luôn luôn nghĩ về nhân dân với nhiều điều tốt đẹp.

Nếu làm ngược lại sẽ dẫn đến các hậu quả đáng buồn. Việc không có các mục tiêu rõ ràng, cụ thể trong chính sách, về mặt thực tế, bao giờ cũng dẫn nhà nước trong trường hợp tốt nhất đến kết quả bằng không (không có kết quả), còn trong phần lớn trường hợp sẽ là các kết quả tiêu cực, mất mát nhân lực và vật lực, làm tiêu hao nguồn lực kinh tế, ảnh hưởng đến uy tín quốc gia, đem đến rắc rối, khó khăn về địa vị của nhà nước trên trường quốc tế.

## II. CÁC MỤC TIÊU CỦA CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT VIỆT NAM HIỆN NAY

Chính sách pháp luật, cũng như chính sách nói chung, có bộ phận cấu thành là mục tiêu. Chính sách pháp luật, về mặt chiến lược, là hoạt động thông minh, trí tuệ, dựa trên một hệ thống mục tiêu nhất định, phản ánh bức tranh mong muốn trong tương lai về đời sống pháp luật của xã hội.

Vậy khi xác định các mục tiêu của chính sách pháp luật cần phải dựa vào những căn cứ nào? Vấn đề cơ bản mang tính nguyên tắc ở đây thể hiện ở chỗ, không thể và không được phép xác định các mục tiêu của chính sách pháp luật mà không cân nhắc các nhu cầu và các lợi ích hiện thực của các chủ thể tham gia các quan hệ xã hội. Nếu các mục tiêu của chính sách pháp luật được xác định mà không cân nhắc các nhu cầu và lợi ích hiện thực của các chủ thể đó, thì các mục tiêu như vậy sẽ

tách rời cuộc sống, không phù hợp với lòng mong muốn, khát vọng khách quan, chính đáng của các chủ thể, và do vậy, đã là không hiện thực từ sớm, và ngoài ra, điều đó sẽ tác động tiêu cực đến hiệu quả của cơ chế điều chỉnh pháp luật.

Bảo đảm sự phù hợp tối đa của các mục tiêu của chính sách pháp luật với các nhu cầu và các lợi ích xã hội là nhiệm vụ không đơn giản. Trong từng trường hợp cụ thể, khi xác định các mục tiêu của chính sách pháp luật, nhà làm luật cần phải thể hiện một cách tối đa tính chuyên nghiệp cao, văn hóa pháp luật, năng lực nhận thức đúng đắn các xu hướng phát triển khách quan các quan hệ xã hội, đưa ra các định hướng pháp luật tương ứng của mình.

Trong không ít trường hợp, những người xây dựng pháp luật không thể có được các hiểu biết và kinh nghiệm cần thiết trong soạn thảo các mô hình chiến lược phát triển pháp luật nói chung, các mô hình chiến lược phát triển các ngành pháp luật nói riêng, do vậy, các cơ quan quyền lực nhà nước cần mạnh dạn hơn, tích cực hơn trong việc huy động các cơ quan, tổ chức nghiên cứu khoa học lớn, có uy tín tham gia hoạt động đó. Các cơ quan, tổ chức khoa học như vậy cần phải soạn thảo hoặc ít nhất thực hiện việc thẩm định khoa học bắt buộc đối với các dự thảo các tài liệu pháp lý về chính sách. Thực tiễn cho thấy, trong thời gian qua các tiềm năng của các cơ quan, tổ chức khoa học ở nước ta chưa được sử dụng và khai thác để soạn thảo chính sách pháp luật nói chung, trong đó có việc xác định các mục tiêu của chính sách pháp luật.

Phương diện mục tiêu trong nội dung lôgic của chính sách pháp luật được thể hiện trong các đặc điểm bản chất của nó như: *tính hướng đích* và *tính hợp lý*.

*Tính hướng đích* của chính sách pháp luật thể hiện ở chỗ, không thể tiến hành được hoạt động trong lĩnh vực pháp luật nếu thiếu việc các chủ thể đặt ra các định hướng cụ thể, thiếu việc dự báo so bộ các phương thức và các thời hạn thực hiện các định hướng đó, cũng như làm thay đổi mong muốn có được trong tương lai và thiếu việc đoán định trước mang tính lý tưởng về các kết quả sẽ được tạo ra. Ở đâu thiếu tính hướng đích, thì ở đó không có và không thể có bất kỳ chính sách nào, mà đó chỉ là tầm nhìn thấy của sự điều chỉnh ý thức.

*Tính hợp lý* của chính sách pháp luật, trước hết, đòi hỏi phải có tính hợp lý của nó, tức là sự phù hợp của các quyết định quản lý được thông qua trong lĩnh vực pháp luật với hoàn cảnh, môi trường bên ngoài đã diễn ra trên thực tế trong xã hội. Thuộc tính chất lượng này bao đảm tính kết quả tiềm năng của chính sách pháp luật<sup>1</sup>.

Các mục tiêu của chính sách pháp luật rất đa dạng. Có nhiều căn cứ để phân loại các mục tiêu của chính sách pháp luật. Chẳng hạn, dựa vào mức độ của tính thống nhất, các mục tiêu của chính sách pháp luật được phân thành: các mục tiêu chung định hướng đến toàn bộ đời sống pháp luật, các mục tiêu riêng định hướng đến các hợp phần cụ thể của chính sách pháp luật và các mục tiêu chuyên ngành chỉ gắn liền với các hiện tượng pháp luật nền tảng, ban đầu. Dựa vào thời hạn thực hiện, các mục tiêu của chính sách pháp luật được phân thành:

---

1. Xem: K.V. Shundkov: "Các mục tiêu, các phương tiện và các kết quả của chính sách pháp luật", Chính sách pháp luật Nga, Tập bài giảng, tr.113 (bản tiếng Nga).

các mục tiêu ngắn hạn, các mục tiêu trung gian, các mục tiêu dài hạn và các mục tiêu cuối cùng.

Tất nhiên, các loại mục tiêu được phân loại dựa vào mức độ của tính thống nhất phản ánh tính thứ bậc đặc thù trong “cây mục tiêu” của chính sách pháp luật, nơi mà các định hướng chung được cụ thể hóa trong các định hướng riêng đến lượt mình, các định hướng riêng quyết định nội dung của các định hướng chuyên ngành. Ý nghĩa của các mục tiêu chung, dài hạn thể hiện ở chỗ, việc đặt ra các mục tiêu đó gắn liền với bộ phận quan trọng của chính sách pháp luật là chiến lược phát triển pháp luật. Nói cách khác, các mục tiêu chung, dài hạn của chính sách pháp luật được thể hiện trong chiến lược phát triển pháp luật.

Các mục tiêu của chính sách pháp luật có khả năng trở thành nhân tố hữu hiệu của sự phát triển pháp luật, nếu các mục tiêu đó tuân thủ một số đòi hỏi nhất định. Chẳng hạn, các mục tiêu đó cần phải: (i) Được lập luận về đạo đức; (ii) Phản ánh tương ứng các đặc điểm của hệ thống pháp luật quốc gia và của giai đoạn lịch sử mà xã hội và nhà nước đang trải qua; (iii) Có tiềm năng pháp luật thực chứng, tức là định hướng hoạt động xã hội đến sự phát triển và bằng mọi cách khẳng định các nền tảng, cơ sở pháp luật tiến bộ trong đời sống xã hội và trong chính sách; (iv) Được luận chứng về mặt xã hội, được sự ủng hộ và đồng tình trong dư luận xã hội và trong hành vi của mọi người; (v) Được bảo đảm bằng các nguồn lực pháp luật, trí tuệ, tổ chức và các nguồn lực khác tương ứng; (vi) Được tổ chức mang tính hệ thống, đưa các mục tiêu chiến lược và sách lược, các mục tiêu chung và các mục tiêu riêng, các mục tiêu cơ bản và các mục tiêu phái sinh, các mục tiêu

cuối cùng và các mục tiêu trung gian vào một trật tự mang tính kế tiếp nhau nhất định<sup>1</sup>.

Ngoài các đòi hỏi nêu trên, khi lựa chọn các mục tiêu của chính sách pháp luật cần phải tuân thủ cả các yếu tố sau đây: tính hiện thực của tầm nhìn thấy trước dựa trên cơ sở dự báo được lập luận về mặt khoa học; việc đánh giá đầy đủ, toàn diện nguồn lực mà chủ thể của chính sách pháp luật đang có và cần phải có để đạt được các mục tiêu; sự tương xứng của hệ thống các phương tiện pháp luật đang có với việc thực hiện chính sách pháp luật.

Với tư cách là các định hướng có ý nghĩa về mặt pháp lý, các mục tiêu của chính sách pháp luật có các đặc trưng sau: (i) Chủ yếu được nhà nước xác định dưới dạng mô hình về các kết quả nhất định trong tương lai (mặc dù các thiết chế xã hội cũng tham gia tích cực vào quá trình đó); (ii) Phản ánh những giá trị, lợi ích xã hội có ý nghĩa lớn nhất; (iii) Có các phương thức hình thức hóa đặc thù của mình (chẳng hạn, trong các tài liệu chính thức như: Hiến pháp và các đạo luật, trong các tuyên ngôn và các cương lĩnh, trong các hệ quan điểm, tư tưởng và các học thuyết, trong các chiến lược và thông điệp,...); (iv) Có các thuộc tính của tính bắt buộc quy phạm; (v) Có các bảo đảm pháp lý tương ứng.

Mức độ cụ thể hóa về mặt pháp luật và của việc bảo đảm pháp luật cho các mục tiêu của chính sách pháp luật tùy thuộc vào các đặc điểm của chúng. Chẳng hạn, tính đặc thù của các mục tiêu dài hạn, hon nua của các mục tiêu cuối cùng thể hiện

---

1. Võ Khánh Vinh: *Các mục tiêu, các ưu tiên và các nguyên tắc của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay*, Tlđd, tr.6-7.

ở chỗ, các mục tiêu đó chỉ có thể được thực hiện đầy đủ trong tương lai xa. Do đó, các mục tiêu như vậy, nếu như ngay cả chúng được ghi nhận trong pháp luật hiện hành, phần lớn có ý nghĩa chính trị - tư tưởng. Nhưng hoàn toàn khác khi nói về mục tiêu trung gian và các mục tiêu gần của chính sách pháp luật, bởi vì, để thực hiện các mục tiêu đó hiện nay đã có các phương tiện và các điều kiện cần thiết. Khi đã được ghi nhận bằng các bảo đảm pháp lý cần thiết để thực hiện, các mục tiêu như vậy có đầy đủ các cơ sở không chỉ được dùng làm định hướng chính trị - tư tưởng mà còn là định hướng pháp lý hình thức của hoạt động xây dựng pháp luật và hoạt động áp dụng pháp luật. Chẳng hạn, với quan niệm coi con người là giá trị cao nhất, khoản 1 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 quy định: Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật. Điều đó có nghĩa rằng, Nhà nước có trách nhiệm công nhận, tôn trọng, bảo đảm và bảo vệ các quyền con người, quyền công dân. Cũng như vậy, với tư cách là mục tiêu của chính sách pháp luật, nhân đạo cũng được Nhà nước bảo đảm bằng các bảo đảm pháp lý ở phương diện công nhận, bảo đảm, tuân thủ và bảo vệ các quyền con người, quyền công dân.

Các mục tiêu của chính sách pháp luật có thể được thay đổi. Đặc biệt, trước hết, điều đó liên quan đến các mục tiêu gần và trung gian. Với tư cách là các định hướng gần và trung gian, các mục tiêu gần và trung gian của chính sách pháp luật có nhiệm vụ phúc đáp một cách linh hoạt “những thách thức” đang xuất hiện theo thời gian và đưa ra những chỉnh sửa cần thiết trong điều chỉnh pháp luật đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước và

của các tổ chức xã hội. Trong một số trường hợp, đòi hỏi phải tập trung các nỗ lực để đấu tranh với tham nhũng, trong các trường hợp khác, cần phải tập trung các nỗ lực để bảo đảm các quyền kinh tế, các quyền xã hội của Nhân dân, v.v.. Tất cả những điều đó tạo ra những khó khăn nhất định khi xác định cấu thành mục tiêu của chính sách pháp luật.

Hiện nay, trong sách báo nước ngoài người ta đưa ra các mục tiêu khác nhau của chính sách pháp luật. Chẳng hạn, các mục tiêu đó là: ưu tiên các quyền bẩm sinh của con người, sở hữu tư nhân và sự tối thượng của xét xử; tuân thủ và bảo vệ các quyền và tự do của cá nhân; thực hiện các lợi ích của cá nhân, xã hội và nhà nước; xây dựng Nhà nước pháp quyền; phòng thủ, bảo vệ Tổ quốc; phi tội phạm hóa các quan hệ xã hội,...<sup>1</sup>. Các mục tiêu của chính sách pháp luật ở từng quốc gia được xác định căn cứ vào các điều kiện lịch sử cụ thể của từng quốc gia, trong đó có tính đặc thù trong đời sống pháp luật ở quốc gia đó. Các mục tiêu của chính sách pháp luật của các quốc gia khác nhau có những đặc điểm tương đồng và những đặc điểm khác biệt.

Mục tiêu của chính sách pháp luật - đó là mô hình lý tưởng về trạng thái nhất định của đời sống pháp luật - mô hình đạt được với sự trợ giúp của các biện pháp tương ứng. Mô hình - đó chỉ là hình dáng của hiện thực, hình dáng hoàn toàn không thể sản xuất ra các nguyên bản mà chỉ phản ánh những dấu hiệu, những yếu tố cơ bản của nó mà thôi<sup>2</sup>.

1. A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.167-168 (bản tiếng Nga).

2. Xem: V.N. Kudrjavcev: *Pháp luật và hành vi*, Mátxcova, 1978, tr.26 (bản tiếng Nga).

Nghị quyết số 48-NQ/TW nêu rõ mục tiêu của xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật là: xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; đổi mới căn bản cơ chế xây dựng và thực hiện pháp luật; phát huy vai trò và hiệu lực của pháp luật để góp phần quản lý xã hội, giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế, hội nhập quốc tế, xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh, thực hiện quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân, góp phần đưa nước ta trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020.

Nghị quyết số 49-NQ/TW chỉ rõ mục tiêu của cải cách tư pháp là: xây dựng nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, nghiêm minh, bảo vệ công lý, từng bước hiện đại, phục vụ nhân dân, phụng sự Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa; hoạt động tư pháp mà trọng tâm là hoạt động xét xử được tiến hành có hiệu quả và hiệu lực cao.

Nghị quyết số 48-NQ/TW và số 49-NQ/TW đã nêu một cách khái quát ở phương diện chính trị các mục tiêu của chính sách pháp luật Việt Nam.

Các mục tiêu tổng quát lâu dài của chính sách pháp luật Việt Nam gắn liền với các giá trị chính trị và pháp lý cao nhất - đó là bảo đảm, bảo vệ đầy đủ nhất quyền con người, quyền công dân; xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa phát triển; xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; xây dựng xã hội dân chủ pháp quyền; xây dựng nền văn hóa

pháp luật, tức là hướng đến chất lượng mới của đời sống pháp luật trong xã hội Việt Nam.

Phạm trù “chất lượng cuộc sống”, một mặt, là đặc điểm về chất mang tính tích phân của sự bảo đảm cuộc sống, của hoạt động sống và của năng lực sống của xã hội, về việc thực hiện có hiệu quả các chức năng xã hội, tinh thần và sinh học của xã hội. Mặt khác, chất lượng cuộc sống là chỉ số phản ánh trình độ của việc đạt được một cách cân bằng tất cả các yếu tố về tiêu chuẩn cuộc sống của con người, tiêu chuẩn được phần lớn các thành viên của xã hội xác định trên cơ sở cân nhắc trình độ phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia và các quan niệm cá nhân về ý nghĩa của cuộc sống. Chất lượng cuộc sống cao là sự chứng minh về việc tạo dựng các điều kiện cho việc đạt được mức độ phù hợp cao với tiêu chuẩn của cuộc sống đã được phần lớn dân cư xác định trên cơ sở đồng thuận cao với việc lựa chọn tiêu chuẩn của cuộc sống đã được xác định. Thuật ngữ “chất lượng cuộc sống” bao gồm không chỉ mức độ thu nhập, mà còn cả sự hiện có các ưu đãi, mức độ bảo đảm an ninh nói chung, an ninh pháp luật nói riêng, chất lượng bảo vệ sức khỏe, giáo dục, dịch vụ công cộng, giao thông và thông tin, trạng thái môi trường xung quanh, sự tiếp cận với các thành tựu văn hóa và ngay cả cảm giác về giá trị cá nhân trong xã hội. Trong giai đoạn phát triển hiện nay của xã hội chúng ta, mục tiêu của sự phát triển không phải là số lượng mà là chất lượng, trong đó trọng tâm là chất lượng của con người, chất lượng cuộc sống của con người.

Hơn nữa, các chỉ số của chất lượng cuộc sống của công dân có thể được dùng làm cơ sở để xác định hiệu quả hoạt động của chính quyền với tư cách là tiêu chuẩn về công việc của các cơ quan

nà nước ở trung ương và địa phương mà về việc không đạt được một cách thỏa đáng tiêu chuẩn đó các cơ quan nhà nước phải chịu trách nhiệm. Để trách nhiệm không phải là trừu tượng, chung chung mà phải trở thành hiện thực, cần phải quy định trong pháp luật hệ thống các chỉ số về chất lượng cuộc sống của con người mà vì chúng các cơ quan quyền lực nhà nước ở trung ương và chính quyền địa phương có trách nhiệm bảo đảm, công bố và báo cáo hàng năm trước Nhân dân về các thành quả công tác của mình. Nhân dân và các cơ quan có thẩm quyền khi đưa ra đánh giá hoạt động của những cán bộ lãnh đạo cần phải dựa vào kết quả đạt được các chỉ số đó. Về mặt hiện thực, đã đến lúc cần phải đánh giá hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước theo chất lượng cuộc sống của Nhân dân.

Chất lượng - đó là phạm trù khoa học nền tảng được sử dụng để xem xét tất cả các mặt của thế giới, của chế độ xã hội và hoạt động của con người. Do đó, nó có nội dung triết học và cho phép nhận thức sâu sắc hơn bản chất của các quá trình kinh tế - xã hội, đạo đức - tinh thần và chính trị - pháp luật đang diễn ra trong xã hội.

Với tư cách là một lĩnh vực của đời sống xã hội, đời sống pháp luật cũng có các chỉ số chất lượng của mình. Chất lượng đời sống pháp luật, cũng như chất lượng của cuộc sống nói chung, là khái niệm mang tính hệ thống đặc trưng cho kết quả cuối cùng, trước hết, là chất lượng công việc của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp.

Chất lượng của đời sống pháp luật là tổng thể các thuộc tính cơ bản của hoạt động pháp luật. Các thuộc tính đó tạo thành các tiền đề cần thiết để bảo vệ về mặt pháp lý cho các

lợi ích của các chủ thể của pháp luật, cho việc tăng cường tính bảo đảm của các hình thức khác của đời sống xã hội (đời sống kinh tế, đời sống chính trị, đời sống văn hóa...), cho việc nâng cao trình độ phát triển pháp luật của xã hội. Các điều kiện của việc nâng cao chất lượng của đời sống pháp luật là những nhân tố tác động một cách tích cực đến mức độ tiến bộ của pháp luật, hiệu quả của cơ chế điều chỉnh pháp luật, tính ổn định và tính liên tục trong quy định, trong các văn bản quy phạm pháp luật và trong việc thực hiện trên thực tế các quyền và tự do của con người và của công dân. Đời sống pháp luật có chất lượng tạo ra những khả năng pháp lý như nhau cho việc bảo đảm các lợi ích của cá nhân, xã hội, Nhà nước, cho việc khơi thông, thực hiện các nguồn lực, sức mạnh tinh thần của mọi người, năng lượng và các khát vọng của họ. Cái lõi xuyên suốt toàn bộ đời sống pháp luật là các quyền và tự do của con người và của công dân. Chính việc ghi nhận các quyền đó trong Hiến pháp và pháp luật, việc thực hiện trên thực tế và việc bảo vệ chúng bằng Tòa án một cách có giá trị đầy đủ nhất là một trong những chỉ số quan trọng nhất của chất lượng đời sống pháp luật. Thái độ của các chủ thể đối với pháp luật được thể hiện ở chính mức độ làm thỏa mãn các lợi ích của cá nhân ở trình độ quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp.

Tất nhiên, chất lượng của đời sống pháp luật không chỉ tùy thuộc vào các cơ quan quyền lực mà còn tùy thuộc vào các cấu trúc xã hội và vào chính cá nhân.

Khi nói về các cơ quan quyền lực nhà nước thì có thể khẳng định rằng, tất cả các loại cơ quan quyền lực nhà nước đều có đóng góp vào việc nâng cao chất lượng của đời sống pháp luật. Chẳng hạn, các cơ quan thực hiện quyền lập pháp đóng góp

vào việc nâng cao chất lượng của đời sống pháp luật bằng cách ban hành các đạo luật có chất lượng, các cơ quan thực hiện quyền hành pháp đóng góp vào việc nâng cao chất lượng của đời sống pháp luật bằng cách tổ chức thực hiện pháp luật có chất lượng, các cơ quan thực hiện quyền tư pháp đóng góp vào việc nâng cao chất lượng của đời sống pháp luật bằng cách tiến hành hoạt động xét xử và các hoạt động khác theo thẩm quyền có chất lượng.

Ở trình độ toàn bộ hệ thống pháp luật, khái niệm chất lượng của đạo luật là phạm trù liên kết, bao gồm các chỉ số chất lượng của các bộ phận cấu thành nó. Đồng thời, khái niệm đó được làm phong phú, giàu có thêm bằng nhiều luận điểm đặc trưng cho hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật với tư cách là cái chỉnh thể. Trong số đó có việc tuân thủ ở phạm vi hệ thống nguyên tắc pháp chế, theo đó, các đạo luật cần phải phù hợp với các quy định của Hiến pháp, còn các pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật khác phải phù hợp với các quy phạm của các đạo luật. Chỉ số quan trọng nhất của chất lượng của đạo luật ở trình độ hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật là sự tổ chức hợp lý bên trong của nó. Sự tổ chức đó bao gồm nhiều yếu tố. Yếu tố đầu tiên trong các yếu tố đó là sự phân bố phù hợp tài liệu quy phạm giữa các ngành pháp luật trên cơ sở cân nhắc đặc trưng về đối tượng và phương pháp điều chỉnh của chúng với các nhu cầu phát triển các quan hệ xã hội trong điều kiện hiện nay. Yếu tố thứ hai là tính phối hợp chặt chẽ và sự tác động lẫn nhau của các ngành pháp luật và các tiểu ngành pháp luật tổng hợp tương ứng với các ngành pháp luật, gắn bó với các ngành pháp luật. Từ đây cho thấy, cần phải tuân thủ nghiêm khắc các đòi hỏi của Hiến pháp và

phân biệt thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo nội dung giữa các cơ quan lập pháp với các cơ quan hành pháp, giữa các cơ quan trung ương với các cơ quan địa phương.

Uy tín của các cơ quan quyền lực, đặc biệt của Quốc hội phụ thuộc trực tiếp và trước hết vào chất lượng của các đạo luật do Quốc hội thông qua, vào tính có kết quả của các đạo luật đó, vào sự tác động của chúng đến đời sống của công dân Việt Nam, đến sự phát triển kinh tế - xã hội, văn hóa, chính trị của nước ta nói chung và của từng vùng, địa phương cụ thể nói riêng.

Tuy vậy, không phải bao giờ các cơ quan lập pháp cũng thông qua được các đạo luật có chất lượng. Ở đây còn không ít nguồn lực chưa được khai thác. Thực tiễn cho thấy, có nhiều đạo luật được thông qua hoi vội vàng, hoặc chưa phản ánh được một cách khách quan các nhu cầu, các lợi ích xã hội, hoặc vì lợi ích cục bộ ngành, lĩnh vực. Trong xây dựng pháp luật chưa sử dụng đầy đủ cách tiếp cận hệ thống và khoa học và do vậy các đạo luật được thông qua chưa bảo đảm chất lượng. Có tình trạng các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan hành pháp ở trung ương, các cơ quan có thẩm quyền ở địa phương ban hành trái với các văn bản luật hoặc văn bản quy phạm pháp luật của trung ương. Thực trạng này cho thấy những thay đổi mong đợi từ xã hội sau khi một đạo luật được ban hành diễn ra một cách chậm chạp hơn so với pháp luật thực định.

Nâng cao chất lượng của tính đại diện cho Nhân dân là một yếu tố nâng cao chất lượng của đời sống pháp luật của xã hội Việt Nam nói chung. Hiện nay, chất lượng của tính đại diện cho Nhân dân ở nước ta ngày càng được cải thiện, nâng cao trong

các quan hệ xã hội hiện thực, nhưng dẫu sao vẫn chưa đáp ứng được sự mong đợi của Nhân dân.

Thực tiễn cho thấy, các cơ quan thực hiện quyền hành pháp ban hành một khối lượng văn bản quy phạm pháp luật rất lớn, nhưng không phải khi nào cũng ban hành được các văn bản quy phạm pháp luật có chất lượng. Hơn nữa, trong nhiều trường hợp, những nỗ lực của các cơ quan đó lại làm giảm vai trò của đạo luật trong xã hội. Hệ thống các tài liệu, văn bản mang tính mâu thuẫn và mang nặng lợi ích ngành, lĩnh vực thường triệt tiêu, vô hiệu hóa các quy định của các đạo luật. Vấn đề áp dụng pháp luật hiện nay là một trong những vấn đề quan trọng trong nâng cao chất lượng của đời sống pháp luật ở xã hội Việt Nam, nhưng vẫn chưa được quan tâm đầy đủ ở tầm chính sách pháp luật.

Các cơ quan thực hiện, tham gia thực hiện quyền tư pháp đóng vai trò đặc biệt trong việc nâng cao chất lượng của đời sống pháp luật. Bàn đến hoạt động của các cơ quan này thì thực tiễn cho thấy ở đây tình hình cũng rất báo động. Chẳng lẽ, có thể coi xét xử là có chất lượng, nếu như công dân không tin tưởng vào sự công bằng của Tòa án, nếu như có nhiều vi phạm quyền con người, quyền công dân từ phía các cơ quan điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án. Ở một số nước trên thế giới đã tiến hành các nghiên cứu về chất lượng hoạt động của tòa án nói chung, về chất lượng xét xử và chất lượng của hoạt động điều tra, hoạt động truy tố và hoạt động thi hành án với tư cách là các chỉ số về chất lượng của đời sống pháp luật. Trong điều kiện hiện nay, khoa học pháp lý nước ta cần đặt ra và tiến hành các nghiên cứu tương tự như vậy để làm cơ sở cho việc hoàn thiện chính sách pháp luật Việt Nam.

Chính các công dân, hoạt động pháp luật tích cực của họ được thể hiện ở sự tham gia sáng tạo của cá nhân vào việc giải quyết những vấn đề pháp lý, ở mức độ sử dụng các phương tiện pháp luật để đạt được các mục tiêu của mình đóng vai trò rất lớn trong việc nâng cao chất lượng của đời sống pháp luật. Trạng thái chất lượng của đời sống pháp luật cũng được thể hiện ở trình độ văn hóa pháp luật, ở mức độ phát triển ý thức pháp luật của con người, ở nhịp độ xã hội hóa pháp luật của nó.

Do đó, mục tiêu chủ yếu của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay là nâng cao chất lượng của đời sống pháp luật, mà trung tâm của nó là bảo đảm đầy đủ nhất các quyền và tự do của con người và của công dân.

Bởi vậy, hoàn toàn đúng đắn khi nói rằng, mục tiêu chung của chính sách pháp luật Việt Nam cần phải dựa trên các giá trị như: tính mạng, tự do, sức khỏe, nhân phẩm, danh dự của con người, công bằng, an ninh, trật tự và hỗ trợ cho việc thể hiện các giá trị đó trong đời sống pháp luật. Điều đó cũng có nghĩa rằng, mục tiêu cơ bản của chính sách pháp luật trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là hỗ trợ cho việc đạt được sự đồng thuận của công dân trong xã hội trên cơ sở khẳng định và bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của con người và của công dân, không vi phạm các quyền và tự do của những người khác, cũng như cơ sở đạo đức của xã hội. Cái lõi của chính sách pháp luật Việt Nam là hoạt động công nhận, ghi nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ các quyền và tự do của con người và của công dân. Về vấn đề này khoản 1 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 khẳng định: Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế,

văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật.

Cần phải hiểu rằng, các quá trình phát triển xã hội diễn ra không theo một hướng, các quá trình đó có tính chu trình: ổn định, phát triển, khủng hoảng, các trạng thái chuyển đổi của kinh tế và của lĩnh vực xã hội. Do đó, khủng hoảng kinh tế - xã hội với tư cách là một trong những giai đoạn của sự phát triển chung của xã hội, không làm ngừng sự chuyển động đến các mục tiêu chiến lược đã được đề ra về việc xây dựng các tiền đề kinh tế để bảo đảm các điều kiện xứng đáng đối với cuộc sống của con người và sự phát triển của cá nhân, của sự tự do chính trị và kinh tế, sự tăng trưởng phúc lợi của công dân, sự bảo vệ di sản nhân đạo và lịch sử của đất nước. Các mục tiêu chung đó tạo thành nền tảng của chính sách pháp luật dài hạn, xác định các định hướng cơ bản của việc hoàn thiện pháp luật nước ta<sup>1</sup>.

### III. CÁC ƯU TIÊN CỦA CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT VIỆT NAM HIỆN NAY

Các nhiệm vụ của chính sách pháp luật là một nội dung quan trọng của chính sách pháp luật, có mối liên hệ chặt chẽ với các mục tiêu của chính sách pháp luật.

Nếu như mục tiêu bao gồm kết quả nhất định trong tương lai, các tư tưởng, giá trị quan trọng nhất nào đó, thì các nhiệm vụ, khi đã được quyết định bởi các mục tiêu nói trên, là những giai đoạn, những cách thức và những hình thức văn minh của

---

1. Võ Khánh Vinh: *Các mục tiêu, các ưu tiên và các nguyên tắc của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay*, Tlđd, tr.11.

việc đạt được các mục tiêu đã được tuyên bố, là những định hướng pháp lý đặc biệt nào đó cụ thể hóa các mục tiêu của chính sách pháp luật.

Các mục tiêu dài hạn của chính sách pháp luật xác định cho chính mình cả các nhiệm vụ dài hạn của chính sách pháp luật, trong đó có các nhiệm vụ quan trọng nhất, có ý nghĩa nhất, cấp bách nhất và các nhiệm vụ đó được gọi là *các ưu tiên* hay các nhiệm vụ ưu tiên hoặc các *định hướng ưu tiên*.

Chính sách pháp luật cần phải có các nhiệm vụ ưu tiên, các nhiệm vụ ưu tiên có thể là dài hạn, trung hạn, ngắn hạn.

Sự hiện có trong chính sách pháp luật các nhiệm vụ ưu tiên nhất định cho phép tập trung sự quan tâm đến việc lựa chọn các phương tiện và các giải pháp đúng đắn cho việc đạt được các mục tiêu đã được đặt ra, tập trung đến cái cơ bản, ngoài ra, tạo khả năng liên kết, tích hợp các nỗ lực của tất cả các chủ thể trong quá trình xây dựng và thực hiện các tư tưởng pháp luật mang tính chiến lược - các tư tưởng mà không có bất kỳ sự nghi ngờ nào cần phải được phản ánh tích cực nhất, đầy đủ nhất trong chất lượng của chính sách pháp luật đang được tiến hành ở nước ta.

Chính sách pháp luật xác định các định hướng ưu tiên của phát triển pháp luật, soạn thảo các phương thức và các phương tiện tối ưu để thực hiện các định hướng ưu tiên đó, bảo đảm cho việc tiến hành hoạt động có kế hoạch và được phối hợp hài hòa của các cơ quan xây dựng pháp luật và các cơ quan áp dụng pháp luật, định hướng cho thực tiễn pháp lý đến sự nhận thức thống nhất và tuân thủ nghiêm khắc, thường xuyên các nguyên tắc, nền tảng pháp luật cơ bản, định hướng cho hoạt động phổ biến, giáo dục và đào tạo pháp luật của các cơ quan

nà nước và của các tổ chức xã hội đến việc hình thành ở mọi công dân và những người có chức vụ, quyền hạn, công chức, viên chức, những nền tảng của thế giới quan pháp luật. Tất cả những điều đó và những nhân tố khác tạo ra những tiền đề quản lý cần thiết cho việc thực hiện những mục tiêu pháp luật quan trọng nhất.

Xuất phát từ các mục tiêu đã được xác định ở trên, có thể đưa ra các nhiệm vụ ưu tiên sau đây của chính sách pháp luật nước ta hiện nay - các nhiệm vụ ưu tiên ở mức độ này hay các mức độ khác phát triển, cụ thể hóa các mục tiêu được nêu ở trên. Các nhiệm vụ ưu tiên đó là: (i) thiết lập các cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân có chất lượng, hiệu quả; (ii) quy định hệ thống các giới hạn về pháp luật đối với công quyền; (iii) hình thành các thiết chế và pháp luật của xã hội pháp quyền; (iv) xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam; (v) xây dựng hệ thống tư pháp có hiệu quả; (vi) cung cấp kỷ luật, pháp chế và trật tự pháp luật; (vii) xây dựng và phát triển văn hóa pháp luật.

Nhiệm vụ ưu tiên đầu tiên trong các nhiệm vụ ưu tiên nêu trên của chính sách pháp luật Việt Nam là *thiết lập các cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân có chất lượng, hiệu quả*, bởi vì, con người, quyền con người, quyền công dân là trung tâm, là mục tiêu của phát triển, của mọi chính sách, trong đó có chính sách pháp luật.

Nhiệm vụ tiếp theo là *quy định hệ thống các giới hạn về pháp luật đối với công quyền, đối với các cơ quan quyền lực và những người có chức vụ, quyền hạn*. Vì sao lại như vậy? Bởi lẽ, nhiệm vụ đó gắn liền chặt chẽ với sự cần thiết để đạt được mục tiêu cơ bản của chính sách pháp luật ta là bảo đảm, bảo vệ

một cách đầy đủ nhất, có chất lượng các quyền và tự do của con người và của công dân. Thực chất là ở chỗ, mọi quyền lực, trong đó có quyền lực nhà nước khi không biết các giới hạn của chính mình thì bao giờ cũng muốn mở rộng không có giới hạn không gian quyền lực của mình, và điều đó, thông thường dẫn đến việc xâm phạm các quyền, tự do và lợi ích của cá nhân.

Không có ham muốn, đam mê nào có thể gây ra những đau khổ không thể tưởng tượng được cho con người, cho xã hội loài người như đam mê lạm dụng quyền lực. Mỗi con người từ ban đầu đã được ban cho hai ham muốn gắn liền với nhau nhưng không đồng nhất với nhau là sự mong muốn quyền lực và danh tiếng. Hai mong muốn đó không bao giờ đủ và là vô tận<sup>1</sup>. Chính vì như vậy mà quyền lực thường làm đồi bại con người.

Quyền lực nói chung, quyền lực nhà nước nói riêng có các quy luật của mình. Các quy luật đó phản ánh hiện thực rằng, nếu quyền lực thiếu việc thực hiện những mong muốn vốn có bên trong của mình, thiếu việc cung cố thường xuyên, thì quyền lực mất đi thuộc tính năng động và sức mạnh xã hội của mình. Nhưng sự mong muốn tập trung quyền lực không được biện minh về mặt xã hội thì sẽ biến quyền lực thành sức mạnh độc lập, tự phát triển và không bị ràng buộc<sup>2</sup>.

Và khi đó, quyền lực có được các thuộc tính quý quái, trong chừng mực đáng kể, các thuộc tính hủy hoại, nó trở thành

1. Trích theo: *Quyền lực: Các khảo luận của triết học phương Tây hiện đại*, Mátxcova, 1989, tr.163 (bản tiếng Nga).

2. Võ Khánh Vinh: *Quyền lực và pháp luật*, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, số 5/2018, tr.6.

sức mạnh khác biệt bằng các xung lực không kìm chế được đến sự gia tăng tiếp theo, và sau đó, đến sự gia tăng không hạn chế, cường độ ngày càng lớn hơn, đến việc làm cho quy chế mệnh lệnh của mình có được thuộc tính độc tôn, tính thần thánh nào đó và bất khả xâm phạm, đến việc giành lấy mọi quyền lực khác trong không gian hoạt động của mình, tất cả những điều đó cản trở sự vận động của nó và đe dọa địa vị của những người thống trị<sup>1</sup>. Trên cơ sở đó chính những cảm xúc quyền lực mạnh mẽ của con người có thể được tăng thêm, đó là: sự khoái cảm bằng quyền lực, sự thèm khát quyền lực, sự mong muốn quyền lực, sự chiếm giữ hoặc bằng mọi giá duy trì quyền lực. Đó là nguồn gốc của những thay đổi đột ngột trong đời sống xã hội và số phận của mọi người, của nhiều quốc gia và nền văn minh.

Trong chế độ xã hội tiến bộ, trí tuệ, văn minh, trong nền văn hóa dân chủ và pháp quyền, nhò có thiên hướng về các giá trị quyền con người, dân chủ, nhân đạo, mà quyền lực có khả năng và cần phải được thuần phục, chế ngự, làm biến mất các mong muốn mang tính mệnh lệnh hành chính, kìm chế những đam mê, khí thế quyền lực của mình và vì lợi ích xã hội đưa hoạt động mang tính mệnh lệnh quyền lực nhà nước vào những phạm vi nghiêm khắc nhất định.

Từ những phân tích trên cho thấy, cần phải có các giới hạn về pháp luật đối với quyền lực, đối với các cơ quan quyền lực và những người có chức vụ, quyền hạn để bảo đảm, bảo vệ đầy đủ nhất quyền con người, quyền công dân. Các giới hạn về pháp luật như vậy cần phải được thiết lập như thế nào? Các giới hạn

---

1. S.S. Alekseev: *Triết học pháp luật*, Mátxcova, 1998, tr.68 (bản tiếng Nga).

đó được xác lập trong đời sống thực tế với sự trợ giúp của các nguyên tắc: phân công quyền lực; kiểm soát quyền lực; tính tối cao của quyền con người; tính tối thượng của đạo luật; trách nhiệm lẫn nhau của Nhà nước và cá nhân, v.v..

Việc xác định các giới hạn về pháp luật đối với quyền lực không nhằm mục đích tự thân, mà là nhằm mục đích định hướng cho quyền lực phúc đáp đầy đủ nhất nhu cầu bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Ở phương diện này, quyền con người, quyền công dân, công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân là một trong những tiêu chuẩn quan trọng nhất để xác định giới hạn về pháp luật đối với quyền lực. Do vậy, nhiệm vụ quan trọng hiện nay của chính sách pháp luật nước ta là dựa trên quy định Hiến pháp năm 2013 về xây dựng và hoàn thiện pháp luật về quyền con người và quyền công dân.

Trình độ cao hơn của đời sống pháp luật trong xã hội Việt Nam gắn liền với việc hình thành các thiết chế và pháp luật của xã hội pháp quyền, xã hội mà thiếu nó không thể xây dựng được nhà nước pháp quyền có đầy đủ giá trị và không thể thực hiện được đầy đủ nhất các quyền và tự do của cá nhân. Do vậy, hình thành các thiết chế và pháp luật của xã hội pháp quyền là nhiệm vụ ưu tiên của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay.

Nhà nước pháp quyền không thể có được nếu thiếu các tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các tổ chức xã hội, các tổ chức cộng đồng dân cư. Quyền con người, quyền công dân không chỉ được thể hiện trong mối quan hệ với nhà nước, trong mối quan hệ với quyền lực nhà nước mà còn được thể hiện trong mối quan hệ với các

thiết chế khác trong xã hội. Điều đó cũng có nghĩa rằng, đời sống pháp luật với tư cách là khách thể của chính sách pháp luật không chỉ tồn tại trong đời sống nhà nước mà còn tồn tại trong đời sống xã hội. Do vậy, có chính sách pháp luật về các thiết chế của nhà nước và chính sách pháp luật về các thiết chế phi nhà nước. Do vậy, lôgic cần phải nói đến là chính sách pháp luật có nhiệm vụ hình thành xã hội pháp quyền, hay nói chính xác hơn là tạo ra các tiền đề pháp luật cho sự hình thành xã hội pháp quyền.

Nhiệm vụ tiếp theo của chính sách pháp luật là tạo ra các tiền đề để hình thành *xã hội pháp quyền Việt Nam*.

Để hình thành xã hội pháp quyền, trước hết, *cần có tư duy, tư tưởng, quan điểm về xây dựng xã hội pháp quyền Việt Nam*

Chúng ta đã có tư duy, tư tưởng, quan điểm chính trị - pháp lý và hiện thực về xã hội dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh<sup>1</sup>. Trong bối cảnh hiện nay, cần có tư duy, tư tưởng, quan điểm pháp quyền về xã hội Việt Nam, tức là tư duy, tư tưởng, quan điểm về xã hội pháp quyền Việt Nam cùng với tư duy, tư tưởng, quan điểm về *xã hội dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh*. Phương diện, đặc điểm, thuộc tính pháp quyền, như lịch sử phát triển của nhân loại và thực tiễn đổi mới ở nước ta thời gian qua cho thấy, luôn luôn đồng hành cùng phương diện, đặc điểm, thuộc tính dân chủ, công bằng, văn minh. Đó là những phương diện, đặc điểm, thuộc tính của một xã hội đã đạt được trình độ phát triển nhất định, và cũng là mục tiêu vươn tới của xã hội chúng ta. Do vậy, *pháp quyền* là

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011, tr.70.

một trong những phương diện, đặc điểm, thuộc tính và mục tiêu hướng tới của xã hội Việt Nam.

Như vậy, theo tác giả thì xã hội pháp quyền Việt Nam là một xã hội mà ở đó: chủ quyền, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân; pháp luật được đề cao và thống trị, thượng tôn trong xã hội; con người, quyền con người, quyền công dân là giá trị xã hội cao cả nhất được công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ thiết thực, hiệu quả; toàn bộ tổ chức và hoạt động của các tổ chức của Đảng, Nhà nước, của các thiết chế kinh tế thị trường, các thiết chế chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, hoạt động của mọi người được vận hành theo Hiến pháp và pháp luật; có hệ thống pháp luật hoàn thiện, phát triển cao dựa trên những giá trị của xã hội Việt Nam và những giá trị của nền văn minh nhân loại; có nền văn hóa pháp luật phát triển; có Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo; có quản trị quốc gia bằng pháp luật; có quan hệ hữu nghị và hợp tác với các nước trên thế giới dựa trên nền tảng pháp luật. Các thành tố trong quan niệm tổng quát nói trên về xã hội pháp quyền Việt Nam cũng chính là các đặc điểm của xã hội pháp quyền Việt Nam.

*Giá trị cốt lõi* của xã hội pháp quyền Việt Nam thể hiện ở chỗ xã hội pháp quyền Việt Nam là *một giá trị, một tư tưởng, một quan điểm chính trị - pháp lý* định hướng cho sự vận hành của toàn bộ xã hội Việt Nam theo Hiến pháp và pháp luật, theo tinh thần của pháp luật. Xã hội pháp quyền Việt Nam là một trong những giá trị, tư tưởng thuộc hệ giá trị chính trị - pháp lý Việt Nam, được hình thành, phát triển và được bồi đắp thêm những nội dung, thành tố mới trong suốt chiều dài phát triển

của xã hội Việt Nam. Giá trị, tư tưởng chính trị - pháp lý đó được lấy ra, được hình thành và phát triển trên nền tảng của chủ nghĩa Mác - Lê nin, tư tưởng Hồ Chí Minh và đường lối, chủ trương, chính sách lớn và hoạt động thực tiễn phong phú của Đảng ta, đặc biệt trong thời kỳ đổi mới đất nước và tiếp thu các giá trị văn minh pháp luật của nhân loại, là tài sản tinh thần của dân tộc ta.

Tiếp đến, xã hội pháp quyền Việt Nam không chỉ là một giá trị, một tư tưởng, một quan điểm chính trị - pháp lý mà còn là *một trạng thái phát triển, một phương thức hợp pháp, chính đáng, văn minh để thiết kế nên tổ chức và hoạt động của toàn bộ xã hội Việt Nam.*

Tư tưởng pháp quyền Hồ Chí Minh: “Bảy xin hiến pháp ban hành, Trăm đều phải có thần linh pháp quyền”<sup>1</sup> là nền tảng tư tưởng hoàn toàn có giá trị trực tiếp ở đây.

Xã hội pháp quyền là *một trật tự xã hội* được thiết lập, củng cố, vận hành và phát triển dựa vào pháp luật, pháp quyền và các mối quan hệ lớn trong xã hội đó đều được pháp luật điều chỉnh.

Các mối quan hệ lớn của xã hội pháp quyền có thể gọi theo cách khác là các nội dung khái quát của xã hội pháp quyền. Khi hiểu các mối quan hệ đó, một mặt, cần hiểu đầy đủ, sâu sắc các mối quan hệ nội tại bên trong của từng mối quan hệ, mặt khác, cần hiểu đầy đủ, sâu sắc mối quan hệ giữa các mối quan hệ lớn đó.

Trong xã hội pháp quyền Việt Nam có một số mối quan hệ lớn cần phải nắm vững và giải quyết tốt. Đó là: (i) quan hệ giữa

---

1. Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011, t.1, tr.473.

chủ quyền nhân dân, quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước và pháp luật; (ii) quan hệ giữa quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước và quyền con người; (iii) quan hệ giữa nhà nước pháp quyền và kinh tế thị trường; (iv) quan hệ giữa nhà nước pháp quyền và các thiết chế phi nhà nước; (v) quan hệ giữa kinh tế thị trường và các thiết chế phi nhà nước.

Phương thức xây dựng và phát triển xã hội pháp quyền, ở một phương diện nhất định, được hiểu là phương thức giải quyết các mối quan hệ lớn nói trên. Các mối quan hệ đó cần phải được giải quyết theo phương thức nào? Phương thức chính trị hay phương thức pháp quyền hay kết hợp phương thức chính trị với phương thức pháp quyền trên nền tảng chính trị là chính hay nền tảng pháp luật là chính?

Ở tầm nhìn pháp quyền, các mối quan hệ nói trên là các mối quan hệ cơ bản, cốt tử, giải quyết tốt các mối quan hệ này là giải pháp cơ bản để xây dựng và phát triển xã hội pháp quyền Việt Nam. Các mối quan hệ đó cần phải được giải quyết theo *phương thức pháp quyền*. Điều đó có nghĩa rằng trong xã hội pháp quyền cần *pháp quyền hóa* các mối quan hệ đó, cần *pháp quyền hóa* quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước, quyền lực xã hội để bảo đảm *tính chính đáng, tính chính danh, tính hợp hiến, tính hợp pháp* của quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước vì con người, quyền con người, quyền công dân; tổ chức và hoạt động của các thiết chế phi nhà nước cần phải được thể chế hóa đầy đủ bằng pháp luật để bảo đảm tính hợp pháp của các thiết chế đó. Từ quan điểm này, cần phải xây dựng và ban hành luật về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam theo hướng khẳng định các luận điểm hiến định về Đảng Cộng sản Việt Nam, cụ thể hóa các luận điểm đó về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với xã hội, đối với Nhà nước; phân định rõ hơn

chức năng, thẩm quyền lãnh đạo của Đảng, chức năng, thẩm quyền quản lý của Nhà nước; xây dựng và thực hiện cơ chế phối hợp, sự giám sát lẫn nhau.

Xây dựng và phát triển xã hội pháp quyền Việt Nam là một quá trình lịch sử lâu dài, là một hoạt động thường xuyên, liên tục, không gián đoạn của toàn bộ xã hội, là một kết quả với tư cách là một trạng thái phát triển của xã hội, do vậy, để xây dựng và phát triển xã hội pháp quyền Việt Nam cần có các tiền đề, điều kiện nhất định. Vậy, các tiền đề, điều kiện đó là gì? Chúng liên quan, gắn liền với cái gì? Nhận thức đúng đắn về mặt lý luận các tiền đề, điều kiện đó có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc xây dựng mô hình lý luận về quá trình xây dựng và phát triển xã hội pháp quyền Việt Nam và cho việc chỉ đạo thực tiễn xây dựng và phát triển xã hội pháp quyền hiện thực ở nước ta. Các tiền đề, điều kiện này bao quát những vấn đề rộng lớn liên quan đến tư duy, hệ tư tưởng chính trị - pháp lý; lý luận về xã hội pháp quyền; văn hóa pháp luật, trình độ ý thức chính trị và pháp luật của xã hội; hệ thống pháp luật hoàn thiện; trình độ phát triển nhà nước pháp quyền; trình độ phát triển một xã hội dân chủ, công bằng, văn minh. Vấn đề đặt ra là làm thế nào để tạo dựng được các tiền đề, điều kiện đó trên thực tế nhằm đặt nền tảng cho quá trình hình thành và phát triển xã hội pháp quyền ở nước ta.

Như vậy, qua phân tích cho thấy, pháp quyền vừa là mục tiêu, vừa là giá trị, vừa là đặc điểm, vừa là một nguyên tắc, vừa là nội dung, vừa là phương thức, vừa là động lực, vừa là kết quả, vừa là một trật tự của quá trình phát triển của xã hội Việt Nam.

Xã hội Việt Nam hiện nay, xét trên phương diện tư duy, tư tưởng, quan điểm chính trị - pháp lý và hiện thực pháp luật đã

có các yếu tố cơ bản ban đầu của một xã hội pháp quyền. Các yếu tố đó đã, đang và từng bước hiện diện ở những từng nấc, phương diện khác nhau trong xã hội Việt Nam như một tất yếu khách quan.

Trên phương diện tư duy, tư tưởng, quan điểm chính trị - pháp lý, đó là tư tưởng pháp quyền/pháp luật Hồ Chí Minh, sự ghi nhận của Đảng, Nhà nước ta về các yếu tố của xã hội pháp quyền trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011), trong Hiến pháp năm 2013 và các văn kiện khác của Đảng, Nhà nước<sup>1</sup>.

Trên phương diện thực tiễn, đó là sự hiện hữu trên thực tế các yếu tố của xã hội pháp quyền Việt Nam. Những yếu tố đó là:

- Ở nước ta chủ quyền, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân;

- Trong quá trình đổi mới đất nước và cùng với quá trình đổi mới đất nước pháp luật ngày càng được đề cao và thống trị, thượng tôn trong xã hội, người dân ngày càng sử dụng pháp luật, tin tưởng vào pháp luật nhiều hơn;

- Con người, quyền con người, quyền công dân là giá trị xã hội cao nhất từng bước được công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ ngày càng thiết thực, hiệu quả, các thiết chế nhà nước, các thiết chế xã hội ngày càng quan tâm đến quyền con người, bảo vệ quyền con người;

---

1. Xem: *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011); Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2013; *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2016.

- Toàn bộ tổ chức và hoạt động của các tổ chức của Đảng, của Nhà nước, của các thiết chế kinh tế thị trường, của các thiết chế chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, hoạt động của mọi người từng bước được vận hành theo Hiến pháp và pháp luật;

- Hệ thống pháp luật nước ta từng bước được xây dựng, hoàn thiện, phát triển dựa trên những giá trị, truyền thống pháp luật của xã hội Việt Nam và những giá trị của nền văn minh pháp lý nhân loại;

- Ý thức pháp luật của Nhân dân, của cán bộ, công chức, viên chức ngày càng được nâng cao, đặc biệt ý thức về quyền con người của người dân được phát triển sau khi Hiến pháp năm 2013 của nước ta đã được ban hành, các thành tố của văn hóa pháp luật từng bước được phát triển;

- Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo đã hiện hữu ở nước ta, cụ thể hơn là quyền lực nhà nước đã được phân công để thực thi, từng bước có cơ chế để kiểm soát;

- Quản trị quốc gia bằng pháp luật từng bước được thực hiện, cải cách hành chính được tiến hành mạnh mẽ và đạt được những thành tựu nhất định, đặt tiền đề, điều kiện cho bảo đảm, bảo vệ quyền con người, phát triển kinh tế, phát triển xã hội, phát triển văn hóa và phát triển các lĩnh vực khác của đời sống xã hội;

- Nhà nước ta ngày càng coi trọng quan hệ hữu nghị và hợp tác với các nước trên thế giới dựa trên nền tảng pháp luật.

Những yếu tố nói trên chính là những tiền đề, điều kiện để xây dựng và phát triển xã hội pháp quyền ở nước ta với tư cách là một tất yếu khách quan.

Như vậy, nhìn một cách tổng quát, có thể nói rằng, tư duy, tư tưởng, quan điểm của Đảng, Nhà nước ta về pháp quyền, pháp luật, các yếu tố của xã hội pháp quyền ngày càng phát triển, hiện thực xã hội pháp quyền Việt Nam đang hình thành và phát triển từng bước, được khẳng định trong thực tiễn.

Để xây dựng và phát triển xã hội pháp quyền Việt Nam cần hình thành các tiền đề, điều kiện sau đây: cần có tư duy, tư tưởng, quan điểm chính trị - pháp lý về xã hội pháp quyền; phát triển lý luận về xã hội pháp quyền; xây dựng văn hóa pháp luật phát triển, nâng cao trình độ ý thức chính trị và ý thức pháp luật của xã hội; hoàn thiện hệ thống pháp luật; xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam hướng tới mục tiêu xây dựng xã hội dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

Trước hết, các tiền đề, điều kiện đó liên quan, gắn liền với tư duy, tư tưởng, quan điểm chính trị - pháp lý về xã hội pháp quyền. Đó là *tiền đề, điều kiện về tư duy, tư tưởng, quan điểm xây dựng và phát triển xã hội pháp quyền*. Tư duy, tư tưởng, quan điểm chính trị - pháp lý kết hợp trong mình cả những tư tưởng chính trị của một giai cấp thống trị nhất định và những tư tưởng pháp quyền trong xã hội. Tư duy, tư tưởng, quan điểm chính trị - pháp lý vừa là nền tảng của xã hội pháp quyền, thể hiện các quan điểm chính trị cơ bản của giai cấp cầm quyền về pháp luật, đồng thời ở một phương diện nhất định là sản phẩm của tư duy, các tư tưởng, quan điểm về pháp luật trong xã hội. Trong các tư tưởng chính trị - pháp lý, tư tưởng về xã hội pháp quyền giữ một vị trí đặc biệt quan trọng<sup>1</sup>. Sự hiện hữu các tư tưởng chính trị - pháp lý rõ ràng, phát triển trong xã hội

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Quyền lực và pháp luật*, Tlđd, tr.3-15.

nhất định là tiền đề, điều kiện quan trọng để xây dựng và phát triển xã hội pháp quyền. Trong quá trình phát triển xã hội các tư tưởng chính trị - pháp lý Việt Nam được hình thành và phát triển dựa trên nền tảng của chủ nghĩa Mác - Lê nin và tư tưởng Hồ Chí Minh. Các tư tưởng đó được Đảng ta bổ sung và phát triển trong quá trình cách mạng Việt Nam, đặc biệt trong quá trình đổi mới đất nước và được thể hiện trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011), trong các bản Hiến pháp, đặc biệt trong Hiến pháp năm 2013. Tư tưởng pháp quyền chiếm vị trí trung tâm trong các tư tưởng chính trị - pháp lý Việt Nam. Do vậy, việc ghi nhận tư duy, tư tưởng, quan điểm chính trị - pháp lý về xã hội pháp quyền trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội có ý nghĩa tư tưởng, quan điểm định hướng chỉ đạo quan trọng đối với việc xây dựng và phát triển xã hội pháp quyền Việt Nam.

Xây dựng và phát triển xã hội pháp quyền cần phải có tiền đề lý luận vững chắc. Đó chính là lý luận về xã hội pháp quyền và sự phát triển lý luận đó. Xây dựng và phát triển lý luận về xã hội pháp quyền bao gồm việc luận giải những vấn đề cơ bản về mục tiêu, các đặc điểm, vai trò, chức năng, các nguyên tắc, nội dung, các thành tố, các bảo đảm của xã hội pháp quyền. Lý luận về xã hội pháp quyền, một mặt, bao quát lý luận về quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước, nhà nước pháp quyền, pháp luật, quyền con người và những vấn đề lý luận khác, mặt khác, gắn liền chặt chẽ, kết tinh và khái quát hóa ở tầng cao những vấn đề lý luận đó thành lý luận độc lập. Khoa học xã hội Việt Nam, đặc biệt khoa học pháp lý và khoa học chính trị Việt Nam cần tập trung nghiên cứu và

luận giải một cách sâu sắc, toàn diện, hệ thống những vấn đề đó để tạo ra tiền đề lý luận vững chắc cho quá trình xây dựng và phát triển xã hội pháp quyền Việt Nam.

*Xây dựng nền văn hóa pháp luật phát triển, nâng cao trình độ ý thức chính trị và ý thức pháp luật của xã hội, của các giai cấp, của mọi tầng lớp, của các nhóm xã hội, của mọi thành viên xã hội là tiền đề, điều kiện quan trọng mang tính nguyên tắc để xây dựng và phát triển xã hội pháp quyền ở nước ta hiện nay. Để có được tiền đề, điều kiện đó cần phải tiến hành việc bồi dưỡng nhu cầu, nâng cao trình độ ý thức chính trị và ý thức pháp luật, năng lực, kỹ năng thành thạo về pháp luật cho quần chúng nhân dân để họ tham gia tích cực vào quản lý các công việc của Nhà nước và xã hội; củng cố trật tự pháp luật vững chắc, chế độ pháp chế nghiêm minh, ổn định và tính hợp hiến, hợp pháp trong xã hội; khẳng định nguyên tắc đa dạng quan điểm, chính kiến và suy xét trong tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội theo pháp luật vì sự phát triển xã hội tích cực, tiến bộ, văn minh; phát triển hệ thống tự quản xã hội; thường xuyên mở rộng và làm sâu sắc hơn các nguyên tắc dân chủ hiện thực, thực chất trong các lĩnh vực kinh tế, chính trị, xã hội, văn hóa, khoa học, giáo dục... của đời sống xã hội. Trình độ ý thức chính trị và ý thức pháp luật cao của cán bộ, công chức, viên chức là yếu tố quan trọng để họ nhận thức đúng đắn và từ đó thực hiện trên thực tiễn nội dung, các đòi hỏi, các nguyên tắc của xã hội pháp quyền. Cần xây dựng và thực hiện chiến lược giáo dục pháp luật bao trùm để hình thành nền văn hóa pháp luật phát triển ở nước ta.*

Điều kiện tiếp theo không kém phần quan trọng để xây dựng và phát triển xã hội pháp quyền là *xây dựng và hoàn thiện*

*hệ thống pháp luật, trong đó có hệ thống văn bản quy phạm pháp luật mà trước hết các đạo luật pháp quyền có sự thống nhất bên trong, không có mâu thuẫn. Hệ thống pháp luật hoàn thiện, phát triển không chỉ là tiền đề, điều kiện, là nhân tố thúc đẩy quá trình tiến đến xã hội pháp quyền mà còn là kết quả hiện thực khẳng định sự hiện diện của xã hội pháp quyền trên thực tế. Do vậy, các mâu thuẫn, chồng chéo, chỗ hổng hiện nay trong hệ thống pháp luật của nước ta không những không tạo ra điều kiện để chúng ta tiến đến xã hội pháp quyền, mà ngược lại, cản trở tiến trình tiến đến xã hội pháp quyền.*

Các mâu thuẫn, chồng chéo, chỗ hổng trong hệ thống pháp luật, đặc biệt “sự xung đột của các đạo luật” có ảnh hưởng tiêu cực, trong một số trường hợp cản trở sự phát triển kinh tế, xã hội, văn hóa, sự phát triển các lĩnh vực khác của xã hội và tác động tiêu cực đến quá trình thực hiện chính sách của Nhà nước. Thái độ coi thường đạo luật tự nó sinh ra thái độ như vậy đối với các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật, dẫn đến những hậu quả nguy hại, nhiều khi mang tính chất thảm họa đối với các quyền, lợi ích và số phận của hàng triệu con người.

Có một định lý không gặp bất kỳ sự nghi ngờ nào rằng, nếu các đạo luật được xây dựng và ban hành vì lợi ích của tất cả các nhóm, tầng lớp và giai cấp trong xã hội, phù hợp với các quy luật phát triển khách quan của xã hội, thì các đạo luật đó được mọi người tự nguyện tuân thủ mang tính sống còn mà không vi phạm chúng. Hoạt động xây dựng pháp luật được tổ chức như thế nào để các đạo luật lạc hậu hoặc bảo thủ so với cuộc sống cần được sửa đổi, bổ sung nhanh chóng bằng

con đường hợp hiến, hợp pháp, chứ không được vượt quá các giới hạn của chúng.

Việc tuân thủ nghiêm khắc các đạo luật phải được coi là đức tin cao cả trong xã hội pháp quyền. Tình trạng vô pháp luật, tình trạng vô chính phủ, tình trạng hỗn loạn là điều tồi tệ nhất đối với mọi người, là không thể chấp nhận trong xã hội pháp quyền. Hệ thống pháp luật cần phải được hoàn thiện theo tinh thần pháp quyền và các nguyên tắc pháp quyền.

*Sự hiện diện và mức độ phát triển Nhà nước pháp quyền Việt Nam vừa là kết quả vừa là tiền đề, điều kiện của việc xây dựng và phát triển xã hội pháp quyền. Các đặc điểm của Nhà nước pháp quyền Việt Nam, trạng thái, mức độ phát triển của Nhà nước pháp quyền Việt Nam tạo ra những bảo đảm quan trọng cho việc xây dựng và phát triển xã hội pháp quyền, đồng thời cũng ghi nhận trạng thái hiện thực của xã hội pháp quyền. Pháp quyền là nội dung cơ bản, chính yếu, là trung tâm của Nhà nước pháp quyền.*

*Xây dựng và phát triển xã hội dân chủ, công bằng, văn minh là một trong những điều kiện cơ bản của sự hình thành và phát triển xã hội pháp quyền. Xã hội dân chủ, công bằng, văn minh và pháp quyền là những đặc điểm, hiện thực xã hội có mối liên hệ tương hỗ lẫn nhau. Xét trên một phương diện nhất định đặc điểm pháp quyền và đặc điểm dân chủ, công bằng, văn minh song hành cùng nhau. Nền dân chủ, công bằng, văn minh mà không có pháp quyền sẽ không ổn định, không phát triển, không phát huy hết các tiềm năng của mình, sẽ dẫn đến mâu thuẫn và có xu hướng tự diệt vong. Pháp quyền mà không có dân chủ, công bằng, văn minh thì không có môi trường để*

củng cố, phát triển, không có không khí để nuôi dưỡng. Xã hội dân chủ, công bằng, văn minh là nơi sinh ra, nơi thể hiện, nơi thực hiện pháp quyền một cách có hiệu quả nhất, đồng thời xã hội dân chủ, công bằng, văn minh được duy trì, củng cố, phát triển bằng pháp quyền. Tất cả các đặc điểm đó độc lập với nhau nhưng gắn kết chặt chẽ với nhau. Tất cả các thiết chế của xã hội dân chủ, công bằng, văn minh có vai trò cơ bản là giám sát các hoạt động của Nhà nước để các hoạt động đó không vượt ra khỏi phạm vi của tính chính đáng, tính chính danh, tính hợp hiến và tính hợp pháp. Đồng thời, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh có nhiệm vụ đưa ra tất cả các biện pháp mà đạo luật cho phép để bắt buộc Nhà nước và các cơ quan nhà nước, trong trường hợp Nhà nước và các cơ quan nhà nước vi phạm các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành trở lại với con đường hợp hiến, hợp pháp. Xã hội dân chủ, công bằng, văn minh là xã hội công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân hữu hiệu nhất, tạo mọi điều kiện cho cá nhân tham gia một cách tích cực, có trách nhiệm vào quá trình hoạch định và thực hiện chính sách, pháp luật trong một quốc gia nhất định. Trong sự tương tác, pháp quyền được kết hợp với dân chủ, công bằng, văn minh sẽ đem đến những giá trị, lợi ích gia tăng chung.

Như vậy, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh không chỉ được coi là cái bảo đảm cho sự phát triển xã hội liên tục và không ngừng, mà còn là điều kiện quan trọng nhất bảo đảm cho sự tồn tại và phát triển xã hội pháp quyền.

Cần phải xây dựng chính sách pháp luật về xã hội pháp quyền và chính sách pháp luật đó có những đặc điểm đặc thù

nhất định. Đây là một trong những nhiệm vụ ưu tiên của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay. Định hướng chung của chính sách pháp luật về xã hội pháp quyền là khắc phục được tính lạm quyền của các cơ quan công quyền; tăng cường giám sát quyền lực nhà nước từ phía xã hội pháp quyền; tăng cường tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các thiết chế của xã hội pháp quyền; phát huy tính tích cực sáng tạo của mọi thành viên xã hội và những vấn đề khác.

*Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật là nhiệm vụ ưu tiên tiếp theo* của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay. Pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật vừa là định hướng, vừa là nhiệm vụ, vừa là phương thức thực hiện chính sách pháp luật. Chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay (cả ở nghĩa là một khoa học, cả ở nghĩa là một hoạt động, cả ở nghĩa là một lĩnh vực quan hệ chính sách) cần phải xây dựng một quan niệm chính sách quốc gia tổng thể về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong dài hạn.

Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 48-NQ/TW, trên cơ sở khẳng định những tiến bộ quan trọng trong công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật nước ta sau thời gian đổi mới, chỉ rõ những hạn chế, thiếu sót và các nguyên nhân của những hạn chế, thiếu sót đó, nghị quyết nêu rõ mục tiêu, quan điểm chỉ đạo, định hướng, các giải pháp, tổ chức thực hiện chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020. Những quan điểm chính trị được thể hiện trong chiến lược đó là kim chỉ nam cho hoạt động xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật nước ta trong thời gian qua và hiện nay.

Chính sách pháp luật cần phải xuất phát từ nhu cầu hiện thực hiện nay với tầm nhìn dự báo dài hạn về sự biến đổi của các quan hệ xã hội thuộc đối tượng điều chỉnh của pháp luật, các khả năng mà xã hội đã, đang và sẽ có, sự nhận thức mới về các phương thức điều chỉnh pháp luật để xác định những định hướng nội dung xây dựng và hoàn thiện pháp luật nước ta trong thời gian tới.

Dưới dạng khái quát nhất, nội dung xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam phải hướng đến việc *nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả của pháp luật*. Đây là một trong những nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của các chủ thể của chính sách pháp luật.

Những nội dung cụ thể của nhiệm vụ này bao gồm:

- Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân;
- Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân;
- Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về dân sự, kinh tế, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa;
- Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về giáo dục - đào tạo, khoa học - công nghệ, văn hóa - thông tin, thể thao, dân tộc - tôn giáo, dân số, gia đình, trẻ em và chính sách xã hội;
- Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về quốc phòng và an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội;

- Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về hội nhập quốc tế<sup>1</sup>.

Xây dựng hệ thống tư pháp có hiệu quả là nhiệm vụ ưu tiên tiếp theo của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay. Điều có ý nghĩa quan trọng ở đây là cần xây dựng một quan niệm chính sách pháp luật tổng thể về hệ thống tư pháp.

Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 49-NQ/TW. Nghị quyết đã khẳng định những kết quả đã đạt được, chỉ rõ những hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế, những thách thức trong thời gian tới, và đưa ra hệ quan điểm về mục tiêu, quan điểm, phương hướng và nhiệm vụ cải cách tư pháp ở nước ta đến năm 2020. Những quan điểm chính trị được thể hiện trong chiến lược đó là những định hướng cho cải cách tư pháp ở nước ta trong thời gian qua và hiện nay.

Chính sách pháp luật về hệ thống tư pháp được hình thành trên cơ sở hiểu biết các quy luật, xu hướng vận động của tình hình tội phạm ở nước ta, trong khu vực và trên thế giới; các khả năng mà xã hội và Nhà nước có được để phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm; các khả năng, giới hạn của pháp luật về hệ thống tư pháp và những vấn đề khác.

Mục tiêu của cải cách tư pháp ở nước ta là xây dựng nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, nghiêm minh, bảo vệ công lý, từng bước hiện đại, phục vụ Nhân dân, phụng sự Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa; hoạt động tư pháp mà trọng tâm là hoạt động xét xử được tiến hành có hiệu quả và hiệu lực cao.

---

1. Xem: Nghị quyết số 48-NQ/TW.

Những nội dung cụ thể của nhiệm vụ này bao gồm:

- Hoàn thiện chính sách pháp luật và pháp luật vật chất về tư pháp, đặc biệt chú trọng đến chính sách hình sự và pháp luật thuộc khối hình sự, chính sách pháp luật dân sự và pháp luật dân sự;
- Hoàn thiện pháp luật về tố tụng tư pháp: tố tụng hình sự, tố tụng dân sự, tố tụng hành chính, tố tụng lao động, tố tụng kinh tế và các hoạt động tố tụng tư pháp khác;
- Hoàn thiện chính sách pháp luật và pháp luật liên quan đến pháp luật thuộc khối tư pháp;
- Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan bảo vệ pháp luật, trọng tâm là xây dựng và hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân;
- Hoàn thiện các chế định hỗ trợ tư pháp;
- Xây dựng đội ngũ cán bộ bảo vệ pháp luật và hỗ trợ bảo vệ pháp luật trong sạch, vững mạnh;
- Hoàn thiện cơ chế giám sát của các cơ quan dân cử và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân đối với các cơ quan bảo vệ pháp luật;
- Tăng cường hợp tác quốc tế về tư pháp.

Nhiệm vụ tiếp theo của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay là *củng cố kỷ luật, pháp chế và trật tự pháp luật*. Quá trình phát triển hiện nay ở nước ta đang đòi hỏi cấp bách phải củng cố kỷ luật, pháp chế và trật tự pháp luật. Điều đó thể hiện ở chỗ, củng cố kỷ luật, pháp chế và trật tự pháp luật là một trong những phương thức, biện pháp bảo đảm sự ổn định và phát triển của xã hội; pháp chế và trật tự pháp luật gắn liền chặt chẽ với việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân; củng cố kỷ luật, pháp chế và trật tự pháp luật là một trong những đòi hỏi

của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; trật tự pháp luật là điều kiện cần thiết của phát triển kinh tế, phát triển và quản lý xã hội.

Những nội dung cụ thể của nhiệm vụ này gồm:

- Hoàn thiện chính sách pháp luật và pháp luật liên quan đến trật tự xã hội;
- Hoàn thiện các thiết chế bảo đảm, bảo vệ pháp chế, trật tự pháp luật;

Ngoài các mục tiêu và các nhiệm vụ ưu tiên nói trên, chính sách pháp luật còn có hai chức năng cơ bản. *Thứ nhất*, chính sách pháp luật hợp pháp hóa, thể chế hóa đường lối chính trị của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; về con người và phát triển con người, quyền con người, quyền công dân; về xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; về xây dựng xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Bằng cách như vậy, chính sách pháp luật làm cho đường lối chính trị của Đảng Cộng sản Việt Nam thâm nhập vào toàn bộ đời sống pháp luật ở nước ta, có sức sống thực tiễn hiện thực. *Thứ hai*, chính sách pháp luật tuyển chọn và tổ chức các phương tiện pháp luật nhằm mục tiêu sử dụng tối ưu chúng để giải quyết những nhiệm vụ chính trị - xã hội này hay những nhiệm vụ chính trị - xã hội khác. Các chức năng của chính sách pháp luật gắn chặt các mục tiêu và các nhiệm vụ ưu tiên của chính sách pháp luật với các phương tiện đã được sử dụng để đạt được các mục tiêu.

Như vậy, các mục tiêu lâu dài của chính sách pháp luật Việt Nam gắn liền với các giá trị pháp luật và giá trị chính trị cao nhất

là bảo đảm đầy đủ nhất các quyền và tự do của con người, của công dân, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, xây dựng xã hội pháp quyền Việt Nam, tức là với chất lượng mới của đời sống pháp luật trong xã hội Việt Nam. Các nhiệm vụ ưu tiên cụ thể hóa các mục tiêu nói trên và gắn chúng với các phương tiện được sử dụng để đạt được các mục tiêu đó.

#### IV. CÁC NGUYÊN TẮC CỦA CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT VIỆT NAM

Chính sách pháp luật là một hiện tượng bao gồm nhiều tầng, trong đó có tầng tư tưởng pháp quyền. Các tư tưởng pháp quyền là tầng sâu nhất của chính sách pháp luật, của pháp luật. Các tư tưởng pháp quyền thâm nhập một cách sâu sắc vào nội dung của chính sách pháp luật; vào chính cơ thể, tổ chức của nó và đúng như vậy, các tư tưởng đó đã trở thành mắt xích trung tâm sâu sắc nhất của toàn bộ vật chất pháp luật nói chung, của chính sách pháp luật nói riêng.

Các tư tưởng pháp quyền có những đặc điểm khách quan sau đây:

*Thứ nhất*, các tư tưởng pháp quyền hoặc là tích lũy, chuyển tải đến ngôn ngữ của các quy phạm pháp luật và dưới dạng tập trung hóa là các nguồn gốc vật chất, tinh thần, đạo đức của xã hội đó, các mục tiêu và các xu hướng giá trị - trí tuệ vốn có trong chế độ của nó.

*Thứ hai*, các tư tưởng pháp quyền hoặc là thể hiện các mục tiêu giai cấp hẹp hòi, nhóm xã hội, dân tộc hoặc ngay cả quan niệm

học thuyết triết học chặt hẹp hướng đến việc làm cho toàn bộ vật chất pháp luật phục tùng mình, và thông qua quan niệm đó làm cho hiện thực pháp luật phục tùng nó.

*Thứ ba*, các tư tưởng pháp quyền là “loại danh thiếp đặc thù của pháp luật trong xã hội đó”<sup>1</sup>, và về mặt thực tế thể hiện với tư cách là những tác nhân quyết định nội dung của hệ thống pháp luật, ảnh hưởng đến tính chất, cơ cấu và nội dung của các quyền chủ thể, mối tương quan của các quyền chủ thể, các điều cấm, trách nhiệm, đến địa vị của chúng trong toàn bộ kết cấu hạ tầng pháp luật, đến tính hiện thực, tính khả thi, tính được bảo đảm, tính được bảo vệ của chúng...<sup>2</sup>.

Như vậy, các tư tưởng pháp quyền (những nguyên tắc cơ bản, trung tâm tạo thành chính trung tâm, cái lõi, hạt nhân của mọi hệ thống pháp luật) là tầng của chính sách pháp luật, của pháp luật mà ở đó triết học pháp luật và hệ tư tưởng pháp luật kết hợp với nhau. Các tư tưởng pháp quyền tác động đến toàn bộ nội dung, đến tất cả các tầng của vật chất pháp luật, của pháp luật, của chính sách pháp luật.

Các nguyên tắc của chính sách pháp luật gắn liền chặt chẽ với các tư tưởng pháp quyền, và xét về mặt lôgic lịch sử, bắt nguồn từ các tư tưởng pháp quyền. Nhưng mặt khác, các nguyên tắc của chính sách pháp luật có cội nguồn và được lấy ra từ trong đời sống pháp luật của xã hội, từ trong xã hội.

---

1. S.S. Alekseev: *Triết học pháp luật*, Sđd, tr.51 (bản tiếng Nga).

2. Võ Khánh Vinh: *Nguyên tắc pháp quyền: những vấn đề lý luận*, Tạp chí *Pháp luật và thực tiễn*, số 4/2017, tr.2-3.

Chính sách pháp luật được xây dựng và thực hiện dựa trên những nguyên tắc nhất định. Vậy các nguyên tắc của chính sách pháp luật là gì?

Từ “nguyên tắc” theo tiếng Latinh (*principium*), có nghĩa đúng nguyên văn là *nền tảng, cơ sở, khởi điểm, tư tưởng chỉ đạo, luận điểm xuất phát* của một hiện tượng nào đó (học thuyết, tổ chức, hoạt động...). Những người thời xưa đã lưu ý rằng, “nguyên tắc là bộ phận quan trọng nhất của tất cả” (*principium est porissima pars cujuque rei*). Có thể hiểu cái nguyên tắc của chính sách pháp luật dưới hai dạng: các nguyên tắc của chính sách pháp luật do các nhà khoa học luật học diễn đạt và các nguyên tắc của chính sách pháp quyền dưới dạng các yếu tố độc lập tương đối trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật. Các nguyên tắc của chính sách pháp luật bao giờ cũng được thể hiện dưới dạng các đòi hỏi bắt buộc chung và là những yếu tố quan trọng nhất trong chính sách pháp luật.

Các nguyên tắc của chính sách pháp luật có nhiều đặc điểm đặc trưng. Đó là, các nguyên tắc của chính sách pháp luật: có trình độ khái quát hóa và trừu tượng hóa các quy định về chính sách pháp luật rất cao; có tính vững chắc và ổn định, mang tính nền tảng tư tưởng; có các thuộc tính khách quan - chủ quan; có tác động thông tin, định hướng và điều chỉnh rất lớn đến ý thức và hành vi của con người.

Chất lượng và hiệu quả hoạt động xây dựng chính sách pháp luật và hoạt động thực hiện chính sách pháp luật, của hoạt động nghiên cứu và đào tạo chính sách pháp luật và các hoạt động thực tiễn pháp luật khác ở chừng mực rất lớn tùy thuộc vào khả năng áp dụng một cách văn minh, thành thạo các

nguyên tắc pháp quyền của các chủ thể chính sách pháp luật. Trong trường hợp này, các nguyên tắc của chính sách pháp luật không chỉ là những cái định hướng đối với những người xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách pháp luật mà còn là *tiêu chuẩn đánh giá hoạt động* của nó.

Các nguyên tắc của chính sách pháp luật là *phương tiện* để xác định những khoảng trống, chỗ hổng, các mâu thuẫn và những hạn chế, thiếu sót khác trong chính sách pháp luật, trong pháp luật thực định. Trong trường hợp này, việc khắc phục những khoảng trống, chỗ hổng, những mâu thuẫn, những hạn chế, thiếu sót đó cần phải dựa vào các nguyên tắc của chính sách pháp luật.

Mỗi nguyên tắc của chính sách pháp luật đều có cấu tạo rất phức tạp. Mỗi nguyên tắc bao gồm các đòi hỏi khác nhau, có mối liên hệ chặt chẽ và tác động lẫn nhau.

Như vậy, các nguyên tắc của chính sách pháp luật là các tư tưởng nền tảng cơ bản xác định các cách tiếp cận chung của nhà nước và xã hội đến hoạt động mang tính định hướng chiến lược trong lĩnh vực điều chỉnh pháp luật các quan hệ xã hội. Các nguyên tắc đó được lấy ra từ các quy luật phát triển khách quan của pháp luật, từ chức năng tiền định và tính định hướng của nó, có nhiệm vụ thống nhất hóa tính chất tác động mang tính hướng đích đến các quan hệ xã hội với sự trợ giúp của các phương tiện pháp luật, đồng thời, là tiêu chuẩn để đánh giá tính đúng đắn của các quyết định xây dựng pháp luật và các quyết định áp dụng pháp luật được đưa ra.

Các nguyên tắc của chính sách pháp luật rất đa dạng, phong phú. Có thể phân loại các nguyên tắc của chính sách pháp luật theo các cơ sở, tiêu chuẩn khác nhau. Mỗi cách

phân loại đều có những giá trị nhận thức, lý luận và thực tiễn nhất định. Trong các cách phân loại có thể có thì việc phân loại các nguyên tắc của chính sách pháp luật thành các nguyên tắc cơ bản và các nguyên tắc không cơ bản có ý nghĩa quan trọng nhất.

Trong các nguyên tắc của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay có thể nêu ra các nguyên tắc cơ bản sau đây: (i) tính được lập luận khoa học; (ii) tính hệ thống; (iii) tính nhất quán; (iv) tính hướng đích; (v) dự báo; (vi) tính hiện thực và các nguyên tắc khác.

*Tính được lập luận khoa học* với tư cách là nguyên tắc quan trọng nhất của chính sách pháp luật Việt Nam được hiểu là trạng thái lý tưởng nào đó mà các chủ thể của chính sách pháp luật cần phải vươn tới. Bản chất của nguyên tắc này thể hiện ở chỗ, khi xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách pháp luật các chủ thể của chính sách pháp luật cần phải dựa vào các thành tựu của khoa học, các kiến nghị và đề nghị do các công trình khoa học đưa ra. Nếu thiếu việc bảo đảm quan điểm lý luận, học thuyết đầy đủ trong điều kiện đời sống pháp luật ngày càng phức tạp hơn như hiện nay, thì về mặt thực tế, không thể xây dựng được chính sách pháp luật có đầy đủ giá trị để phúc đáp nhu cầu phát triển xã hội.

Ở đây điều có ý nghĩa quan trọng là cần phải nhận thức được rằng, khoa học không chỉ nghiên cứu chính sách pháp luật như nó có mà cần phải soạn thảo những luận điểm được lập luận về mặt khoa học để khẳng định rằng, chính sách pháp luật cần phải như thế nào. Do vậy, vấn đề mang tính thực chất không phải ở chỗ chính sách pháp luật có tồn tại hay không

tồn tại mà ở chỗ chính sách pháp luật cần phải như thế nào trong điều kiện hiện nay ở nước ta.

Ý nghĩa của nguyên tắc bảo đảm tính khoa học của chính sách pháp luật được quyết định một cách khách quan, một mặt, bởi sự phức tạp hóa của các quá trình điều chỉnh pháp luật, và đồng thời, bởi tính kết quả không đầy đủ của chúng mặt khác, bởi sự phát triển của những hiểu biết khoa học, bởi khả năng của khoa học hiện nay ảnh hưởng một cách tích cực đến chính sách pháp luật. Quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách pháp luật dựa vào cách tiếp cận mang tính khoa học trong điều kiện như vậy là nhu cầu khách quan và là sự thể hiện nhận thức luận trong nguyên tắc bảo đảm tính khoa học. Nguyên tắc bảo đảm tính khoa học phản ánh các mặt hoạt động mang tính quy luật nhất định của chính sách pháp luật của nhà nước đương đại, nhưng không phải vì vậy mà nguyên tắc bảo đảm tính khoa học được thực hiện một cách tự động. Để thực hiện nguyên tắc này cần phải có những tiền đề tương ứng: cả những tiền đề lý luận và những tiền đề thực tiễn; cả những tiền đề chủ quan và những tiền đề khách quan.

Cũng cần phải hiểu rằng, không thể có một quan niệm khoa học duy nhất về chính sách pháp luật trong xã hội dân chủ đang phát triển. Trong hiện thực, có các quan điểm, lý luận, học thuyết, trường phái khoa học khác nhau cùng tồn tại và phát triển. Các quan điểm, lý luận, học thuyết, trường phái khoa học đó đưa ra những phương thức tối ưu khác nhau về phát triển pháp luật, thậm chí đó là những phương thức rất khác nhau hoặc mâu thuẫn với nhau. Đồng thời, chính sách trong lĩnh vực pháp luật do các cơ quan nhà nước khác nhau thực hiện, cũng

như chính sách đó có thể là khác nhau, riêng biệt, có nhiều lực lượng xã hội hoặc các nhóm xã hội có các quan điểm khác nhau tham gia. Như vậy, trong xã hội dân chủ chính sách pháp luật mang tính chất đa dạng, nhiều phong ánh.

*Tính hệ thống* là nguyên tắc cơ bản tiếp theo của chính sách pháp luật Việt Nam, được hiểu là, xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật là hoạt động cần phải mang tính tổng thể, tính toàn diện. Các thuộc tính cơ bản của nguyên tắc hệ thống là bảo đảm sự hài hòa của các mắt xích, các khâu khác nhau của chính sách pháp luật, sự thống nhất bên trong của các mắt xích, của các khâu đó, sự tác động rõ ràng, cụ thể lẫn nhau và tính quyết định lẫn nhau của chúng. Nếu như trong xã hội các chủ thể của chính sách pháp luật có sự phân tán, không có định hướng chung, có những hoạt động hỗn loạn, mất trật tự thì không thể bảo đảm được tính hệ thống trong chính sách pháp luật.

Do vậy, nếu như xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, cải cách tư pháp, xây dựng và hoàn thiện chính sách pháp luật nói chung việc xác định các nhiệm vụ ưu tiên của xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, của cải cách tư pháp, của xây dựng và hoàn thiện chính sách pháp luật nói riêng ở nước ta hiện nay mang tính tổng thể, tính chỉnh thể, tính toàn diện, từng yếu tố của cải cách, hoàn thiện hệ thống pháp luật, hệ thống tư pháp, hệ thống chính sách pháp luật bảo đảm được tính tổng thể, tính tổng hợp, tính toàn diện, thì công cuộc hoàn thiện hệ thống pháp luật, cải cách tư pháp và hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật sẽ thành công.

Tính hệ thống của chính sách pháp luật có nghĩa là sự tác động chặt chẽ lẫn nhau giữa các hình thức thực hiện khác nhau

của chính sách pháp luật: học thuyết về chính sách pháp luật, chính sách xây dựng pháp luật, chính sách áp dụng pháp luật, chính sách giải thích pháp luật, chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật và các hình thức khác. Khi sử dụng các hình thức đó để thực hiện chính sách pháp luật cần phải bảo đảm sự tác động lẫn nhau, sự bổ trợ lẫn nhau, sự tiếp nối lẫn nhau của chúng mới đạt được kết quả mong muốn - các mục tiêu của chính sách pháp luật.

Điều quan trọng hơn là từng hình thức trong các hình thức thực hiện chính sách pháp luật phải phụ thuộc, tương tác lẫn nhau, bởi vì, các hình thức đó thể hiện là những định hướng khác nhau của cùng một quá trình chính sách pháp luật. Ví dụ, chính sách xây dựng pháp luật có giá trị đầy đủ không thể thiếu các nghiên cứu, đề nghị mang tính học thuyết, lý luận, thiếu các tư tưởng khoa học, thiếu các hệ quan điểm thể hiện sự đánh giá trạng thái của đời sống pháp luật và viễn cảnh phát triển của pháp luật trong xã hội, thiếu kinh nghiệm áp dụng pháp luật và các luận điểm áp dụng pháp luật tương ứng, thiếu việc cân nhắc các văn bản giải thích pháp luật chính thức, thiếu văn hóa pháp luật cao của những người thực hiện hoạt động xây dựng pháp luật, thiếu công việc giải thích pháp luật thường xuyên, có trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền đối với dân cư.

Do đó, chính sách pháp luật được coi là hoạt động có hệ thống được phối hợp chặt chẽ bên trong, được thể hiện trong các hình thức thực hiện khác nhau và các hình thức đó vẫn phải ở trong định hướng chung của chính sách đó và được phối hợp với các định hướng còn lại của nó.

Nguyên tắc bảo đảm *tính nhất quán* trong xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách pháp luật có ý nghĩa quan trọng. Chính sách pháp luật Việt Nam, theo các đòi hỏi của nguyên tắc này, cần phải tiến hành trên cơ sở của chương trình phát triển pháp luật dài hạn định hướng đến quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế của xã hội Việt Nam. Nhưng cũng không được bỏ qua các kế hoạch ngắn hạn trong lĩnh vực xây dựng pháp luật (đặc biệt hoạt động xây dựng luật), hoạt động áp dụng pháp luật, hoạt động giải thích pháp luật, hoạt động giáo dục và đào tạo pháp luật. Điều đó có nghĩa rằng, bộ phận cấu thành cơ bản của nguyên tắc bảo đảm tính nhất quán của chính sách pháp luật là tính kế hoạch hóa.

Chính sách pháp luật, như mọi chính sách khác, buộc phải có tính hướng đích. Do đó, *tính hướng đích* là một trong những nguyên tắc có ảnh hưởng lớn nhất của chính sách pháp luật. Nguyên tắc này có nghĩa rằng, chính sách pháp luật cần phải xác định rõ ràng các mục tiêu nhất định (các mục tiêu dài hạn, các mục tiêu trung hạn, các mục tiêu ngắn hạn) và các nhiệm vụ ưu tiên của hoạt động pháp luật xuất phát từ các kết quả mong đợi cuối cùng đã được đặt ra.

*Dự báo*, với tư cách là một nguyên tắc cơ bản của chính sách pháp luật, có nghĩa là sự tiên định, nhìn thấy trước, tầm nhìn về các tiến trình pháp lý trong tương lai của các chủ thể pháp luật, sự chỉnh sửa tương ứng các tiến trình đó khi cần thiết và sự thể hiện với tư cách là mô hình hành vi trong hệ thống điều chỉnh pháp luật và sau đó trong đời sống pháp luật.

Nhiệm vụ quan trọng của chính sách pháp luật thể hiện ở việc nhìn thấy trước, ở tầm nhìn được lập luận khoa học về các

hậu quả mong đợi khi đưa các quy định pháp luật nhất định vào áp dụng trong cuộc sống, cũng như ở việc soạn thảo các quy định như vậy mà việc đưa chúng vào hệ thống pháp luật hiện hành bằng hoạt động xây dựng pháp luật (đạo đức hoạt động lập pháp) là nguyên nhân dẫn đến những kết quả mong đợi nhất định.

Dự báo là nguyên tắc của chính sách pháp luật dựa vào việc nhìn thấy trước trong tương lai về các phương án có khả năng, tiềm năng của sự phát triển các quan hệ xã hội được điều chỉnh và các quyết định được ban hành trong lĩnh vực pháp luật, bởi vì, mọi mô hình chính sách pháp luật cần phải cân nhắc các yếu tố hàng ngày của trạng thái xã hội với sự diễn biến của nó, các xu hướng và tương lai phát triển tiếp theo, cần phải cân nhắc kịp thời cả những thay đổi có thể có<sup>1</sup>.

Khi phân tích nguyên tắc này cần phải lưu ý rằng, hoạt động “vượt trước” là một trong những cấu thành của quá trình quản lý nói chung. Nhưng rất tiếc, dựa trên việc phân tích các hiện thực pháp lý hiện nay, có thể nói rằng, cấu thành dự báo rất ít được xem xét, cân nhắc trong chính sách pháp luật hiện nay của nước ta. Nguyên nhân của tình trạng này thể hiện ở chỗ, các cơ quan nhà nước phần lớn quan tâm đến việc giải quyết các công việc, các nhiệm vụ hàng ngày về kinh tế, xã hội, văn hóa, về đấu tranh với tham nhũng mà chưa quan tâm nhiều đến dự báo, đến những vấn đề gì cần được dự báo, đặc biệt dự báo về các quan hệ xã hội trong tương lai cần được pháp luật

---

1. N.I. Matuzov: *Các nguyên tắc của chính sách pháp luật ở Liên bang Nga, Chính sách pháp luật: Từ điển và dự thảo quan niệm*, tr.35 (bản tiếng Nga).

điều chỉnh. Ví dụ, khó mà tin được rằng, các cơ quan quyền lực và những người có chức vụ, quyền hạn không biết gì về tình hình vi phạm pháp luật trong lĩnh vực đất đai, trong lĩnh vực bảo vệ rừng, về bong bóng thị trường bất động sản hiện nay và những tình hình khác tương tự.

Ở đây những vấn đề mang tính quy luật hoàn toàn được đặt ra: nếu như các vi phạm tương tự nói trên không được dự báo trong phạm vi của chính sách xây dựng pháp luật và tương ứng không có giải pháp, biện pháp xử lý hợp pháp, thì vì sao ở mức độ chính sách áp dụng pháp luật các chủ thể tương ứng lại chưa nhận thấy? Trong thời gian đó các cơ quan kiểm tra, thanh tra, giám sát, bảo vệ pháp luật ở đâu? Vì sao các cơ quan nhà nước không phản ứng tích cực đối với các vấn đề cần được giải quyết chuyển động?

Đến nay, chưa thể có câu trả lời rõ ràng cho những câu hỏi đó, bởi vì, các cơ quan nhà nước vẫn chưa có hoạt động vượt trước mà chỉ tiến hành hoạt động giải quyết mang tính tình huống sau khi các sự kiện nghiêm trọng thường lệ đã xảy ra.

Xây dựng chính sách pháp luật là quá trình không đơn giản và quá trình đó chịu sự tác động của nhiều yếu tố. Tính vội vàng và tính không kế tiếp nhau trong việc xác định các mục tiêu và lựa chọn các phương tiện, việc thiếu vắng tầm nhìn về các kết quả mong đợi có thể có, những sai lầm trong việc xác định các thời hạn đạt được các mục tiêu đã được đặt ra, việc cân nhắc không đầy đủ các tình tiết khác nhau đang có,... sẽ ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng của chính sách pháp luật đang được xây dựng. Do vậy, cần phải quan tâm đặc biệt đến tiềm năng của dự báo pháp luật với tư cách là một trong

những giải pháp phòng ngừa để ngăn ngừa các hậu quả tiêu cực khi xây dựng mọi chính sách công, trong đó có chính sách pháp luật.

Ví dụ, các khách thể của dự báo pháp lý có thể là khối lượng và tính chất của điều chỉnh pháp luật, diễn biến trong thái độ của công dân đối với các hiện tượng pháp luật này hay các hiện tượng pháp luật khác, diễn biến của các thiết chế nhà nước, nhu cầu về chức năng của các thiết chế đó trong cơ quan nhà nước.

Dự báo có thể được sử dụng cả trong hình thức chính sách xây dựng pháp luật lẫn trong hình thức chính sách áp dụng pháp luật của thực hiện chính sách pháp luật, cả khi hình thành lẫn khi thực thi chính sách pháp luật.

Nếu nói về chính sách xây dựng pháp luật mà chính xác hơn là nói về chính sách lập pháp, thì các kết luận của dự báo pháp lý đã được tiến hành để phân tích và đánh giá các phương án được thông qua và có hiệu lực của đạo luật là rất cần thiết, có ý nghĩa quan trọng đối với việc soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật hiệu quả. Do vậy, việc tiến hành các nghiên cứu dự báo được khuyến nghị coi là một trong những giai đoạn của hoạt động lập pháp. Mục tiêu cơ bản của giai đoạn này là sự định hướng của nhà lập pháp đến việc tìm kiếm cách giải quyết tối ưu nhiệm vụ bằng việc lựa chọn phương án phát triển tối ưu được chấp nhận cao nhất. Ở giai đoạn này, những vấn đề sau đây sẽ được nghiên cứu: các phương án có tiềm năng của việc thực hiện văn bản quy phạm pháp luật, các hậu quả tích cực và tiêu cực do việc thực hiện từng phương án đem lại, mức độ hiệu quả có thể được xác định, dư luận xã hội về dự án văn bản

quy phạm pháp luật. Dự báo với tư cách là một giai đoạn không bắt buộc của hoạt động xây dựng pháp luật cần được tiến hành khi soạn thảo dự án luật.

Cùng với nhà làm luật, các cơ quan hành pháp cũng cần phải thực hiện nghiên cứu dự báo, bởi vì, các cơ quan hành pháp cũng tham gia xây dựng chính sách pháp luật, và do vậy, cũng cần phải nhìn thấy trước các hậu quả của việc ban hành các văn bản dưới luật do mình ban hành: nghị quyết, quyết định, thông tư...

Dự báo có khả năng tăng thêm sức mạnh cho chính sách áp dụng pháp luật, đặc biệt trong lĩnh vực phòng ngừa và đấu tranh chống tình hình tội phạm.

Cùng với các nguyên tắc nêu trên của chính sách pháp luật, nguyên tắc bảo đảm *tính hiện thực* (tính khả thi) đóng vai trò rất quan trọng trong xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách pháp luật. Nguyên tắc này đòi hỏi khi xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách pháp luật, các chủ thể của chính sách pháp luật cần phải hướng đến các mục tiêu cần phải đạt được trong tình huống nhất định và xác định các phương tiện đầy đủ cần thiết để đạt được các mục tiêu đó. Tính hiện thực đòi hỏi phải cân nhắc đầy đủ, toàn diện thực trạng kinh tế - xã hội hiện có của xã hội, các truyền thống dân tộc, tôn giáo và văn hóa, các giá trị đạo đức, các nguồn lực, v.v. của xã hội. Dựa vào trình độ phát triển hiện thực, hiện có của các quan hệ xã hội, nguyên tắc này sẽ định hướng cho các chủ thể của chính sách pháp luật không phải đến các mục tiêu và các nhiệm vụ ưu tiên tách rời đời sống mà đến các mục tiêu và các nhiệm vụ ưu tiên hiện thực hàng ngày và được thực hiện trong tình huống, thời gian cụ thể.

Ví dụ, hiện nay các công trình nghiên cứu đã đưa ra những đòi hỏi đã được lập luận đầy đủ để nhà làm luật không ban hành các đạo luật khi không được bảo đảm bằng các nguồn lực vật chất, tài chính và các nguồn lực khác. Các khẩu hiệu như “đặt ra các mục tiêu hiện thực cần đạt được” và “sống bằng các phương tiện hiện có” cần phải trở thành các yếu tố quyết định trong hoạt động chính sách công nói chung và hoạt động chính sách pháp luật nói riêng.

Như vậy, chính sách pháp luật Việt Nam dựa trên các tư tưởng cơ bản quan trọng là: tính được lập luận khoa học, tính hệ thống, tính nhất quán, tính hướng đích, dự báo, tính hiện thực. Đây là các nguyên tắc quan trọng nhất của chính sách pháp luật, định hướng cho các chủ thể chính sách pháp luật tương ứng đến các mô hình chính sách pháp luật có chất lượng. Tất cả các nguyên tắc đó bằng cách này hay cách khác đặc trưng cho bản chất và thực chất của chính sách pháp luật, bởi vì, chúng được phản ánh trong quan niệm hiện nay về chính sách pháp luật. Tất cả các nguyên tắc của chính sách pháp luật có mối liên hệ chặt chẽ với nhau, tác động lẫn nhau trong quá trình xây dựng và hoàn thiện chính sách pháp luật.

*CHƯƠNG VIII*

**CÁC PHƯƠNG TIỆN  
CỦA CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT**

**I. CÁC PHƯƠNG TIỆN TRONG CHÍNH SÁCH:  
PHƯƠNG DIỆN LÝ LUẬN CHUNG**

Các phương tiện là một bộ phận cấu thành, một nội dung quan trọng của chính sách. Phương tiện của chính sách gắn liền chặt chẽ với các mục tiêu và các nhiệm vụ ưu tiên của chính sách. Trong hoạt động chính sách, việc có khả năng đặt ra các mục tiêu của chính sách và việc sử dụng một cách có chiều sâu văn hóa các phương tiện có hiệu quả để đạt được các mục tiêu của chính sách có ý nghĩa quan trọng về nguyên tắc<sup>1</sup>.

Các phương tiện trong chính sách là các *công cụ và kỹ thuật học* được sử dụng để thực hiện các ý tưởng chính sách, biến các mong muốn mang tính lý tưởng thành các hành động và kết quả hiện thực. Đó là tổng thể các khả năng thực hiện chính sách và quyền lực, năng lực sử dụng các khả năng và quyền lực đó vì các lợi ích của xã hội hoặc của các lực lượng chính trị nào đó. Đó là tất cả các giải pháp, các đòn bẩy, các hình thức, các nguồn

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Các phương tiện của chính sách pháp luật*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 3/2013, tr. 6-15; số 4/2016, tr.3-16.

lực chính sách mà với sự trợ giúp của chúng để làm thỏa mãn các lợi ích của các chủ thể chính sách, để bảo đảm đạt được các mục tiêu đã được đặt ra.

Các phương tiện của chính sách rất đa dạng, phong phú. Ví dụ, đó có thể là các cuộc đình công, các cuộc biểu tình, các hoạt động vũ trang, các cuộc lật đổ, các đợt tuyên truyền, các lời hứa, sự phê phán người đồng nghiệp chính trị, việc làm cho mọi người sợ hãi, các cuộc mít tinh, tuần hành, bầu cử, trưng cầu ý dân, các quy phạm đạo đức, các quy phạm chính trị, pháp luật, v.v.. Các phương tiện của chính sách có thể là cứng rắn được sử dụng để nhanh chóng đạt được kết quả mong muốn mà không phải trải qua các giai đoạn trung gian và mềm dẻo mà việc sử dụng chúng đem đến nhiều kết quả trung gian, đòi hỏi phải có nhiều thời gian và không làm phát sinh các xung đột nghiêm trọng giống như phương tiện thứ nhất.

Các phương tiện cơ bản được các nhà chính sách sử dụng có thể được phân thành hai loại sau: (i) các phương tiện xuất hiện bên ngoài lĩnh vực chính sách (các truyền thống, tập quán và các quy phạm xã hội khác, tiền, sự tín nhiệm, uy tín, v.v.); (ii) các phương tiện xuất hiện bên trong lĩnh vực chính sách do chính quyền lực tạo ra (các biểu tượng chính trị và các lễ nghi, các bài phát biểu mang tính chính sách, các cương lĩnh, các chiến lược, các sách lược, các cuộc vận động, chính sách mị dân, v.v.).

Các loại phương tiện được sử dụng trong chính sách phần lớn phụ thuộc vào các đặc điểm của một xã hội cụ thể, văn hóa chính trị, sự giám sát, theo dõi của xã hội đó<sup>1</sup>.

---

1. A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.184 (bản tiếng Nga).

Bởi vì, có rất nhiều vấn đề và nhiệm vụ được đặt ra và được giải quyết trong chính sách và các vấn đề và nhiệm vụ đó rất đa dạng, phong phú, do vậy, cần phải lựa chọn nhiều phương tiện để sử dụng. Ở chừng mực đáng kể, tính chất, các khả năng và các kết quả của chính sách tùy thuộc vào chính sự đa dạng, phong phú của các phương tiện hiện có của hoạt động chính sách. Chẳng hạn, các cuộc bầu cử làm tích cực hóa đời sống chính trị của đất nước, của các vùng, miền hoặc từng địa phương và làm tích cực hóa việc sử dụng ngay chính các phương tiện đa dạng, phong phú đó. Không vô ích khi nói rằng, trong mọi cuộc vận động trước bầu cử, tất cả các phương tiện đều tốt, đặc biệt, đó là các phương tiện thông tin đại chúng. Ngoài ra, diễn biến của đời sống chính trị, các mục tiêu của các nhà lãnh đạo chính trị cũng được thay đổi, do đó, đòi hỏi phải thường xuyên đổi mới hệ thống các phương tiện, bổ sung sự đa dạng cần thiết tương ứng của chúng vào kho tàng các phương tiện của chính sách. Đó là sự thể hiện rõ ràng nhất của quy luật quản lý. Đồng thời, với điều đó, cần phải cân nhắc cả thực chất đa dạng, phong phú, không giống nhau và các nguồn gốc của các mục tiêu và các phương tiện hiện có trong chính sách. Nếu như các mục tiêu phần lớn tùy thuộc vào các nhu cầu của xã hội, thì các phương tiện tùy thuộc vào trình độ và các nguồn lực của xã hội, trước hết vào nền kinh tế của đất nước.

Giữa các mục tiêu và các phương tiện của chính sách có sự phụ thuộc lẫn nhau, sự tác động đặc thù. Một mặt, mục tiêu phần lớn quyết định trước các phương tiện được sử dụng. Mục tiêu tốt đẹp có thể làm tăng thêm giá trị chỉ cho các phương tiện đầy đủ và hiện thực được sử dụng để đạt được mục tiêu. Mục tiêu chân chính được thể hiện trong các phương tiện. Ví dụ, nếu

như con người thực hiện sự đê tiện vì mục tiêu tốt đẹp nào đó, thì mục tiêu đó là sự dối trá, còn mục tiêu hiện thực chính là sự đê tiện đó. Mặt khác, các phương tiện khi đã ảnh hưởng đến kết quả đã đạt được, quyết định tính hiện thực hoặc tính không tưởng của mục tiêu, chỉnh sửa các chỉ số cơ bản của mục tiêu, đến việc từ chối các lý tưởng mà ngày hôm nay không thể đạt được. Thông thường, không phải các mục tiêu mà là các phương tiện được sử dụng khi thực hiện các mục tiêu mới đem đến kết quả khách quan. Sự không phù hợp của các phương tiện với các mục tiêu thường dẫn đến sự khác nhau cơ bản của các mục tiêu và các kết quả thu nhận được, và điều đó, theo nguyên lý về mối liên hệ, tác động trở lại, làm hủy hoại chính các mục tiêu. Người nào coi thường các phương tiện thì chính người đó nghi ngờ cả mục tiêu<sup>1</sup>.

Phương tiện giết chết mục tiêu của mình, nếu phương tiện không đúng và không hợp pháp. Người đưa ra và sử dụng phương tiện đó chà đạp chính bản chất của mục tiêu do chính mình đặt ra và là người có lỗi<sup>2</sup>. Chẳng hạn, chính sách mị dân, nếu như nó được áp dụng với tư cách là phương tiện cơ bản của việc đạt được các mục tiêu quyền lực thì nó sử dụng sự kêu gọi trực tiếp đối với dư luận xã hội và dựa vào các tâm trạng đại chúng. Do đó, chính sách mị dân, tất yếu, định hướng đến việc làm đơn giản hóa tình huống chính trị, và trong nhiều trường hợp làm t菴 thường hóa các mục tiêu được đưa ra cho xã hội.

---

1. A.I. Jekimov: *Các lợi ích chính trị và khoa học pháp lý*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 12/1996, tr.9 (bản tiếng Nga).

2. I.A. Il'in: *Về bản chất của ý thức pháp luật*, Sđd, tr.74 (bản tiếng Nga).

Nghệ thuật của chính sách thể hiện ở việc có khả năng đo lường các mục tiêu và các phương tiện của nó, ở việc có khả năng sử dụng phương án tối ưu các phương tiện này hay các phương tiện khác để đạt được các mục tiêu cụ thể.

Một số tác giả nghiên cứu chính sách cho rằng, chính sách là khả năng đạt được các mục tiêu bằng mọi phương tiện (mục tiêu biện minh cho phương tiện), là khả năng che giấu các mục tiêu chân chính và gán cho mục tiêu chân chính các phương tiện bẩn thỉu để đạt được chúng, là khả năng đánh lừa đối phương, dùng thủ đoạn đánh lạc hướng mọi người, khả năng quản lý mọi người và buộc họ thực hiện ý chí của những người lãnh đạo<sup>1</sup>. Đó là quan điểm gần với chân lý. Trong thực tiễn không tồn tại loại chính sách đạo đức nào đó nói chung. Ở đây các quy tắc đạo đức nói chung không được áp dụng. Chính sách không được vô đạo đức. Chính sách không phải là đạo đức, tức là trong chính sách có các quy tắc của mình, các quy tắc đó không có cái gì chung với các quy tắc đạo đức. Sự mong muốn làm cho chính sách trở thành một loại đạo đức là một trong những giải pháp của chính sách lừa dối quần chúng với mục tiêu sử dụng chúng vì lợi ích của các nhà chính trị<sup>2</sup>. Trong mọi hệ thống chính trị mục tiêu không phải cái gì hơn là phương thức biện minh cho các phương tiện.

Đồng thời, điều có ý nghĩa quan trọng là làm sao để trong thực hiện các mục tiêu chính sách không thể chấp nhận mọi

1. Trích theo A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.185 (bản tiếng Nga).

2. A.A. Zinovev: *Phương Tây. Hiện tượng chủ nghĩa phương Tây*, Mátxcova, 1995, tr.226 (bản tiếng Nga).

phương tiện. Cần phải từ chối việc đạt được các mục tiêu với sự trợ giúp của các hoạt động phi nhân đạo. Mối tương quan của các mục tiêu và các phương tiện được thể hiện như sau: mục tiêu đi đến chốn xa xôi trừu tượng còn các phương tiện vẫn là hiện thực trực tiếp. Khi người ta áp dụng các phương tiện độc ác, đối lập với các mục tiêu, thì không bao giờ đạt được mục tiêu, mọi người sẽ thay đổi các phương tiện và sẽ quên các mục tiêu. Mục tiêu có ý nghĩa chỉ khi nếu như nó được bắt đầu thực hiện từ bây giờ. Lịch sử phát triển của Việt Nam đã và đang khẳng định rõ ràng tính đúng đắn của cách tiếp cận như vậy đến mối tương quan của các mục tiêu và các phương tiện trong đời sống chính sách.

Khoa học hiện nay không thể định nghĩa được các phương tiện như thế nào là có đạo đức và hiệu quả được áp dụng đối với tất cả các trường hợp của thực tiễn chính sách. Nhưng khoa học đã xác lập được một cách hợp pháp các giới hạn đạo đức của việc sử dụng các phương tiện để đạt được các mục tiêu chính sách nhất định. Các giới hạn đó là: không cho phép sử dụng các loại khủng bố chính trị, khủng bố thông tin và các loại khủng bố khác; ưu tiên sử dụng các phương tiện hòa bình để bãi bỏ các chế độ chính trị chống đối nhân dân; việc sử dụng sức mạnh vũ trang chỉ được phép trong các trường hợp khi tất cả các giải pháp hòa bình đã được áp dụng mà không đem lại kết quả mong muốn; không cho phép sử dụng vũ khí hạt nhân hoặc các loại vũ khí hủy diệt để giải quyết những vấn đề tranh chấp quốc tế.

Như vậy, có thể coi một trong những yếu tố cơ bản trong chính sách của Việt Nam hiện nay là khả năng của các cơ quan quyền lực nhà nước đặt ra được các mục tiêu hiện thực, được

định hướng về mặt xã hội và đạt được chúng bằng các phương tiện có văn hóa, hợp pháp, hợp lý, xác đáng.

## II. HỆ THỐNG CÁC PHƯƠNG TIỆN CỦA CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT

Việc áp dụng cách tiếp cận phương tiện (công cụ) đến chính sách pháp luật cho phép làm sáng tỏ một cách đầy đủ nhất hiện tượng chính sách pháp luật và các loại chính sách pháp luật cụ thể, chỉ rõ tiềm năng của chúng. Do vậy, cần phải có cách tiếp cận có lập luận khoa học hơn đến hệ thống các phương tiện mà với sự trợ giúp của chúng, chính sách pháp luật được hình thành và được thực hiện.

*Các phương tiện của chính sách pháp luật là các công cụ và các hành vi được sử dụng để đạt được các mục tiêu và các nhiệm vụ của chính sách pháp luật, để thực hiện trên thực tế các tư tưởng pháp luật mang tính chiến lược.*

Các phương tiện của chính sách pháp luật không chỉ được quyết định bởi các mục tiêu, mà còn bởi các nhiệm vụ quan trọng hàng đầu (các ưu tiên) và hướng đến việc bảo đảm thực hiện các mục tiêu và các ưu tiên đã được tuyên bố. Các công cụ (các quy định) và các hành vi (các kỹ thuật học) khác nhau có khả năng đạt được các lý tưởng cao cả đã được đặt ra của chính sách pháp luật, được thể hiện với tư cách là các phương tiện pháp lý.

*Các công cụ, với tư cách là các phương tiện của chính sách pháp luật, là các quy định quy phạm khác nhau. Các quy định quy phạm được phân biệt với nhau bởi tính động và tính tĩnh. Trước hết, đó là các quyền và các nghĩa vụ, các ưu tiên và các*

điều cấm, các khuyến khích và các hình phạt, các chế độ pháp luật và các nguyên tắc pháp luật, các văn bản pháp luật và các chế định pháp luật, v.v..

Điều quan trọng là cần phải hiểu rằng, các công cụ của chính sách pháp luật có tính chất nhiều cấp độ, do vậy cần phân loại các công cụ đó. Các công cụ của chính sách pháp luật có thể được phân thành các công cụ sơ đẳng (đơn giản) và các công cụ tổng hợp (phức tạp). Nếu như các công cụ sơ đẳng thể hiện với tư cách là các công cụ yếu tố, sơ đẳng, đơn giản nhất (đó là những sự cho phép, các điều cấm, tạm dừng, tạm hoãn và các công cụ khác) thì các công cụ tổng hợp được hình thành từ các công cụ yếu tố, sơ đẳng, đơn giản nhất và là các cấu thành pháp lý có các thành tố phức tạp (các chế độ pháp luật). Có thể phân ra cả các phương tiện rất phức tạp - các phương tiện bao gồm cả các công cụ đơn giản (sơ đẳng) lẫn các công cụ tổng hợp (phức tạp). Chẳng hạn, đó là các cơ sở pháp luật. Các cơ sở pháp luật là hệ thống các nguyên tắc pháp luật và các văn bản pháp luật (các văn bản quy phạm pháp luật, các văn bản áp dụng pháp luật, các văn bản giải thích pháp luật, các văn bản hợp đồng và các văn bản pháp luật khác) tạo thành nền tảng pháp lý để xây dựng và vận hành các chế định pháp lý - xã hội (ví dụ, quản lý nhà nước, quyền tư pháp, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, để tiến hành hoạt động pháp lý này hay hoạt động pháp lý khác, cơ sở pháp luật phòng, chống tham nhũng, cơ sở pháp luật phòng, chống khủng bố; cơ sở pháp luật phòng, chống ma túy v.v.). Do đó, các nguyên tắc (công cụ đơn giản) và các văn bản pháp luật (công cụ phức tạp) là các bộ phận cấu thành của các cơ sở pháp luật. Các cơ sở pháp luật là các phương tiện rất

phức tạp, và do vậy, là các phương tiện quan trọng nhất của chính sách pháp luật.

*Các hành vi*, với tư cách là các phương tiện của chính sách pháp luật, là các kỹ thuật học này hay các kỹ thuật học khác, các văn bản đa dạng, khác nhau của sự thể hiện các quy định quy phạm trong đời sống. Đó là việc tòa án đưa ra quyết định, việc thẩm phán từ chối tham gia xét xử, việc ký kết hợp đồng, việc khiếu nại, tố cáo, việc ban hành quyết định bổ nhiệm giữ chức vụ nhất định, việc đưa dự án luật ra thảo luận, xem xét, việc không thông qua hoặc phủ quyết một đạo luật nào đó, sự thể hiện không tín nhiệm đối với Chính phủ, v.v..

Tất nhiên, thông thường, để thực hiện các nhiệm vụ ưu tiên này hay các nhiệm vụ ưu tiên khác của chính sách pháp luật đòi hỏi phải có không chỉ một phương tiện mà là một hệ thống các phương tiện. Ví dụ, việc giải quyết nhiệm vụ ưu tiên hàng đầu của chính sách pháp luật - việc hạn chế về pháp luật đối với các cơ quan công quyền với mục đích ngăn ngừa sự lạm dụng quyền lực chỉ có thể được thực hiện với sự trợ giúp của một hệ thống các phương tiện pháp luật: từ các công cụ sơ đẳng đến các hành vi tương ứng. Do đó, việc sử dụng cách tiếp cận hệ thống trong việc hạn chế về pháp luật đối với các cơ quan công quyền cho phép coi các phương tiện hạn chế với tư cách là một hệ thống các yếu tố trong tổng thể các mối quan hệ và các mối liên hệ giữa chúng. Tất cả các bộ phận của hệ thống có mối liên hệ lẫn nhau và tác động lẫn nhau để hạn chế quyền lực.

Điều quan trọng là cần nhận thức, hiểu biết đúng về vị trí và vai trò của từng hạn chế pháp luật cụ thể và tổng thể trong hệ thống các hạn chế pháp luật. Đó là: (i) Các hạn chế pháp luật tổng thể được hình thành từ các hạn chế cụ thể như thế nào?;

(ii) Các hạn chế pháp luật tổng thể có mối liên hệ với nhau như thế nào và trong quá trình đó các hạn chế pháp luật cụ thể đóng vai trò như thế nào? (iii) Các hạn chế pháp luật cụ thể có mối liên hệ với nhau như thế nào và ở đây các hạn chế pháp luật tổng thể đóng vai trò như thế nào?

Các biện pháp trách nhiệm pháp lý có vị trí đặc biệt trong hệ thống các hạn chế pháp luật: *thứ nhất*, chúng là phương tiện bảo đảm, và phần lớn là phương tiện bảo đảm cho các hạn chế pháp luật khác đối với quyền lực nhà nước; *thứ hai*, ở mức độ nhất định chúng là công cụ pháp lý cuối cùng về lôgic trong hệ thống các hạn chế pháp luật (ở mức độ các chế tài); *thứ ba*, chúng là các phương tiện “đau đớn” nhất đối với người có chức vụ, quyền hạn (cán bộ, công chức), bởi vì, chúng gắn liền với việc đưa đến những hậu quả pháp lý nghiêm khắc. Sự hiện có các biện pháp trách nhiệm pháp lý cùng với các phương tiện khác làm cho điều cấm trở thành phương tiện hiệu quả của điều chỉnh pháp luật. Trong pháp luật nước ta, các quy phạm về các điều cấm đối với cán bộ, công chức, viên chức, thông thường, không có các chế tài, do vậy, điều đó làm cho các quy phạm nói trên phần lớn trở thành các tuyên ngôn pháp lý thuần túy.

Tất cả các hạn chế pháp luật cụ thể và tổng hợp đối với các cơ quan công quyền được quy định như thế này hay như thế khác trong các văn bản quy phạm pháp luật tương ứng: Hiến pháp, các đạo luật, các văn bản dưới luật. Hiện nay, các hạn chế pháp luật đối với các cơ quan quyền lực nhà nước và những người có chức vụ, quyền hạn (với mục đích không cho phép sự lạm dụng quyền lực) được quy định tương đối nhất quán và có căn cứ trong pháp luật hành chính và những quy định đó với

sự trợ giúp của các thủ tục tương ứng điều chỉnh quá trình cung cấp dịch vụ công cho dân cư, và bằng cách đó hạn chế được tính hách dịch, cửa quyền của một số cán bộ, công chức. Có rất nhiều văn bản như vậy đã được ban hành. Ngoài ra, các bộ, ngành, địa phương còn quy định nhiều điều cấm không được thực hiện đối với cán bộ, công chức khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình cũng có ý nghĩa quan trọng.

Hiện nay, chúng ta đang tiến hành hoàn thiện cơ chế quản lý nhà nước theo hướng hình thành Chính phủ điện tử - một nội dung quan trọng của cải cách hành chính, có ý nghĩa quan trọng đối với việc kiểm soát quyền hành pháp ở nước ta. Công nghệ thông tin đã làm đơn giản hóa các thủ tục, khắc phục được các chi phí không hiệu quả, giải phóng mọi công dân khỏi các trình tự, thủ tục rườm rà khi giải quyết các công việc liên quan đến quyền và lợi ích của họ, cuối cùng làm cho công dân có cuộc sống dễ chịu, có chất lượng hơn.

Những vấn đề về bảo đảm công cụ của chính sách pháp luật cũng gắn liền với những hạn chế trong nội dung mục tiêu của chính sách pháp luật nước ta. Nếu như các định hướng vận động của chính sách pháp luật không rõ ràng, và hơn thế nữa, không có các định hướng như vậy, thì nhà làm luật không thể lựa chọn một cách có cơ sở “kỹ thuật” và “công nghệ” cần thiết, không thể tìm kiếm được “biện pháp” tối ưu về số lượng và chất lượng của công cụ pháp lý.

Chẳng hạn, nghiên cứu thực tiễn thực hiện chính sách pháp luật ở nước ta cho thấy, một trong những hạn chế, thiếu sót của chính sách pháp luật nước ta hiện nay là việc “thiếu hụt” các phương tiện đặc thù, tính không được bảo đảm công cụ của nhiều định hướng chính sách đã được đưa ra, việc thiếu vắng

các cơ chế pháp lý hữu hiệu để thực hiện các định hướng đó, cũng như việc áp dụng các phương tiện đã quá lạc hậu, không có hiệu quả trong điều kiện hiện nay. Chẳng hạn, chúng ta tiến hành soạn thảo một số dự án luật trong một thời gian dài, nhưng đến nay vẫn chưa được thông qua mà vẫn tiếp tục tranh luận chưa có sự kết thúc. Hơn nữa, một số ngành luật vẫn dựa vào các công cụ quá lạc hậu, không phản ánh tương ứng, kịp thời các hiện thực đã được hình thành, và do vậy, một số lĩnh vực nhất định của đời sống xã hội không được phát triển tối ưu.

Xem xét chính sách pháp luật một cách rộng lớn, với tư cách là hoạt động của Nhà nước để đạt được các mục tiêu có ý nghĩa đối với pháp luật, đối với việc thực hiện các chức năng của mình chỉ trong sự phù hợp với các giá trị pháp luật, tùy thuộc vào sự chiếm ưu thế của các phương tiện này hay các phương tiện khác: hoạt động mang tính chất “thuần túy” pháp luật và hoạt động mang tính tổ chức. Ở đây, việc giải quyết các vấn đề được thực hiện bằng cách hướng đến hoạt động xây dựng pháp luật, thì đó là chính sách pháp luật “thuần túy”. Đặc điểm của các phương tiện pháp lý thể hiện ở chỗ, các phương tiện đó được ghi nhận rõ ràng và cụ thể trong các quy phạm pháp luật. Đó là các nghĩa vụ, các điều cấm, các hình phạt, các quyền, các ưu đãi, các khuyến khích, sự điều chỉnh bằng hợp đồng các quan hệ, v.v.. Ở đây điều có ý nghĩa quan trọng là phải xác định được các mục tiêu chính trị pháp lý nào có thể đạt được với sự trợ giúp của việc xây dựng và áp dụng các quy phạm pháp luật, còn các mục tiêu chính trị pháp lý nào có thể đạt được với sự trợ giúp của các cơ chế phi pháp luật khác (các cơ chế kinh tế, đạo đức, tâm lý, v.v..).

Đồng thời, thực tiễn chỉ rõ rằng, không được thay đổi các phương tiện này bằng các phương tiện khác. Đặc biệt, không được thay đổi các phương tiện pháp luật để đạt được các mục tiêu này hay các mục tiêu khác bằng các phương tiện chính trị.

Như vậy, có thể khẳng định rằng, chính sách pháp luật được hình thành về cơ bản từ các mục tiêu, các nhiệm vụ ưu tiên nhất định và các phương tiện phù hợp với các mục tiêu và các nhiệm vụ ưu tiên đó. Chỉ có thể nhận thức được một cách đầy đủ, sâu sắc, có cơ sở khoa học về chính sách pháp luật khi nghiên cứu các mục tiêu, các nhiệm vụ ưu tiên đã được công bố và các phương tiện đã được lựa chọn để đạt được các mục tiêu và các nhiệm vụ ưu tiên đó. Bởi vậy, khi xây dựng chính sách pháp luật cần phải xác định và chứng minh, trước hết, mục tiêu thống nhất, cao nhất được thực hiện bằng pháp luật và bởi các nhà luật học, tiếp đến, tìm kiếm các phương tiện đúng đắn, phù hợp để thực hiện mục tiêu đó<sup>1</sup>.

### III. CHẾ ĐỘ PHÁP LUẬT - PHƯƠNG TIỆN TỔNG HỢP CỦA CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT

Trong hoạt động các chủ thể của chính sách pháp luật thường sử dụng nhiều nhất các phương tiện tổng hợp. Trong các phương tiện tổng hợp, các chế độ pháp luật giữ vị trí đặc biệt. Đó là các chế độ mà với sự trợ giúp của chúng, trước hết, trong phạm vi của chính sách xây dựng pháp luật có thể tác động đến sự điều chỉnh pháp luật đối với các quan hệ xã hội

---

1. I.A. Il'in: *Giáo trình Lý luận pháp luật và nhà nước*, Mátxcova, 2003, tr.154 (bản tiếng Nga).

này hay các quan hệ xã hội khác, định hướng cho sự phát triển các bộ phận cụ thể của đời sống pháp luật.

Từ “chế độ” được sử dụng ở những nghĩa và ngữ cảnh khác nhau. Dịch từ tiếng Pháp và tiếng Latinh, chế độ có nghĩa là: (i) Chế độ nhà nước, tổng thể các phương tiện, biện pháp, phương pháp, phương thức thực hiện quyền lực; (ii) Trật tự đời sống được quy định rất chặt chẽ (trật tự lao động, nghỉ ngơi ăn uống, chữa bệnh v.v.); (iii) Hệ thống các quy tắc bắt buộc, các đòi hỏi, các quy phạm, các nguyên tắc được quy định đối với một loại hoạt động nào đó (ví dụ, sử dụng đất, săn bắn, câu cá, v.v.); (iv) Một trạng thái nhất định, một địa vị, quy chế của ai đó hoặc của cái gì đó (từ đây có các sự thể hiện: chế độ nhà máy, xí nghiệp, chế độ khách thể, chế độ sản xuất)<sup>1</sup>.

Theo *Từ điển tiếng Việt*, chế độ là: (1) Hệ thống tổ chức chính trị, kinh tế... của xã hội...

Nói chung, chế độ pháp luật trong ngữ cảnh đang được xem xét có thể được coi là một hệ thống các phương tiện nào đó mà với sự trợ giúp của chúng các chủ thể của chính sách pháp luật sử dụng để xác lập trật tự này hay trật tự khác trong điều chỉnh các quan hệ xã hội, trong tổ chức các mối liên hệ xã hội, để đạt được các mục tiêu nào đó và bằng cách đó giải quyết được những vấn đề chính trị - pháp lý nhất định. Trước hết, hệ thống đó bao gồm các phương tiện so đằng - những sự cho phép, các điều cấm, các nghĩa vụ, cũng như các phương tiện tổng hợp, tức là các phương pháp điều chỉnh

---

1. Trích theo A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.196 (bản tiếng Nga).

pháp luật - phương pháp mệnh lệnh, quy định, khuyến khích, khuyến nghị...

Tính đa nghĩa của khái niệm “chế độ” chứng minh về tính liên ngành của nó, khái niệm này được sử dụng trong những lĩnh vực khoa học khác nhau. Ở mức độ lớn nhất, phạm trù này được sử dụng trong các nghiên cứu pháp luật, bởi vì, nó cho phép làm sáng tỏ một cách sâu sắc và đầy đủ nhất thực trạng pháp luật (chất lượng, các thuộc tính, các đặc điểm) của xã hội Việt Nam hiện nay, tính chất của những thay đổi đang diễn ra trong xã hội chúng ta.

Khái niệm “chế độ pháp luật” được sử dụng một cách tích cực hơn trong sách báo khoa học, được khẳng định ngày càng vững chắc hơn với tư cách là một trong những phạm trù quan trọng nhất của luật học. Nhà làm luật thường xuyên sử dụng các cụm từ, ví dụ như: “chế độ thuế quan”, “chế độ hoạt động kinh doanh”, “chế độ trại giam”, “chế độ ưu đãi”, “chế độ tiền tệ”, “chế độ đặc biệt”, “chế độ bảo vệ đặc biệt”, “chế độ tối huệ quốc”, v.v..

Vậy, chế độ pháp luật là gì?

Trong sách báo pháp lý nước ngoài, chế độ pháp luật được định nghĩa: cả như một chế độ xã hội của một khách thể nào đó được ghi nhận bởi các quy phạm pháp luật và được bảo đảm bởi tổng thể các phương tiện pháp lý; cả như một trật tự điều chỉnh nhất định được thể hiện ở tổng thể các phương tiện pháp luật đặc trưng cho sự kết hợp đặc biệt lẫn nhau của những điều cho phép, của những điều cấm, cũng như của sự bắt buộc tích cực và tạo ra định hướng đặc biệt của sự điều chỉnh<sup>1</sup>; cả như

---

1. Xem: S.S. Alexseev: *Những điều cho phép chung và những điều cấm chung trong pháp luật Xô viết*, Mátxcova, 1989, tr.185 (bản tiếng Nga).

kết quả của sự tác động quy phạm đến các quan hệ xã hội của hệ thống các phương tiện pháp lý đặc trưng cho một ngành pháp luật cụ thể và bảo đảm cho sự hoạt động bình thường của tổng thể các quan hệ xã hội đó<sup>1</sup>.

Ở phương diện khái quát nhất có thể đồng ý với các định nghĩa nêu trên về chế độ pháp luật, bởi vì, các điều kiện cơ bản nhất của chế độ pháp luật được phản ánh trong các định nghĩa đó.

Đồng thời, các định nghĩa nêu trên có một số nhầm lẫn cần được làm rõ. Trong ngữ cảnh thứ nhất, chế độ pháp luật được định nghĩa thông qua khái niệm chế độ xã hội - khái niệm, đến lượt mình, cũng không có sự rõ ràng và cần phải làm rõ và giải thích. Định nghĩa thứ hai cũng dư thừa nhiều từ, các thuật ngữ cụ thể được lặp lại nhiều lần ("điều chỉnh"). Đồng thời, chế độ pháp luật theo các định nghĩa đó không chỉ ra tính định hướng của sự điều chỉnh pháp luật (dấu hiệu hình thức), mức độ thuận lợi hoặc không thuận lợi của nó đối với các lợi ích của các chủ thể khác nhau của pháp luật (tiêu chuẩn vật chất).

Cần phải lưu ý rằng, từng chế độ pháp luật là tất cả những gì chính của "chế độ" và khái niệm về nó chưa đựng trong mình những sắc thái ý nghĩa cơ bản của từ đó, trong đó có sắc thái thể hiện ở chỗ rằng, chế độ pháp luật thể hiện mức độ khắt khe, nghiêm ngặt của sự điều chỉnh pháp luật, sự hiện có các hạn chế và ưu đãi rõ ràng, mức độ cho phép trong hoạt động của các chủ thể, các giới hạn về tính độc lập pháp luật của các chủ thể. Chính vì vậy, khi xem xét các vấn đề pháp luật

---

1. Xem: L.A. Morozova: *Điều chỉnh hiến pháp ở Liên Xô*, Mátxcova, 1985, tr.123 (bản tiếng Nga).

chúng ta thường nói, ví dụ, về chế độ pháp luật “nghiêm ngặt”, “ưu đãi”<sup>1</sup>.

Ở định nghĩa thứ ba, việc nhận thức về chế độ pháp luật chỉ như là kết quả của sự tác động quy phạm pháp luật là quá hẹp và không cần thiết. Chế độ pháp luật - đó không chỉ là kết quả, mà còn là hệ thống các điều kiện và các biện pháp thực hiện sự điều chỉnh pháp luật, “quy chế” hoạt động nhất định của pháp luật cần thiết cho việc đạt được một cách tối ưu các mục tiêu tương ứng, trong đó có các mục tiêu của chính sách pháp luật. Chế độ pháp luật có nhiệm vụ bảo đảm cho việc đem đến hiệu quả của một trạng thái xã hội mong đợi, bởi vì, chế độ pháp luật chỉ ra con đường đến với kết quả như vậy, cách thức đạt được kết quả đó. Chế độ pháp luật, trước hết, đó là đặc điểm chức năng của pháp luật.

Từ việc phân tích ở trên, có thể định nghĩa *chế độ pháp luật là trật tự điều chỉnh pháp luật đặc biệt thể hiện sự kết hợp nhất định các phương tiện pháp lý để tạo ra trạng thái xã hội mong muốn và mức độ thuận lợi hoặc không thuận lợi cụ thể đối với việc làm thỏa mãn các lợi ích của các chủ thể của pháp luật*.

Ví dụ, có thể nêu ra các chế độ pháp luật có sự khác nhau về nội dung và các hình thức biểu hiện như sau: chế độ ổn định tài chính, chế độ thuế quan bảo hộ, chế độ xuất nhập cảnh, chế độ các vùng và lãnh thổ tự do cụ thể, chế độ bảo vệ và vận chuyển vũ khí hạt nhân và hóa học, chế độ hoãn nợ, chế độ cấm vận, v.v..

---

1. S.S. Alekseev: *Lý luận pháp luật*, Mátxcova, 1994, tr.171-172 (bản tiếng Nga).

Các chế độ pháp luật có các dấu hiệu đặc trưng sau đây:

- (i) Các chế độ pháp luật do pháp luật quy định và được nhà nước bảo hộ;
- (ii) Các chế độ pháp luật có mục tiêu thể chế hóa một cách đặc thù các lĩnh vực quan hệ pháp luật cụ thể, tách ra theo các giới hạn thời gian và không gian các chủ thể và khách thể này hay các chủ thể và khách thể khác của pháp luật;
- (iii) Các chế độ pháp luật là các trật tự điều chỉnh pháp luật đặc biệt, bao gồm tổng thể các phương tiện pháp lý và được đặc trưng bởi sự kết hợp nhất định của các phương tiện pháp lý;
- (iv) Các chế độ pháp luật tạo ra mức độ thuận lợi hoặc không thuận lợi cụ thể đối với việc làm thỏa mãn các lợi ích của các chủ thể và các liên hiệp các chủ thể.

Chế độ pháp luật là một bộ phận hữu cơ của chế độ nhà nước và chế độ chính trị. Nếu như chế độ nhà nước, thông thường, được định nghĩa là tổng thể các phương tiện, biện pháp, giải pháp, phương pháp, phương thức thực hiện quyền lực nhà nước, thì chế độ chính trị được định nghĩa là phương diện hoạt động (chức năng) của hệ thống chính trị xã hội. Chế độ chính trị và chế độ nhà nước phản ánh yếu tố nội dung của việc thông qua và thực thi các quyết định quản lý, đem đến cho đời sống chính trị tính định hướng nhất định, trực tiếp quyết định các đặc điểm cơ bản, trạng thái các thuộc tính chung, các thông số của chế độ chính trị.

Trong điều kiện của cuộc đấu tranh chính trị căng thẳng, tất cả các chế độ pháp luật ở mức độ này hay ở mức độ khác, suy cho cùng, là sản phẩm hoạt động của nhà nước, còn nhà nước và toàn bộ công việc của nhà nước là trung tâm của chính sách.

Do đó, không thể có các hiện tượng, phương tiện, khái niệm, phạm trù nào mà tồn tại tự mình, dưới dạng “thuần khiết”.

Mặt khác, chính với sự trợ giúp của các chế độ pháp luật, các chế độ nhà nước và các chế độ chính trị được khẳng định về mặt thực tế và hoạt động về mặt hiện thực, bởi vì, các chế độ nhà nước và các chế độ chính trị, thông thường, được thể hiện dưới hình thức pháp lý nhất định.

Chế độ pháp luật, trước hết, được quyết định bởi các lợi ích của nhà nước, ý chí của nhà làm luật, cũng như bởi đặc điểm và tính chất của các quan hệ xã hội đòi hỏi phải có các cách tiếp cận, các hình thức và các phương pháp tác động pháp luật đặc biệt, công cụ pháp lý đặc thù cho việc tổ chức của mình. Hiện tượng này trả lời câu hỏi: vì sao, để cho cái gì và chế độ pháp luật cần cho ai, có thể đạt được mục tiêu mong muốn như thế nào<sup>1</sup>.

Chế độ pháp luật là một trong những biểu hiện của tính quy phạm của pháp luật, nhưng ở trình độ cao nhất. Trước hết, có thể coi chế độ pháp luật là “một khối được hợp lại lớn hơn” kho tàng chung của các công cụ pháp luật, kết nối mang tính tổ hợp nhất định các phương tiện pháp luật thành một cấu trúc thống nhất. Và từ quan điểm đó, việc sử dụng hiệu quả các phương tiện pháp luật để giải quyết các nhiệm vụ đặc trưng này hay các nhiệm vụ đặc trưng khác ở chừng mức đáng kể thể hiện ở chỗ, để lựa chọn chế độ pháp luật tối ưu cho việc giải quyết nhiệm vụ tương ứng, cần thiết kế một cách thành thạo

---

1. Xem: N.I. Matuzov, A.V. Mal'ko: *Các chế độ pháp luật: những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Tạp chí Luật học, số 1/1996 (bản tiếng Nga).

chế độ pháp luật phù hợp với đặc trưng của nhiệm vụ đó và nội dung của các quan hệ xã hội được điều chỉnh.

Các chế độ pháp luật bảo đảm cho sự điều chỉnh quy phạm vững chắc một nhóm các quan hệ xã hội, một bộ phận nhất định của đời sống xã hội. Chính các phương tiện pháp luật, khi đã được kết hợp với nhau, xác định tính đặc trưng của chế độ pháp luật này hay chế độ pháp luật khác, chỉ ra định hướng đặc biệt của sự điều chỉnh pháp luật. Và điều đó được các chủ thể của chính sách pháp luật, trước hết, các chủ thể của chính sách xây dựng pháp luật sử dụng khi quy định các chế độ pháp luật này hay các chế độ pháp luật khác trong các văn bản quy phạm pháp luật. Cần nhắc tiềm năng như vậy của các chế độ pháp luật, các chủ thể của chính sách pháp luật sử dụng các chế độ đó với tư cách là các phương tiện của chính sách pháp luật đang được xây dựng và đang được thực hiện, thay đổi các chế độ đó (tùy thuộc vào tình huống và hoàn cảnh khác nhau), các phương thức và các phương pháp khác nhau của điều chỉnh pháp luật. Việc sử dụng loại chế độ pháp luật này hay chế độ pháp luật khác có thể được đặt ra tùy thuộc vào các chủ thể của các quan hệ xã hội được điều chỉnh. Ví dụ, tùy thuộc vào loại người đưa đơn xin nhập quốc tịch Việt Nam, Nhà nước Việt Nam có thể áp dụng trật tự chung hoặc trật tự đơn giản của việc nhập quốc tịch.

Việc sử dụng chế độ pháp luật này hay chế độ pháp luật khác tùy thuộc vào các quan hệ xã hội được nhà nước quan tâm phát triển. Ví dụ, với mục tiêu thực hiện một cách tích cực hơn sự đổi mới trong một lĩnh vực nào đó, cần phải quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật các chế độ pháp luật

tương ứng để tạo điều kiện cho hoạt động đó, điều mà hiện tại chưa đủ cơ sở pháp luật cho việc tiến hành những sự đổi mới. Do đó, sự lựa chọn chế độ pháp luật tùy thuộc vào chính sách pháp luật, cũng như được xác định bởi các đặc điểm kỹ thuật pháp lý của việc thiết kế văn bản luật hoặc văn bản quy phạm pháp luật khác.

Khi xây dựng các chế độ pháp luật, các chủ thể của hoạt động xây dựng pháp luật sử dụng các phương pháp kỹ thuật pháp lý đặc thù để hình thành nên chế độ pháp luật đặc biệt, được tách ra từ trật tự chung. Chế độ pháp luật đặc biệt đó được gọi là chế độ pháp luật ngoại lệ, bao gồm các yếu tố cấu thành sau: (i) quy tắc chung ("tất cả"); (ii) những ngoại lệ từ quy tắc chung (thông thường là danh mục những ngoại lệ được quy định rõ trong các văn bản quy phạm pháp luật với tư cách là những điều được liệt kê đầy đủ). Ở đây, những ngoại lệ không thể là những giả định, chúng bao giờ cũng được chỉ ra một cách chính xác, cụ thể, đầy đủ trong các văn bản quy phạm pháp luật. Ưu điểm của việc áp dụng chế độ như vậy thể hiện ở chỗ, một mặt, chế độ đó bảo đảm trình độ khái quát cao của tính quy phạm ("tính tiêu chuẩn") của các quy định pháp luật, mặt khác, cho phép cân nhắc được tính đặc thù của các tình huống cuộc sống, bằng cách đó bảo đảm được mức độ cụ thể hóa cao của các quy định pháp luật. Như vậy, chủ thể xây dựng pháp luật cụ thể hóa một cách đầy đủ cả quy phạm pháp luật chung, đồng thời, lẫn quy phạm pháp luật cụ thể. Đối với những ngành pháp luật sử dụng số lượng lớn các quy định chung (các nguyên tắc của pháp luật, các quy phạm - định nghĩa...), thì việc áp dụng loại chế độ pháp luật đó trong đời sống có ý nghĩa đặc biệt quan trọng.

Một loại chế độ pháp luật đặc biệt được sử dụng để điều chỉnh các quan hệ xã hội là chế độ mà ở đó nhà làm luật sử dụng tích cực phương pháp kỹ thuật pháp lý “danh mục được liệt kê đầy đủ”. Phương pháp quy định danh mục được liệt kê đầy đủ có khả năng đạt được mức độ chính xác cao trong điều chỉnh các mối quan hệ xã hội, xác định được rõ ràng những phạm vi của hành vi của những người tham gia các quan hệ xã hội được thiết lập, loại trừ được tính không xác định trong điều chỉnh. Loại chế độ pháp luật như vậy do chủ thể của chính sách pháp luật quy định khi xác lập thẩm quyền đặc biệt, chẳng hạn, của Chủ tịch nước, của các cơ quan quyền lực nhà nước, của các cơ quan hiến định và trong những trường hợp khác.

Tuy vậy, ở phương diện tâm lý - thông tin, chế độ pháp luật không chỉ thể hiện đặc điểm của định hướng điều chỉnh pháp luật mà còn thể hiện đặc trưng về mức độ thuận lợi của nó đối với các lợi ích của các chủ thể pháp luật nhất định, bởi vì, chế độ pháp luật được thiết lập từ sự kết hợp khác nhau các kích thích pháp luật và các hạn chế pháp luật.

Do vậy, từ quan điểm tiếp cận tâm lý - thông tin có thể coi chế độ pháp luật là loại hình điều chỉnh pháp luật đặc thù được thể hiện trong tổng thể nhất định các kích thích pháp luật và các hạn chế pháp luật. Các kích thích pháp luật và các hạn chế pháp luật có ý nghĩa quan trọng nhất đối với việc làm sáng tỏ các chế độ pháp luật.

Nói cách khác, chế độ pháp luật thể hiện với tư cách là khí chất đặc sắc của sự tác động pháp lý. Tùy thuộc vào việc các phương tiện như thế nào thống trị trong chế độ pháp luật mà chế độ pháp luật có thể, hoặc là chế độ pháp luật khuyễn khích,

hoặc là chế độ pháp luật hạn chế. Nếu như chế độ pháp luật khuyến khích tạo ra những điều kiện thuận lợi, và đôi khi rất thuận lợi để làm thỏa mãn nhóm lợi ích cụ thể, chẳng hạn, chế độ tối huệ quốc, thì chế độ pháp luật hạn chế nhằm kìm chế tổng thể các lợi ích (ví dụ, chế độ pháp luật được sử dụng để quy định chế độ pháp luật của công dân nước ngoài).

Đến lượt mình, các chế độ pháp luật khuyến khích và các chế độ pháp luật hạn chế có thể được phân loại nhỏ hơn tùy thuộc vào việc những khuyến khích và những hạn chế như thế nào chiếm ưu thế trong các loại chế độ pháp luật đó. Chẳng hạn, các chế độ pháp luật khuyến khích có thể được phân thành chế độ pháp luật cho phép, chế độ pháp luật khuyến nghị, chế độ pháp luật ưu đãi, chế độ pháp luật khích lệ. Đó là các chế độ pháp luật mà ở đó những sự cho phép, những khuyến nghị, những ưu đãi, những khích lệ thống trị tương ứng. Các chế độ pháp luật hạn chế gồm chế độ pháp luật bắt buộc, chế độ pháp luật cấm, chế độ pháp luật trùng phạt, v.v..

Chế độ pháp luật khuyến khích “mềm dẻo” nhất là chế độ tối huệ quốc. Chế độ pháp luật này được hình thành từ hệ thống chỉnh thể những điều cho phép, những ưu đãi và những khuyến khích hấp dẫn. Có nhiều chủ thể pháp luật quan tâm đến chế độ pháp luật như vậy, bởi vì, chế độ pháp luật đó tạo ra không ít những đặc quyền (quyền ưu tiên) và những món lợi lộc, môi trường pháp lý thuận lợi dưới dạng sự thuận lợi về mặt pháp lý - xã hội. Thiết nghĩ rằng, trong điều kiện hiện nay cần tăng cường xác lập chế độ pháp luật như vậy cho tất cả các nhà đầu tư, trong đó có các nhà đầu tư nước ngoài. Để thu hút các nhà đầu tư vào đầu tư ở Việt Nam, điều trước hết cần làm là xây dựng và ban hành chế độ pháp luật khuyến khích phù hợp,

tạo môi trường pháp lý thuận lợi, ổn định để họ đưa các nguồn vốn, kỹ thuật và công nghệ đầu tư vào Việt Nam.

Chế độ pháp luật hạn chế “nghiêm khắc”, có lẽ, đó là chế độ cấm vận. Chế độ pháp luật này được hình thành từ hệ thống chỉnh thể các biện pháp hạn chế tương ứng: các điều cấm, các nghĩa vụ, các tạm đình chỉ, các trừng phạt, v.v.. Ví dụ: khi thực thi chế độ tình trạng khẩn cấp, thì nhiều quyền và tự do của công dân bị hạn chế ở mức độ nhất định. Bằng cách như vậy, các khả năng làm thỏa mãn các lợi ích của công dân đã bị thu hẹp. Chế độ quân sự cũng thuộc loại này. Chế độ đó bao gồm các biện pháp hạn chế pháp luật khác nhau nhằm tạo ra các điều kiện để tấn công hoặc ngăn chặn sự xâm lược chống đối Việt Nam.

Có thể xây dựng chế độ pháp luật hạn chế cả đối với các cơ quan quyền lực nhà nước. Chế độ pháp luật đó bao gồm các công cụ đầu tiên tương ứng với tư cách là các công cụ thống trị (các điều cấm, các nghĩa vụ, các biện pháp trách nhiệm, v.v.) để giảm thiểu tối đa sự lạm dụng quyền lực từ phía những cán bộ, công chức, tập trung toàn bộ năng lượng, khả năng, nghị lực, trách nhiệm của họ để giải quyết những nhu cầu thiết yếu của xã hội, bảo đảm các lợi ích của công dân Việt Nam.

Tùy thuộc vào tính chất, các chế độ pháp luật khuyến khích và các chế độ pháp luật hạn chế có thể là các chế độ pháp luật khuyến khích vật chất và các chế độ khuyến khích tinh thần. Chẳng hạn, chế độ pháp luật khuyến khích tổ tụng tạo ra bầu không khí của trật tự được điều chỉnh rõ ràng trong việc xem xét vụ việc pháp lý và của việc đạt được kết quả cao nhất của nó. Kết quả đó đã được quy định quy phạm nhất định chương trình hóa; đó là hoàn cảnh tổ chức quy phạm của việc giải quyết

vụ việc pháp lý. Về mặt cấu trúc, chế độ pháp luật tố tụng bao gồm các nguyên tắc của hoạt động tố tụng, các phương thức thực hiện các hoạt động (hành vi) tố tụng, các bảo đảm cho hoạt động tố tụng, cũng như quy chế pháp luật của các chủ thể của tố tụng pháp lý. Có thể nêu các chế độ tố tụng như: chế độ của các nguyên đơn trong tố tụng dân sự, chế độ của điều tra viên trong tố tụng hình sự, chế độ tố tụng trọng tài điều chỉnh các quan hệ trong lĩnh vực hoạt động kinh doanh.

Việc phân loại phổ biến nhất các chế độ pháp luật khuyến khích và các chế độ pháp luật hạn chế là theo đối tượng điều chỉnh, tức là theo các ngành pháp luật. Theo đó, có các chế độ pháp luật hình sự, các chế độ pháp luật dân sự, các chế độ pháp luật hôn nhân và gia đình, các chế độ pháp luật môi trường, các chế độ pháp luật thuế, các chế độ pháp luật hải quan và các chế độ pháp luật khác.

Chế độ pháp luật phần lớn do bản chất của ngành pháp luật, các chức năng và các nhiệm vụ của nó quy định. Có thể lấy pháp luật thi hành án hình sự làm ví dụ. Chẳng hạn, nếu pháp luật thi hành án hình sự là ngành pháp luật bảo vệ, hạn chế, thì chế độ pháp luật đối với những người bị kết án trong mọi trường hợp ở các phương án và các loại khác nhau của nó là chế độ tương ứng, bởi vì, chế độ đó là hình thức thực hiện hình phạt. Chế độ như vậy, theo chức năng tiền định của mình không được thay đổi một cách cơ bản, bởi chức năng chính của nó là sự hạn chế tự do, là nguồn của những tước đoạt nhất định. Tên của hình phạt - hình phạt tù, tự nó đã nói lên điều đó.

Đồng thời, trong phạm vi của chế độ pháp luật hạn chế đó đối với người bị kết án có thể và cần phải nói về sự tăng cường

các biện pháp khuyến khích này hay các biện pháp khuyến khích khác: về việc mở rộng hơn các quyền, tự do, các ưu đãi, các khuyến khích và các quyền, tự do, các ưu đãi, các khuyến khích đó cần phải trở thành cái bổ sung cho các cơ chế kìm giữ. Chính bằng phương thức khuyến khích đó có thể mong đợi các kết quả tốt đẹp trong giáo dục và cải tạo những người bị kết án. Sự bảo vệ và giám sát tạo ra các phạm vi bên ngoài mà trong giới hạn của chúng người bị kết án có thể điều chỉnh hành vi của mình khi không vi phạm chế độ. Tuy vậy, tự mình các hạn chế đó không thể tác động có hiệu quả đến hành vi nếu như không có khả năng áp dụng một cách hợp lý các biện pháp khuyến khích nhằm lôi kéo và sử dụng động lực bên trong của chính người bị kết án để giáo dục, cải tạo họ.

Đồng thời, khi mở rộng các biện pháp khuyến khích pháp luật, thì các biện pháp đó cũng không được thay thế các biện pháp chính trong chế độ đó là các biện pháp hạn chế. Trong trường hợp ngược lại sẽ tạo ra tình huống mất cân đối của những khuyến khích và của những hạn chế trong chế độ pháp luật của người bị kết án, điều đó sẽ mâu thuẫn với bản chất hạn chế có từ xa xưa của ngành luật đó, ngành luật mà ở đó chế độ pháp luật đó “sống và làm việc”.

Như vậy, bằng khái niệm “chế độ pháp luật” chúng ta làm rõ hơn đặc điểm của điều chỉnh pháp luật đối với lĩnh vực quan hệ xã hội nhất định với sự hỗ trợ của các phương tiện pháp luật khác nhau. Thông thường, các lĩnh vực quan hệ xã hội khác nhau đòi hỏi phải có sự kết hợp khác nhau các phương thức, phương pháp, loại điều chỉnh pháp luật. Sự đa dạng của các chế độ pháp luật được thể hiện cả trong từng ngành pháp luật, lẫn trong hệ thống pháp luật nói chung.

Từ quan điểm của cách tiếp cận tâm lý - thông tin có thể coi chế độ pháp luật là một loại tác động pháp luật đặc thù. Loại tác động pháp luật này được thể hiện trong tổng thể nhất định các khuyến khích pháp luật và các hạn chế pháp luật. Mọi nhà nước trong các chế độ chính trị khác nhau đều sử dụng các chế độ pháp luật được hình thành từ các khuyến khích pháp luật và các hạn chế pháp luật nhất định tương ứng với nhà nước. Điều chỉnh pháp luật, đến lượt mình, phần lớn được hình thành từ các chế độ pháp luật nhất định đối với các chủ thể này hay các chủ thể pháp luật khác.

Trong phạm vi của chính sách pháp luật, các chế độ pháp luật được sử dụng rất rộng rãi và tích cực với tư cách là các phương tiện tổng hợp (bao gồm các phương tiện đầu tiên: những sự cho phép, các nghĩa vụ, các điều cấm, các ưu đãi, các khuyến khích, các hình phạt, các biện pháp tạm dừng, v.v.) để đạt được những mục tiêu nhất định đã được đặt ra.

#### IV. CÁC VĂN BẢN PHÁP LUẬT - PHƯƠNG TIỆN QUAN TRỌNG NHẤT CỦA CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT

Trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, hợp tác và hội nhập quốc tế, các văn bản pháp luật ngày càng đóng vai trò quan trọng. Với sự hỗ trợ của các văn bản pháp luật, các chức năng của nhà nước nói chung, của các cơ quan nhà nước nói riêng được thực hiện, chính sách pháp luật nước ta được hiện thực hóa.

Các văn bản pháp luật trong sự đa dạng của mình bao gồm: các văn bản quy phạm pháp luật, các văn bản giải thích pháp luật, các văn bản hợp đồng. Các loại văn bản pháp luật đó là

loại công cụ pháp luật phổ biến nhất. Loại công cụ pháp luật này xác lập các chế độ pháp luật cho hoạt động của các chủ thể khác nhau. Các văn bản như vậy có nhiệm vụ hình thành nên hoạt động pháp lý cấu thành, làm rõ các giai đoạn của hoạt động đó, đưa ra thông tin về các quyết định pháp lý tương ứng.

Các văn bản pháp luật là yếu tố cấu thành hệ thống rất quan trọng của tất cả các hiện tượng pháp luật. Công việc liên quan với các văn bản pháp luật là công việc không được tiến hành một cách tự phát, bị động. Công việc đó có tính trật tự và tính nhịp nhàng nhò có tính định hướng chặt chẽ, rõ ràng đến việc đạt được các mục tiêu sau đây: Văn bản được xây dựng như thế nào? Tìm kiếm được văn bản bằng cách nào? Hiểu văn bản như thế nào? Áp dụng văn bản như thế nào? Bảo vệ văn bản như thế nào?<sup>1</sup>.

Các từ điển nước ngoài định nghĩa “văn bản” như sau: 1. là hoạt động đơn giản nhất, cũng như hành vi cụ thể (hoạt động nhận thức, hành động khủng bố, hành động xâm lược); 2. là những hoạt động (bi kịch trong năm văn bản); 3. là tài liệu có ý nghĩa pháp lý, ví dụ: đạo luật, pháp lệnh, nghị quyết, văn bản thẩm định, văn bản hội nghị; 4. là văn bản xác thực một cái gì đó (văn bản xác thực việc chuyển giao tài sản, văn bản về việc sử dụng đất không có thời hạn, văn bản buộc tội ở tòa án); 5. là tuyển tập những ngày lễ hội trong các cơ sở giáo dục và đào tạo (ra trường, tặng thưởng...)<sup>2</sup>.

---

1. Ju. A. Tikhomirov, I.V. Kotelevckja: *Các văn bản pháp luật*, Mátxcova, 1999, tr.12 (bản tiếng Nga).

2. Xem: S.I. Ozgov: *Từ điển tiếng Nga*, Mátxcova, 1991, tr.28 (bản tiếng Nga); *Từ điển tiếng nước ngoài*, Mátxcova, 1988, tr.23 (bản tiếng Nga).

*Từ điển tiếng Việt* định nghĩa: văn bản là: “1. bản viết hoặc in, mang nội dung là những gì cần được ghi lại để lưu lại làm bằng. Nghiên cứu văn bản cổ. Viết thành văn bản. Văn bản tiếng Việt của hiệp định ký kết giữa hai nước; 2. chuỗi ký hiệu ngôn ngữ hay nói chung những ký hiệu thuộc một hệ thống nào đó, làm thành một chỉnh thể mang một nội dung ý nghĩa trọn vẹn. Ngôn ngữ học văn bản”<sup>1</sup>.

*Từ điển bách khoa Việt Nam* định nghĩa: văn bản là văn bản một chỉnh thể trên câu, gồm một chuỗi các câu, đoạn văn được cấu tạo theo quy tắc của một ngôn ngữ, tạo nên thông báo có tính hệ thống<sup>2</sup>.

Thuật ngữ “văn bản pháp luật” cũng có một sắc thái ý nghĩa. Thứ nhất, nó có nghĩa là hoạt động (hành vi). Chẳng hạn như: hoạt động hợp pháp, hoạt động không hợp pháp (ví dụ: văn bản thực hiện pháp luật được thể hiện ở việc không tuân theo điều cấm, ở việc không thực hiện hoặc việc thực hiện không đầy đủ nghĩa vụ, ở việc lạm quyền). Khái quát lại, những hoạt động như vậy được gọi là các sự kiện pháp lý kéo theo những hậu quả pháp lý tương ứng. Do đó, tốt nhất nên gọi các văn bản pháp lý thể hiện hành vi hợp pháp được thực hiện với dự định tạo ra (thay đổi, chấm dứt) các quan hệ pháp luật một cách cụ thể là “các văn bản hợp pháp”.

Thứ hai, các văn bản pháp luật bao gồm cả các kết quả của các hoạt động hợp pháp, lẫn các kết quả của các hoạt động trái pháp luật. Đối với các kết quả của các hoạt động hợp pháp

1. Hoàng Phê (Chủ biên): *Từ điển tiếng Việt*, Sđd, tr.1078.

2. *Từ điển bách khoa Việt Nam*, Nxb. Từ điển Bách khoa, Hà Nội, 2005, t.4, tr.795.

được thể hiện trong những yếu tố nội dung có ý nghĩa về mặt pháp lý của hệ thống pháp luật, đó là về các quy phạm pháp luật được thể hiện trong các đạo luật và các văn bản dưới luật; về các quy định cá biệt được thể hiện trong các văn bản áp dụng pháp luật; về các bản hợp đồng, các bản thỏa thuận và các văn bản điều chỉnh khác do các chủ thể kinh doanh khác nhau và công dân ký kết, v.v. (hợp đồng mua bán, văn bản tặng, cho, v.v..). Tuy vậy, trong đời sống pháp luật có không ít kết quả của các hoạt động vi phạm pháp luật một cách công khai, đó là các quy định vi phạm hiến pháp trong các luật của Quốc hội, pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ, thông tư của các bộ, ngành, v.v.; nhiều quy định cá biệt trái luật của những người có chức vụ, quyền hạn (ví dụ: quyết định bổ nhiệm trái pháp luật, quyết định buộc thôi việc trái pháp luật); các hợp đồng vi phạm pháp luật. Các kết quả của cả các hoạt động hợp pháp, lẫn của các hoạt động trái pháp luật “được đưa” vào hiện thực pháp luật do có hoạt động xây dựng pháp luật, hoạt động áp dụng pháp luật cá biệt khác nhau của các chủ thể.

*Thứ ba*, có thể hiểu văn bản pháp luật là cả các tài liệu pháp lý, tức là sự thể hiện bên ngoài của ý chí được diễn đạt bằng từ ngữ và bằng tài liệu, sự thể hiện việc ghi nhận hành vi hợp pháp hoặc hành vi vi phạm pháp luật và kết quả tương ứng. Văn bản - tài liệu hợp pháp - là sự thể hiện bên ngoài bằng văn bản ý chí của nhà nước, của các cơ quan nhà nước, của những người có thẩm quyền cụ thể, sự thể hiện với tư cách là người thể hiện các yếu tố nội dung của hệ thống pháp luật - các quy phạm pháp luật, các luận điểm pháp luật, các quy định cá biệt, các quyết định khác của những người có thẩm quyền.

Văn bản pháp luật không chỉ được thể hiện dưới dạng tài liệu mà còn dưới hình thức bằng lời nói. Chẳng hạn, các loại hợp đồng cụ thể khác nhau, các mệnh lệnh và các chỉ thị bằng lời nói của những người có chức vụ, quyền hạn là những ví dụ cho hình thức văn bản bằng lời nói. Những hoạt động như vậy cũng có thể bắt nguồn từ cử chỉ đơn giản hoặc dấu hiệu nào đó, đôi khi dựa trên sự biểu hiện im lặng hoặc sự biểu hiện không rõ ràng ý chí của các bên. Có những hợp đồng được ký kết bằng lời nói hoặc bằng điện thoại; các quyết định một bên bằng lời nói đôi khi do các cán bộ, công chức hành chính đưa ra; cái gật đầu khẳng định một cách đơn giản trong phòng đấu thầu có ý nghĩa đồng ý với giá cả đã được đưa ra; tín hiệu màu xanh hoặc màu đỏ của bảng đèn hiệu là quyết định hành chính cho phép tiếp tục chuyển động hoặc tín hiệu bắt buộc tạm dừng, v.v.. Trong nhiều trường hợp, thực tiễn xét xử, trật tự đặc biệt thừa nhận sự im lặng thông thường có ý nghĩa pháp lý nhất định.

Ở phương diện nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn của chính sách pháp luật cần quan tâm trước hết đến các văn bản - tài liệu pháp luật. Trong điều kiện đời sống pháp luật ngày càng trở nên phức tạp, do vậy, khi xây dựng chính sách pháp luật cần phải phân loại rõ ràng, cụ thể các văn bản - tài liệu pháp luật.

Văn bản - tài liệu pháp luật là quyết định thể hiện ý chí của chủ thể pháp luật và được trình bày theo trật tự quy định, chứa đựng các phương tiện (các quy định) pháp luật nhằm đạt được các mục tiêu tương ứng (điều chỉnh các quan hệ xã hội) và kéo theo các hậu quả tương ứng (các hậu quả pháp lý).

Văn bản - tài liệu pháp luật có các dấu hiệu sau đây:

- (i) Văn bản - tài liệu pháp luật là quyết định do các chủ thể khác nhau của pháp luật thông qua;
- (ii) Văn bản - tài liệu pháp luật thể hiện ý chí của chủ thể thông qua quyết định, bởi vì, sự thể hiện ý chí là cái quan trọng trong văn bản pháp luật;
- (iii) Văn bản - tài liệu pháp luật có hình thức nhất định, tức là được trình bày theo trật tự đã được quy định;
- (iv) Văn bản - tài liệu pháp luật chứa đựng các phương tiện pháp luật, tức là các quy định bắt buộc mang tính chất quy phạm hoặc mang tính chất cá biệt;
- (v) Văn bản - tài liệu pháp luật đưa đến những kết quả này hay các kết quả khác, tức là kéo theo những hậu quả pháp lý (tạo ra các quyền và nghĩa vụ mới, v.v..).

Các văn bản - tài liệu pháp luật có các dấu hiệu chung, nhưng rất khác nhau về bản chất của mình. Các văn bản - tài liệu pháp luật có thể được phân thành các loại khác nhau khi dựa vào những căn cứ khác nhau.

Tùy thuộc vào ngành pháp luật, chúng có thể được phân thành: các văn bản - tài liệu pháp luật hiến pháp; các văn bản - tài liệu pháp luật hành chính; các văn bản - tài liệu pháp luật hình sự; các văn bản - tài liệu pháp luật dân sự; các văn bản - tài liệu pháp luật kinh tế... Dựa vào tính chất của chúng, các văn bản đó được phân thành: các văn bản - tài liệu pháp luật vật chất (Bộ luật Hình sự, Bộ luật Dân sự, các bản hợp đồng) và các văn bản - tài liệu pháp luật tố tụng (Bộ luật Tố tụng hình sự, Bộ luật Tố tụng dân sự, các biên bản, các quyết định của Tòa án, các quy chế của cơ quan làm luật, v.v..). Bản chất của văn bản - tài liệu pháp luật tố tụng thể hiện, trước hết, ở chỗ ý chí quyền lực

của những chủ thể thực hiện chức năng tố tụng cơ bản được thể hiện trong văn bản đó.

Dựa vào hình thức biểu hiện của sự thể hiện ý chí, các văn bản - tài liệu pháp luật được phân thành: các văn bản pháp luật đơn phương và các văn bản pháp luật chung. Các văn bản pháp luật đơn phương, ví dụ, là các văn bản áp dụng pháp luật (các quyết định do một bên đưa ra). Các văn bản - tài liệu pháp luật chung, ví dụ, là các văn bản hợp đồng. Trong các văn bản pháp luật chung giữa các chủ thể xuất hiện mối liên hệ pháp luật nhằm hoặc là liên kết một số ý chí riêng thành ý chí chung thống nhất (sự liên kết ý chí) hoặc là phối hợp các ý chí (sự phối hợp ý chí). Đặc điểm của các văn bản pháp luật chung được xây dựng dựa trên sự phối hợp ý chí thể hiện ở chỗ, các văn bản đó không biểu hiện sự thể hiện ý chí một cá nhân hoặc ý chí chung thống nhất mà là sự biểu hiện của nhiều ý chí riêng. Các bản hợp đồng chính là các văn bản pháp luật như vậy. Văn bản hợp đồng là văn bản pháp luật trình bày sự biểu hiện của các sự thể hiện ý chí phối hợp riêng biệt của các chủ thể pháp luật. Sự thể hiện ý chí trong hợp đồng đó là trật tự đầu tiên của sự thể hiện ý chí phối hợp riêng biệt.

Dựa vào các thuộc tính pháp lý (các chức năng pháp lý), các văn bản pháp luật được phân thành các văn bản quy phạm và các văn bản cá biệt.

Các văn bản quy phạm bao gồm các văn bản quy phạm theo đúng nghĩa của nó, các văn bản giải thích quy phạm và hiệp (nghị) định quy phạm. Tất cả các văn bản đó có đặc điểm là chưa đựng các quy định khái quát hóa được áp dụng đối với một nhóm chủ thể và tình huống không xác định.

Các văn bản cá biệt bao gồm các văn bản áp dụng pháp luật, các văn bản giải thích về trường hợp cụ thể và các văn bản hợp đồng. Điểm giống nhau của các văn bản này là chúng chứa đựng các quyết định được áp dụng đối với những người cụ thể và các tình huống cụ thể.

Đồng thời, có cả sự ngoại lệ của việc phân loại các văn bản pháp luật thành các văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản cá biệt. Chẳng hạn, hàng năm, Quốc hội thông qua nghị quyết về ngân sách cho năm tài chính và nghị quyết đó là văn bản hỗn hợp, bởi lẽ, nó đồng thời ghi nhận các quy định quy phạm và các quy định cá biệt.

Dựa vào thực chất (nội dung) các văn bản - tài liệu pháp luật được phân thành các loại sau đây:

(i) Các văn bản quy phạm (các tài liệu của các cơ quan xây dựng pháp luật chứa đựng các quy phạm pháp luật, thông thường, được dự liệu áp dụng lâu dài và đối với một nhóm người không xác định, ví dụ: Hiến pháp, các đạo luật, các văn bản dưới luật);

(ii) Các văn bản áp dụng pháp luật (các tài liệu của các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền chứa đựng các mệnh lệnh quyền lực cụ thể, ví dụ: quyết định của Chủ tịch nước về việc trao giải thưởng cho một người cụ thể, bản án của Tòa án, v.v..);

(iii) Các văn bản giải thích pháp luật (các tài liệu giải thích pháp luật chính thức chứa đựng các luận điểm pháp luật, các giải thích tư tưởng của các quy phạm pháp luật, ví dụ: nghị quyết của Tòa án nhân dân tối cao...).

(iv) Các văn bản hiệp định (các tài liệu được ban hành trên cơ sở thỏa thuận giữa các chủ thể tương ứng chứa đựng các

quy phạm pháp luật, ví dụ: các điều ước quốc tế, các quyết định pháp luật cá biệt, chẳng hạn, các hợp đồng giữa các công dân).

Các văn bản pháp luật đóng vai trò khác nhau trong cơ chế điều chỉnh pháp luật. Điều đó được thể hiện ở chỗ, các văn bản quy phạm tạo ra cơ sở bắt buộc chung và tác động một cách tổng quát đến một nhóm chủ thể và tinh huống rộng lớn; các văn bản áp dụng pháp luật được thể hiện với tư cách là các sự kiện pháp lý “quyết định” và tổ chức mang tính cá nhân các mối liên hệ xã hội; các văn bản giải thích làm sáng tỏ nội dung của các quy định pháp luật và định hướng thực tiễn phát triển pháp luật theo một chiều hướng nhất định; các văn bản hiệ định cho phép các chủ thể thực hiện sự thể hiện ý chí phối hợp đặc biệt, đưa đến những quyết định chung cùng có lợi.

Do vậy, điều có ý nghĩa quan trọng là cần phân biệt rõ ràng các loại văn bản pháp luật khác nhau, bởi vì, mỗi loại văn bản pháp luật có bản chất riêng và thực hiện chức năng của mình. Chẳng hạn, nếu thiếu việc phân biệt đúng đắn các văn bản quy phạm với các văn bản không mang tính quy phạm, thì không thể có sự chuẩn bị và hình thành các dự án các văn bản của các cơ quan nhà nước, hệ thống hóa, công bố và đưa các quy phạm pháp luật vào hiệu lực, loại bỏ các quy định không còn hiệu lực, thống kê các văn bản quy phạm pháp luật đang có hiệu lực.

Tiếc rằng, trong sách báo người ta hay đồng nhất khái niệm “văn bản pháp luật” và “văn bản quy phạm”. Điều đó lại chứng minh rằng, cần phải nghiên cứu một cách đầy đủ, toàn diện hơn về các văn bản pháp luật, trước hết, về sự đa dạng của chúng.

Những quan điểm rõ ràng về các thuộc tính và các dấu hiệu của các văn bản pháp luật này hay các văn bản pháp luật khác, về vai trò của từng loại văn bản trong cơ chế điều chỉnh pháp luật và

chính sách pháp luật cho phép giải quyết một cách đúng đắn vấn đề về sự kết hợp trong cùng một văn bản của cơ quan quyền lực nhà nước các mệnh lệnh quy phạm và các mệnh lệnh không mang tính quy phạm, về khả năng kết hợp các mệnh lệnh đó trong từng trường hợp cụ thể, khi tình huống như vậy xuất hiện. Phương án tối ưu có thể được tìm thấy nếu cân nhắc rằng, các văn bản quy phạm không chỉ bao gồm các mệnh lệnh cá biệt. Trong những trường hợp khi có sự hợp lý để quy định trong một văn bản cả các mệnh lệnh quy phạm, lẫn các mệnh lệnh không mang tính chất quy phạm, thì cần phải tuân thủ nghiêm khắc: (i) các đòi hỏi chung đối với văn bản quy phạm (phù hợp với các đạo luật, được ban hành theo trật tự quy định...); (ii) cũng như các đòi hỏi chuyên môn tương ứng tùy thuộc vào nội dung và các đặc điểm khác nếu như chúng được đưa ra đối với các văn bản có các mệnh lệnh tương tự.

Sự đa dạng của các loại văn bản pháp luật là hệ quả của quá trình phức tạp hóa hiện thực pháp lý không giống nhau và rất đa dạng. Tương ứng, đó là đòi hỏi của chính sách pháp luật, bởi lẽ, chính sách pháp luật có nhiệm vụ phản ánh toàn bộ tính không giống nhau và toàn bộ sự đa dạng của đời sống pháp luật, trong đó có sự trợ giúp của các văn bản pháp luật.

Văn bản - tài liệu pháp luật là hiện thực pháp luật “sờ mó được”, thông qua hiện thực này mọi người thu nhận được những hiểu biết đầu tiên về pháp luật, về tổng thể các hiện tượng pháp luật, và do đó, có thể coi hiện thực này là một dạng nguồn thông tin cơ bản về các quy phạm, các mệnh lệnh cá biệt, các quan hệ pháp luật. Các tài liệu pháp luật tồn tại với tư cách là các phân đoạn của thế giới vật lý. Vì vậy, chúng có thể được cảm giác của con người tiếp nhận trực tiếp và đưa ra

các thông tin xuất phát điểm, đầu tiên về pháp luật và hiện thực pháp luật.

Hiện thực pháp luật đã được phức tạp hóa đòi hỏi phải nghiên cứu đầy đủ hơn các mối liên hệ phụ thuộc của các văn bản pháp luật, cân nhắc một cách toàn diện sự đa dạng của các mối quan hệ bên trong giữa chúng. Chính do tính chất hệ thống của các văn bản pháp luật mà các loại văn bản pháp luật gắn liền chặt chẽ với nhau. Và ngược lại.

Chẳng hạn, văn bản quy phạm, như đã rõ, là cơ sở của các văn bản áp dụng pháp luật, giải thích pháp luật và hợp đồng cá biệt. Do đó, một mặt, những sai lầm diễn ra trong quá trình xây dựng pháp luật khi ban hành văn bản quy phạm, tất yếu, sẽ kéo theo những sai lầm trong áp dụng pháp luật, trong giải thích pháp luật và trong điều chỉnh pháp luật.

Hơn nữa, các văn bản quy phạm pháp luật “mạnh khỏe” sẽ ảnh hưởng tích cực đến hệ thống văn bản pháp luật còn lại. Việc chiếm ưu thế trội hơn của các loại văn bản quy phạm so với các loại khác trong những tình huống nhất định sẽ dẫn đến “sự rối loạn” của toàn bộ hệ thống pháp luật, của tổng thể các văn bản pháp luật, đến “chiến tranh của các văn bản pháp luật”.

Mặt khác, những thiếu sót, sai lầm trong các văn bản áp dụng pháp luật, các văn bản giải thích pháp luật và các văn bản hợp đồng có thể làm tê liệt hoặc làm sai lệch hiệu lực của các văn bản quy phạm pháp luật.

Tiếp đến, sự phát triển không hợp lý của cùng một loại văn bản có thể dẫn đến sự lấn át không có căn cứ các loại văn bản pháp luật khác. Ví dụ, việc ban hành quá nhiều văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan hành pháp dẫn đến việc làm giảm vai trò của các văn bản luật.

Một trong những phương thức quan trọng nhất để nâng cao hiệu quả của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay là trật tự hóa các văn bản pháp luật, đưa chúng vào một chỉnh thể thống nhất không có mâu thuẫn với sự trợ giúp của việc kết hợp mang tính hệ thống. Ở đây xuất hiện nhu cầu soạn thảo và ban hành một đạo luật riêng “về hệ thống các văn bản pháp luật”. Hệ thống văn bản pháp luật cần phải được xây dựng theo nguyên tắc đã được ghi nhận ở khoản 1 Điều 119 Hiến pháp năm 2013. Theo đó, các văn bản pháp luật của địa phương phải được xây dựng với tư cách là một tiểu hệ thống (một khối) phù hợp với các văn bản pháp luật của trung ương trong hệ thống các văn bản pháp luật Việt Nam nói chung.

Chi khi nào bảo đảm được tính hài hòa, tính cân bằng của tất cả các tiểu hệ thống ở hai mức độ (mức độ địa phương và mức độ trung ương) mới có thể bảo hộ được tính toàn vẹn của chế định các văn bản pháp luật, mới có thể bảo đảm được tính hiệu lực, hiệu quả của nó. Khi nào các văn bản pháp luật của một mức độ nào đó bắt đầu “không hòa âm, không đồng điệu” với các văn bản pháp luật của mức độ khác thì điều đó có thể dẫn đến sự không đồng bộ của toàn bộ hệ thống, đến sự xung đột, sự mất tính hài hòa bên trong của các yếu tố thuộc hệ thống đó.

Về nguyên tắc, điều có ý nghĩa quan trọng là cần phải ban hành các đạo luật “có hiệu lực trực tiếp” và giảm một cách tối đa các văn bản dưới luật, bởi vì, các mục đích ban hành các đạo luật phần lớn được thực hiện với sự trợ giúp của các văn bản dưới luật, đặc biệt, của các thông tư, nhưng nhiều trường hợp các thông tư được ban hành lại mâu thuẫn với những gì được thể hiện ở lời văn và tinh thần của các đạo luật.

Bởi vì, các văn bản quy phạm pháp luật, thông thường, thể hiện với tư cách là nền tảng của tất cả các văn bản pháp luật khác, cho nên, cần phải áp dụng các nguyên tắc hệ thống bắt đầu từ các văn bản quy phạm pháp luật.

Hơn nữa, nguyên tắc hệ thống không chỉ được áp dụng đối với các văn bản quy phạm pháp luật, mà còn đối với cả các văn bản áp dụng pháp luật, cũng như các văn bản pháp luật khác. Việc coi thường nguyên tắc đó sẽ dẫn đến những hậu quả tiêu cực. Hoàn toàn đúng đắn khi lưu ý rằng, tất cả các văn bản tố tụng về vụ án bằng cách này hay cách khác đều có mối liên hệ lẫn nhau, và từ quan điểm về bản chất pháp lý và ý nghĩa của chúng, có mối liên hệ với toàn bộ hoạt động tố tụng hình sự, giữa quyết định khởi tố vụ án hình sự, quyết định khởi tố bị can và kết luận buộc tội có mối liên hệ đặc thù. Việc so sánh các văn bản nói trên đòi hỏi phải nghiên cứu thông tin chứng cứ được chia đựng và được sử dụng trong các văn bản đó, làm sáng tỏ một khối lượng thông tin cần thiết - khối lượng thông tin mà theo trật tự bắt buộc được chuyển từ loại văn bản này đến loại văn bản khác và việc vi phạm khối lượng thông tin đó làm cho việc điều tra trở nên không hợp pháp, còn các quyết định được ban hành là các quyết định trái pháp luật<sup>1</sup>.

Thông thường, khi là nền tảng của toàn bộ hệ thống văn bản pháp luật còn lại, các văn bản quy phạm pháp luật, theo bản chất của mình, thể hiện với tư cách là các cấu thành hệ thống.

---

1. V.M. Kornukov, V.A. Lazarev: *Các khía cạnh pháp luật của tính hệ thống và mối liên hệ của các văn bản tố tụng hình sự về điều tra vụ án, Chính sách pháp luật và đời sống pháp luật*, số 1/2001, tr.139 (bản tiếng Nga).

Chính các văn bản áp dụng pháp luật và các văn bản giải thích pháp luật phải tuân thủ các văn bản quy phạm pháp luật.

Giữa các văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản hiệp định có các mối liên hệ phức tạp hơn. Nếu như nói về nội dung quy phạm của các văn bản quy phạm pháp luật với các văn bản hiệp định, thì tất cả tùy thuộc vào hiệu lực pháp lý của các văn bản được so sánh. Chẳng hạn, văn bản công ước quốc tế có thể thuộc các văn bản quy phạm pháp luật bên trong quốc gia. Vị trí thứ bậc của từng nguồn cụ thể của pháp luật quốc tế trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam cần được quyết định trước bởi vị trí của cơ quan quyền lực nhà nước trong thứ bậc các cơ quan và (hoặc) bởi hình thức của văn bản mà bằng văn bản đó thể hiện sự đồng ý về tính bắt buộc của nguồn pháp luật quốc tế tương ứng đối với Việt Nam. Chẳng hạn, các điều ước quốc tế có ý nghĩa bắt buộc đối với Việt Nam được thể hiện dưới hình thức đạo luật có giá trị pháp lý cao hơn các đạo luật quốc gia; các văn bản luật có giá trị pháp lý cao hơn các văn bản quy phạm của các cơ quan hành pháp.

Các hiệp định bên trong quốc gia, thông thường, được ký kết theo một trật tự do các văn bản quy phạm pháp luật của đất nước đó quy định. Nếu như văn bản hiệp định không có tính chất quy phạm thì văn bản đó không được trái với văn bản quy phạm.

Trong điều kiện có sự phân công quyền lực thì các mối liên hệ giữa các văn bản quy phạm pháp luật sẽ đa dạng hơn, hệ thống các văn bản pháp luật sẽ trở nên phức tạp hơn. Ở đây có thể có những phương án tác động khác nhau của các tài liệu quy phạm và các tài liệu cá biệt. Chẳng hạn, Tòa án nhân dân

tối cao dựa trên quyết định của mình (văn bản hướng dẫn áp dụng pháp luật) có thể phong tỏa hiệu lực của luật (văn bản quy phạm) trái với Hiến pháp. Chủ tịch nước có thể không phê chuẩn (văn bản áp dụng pháp luật) đạo luật này hay đạo luật khác do Quốc hội thông qua, bằng cách đó làm cho nó không có hiệu lực pháp lý.

Việc hệ thống hóa các văn bản pháp luật có thể được tiến hành theo những cơ sở khác nhau. Dựa vào dấu hiệu loại, các văn bản pháp luật được phân thành: các văn bản quy phạm, các văn bản giải thích pháp luật, các văn bản áp dụng pháp luật. Dựa vào tính hệ thống các văn bản pháp luật được phân thành: hệ thống các văn bản pháp luật nói chung và hệ thống các văn bản pháp luật nói riêng. Việc phân loại nói trên sẽ tạo điều kiện cho việc hình thành các mối liên hệ mang tính hệ thống có đầy đủ giá trị và hiệu quả.

Việc hệ thống hóa theo “loại” các văn bản pháp luật khác nhau là hiện tượng không mới, và hiện nay ở nước ta, cho dù chưa phải là lý tưởng, tối ưu, nhưng đang được thực hiện tích cực. Các văn bản quy phạm pháp luật hiện nay đang được trật tự hóa với sự trợ giúp của các hình thức như tập hợp hóa, trật tự hóa, pháp điển hóa.

Tuy vậy, việc hệ thống hóa các văn bản pháp luật chung và việc hệ thống hóa các văn bản pháp luật theo loại là rất cấp thiết trong giai đoạn phát triển hiện nay ở nước ta. Việc hệ thống hóa đó cho phép tạo thành một tuyển tập nhằm mục đích tạo ra sự tiện lợi hơn trong việc nhận thức và áp dụng các văn bản pháp luật. Điều đó thể hiện ở chỗ: (i) tạo ra sự tiện lợi trong nhận thức và áp dụng các văn bản pháp luật theo chủ đề nhất định (các văn bản quy phạm); (ii) tạo ra sự tiện lợi trong thực tiễn

áp dụng các văn bản pháp luật (các văn bản áp dụng pháp luật); (iii) tạo ra sự tiện lợi trong thực tiễn giải thích các văn bản pháp luật (các văn bản giải thích pháp luật). Việc hệ thống hóa theo loại chung các văn bản - tài liệu pháp luật là cần thiết không chỉ đối với việc làm trật tự hóa chúng mà còn để đưa ra thông tin pháp luật tốt hơn cho các chủ thể, để nhận thức và áp dụng thống nhất và đúng đắn hơn các mệnh lệnh pháp luật.

Để tiến hành việc hệ thống hóa theo lĩnh vực chung có hiệu quả, điều có ý nghĩa cấp bách hiện nay là cần phải có hiểu biết về khoa học chuyên ngành - khoa học phân loại các văn bản pháp luật. Khoa học này nghiên cứu nhiều vấn đề, trong đó có việc phân loại các văn bản quy phạm pháp luật với tư cách là một bộ phận hợp thành của nó.

Chính sách pháp luật có thể được thể hiện cả trong các văn bản pháp luật mềm. Các văn bản pháp luật đó được thể hiện trong các hệ quan điểm, các thông điệp, các chiến lược, các chương trình, v.v. và thường nhận được “phiếu đi vào đời sống pháp luật” từ Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Các văn bản như vậy không có yếu tố mang tính mệnh lệnh và việc áp dụng chúng trước hết dựa trên uy tín của các chủ thể đưa ra các văn bản đó.

Một trong những điều kiện cần thiết bảo đảm tính hiệu lực của chính sách pháp luật Việt Nam là hình thành một không gian thông tin pháp luật thống nhất trong cả nước (chẳng hạn, thực thi yếu tố quan trọng nhất của nó là hệ thống phân loại các văn bản pháp luật với tư cách là một trật tự, chế độ bắt buộc). Việc thực thi hệ thống phân loại các văn bản pháp luật sẽ bảo đảm được mức độ thông tin lớn nhất cho các cơ quan nhà nước và các tổ chức xã hội nói chung cũng như cho từng công dân

nói riêng, tính được tiếp cận các văn bản pháp luật đối với tất cả những ai quan tâm. Trong giai đoạn hiện nay, sự hình thành và thiết lập không gian pháp luật như vậy là đặc biệt cần thiết để bảo đảm tính hài hòa, tính không có mâu thuẫn, tính hoàn thiện của các văn bản pháp luật được ban hành ở nước ta. Do đó, Quốc hội cần ban hành luật “về các loại văn bản pháp luật”.

Như vậy, trong giai đoạn phát triển hiện nay của hệ thống pháp luật Việt Nam, những vấn đề về trật tự hóa các văn bản pháp luật, sự hình thành các mối liên hệ chức năng - cấu trúc có giá trị đầy đủ giữa chúng có ý nghĩa lý luận và thực tiễn to lớn và ngày càng đòi hỏi phải có quyết định kịp thời của mình. Các hạn chế của pháp luật hiện nay (tính không bảo đảm các quy định, tình trạng có các xung đột pháp lý, các chỗ hổng...) là hậu quả của việc chưa giải quyết được những vấn đề đó. Rõ ràng là việc soạn thảo có cơ sở khoa học về những vấn đề đang nói ở đây sẽ giúp cho quá trình “bình phục” pháp luật và xây dựng chính sách pháp luật có hiệu quả ở nước ta.

## V. CÁC PHƯƠNG TIỆN RIÊNG CỦA CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT

Cùng với các phương tiện đã nêu ở trên (các công cụ và các hoạt động), chính sách pháp luật có cả các công cụ riêng của mình. Đây là các công cụ được dành sẵn để hoàn thiện và phát triển hệ thống pháp luật, bao gồm: hệ các quan điểm, các chương trình, kỹ thuật pháp lý, hệ thống theo dõi pháp luật, thẩm định pháp luật, hệ thống hóa các văn bản pháp luật, kế hoạch hóa, dự báo, thống nhất hóa, tiêu chuẩn hóa và chuyên môn hóa các văn bản quy phạm pháp luật, v.v..

Trong hệ thống các phương tiện đó, kỹ thuật pháp lý giữ vị trí đặc biệt, bởi vì, một mặt, kỹ thuật pháp lý cho phép xây dựng được một cách tỉ mỉ, sâu sắc chính sách pháp luật cần phải có, và mặt khác, cho phép thực hiện được chính sách đó.

*Kỹ thuật pháp lý là hệ thống các nguồn lực (các phương tiện, các phương thức, các phương pháp, các giải pháp, các quy tắc...) được sử dụng để soạn thảo và trật tự hóa các văn bản pháp luật (các văn bản quy phạm pháp luật, các văn bản áp dụng pháp luật, các văn bản giải thích pháp luật, các văn bản hiệp định và các văn bản pháp luật khác) nhằm mục đích bảo đảm sự hoàn thiện và nâng cao hiệu quả của chúng.*

Theo *Từ điển tiếng nước ngoài*, “các nguồn lực - đó là các phương tiện, các dự trữ, các khả năng, các nguồn của một cái gì đó”<sup>1</sup>. Định nghĩa nguồn lực được sử dụng trong lĩnh vực thông tin cũng hoàn toàn được áp dụng ở đây. Chẳng hạn, trong lĩnh vực thông tin nguồn lực được hiểu là yếu tố cấu thành hệ thống cần thiết của việc tổ chức hoạt động hợp lý cụ thể của con người mà trong tiến trình thực hiện hoạt động đó nguồn lực đầu vào được cải biến thành hình thức và chất lượng đầu ra đã định trước, phù hợp với các mục tiêu đã được xác định của hoạt động<sup>2</sup>.

Kỹ thuật pháp lý do có các nguồn lực to lớn, đa dạng, do vậy, cho phép sử dụng được các ưu điểm của hình thức pháp lý, diễn đạt một cách tinh tế, sâu sắc nhất ý chí của các chủ thể

---

1. *Từ điển tiếng nước ngoài*, Sđd, tr.432 (bản tiếng Nga).

2. Xem: *Các nguồn lực thông tin của sự phát triển Liên bang Nga: những vấn đề pháp luật*, Mátxcova, 2003, tr.26 (bản tiếng Nga).

pháp luật tương ứng, tiết kiệm được các công cụ pháp lý và năng lượng của con người. Nói cách khác, kỹ thuật pháp lý cho phép tiến hành một cách có hiệu quả công tác pháp lý, bởi vì, các kỹ năng đã được tích lũy trong tiến trình phát triển của xã hội loài người cần phải phục vụ cho các lợi ích chứ không cần phải được sáng chế và được tiếp thu một lần nữa, tạo ra các điều kiện để tiết kiệm năng lượng của con người trong lĩnh vực pháp lý<sup>1</sup>.

Kỹ thuật pháp lý được sử dụng để giải quyết các nhiệm vụ sau đây: (i) nâng cao chất lượng của các văn bản pháp luật; (ii) xây dựng được các điều kiện để hệ thống hóa và cân bằng các văn bản pháp luật. Ở một mức độ nhất định, kỹ thuật pháp lý có “nghĩa vụ” tiêu chuẩn hóa các văn bản pháp luật, làm cho chúng phù hợp với các đòi hỏi cao trong giai đoạn hiện nay.

Tiếp đến, vai trò của kỹ thuật pháp lý còn thể hiện ở chỗ, kỹ thuật pháp lý, với tư cách là phương tiện quan trọng nhất, là khách thể cơ bản của chính sách pháp luật, có các văn bản pháp luật, và đến lượt mình, các văn bản pháp luật cũng là phương tiện quan trọng nhất của chính sách pháp luật.

Từ đây cho thấy, chính sách pháp luật và kỹ thuật pháp lý về cơ bản là những hiện tượng có mối liên hệ lẫn nhau, những hiện tượng có nhiều cái chung. Chẳng hạn, *thứ nhất*, cả chính sách pháp luật lẫn kỹ thuật pháp lý đều là các hiện tượng mang tính hệ thống đặc biệt, *thứ hai*, cả chính sách pháp luật lẫn kỹ thuật pháp lý đều có cách tiếp cận khoa học của mình,

---

1. Xem: T.V. Kashanina: *Giáo trình Kỹ thuật pháp lý*, Mátxcova, 2007, tr.80 (bản tiếng Nga).

thứ ba, cả chính sách pháp luật lẫn kỹ thuật pháp lý đều hướng đến việc hoàn thiện pháp luật, đến việc nâng cao chất lượng của các văn bản pháp luật, và suy cho cùng, đến việc thiết lập trật tự pháp luật và củng cố pháp chế, bảo đảm đầy đủ hơn các quyền và tự do của cá nhân, sự phát triển của xã hội và nhà nước.

Ngoài ra, chính sách pháp luật và kỹ thuật pháp lý đều có sự tương tác chặt chẽ lẫn nhau.

Về mặt thực tế, một mặt, kỹ thuật pháp lý là phương tiện quan trọng nhất của chính sách pháp luật, phương tiện mà với sự trợ giúp của nó các phương tiện khác của chính sách pháp luật - các văn bản pháp luật đa dạng được hoàn thiện (các phương tiện pháp lý khác biệt một cách đặc biệt với các nguồn lực của kỹ thuật pháp lý). Bằng cách đó, kỹ thuật pháp lý có khả năng ảnh hưởng đến các kết quả của chính sách pháp luật, thể hiện với tư cách là “người trung gian đặc thù” giữa các mục tiêu và kết quả của chính sách pháp luật.

Mặt khác, chính sách pháp luật cũng có thể ảnh hưởng đến kỹ thuật pháp lý, có khả năng điều chỉnh, tổ chức, tối ưu hóa nó. Chính sách pháp luật tạo ra tâm trạng sử dụng nhất quán và đúng đắn nhất kỹ thuật pháp lý, quyết định thuật giải nào đó của việc áp dụng nó.

Do đó, cần ứng xử với kỹ thuật pháp lý như với công cụ quan trọng nhất của việc hoàn thiện toàn bộ pháp luật. Chính với sự trợ giúp đa dạng của kỹ thuật pháp lý mà có thể phản ánh trong sự phát triển của pháp luật các sắc thái, các phương diện, các giới hạn này hoặc các sắc thái, các phương diện, các giới hạn khác của điều chỉnh pháp luật, thể hiện

nghệ thuật của chính sách pháp luật nhằm mục đích làm cho pháp luật tương thích lớn nhất với các lý tưởng mà nghệ thuật đó hướng đến.

Nếu như chính sách (chiến lược) pháp luật có nhiệm vụ hình thành nên các mục tiêu cuối cùng của điều chỉnh pháp luật và các phương thức chung để đạt được các mục tiêu đó, thì kỹ thuật pháp lý có nhiệm vụ thực hiện việc lựa chọn và sử dụng các phương tiện pháp lý để đạt được chúng. Nhưng để hoàn thiện nội dung của các văn bản pháp luật và pháp luật nói chung, chính sách pháp luật và kỹ thuật pháp lý phải “đáp ứng” đồng thời, nhưng ở các trình độ khác nhau: chính sách pháp luật giải quyết những vấn đề mang tính nguyên tắc ở trình độ vĩ mô, còn kỹ thuật pháp lý lựa chọn các phương tiện để giải quyết các nhiệm vụ cụ thể ở trình độ vi mô.

Kỹ thuật pháp lý được thể hiện trong chính sách làm luật và xây dựng luật với tư cách là các đòi hỏi phải có và là cái cần thiết. Các văn bản quy phạm pháp luật dài hạn mang tính chiến lược - các đạo luật cần phải được xây dựng trong phạm vi của chính sách làm luật và xây dựng luật. Từ đây cho thấy, kỹ thuật làm luật - một loại kỹ thuật pháp lý được hình thành, soạn thảo, được thể hiện bằng thuật ngữ mang tính truyền thống chung: “kỹ thuật làm luật”. Các loại kỹ thuật pháp lý khác ít được phát triển hơn và không có sự thể hiện bằng thuật ngữ rõ ràng hơn so với thuật ngữ kỹ thuật làm luật.

Kỹ thuật pháp lý đóng vai trò, vị trí đặc biệt quan trọng trong chính sách pháp luật và xây dựng pháp luật, do vậy, nếu như coi thường các nguồn lực của nó có thể làm cho xã hội phải trả giá rất đắt. Bởi vậy, để sử dụng có hiệu quả và có cơ sở

khoa học hơn loại kỹ thuật pháp lý này, thiết nghĩ rằng, cần thành lập một cơ cấu tổ chức trong Quốc hội về các vấn đề của chính sách pháp luật.

Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về việc xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật cho thấy rằng, ở một số nước những vấn đề về chính sách pháp luật giành được sự quan tâm rất lớn. Chẳng hạn, ở Ucraina đã thành lập Ủy ban về những vấn đề của chính sách pháp luật. Ủy ban đó gồm năm tiểu ban, có các nhiệm vụ soạn thảo các dự án luật, điều phối, tổng kết thực tiễn công tác của Tòa án Hiến pháp Ucraina và các nhiệm vụ khác. Ở Cadăcxtan cũng có Ủy ban tương tự.

Vì vậy, trong thời gian tới trong cơ cấu của Quốc hội nước ta nên thành lập Ủy ban về các vấn đề của chính sách pháp luật.

Đồng thời, cũng không được lý tưởng hóa kỹ thuật pháp lý với tư cách là phương tiện bao giờ cũng được sử dụng để soạn thảo “đúng đắn” và áp dụng “đúng đắn” các quy phạm pháp luật. Trong hiện thực, kỹ thuật pháp lý không chỉ phản ánh kinh nghiệm pháp luật tích cực mà còn đòi hỏi phản ánh cả kinh nghiệm pháp luật tiêu cực - cuộc đấu tranh vì lợi ích, cũng như trình độ chuyên nghiệp và đạo đức của các nhà luật học cụ thể. Điều có ý nghĩa quan trọng là cần khẳng định rằng, kỹ thuật pháp lý với tư cách là phương diện đã được hình thức hóa của hiện thực pháp luật bao giờ cũng là trung lập đối với đạo đức. Từ đây cho thấy, có thể sử dụng kỹ thuật pháp lý cả từ quan điểm của tính đạo đức, lẫn từ quan điểm của tính vô đạo đức. Chẳng hạn, có thể lấy thói hạch sách pháp lý làm ví dụ.

Những thách thức của thời đại đòi hỏi phải có các cách tiếp cận mới đến việc sử dụng các nguồn lực của kỹ thuật pháp lý.

Chẳng hạn, các quá trình toàn cầu hóa và khu vực hóa, việc tiếp tục phân hóa và thống nhất hóa các văn bản quy phạm pháp luật của nước ta, mối tương quan của các thuộc tính động và các thuộc tính tĩnh của các văn bản pháp luật, v.v. được thể hiện rõ ở việc áp dụng kỹ thuật pháp lý.

Các đặc điểm của các quy tắc của kỹ thuật pháp lý ở mức độ các chủ thể trung ương được biểu hiện ở các yếu tố của nó gắn liền với đặc trưng của xây dựng pháp luật ở địa phương. Ở cấp địa phương, trong một số trường hợp này sinh những vấn đề về kỹ thuật pháp lý mà ở cấp trung ương không có (hoặc chúng có tính chất khác). Ví dụ: những người xây dựng pháp luật ở cấp địa phương cần phải giải quyết vấn đề: trong những trường hợp như thế nào và ở khối lượng như thế nào có thể, hợp lý hoặc cần thiết phải tiếp nhận lại các quy định của các đạo luật và của các văn bản quy phạm pháp luật khác của trung ương để thể hiện trong các văn bản pháp luật do địa phương ban hành. Điều đó có ý nghĩa quan trọng, bởi vì, trong giai đoạn hiện nay thực tiễn trùng lặp các văn bản quy phạm pháp luật ở cấp trung ương trong các văn bản quy phạm pháp luật ở địa phương đã vượt ra khỏi các giới hạn hợp lý và đã trở thành “tai họa”. Đặc trưng của kỹ thuật pháp lý ở cấp địa phương thể hiện ở chỗ các văn bản quy phạm pháp luật ở cấp địa phương phần lớn cụ thể hóa các văn bản quy phạm pháp luật của cấp trung ương, v.v..

Do đó, trình độ của kỹ thuật pháp lý thể hiện với tư cách là chỉ số đặc thù không chỉ của chất lượng văn hóa pháp luật của xã hội, mà còn của trình độ phát triển của chính sách pháp luật. Và ngược lại, mức độ chín muồi và hiệu quả của chính sách

pháp luật bảo đảm cho sự tiến bộ tương ứng của các nguồn lực của kỹ thuật pháp lý.

Trong hệ thống các phương tiện riêng của chính sách pháp luật, *giám sát (theo dõi) pháp luật* ngày càng đóng vai trò rất quan trọng. Giám sát pháp luật được hiểu là hệ thống theo dõi thông tin để đưa ra khả năng phân tích và đánh giá: (i) Các kết quả của hoạt động xây dựng pháp luật, trước hết của hoạt động xây dựng luật (quá trình xây dựng pháp luật); (ii) Chất lượng của các văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan xây dựng pháp luật này hay cơ quan xây dựng pháp luật khác ban hành theo thẩm quyền do luật định; (iii) Hiệu quả của hiệu lực thực tế, của việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật đó (quá trình áp dụng pháp luật).

Các mục tiêu cơ bản của giám sát pháp luật là: (i) Đánh giá hiệu quả hoạt động của hệ thống pháp luật; (ii) Hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành; (iii) Xây dựng hệ thống mối liên hệ ngược lại mang tính thường xuyên giữa chủ thể của hoạt động xây dựng pháp luật và người áp dụng pháp luật; (iv) Chuẩn bị các kiến nghị hoàn thiện các văn bản pháp luật<sup>1</sup>.

Giám sát pháp luật có các nhiệm vụ sau đây:

(i) Cung cấp cho chủ thể xây dựng pháp luật thông tin khách quan về các xu hướng và các nhu cầu điều chỉnh pháp luật các quan hệ xã hội nhất định;

(ii) Chính sửa (sửa đổi, bổ sung) hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật nước ta; làm sáng tỏ “những nút thắt”, những

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Các phương tiện của chính sách pháp luật*, Tlđd, tr.14.

mẫu thuẫn, những xung đột, những trùng lặp, những chỗ hổng trong điều chỉnh pháp luật, trong xác định hiệu quả hoạt động của các quy phạm pháp luật với mục tiêu hoàn thiện và hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật;

(iii) Làm sáng tỏ các xu hướng phát triển của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật Việt Nam; tổng kết và phân tích kinh nghiệm nước ngoài về sự phát triển nền tảng quy phạm pháp luật để soạn thảo tiếp theo các kiến nghị về việc sử dụng kinh nghiệm đó trong xây dựng pháp luật ở nước ta;

(iv) Quản lý hoạt động xây dựng luật và hoạt động xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật khác ở trung ương và địa phương; làm sáng tỏ những mẫu thuẫn giữa các văn bản quy phạm pháp luật ở trung ương và địa phương, soạn thảo các kiến nghị về việc làm cho các văn bản đó phù hợp với Hiến pháp Việt Nam và phù hợp với nhau;

(v) Tổng kết kinh nghiệm tiến bộ của các văn bản quy phạm pháp luật ở cấp địa phương với mục tiêu sử dụng nó trong quá trình xây dựng pháp luật ở cấp trung ương; phổ biến đối với các địa phương khác;

(vi) Phân biệt hiệu quả của đạo luật và của thực tiễn áp dụng nó trong các quá trình tổ chức phối hợp, tác động lẫn nhau giữa các phạm vi quyền lực nhà nước với nhau theo chiều ngang và theo chiều dọc, với các tổ chức và cá nhân trong lĩnh vực kinh tế - xã hội, văn hóa, với công dân;

(vii) Xác định mức độ về tính được điều chỉnh của các đối tượng thuộc phạm vi quyền hạn đã được Hiến pháp quy định, hình thành các định hướng trong tương lai của hoạt động xây dựng pháp luật;

(viii) Xây dựng các điều kiện để nâng cao tính công khai của tất cả các cấp độ quyền lực; tăng cường mức độ tham gia của các thiết chế xã hội vào việc xây dựng và thực hiện các quyết định pháp luật công của Nhà nước<sup>1</sup>.

Về mặt hiện thực, giám sát pháp luật, ngay chỉ khi xuất phát từ các nhiệm vụ nói trên, ngày càng trở thành một phương tiện nổi bật của chính sách pháp luật. Do vậy, không phải ngẫu nhiên mà trong thời gian gần đây những vấn đề về giám sát pháp luật giành được sự quan tâm đặc biệt trong tất cả các phạm vi quyền lực và ở tất cả các cấp độ của nó.

Tuy vậy, giám sát pháp luật - đó chỉ là một bộ phận của quá trình gắn liền với việc tối ưu hóa hệ thống pháp luật, với việc làm tích cực hóa các phương tiện của chính sách pháp luật. Theo dõi dư luận xã hội về các vấn đề của pháp luật và của áp dụng pháp luật cần phải được tiến hành và thâm nhập vào quá trình đó một cách lôgic. Trong tổng thể, theo dõi dư luận xã hội cùng với giám sát pháp luật có thể tạo thành một phạm trù mới: giám sát pháp luật - xã hội.

Phương tiện khác của chính sách pháp luật - *thẩm định pháp luật*. Phương tiện này gắn liền chặt chẽ với phương tiện giám sát pháp luật và ngược lại. Bởi vì, phương tiện giám sát pháp luật không thể được tiến hành một cách có đầy đủ giá trị nếu thiếu sự tham gia của phương tiện - thẩm định pháp luật. Thẩm định - đó là sự phân tích sâu sắc khách thể nhất định được tiến hành dựa vào việc sử dụng những hiểu biết nghề nghiệp nhất định và kinh nghiệm của chuyên gia mà kết quả của sự

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Các phương tiện của chính sách pháp luật*, Tlđd, tr.14-15.

phân tích đó là kết luận được trình bày theo trật tự thủ tục tương ứng dưới dạng tài liệu chính thức theo hình thức được quy định với mục đích bảo đảm cho việc thông qua quyết định tương ứng về vấn đề đang được nghiên cứu.

Do sự phát triển nhanh chóng của các văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta hiện nay nên đang xuất hiện nhu cầu rất lớn trong việc thẩm định các văn bản quy phạm pháp luật. Thẩm định các văn bản quy phạm pháp luật, do vậy, đóng góp quan trọng vào việc xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay.

Chẳng hạn, điều có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc xây dựng chính sách pháp luật có hiệu quả là cần tiến hành thẩm định pháp luật một cách tích cực hơn ở chính giai đoạn soạn thảo các dự án luật, đặc biệt các dự án luật có ý nghĩa quan trọng nhất. Từ đây cho thấy, thẩm định pháp luật ở mức độ lớn nhất là việc đánh giá dự án luật từ góc nhìn quan điểm về sự phù hợp của các luận điểm của dự án luật với các quy phạm của Hiến pháp Việt Nam; mối liên hệ của dự án luật với hệ thống chung các văn bản quy phạm pháp luật; sự tương quan của dự án luật với các văn bản pháp luật quốc tế mà Việt Nam tham gia hoặc công nhận; tính lập luận của phương án dự án luật được lựa chọn; việc bảo đảm các nguồn lực cho dự án luật, các biện pháp trách nhiệm; việc tuân thủ các quy tắc của kỹ thuật pháp lý; sự phù hợp của các luận điểm của dự án luật với các thành tựu khoa học và thực tiễn pháp lý trong nước và ngoài nước.

Cần phải khẳng định rằng, việc áp dụng chế định thẩm định pháp luật trong hoạt động lập pháp là phương tiện quan trọng

để hoàn thiện hoạt động xây dựng luật ở nước ta. Phương tiện này góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả của các đạo luật được thông qua, pháp luật nước ta đã quy định rõ về việc thẩm định pháp luật.

Thẩm định pháp luật được tiến hành theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII, kỳ họp thứ 9 thông qua ngày 22/6/2015; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật được Quốc hội khóa XIV, kỳ họp thứ 9 thông qua ngày 18/6/2020; Nghị định số 96/2017/NĐ-CP của Chính phủ ngày 16/8/2017 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tư pháp.

Các văn bản nói trên cho phép tiến hành chính sách pháp luật có hiệu quả hơn, đưa ra các đòn bẩy cần thiết cho các cơ quan nhà nước tương ứng để tiến hành thẩm định pháp luật đối với các văn bản quy phạm pháp luật khác nhau.

Do đó, thẩm định pháp luật thể hiện với tư cách là một phương tiện có ý nghĩa để chỉnh sửa chính sách xây dựng pháp luật, là công cụ quan trọng nhất để thông qua các văn bản quy phạm pháp luật có văn hóa pháp lý, có hiệu quả.

Tuy nhiên, cùng với thẩm định pháp luật do các cơ quan nhà nước tiến hành, thẩm định pháp luật còn do các cơ quan nghiên cứu, các tổ chức xã hội thực hiện. Bằng việc tiến hành thẩm định pháp luật, các cơ quan nghiên cứu, các tổ chức xã hội tham gia vào việc hình thành và thực hiện chính sách pháp luật. Do vậy, ở đây có thể nói về thẩm định pháp luật do các cơ quan, tổ chức đó thực hiện là thẩm định xã hội với tư cách là

một trong những yếu tố cơ bản trong cơ chế hình thành và thực hiện chính sách pháp luật ở nước ta. Thẩm định pháp luật đó hướng đến việc nghiên cứu các dự án văn bản quy phạm pháp luật với mục đích hình thành nên dự luận xã hội và trên cơ sở đó bảo vệ lợi ích của công dân khi chính sách pháp luật được thực hiện.

Với mục đích hoàn thiện chế định thẩm định pháp luật với tư cách là một phương tiện của chính sách pháp luật, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 đã quy định cụ thể về chế định đó với tư cách là một giai đoạn bắt buộc của xây dựng pháp luật. Cụ thể: Điều 39 quy định về thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ trình; Điều 58 quy định về thẩm định dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do Chính phủ trình; Điều 88 quy định về thẩm định đề nghị xây dựng nghị định; Điều 92 quy định về thẩm định dự thảo nghị định; Điều 98 quy định về thẩm định dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; Điều 102 quy định về thẩm định dự thảo thông tư; Điều 115 quy định về thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình; Điều 121 quy định về thẩm định dự thảo nghị quyết do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình; Điều 130 quy định về thẩm định dự thảo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Điều 134 quy định về thẩm định dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện; Điều 139 quy định về thẩm định dự thảo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện.

Đồng thời, cũng cần lưu ý rằng, vấn đề về thẩm định pháp luật chưa được quan tâm nghiên cứu thỏa đáng trong sách báo

nước ta, đặc biệt chưa xây dựng được hệ quan điểm rõ ràng về thẩm định pháp luật và vị trí của nó trong chính sách pháp luật Việt Nam ở giai đoạn phát triển hiện nay.

Như vậy, kỹ thuật pháp lý, giám sát pháp luật và thẩm định pháp luật giữ vị trí rất quan trọng trong hệ thống các phương tiện riêng của chính sách pháp luật; các phương tiện đó tạo điều kiện cho việc xây dựng đúng đắn và có giá trị đầy đủ hơn chính sách pháp luật và tiếp theo là việc thực hiện có hiệu quả chính sách pháp luật trong đời sống pháp luật của xã hội.

*Phần thứ ba*

---

## **CÁC HÌNH THỨC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT**



## CHƯƠNG IX

# HỌC THUYẾT PHÁP LUẬT

### I. KHÁI QUÁT VỀ THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT VÀ CÁC HÌNH THỨC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT

Chính sách pháp luật trở thành chính sách pháp luật “sống” chỉ khi chính sách đó được thể hiện trong hiện thực, được thực hiện, được hiện thực hóa trong các hoạt động có ý thức, có ý chí của mọi người.

Thực hiện chính sách pháp luật là gì và nó được thể hiện thông qua những hình thức như thế nào? Sách báo về chính sách công và sách báo về chính sách pháp luật ở nước ta mới chỉ nêu vấn đề thực hiện chính sách công và thực hiện chính sách pháp luật mà chưa đưa ra quan niệm về nó. Hơn thế nữa, việc thực hiện chính sách công nói chung, thực hiện chính sách pháp luật nói riêng mới chỉ được nhận thức ở nghĩa hẹp. Đây là vấn đề cần được khoa học chính sách công nói chung và khoa học chính sách pháp luật nói riêng quan tâm nghiên cứu.

Vì vậy, cần phải tiếp cận thực hiện chính sách pháp luật cả với tư cách *một quá trình*, lẫn với tư cách là *kết quả cuối cùng* của quá trình đó.

Với tư cách là *một quá trình*, thực hiện chính sách pháp luật có thể được hiểu là quá trình nhất định, được quy định chặt chẽ

của việc hình thành chính sách, thực thi các quy định của chính sách pháp luật, của việc thể hiện các quy định đó trong hành vi của mọi người. Quá trình đó được bắt đầu, được khởi động từ khi xuất hiện nhu cầu điều chỉnh pháp luật, nhu cầu cần phải có chính sách pháp luật, tiếp đến nhu cầu đó được các chủ thể nhận thức. Theo quá trình đó, thực hiện chính sách pháp luật được thể hiện với tư cách là hoạt động, hành vi mà ở đó các quy định của chính sách pháp luật (hành vi hợp pháp), hoạt động thực tiễn của mọi người trong việc thực thi các quyền và nghĩa vụ pháp lý được thể hiện. Nói cách khác, thực hiện chính sách pháp luật được xem xét cả với tư cách là sự thể hiện trong hành động của mọi người các đòi hỏi được thể hiện dưới dạng chung nhất trong các quy phạm của chính sách pháp luật, lẫn với tư cách là sự thể hiện cụ thể của quá trình điều chỉnh chính sách pháp luật.

Với tư cách là *kết quả cuối cùng* của một quá trình, thực hiện chính sách pháp luật được hiểu là việc đạt được sự phù hợp đầy đủ giữa các đòi hỏi của chính sách pháp luật về việc thực hiện những hành vi của mọi người. Theo đó, thực hiện chính sách pháp luật được thể hiện với tư cách là hoạt động, hành vi mà ở đó các quy định của chính sách pháp luật (hành vi hợp pháp), hoạt động thực tiễn của mọi người trong việc thực thi các quyền và nghĩa vụ pháp lý được thể hiện. Nói cách khác, thực hiện chính sách pháp luật được xem xét cả với tư cách là sự thể hiện trong hành động của mọi người các đòi hỏi được thể hiện dưới dạng chung nhất trong các quy phạm của chính sách pháp luật, lẫn với tư cách là sự thể hiện cụ thể của quá trình điều chỉnh chính sách pháp luật.

Như vậy, với tư cách là *kết quả cuối cùng* của một quá trình, thực hiện chính sách pháp luật được hiểu là việc đạt được sự phù hợp đầy đủ giữa các đòi hỏi của chính sách pháp luật về việc thực hiện những hành vi nhất định và tổng thể các hoạt động chính sách đã được thực hiện kế tiếp nhau trên thực tế.

Chính sách pháp luật “đi ra” và “đi vào” đòi sống xã hội, đòi sống pháp luật với sự hỗ trợ của các hình thức khác nhau, và do vậy, có thể gọi đó là các hình thức thực hiện chính sách pháp luật. Các hình thức thực hiện chính sách pháp luật là các phương thức hình thành và đưa chính sách pháp luật vào đời sống pháp luật. Mỗi hình thức là một loại hoạt động có kết quả nhất định trong cấu thành của chính sách pháp luật. Có thể có nhiều cách phân loại khác nhau các hình thức thực hiện chính sách pháp luật. Nhưng cách phân loại phổ biến và có ý nghĩa thực tiễn lớn nhất là cách phân loại dựa vào tính chất của các hoạt động chính sách của các chủ thể của chính sách pháp luật.

Theo tiêu chuẩn này, chính sách pháp luật Việt Nam được thực hiện bằng hoặc thông qua các hình thức cơ bản sau đây:

- Hình thức học thuyết pháp luật;
- Hình thức xây dựng pháp luật;
- Hình thức áp dụng pháp luật;
- Hình thức giải thích pháp luật;
- Hình thức giáo dục và đào tạo pháp luật.

## II. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM CỦA HỌC THUYẾT PHÁP LUẬT

*Học thuyết pháp luật chủ yếu được thể hiện trong các dự án văn bản quy phạm pháp luật, trong các quan niệm, quan điểm, trong các*

*tài liệu học thuyết, trong thẩm định khoa học, trong tầm nhìn thấy trước sự phát triển của các tình huống pháp lý...<sup>1</sup>.*

Học thuyết là sản phẩm của khoa học, là sản phẩm trí tuệ, do vậy, cần phải đánh giá đúng vai trò của khoa học trong xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật. Xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách pháp luật đòi hỏi phải có sự hiểu biết sâu sắc các quy luật của sự phát triển xã hội, về các khả năng và cách thức dự báo sự phát triển đó, về các mối liên hệ và sự tác động lẫn nhau của pháp luật với các quá trình, hiện tượng hiện thực của đời sống xã hội, với quá trình đổi mới, quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, quá trình hợp tác và hội nhập quốc tế của nước ta và với các hệ thống điều chỉnh quy phạm khác. Việc nhận thức các quy luật, các mối liên hệ và sự tác động lẫn nhau đó đòi hỏi phải có sự hợp tác, liên kết rộng rãi, chặt chẽ của khoa học pháp lý với các khoa học xã hội khác và các khoa học tự nhiên và công nghệ. Ở đây, chính khi dựa vào việc phân tích khách quan, khoa học pháp lý mới có thể xác định được mức độ sử dụng các số liệu, dữ liệu của các ngành khoa học khác để giải quyết những vấn đề liên quan đến chính sách pháp luật, đến hoàn thiện hệ thống pháp luật, đến các hình thức khác của thực hiện chính sách pháp luật.

Khoa học pháp lý và các khoa học xã hội khác nghiên cứu các quy luật chung của sự phát triển xã hội, các quy luật tác động chung của pháp luật đối với sự phát triển các quan hệ xã hội, các quy luật về sự tương quan của pháp luật với các quan

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Học thuyết pháp luật - hình thức thực hiện chính sách pháp luật*, Tlđd, tr.9-15.

hệ xã hội do pháp luật điều chỉnh, các quy luật phát triển của chính pháp luật, nghiên cứu, tổng kết thực tiễn<sup>1</sup>. Những hiểu biết đó có ý nghĩa mang tính nền tảng đối với việc xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách pháp luật.

Khoa học pháp lý là định hướng tiên phong, quan trọng nhất, là hình thức đầu tiên của thực hiện chính sách pháp luật, bởi vì, chính khoa học pháp lý soạn thảo ra hệ tư tưởng pháp luật với tư cách một chế định xã hội, các mục tiêu, các chức năng, các nguyên tắc, tinh thần và tư tưởng của pháp luật, hình thành nên các ngành luật, các chế định pháp luật, các quy phạm pháp luật mới, các cấu trúc, các khái niệm, các công cụ pháp lý mới, dự báo sự tiến triển của các kỹ thuật pháp lý và của đời sống pháp luật. Các quan điểm và các quan niệm thế giới quan pháp lý có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với việc hình thành mô hình điều chỉnh pháp luật, đối với việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, đối với việc hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật, đối với việc làm tối ưu hóa phương pháp luận giải thích các quy phạm pháp luật, đối với quá trình tổ chức thực hiện pháp luật, đối với giáo dục và đào tạo pháp luật, đối với pháp luật nói chung.

Hình thức học thuyết, theo bản chất, là *hình thức đầu tiên* của thực hiện chính sách pháp luật, bởi vì, các tư tưởng xây dựng chính sách pháp luật, thông thường, được bắt đầu từ trình độ học thuyết (từ các công trình của các nhà khoa học), tiếp đến các tư tưởng đó “roi vào” các trình độ xây dựng pháp luật, áp dụng pháp luật, giải thích pháp luật hoặc trình độ

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Vai trò của khoa học pháp lý đối với xây dựng pháp luật*, Tạp chí *Nghiên cứu Lập pháp*, số 1/2003, tr.76-82.

giáo dục và đào tạo pháp luật. Trong điều kiện hiện nay, khi mà xã hội ngày càng trở nên phức tạp hơn, thì về nguyên tắc, điều đó cần phải diễn ra, cần phải có như vậy. Do đó, trong chính sách pháp luật, khi dựa vào tầm nhìn đã đoán định được trước các sự kiện này hay các sự kiện khác, cấu phần học thuyết cần phải đi trước các hình thức khác của thực hiện chính sách pháp luật. Bởi vậy, cần khẳng định rằng, “trong thời đại ngày nay, nếu thiếu khoa học thì không thể bảo đảm được chất lượng của các quyết định của các cơ quan nhà nước - chất lượng bảo đảm cho dân cư các tiêu chuẩn của cuộc sống”<sup>1</sup>. “Học thuyết khoa học của chính sách pháp luật đòi hỏi phải có những hiểu biết sâu sắc về các khả năng và sức mạnh của pháp luật, về tiềm năng của nó, nói cách khác, cần phải có những hiểu biết sâu sắc rằng, có thể và có thể cho phép làm được điều gì với sự hỗ trợ của pháp luật, và không nên làm, không có thể hoặc không hợp lý làm cái gì với sự hỗ trợ của pháp luật”<sup>2</sup>.

Những luận điểm (cơ sở) khoa học của chính sách pháp luật do các chủ thể nhất định (các cơ quan, tổ chức, cá nhân) xây dựng nên. Đó là: (i) Các nhà khoa học (các nhà luật học, các nhà chính sách học, các nhà chính trị học, các nhà xã hội học, các nhà kinh tế học, các nhà quản lý, các nhà tâm lý học, v.v.) và các tổ chức khoa học tương ứng của họ; (ii) Các cơ quan, tổ chức nghiên cứu khoa học độc lập; (iii) Các cơ quan nghiên cứu

1. V.V. Lapaeva: *Chính sách Liên bang Nga trong lĩnh vực khoa học và công nghệ: những vấn đề bảo đảm pháp luật*, *Pháp luật và Kinh tế*, số 2/2004, tr.25-36 (bản tiếng Nga).

2. S.S. Alekseev: *Giáo trình những luận điểm cơ bản của chính sách pháp luật ở Nga*, Mátxcova, 1995, tr.62 (bản tiếng Nga).

khoa học trong hệ thống các cơ quan nhà nước thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Thuật giải của việc xây dựng những luận điểm khoa học của chính sách pháp luật bao gồm các tiêu chuẩn nhất định, theo đó, các yếu tố cần thiết của chính sách pháp luật có thể được hệ thống hóa. Trong số các yếu tố đó cần phân tích các yếu tố sau đây:

- (i) Lĩnh vực xã hội của việc áp dụng các hiểu biết khoa học liên quan đến hiệu quả của hệ thống pháp luật (lĩnh vực kinh tế, chính trị, xã hội, văn hóa, môi trường, khoa học và công nghệ, giáo dục và đào tạo, y tế, dân tộc, tôn giáo, dân số, thông tin, giao thông, v.v.);
- (ii) Tính chất của tình huống vấn đề trong lĩnh vực chính sách pháp luật đòi hỏi phải có quyết định của cơ quan có thẩm quyền (khắc phục các hậu quả do hệ thống pháp luật không có hiệu quả mang lại; giải quyết công việc hàng ngày của thực tiễn xây dựng pháp luật và áp dụng pháp luật; dự báo những biến đổi trong các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội có khả năng tác động cơ bản đến hệ thống pháp luật; kế hoạch hóa việc ban hành các quyết định pháp luật nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật, v.v.);
- (iii) Các giai đoạn thực hiện chính sách pháp luật: các cơ sở khoa học của xây dựng pháp luật; các cơ sở khoa học bảo đảm tổ chức thực hiện có hiệu quả các phương tiện pháp luật; các cơ sở khoa học của việc xác định các điều kiện để xã hội hóa pháp luật có hiệu quả của cả các quyết định mang tính chất pháp luật - xã hội hóa đối tượng đã được thông qua, lẵn của những người tham gia các quan hệ xã hội - xã hội hóa chủ thể;
- (iv) Độ dài và các thời hạn thực hiện chính sách pháp luật (các cơ sở khoa học của việc thông qua các quyết định mang

tính nghiệp vụ; các cơ sở khoa học của việc thông qua các quyết định mang tính chất chiến lược)<sup>1)</sup>.

Hơn nữa, trong tương lai cần phải thường xuyên nâng cao trình độ khoa học của điều chỉnh pháp luật, bởi vì, chính sách pháp luật có hiệu quả không thể thiếu cơ sở, nền tảng khoa học vững chắc, thiếu lý luận chính trị - pháp lý có giá trị đầy đủ. Cơ sở, nền tảng khoa học và lý luận đó làm sáng tỏ một cách có hệ thống và nhất quán những phương diện vấn đề quan trọng nhất của hoạt động xây dựng pháp luật, hoạt động áp dụng pháp luật, hoạt động giải thích pháp luật, hoạt động giáo dục và đào tạo pháp luật ở Việt Nam và của việc tổ chức tối ưu đời sống pháp luật của xã hội Việt Nam. Từ đây cho thấy rằng, sự phát triển của khoa học pháp lý là tiền đề, điều kiện quan trọng nhất của sự hình thành chính sách pháp luật với tư cách là một hệ thống chính thể.

Tính được lập luận khoa học là phẩm chất cần thiết, quan trọng nhất của chính sách pháp luật có hiệu quả. Nếu hoạt động xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật mới không được luận chứng về mặt khoa học, thì các chủ thể của đời sống pháp luật sẽ tiến hành công việc chỉ với sự kết hợp ngẫu nhiên, mang tính kinh nghiệm các biện pháp trong lĩnh vực xây dựng pháp luật, áp dụng pháp luật, v.v. không được liên kết vào trong một hệ thống, và do đó, ít có khả năng đem đến những kết quả tích cực. Chính sách pháp luật, khi sử dụng phần lớn các kết luận mang tính mục đích luận, cần phải chứng minh một cách rõ ràng và thuyết phục rằng, hình thức tác động này

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Học thuyết pháp luật - hình thức thực hiện chính sách pháp luật*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 6/2006, tr.10-11.

hay hình thức tác động khác của pháp luật sẽ trở nên chính xác hơn để đạt được mục tiêu xã hội nhất định, hoặc là, phương tiện pháp luật đang được sử dụng sẽ dẫn đến những hậu quả không mong muốn. Thiếu cầu phần khoa học của chính sách pháp luật thì không thể tiến hành được phân tích như vậy.

### III. MỤC TIÊU VÀ NHIỆM VỤ CỦA HỌC THUYẾT PHÁP LUẬT

Nghiên cứu cho thấy, chính sách pháp luật nước ta chưa được xây dựng và thực hiện dựa trên một học thuyết pháp luật phát triển đầy đủ. Học thuyết pháp luật (có thể nói như vậy) ở nước ta đang được hình thành và phát triển rất mâu thuẫn. Những biến đổi xã hội diễn ra cả theo chiều rộng lẫn theo chiều sâu trong sự nghiệp đổi mới ở nước ta, sự tiếp nhận tư duy pháp lý, kinh nghiệm pháp luật từ các nước trong quá trình hợp tác và hội nhập quốc tế đã và đang đặt ra nhiều vấn đề cho khoa học pháp lý Việt Nam. Sự chuyển động của khoa học pháp lý nước ta cũng đang diễn ra theo các chiều hướng khác nhau. Đồng thời, hiện nay, khoa học pháp lý Việt Nam có trách nhiệm, nghĩa vụ to lớn đối với xã hội và phát triển xã hội.

Thực tiễn cho thấy, một mặt, khoa học pháp lý Việt Nam chưa được chuẩn bị đầy đủ cho những biến đổi đang diễn ra toàn diện và sâu sắc trong xã hội Việt Nam. Tiếc rằng, sự phát triển mạnh mẽ của pháp luật Việt Nam chưa gắn liền chính với sự phát triển mạnh mẽ như vậy của học thuyết pháp luật. Khoa học pháp lý dường như tụt hậu một cách cơ bản so với các nhu cầu của chính sách pháp luật và đời sống pháp luật. Các nhu cầu đó phần lớn được giải quyết bằng cách mò mẫm,

bằng phương pháp thử nghiệm và sai lầm. Có thể lấy việc xây dựng các dự án luật sau đây làm ví dụ: Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014, Bộ luật Hình sự năm 2015, Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015. Từ đây cho thấy rằng, các “vay mượn” một cách cơ học, vội vàng các chế định, các cấu trúc và các phương tiện pháp luật này hay các chế định, các cấu trúc và các phương tiện pháp luật khác của pháp luật nước ngoài phần lớn được sử dụng không xuất phát từ “học thuyết pháp luật tốt” và từ thực tiễn pháp luật Việt Nam. Và cũng từ đây cho thấy rõ sự dao động của những người xây dựng pháp luật trong quá trình soạn thảo và thông qua các văn bản quy phạm pháp luật và để xảy ra những sai lầm trong xây dựng pháp luật. Có nhiều nguyên nhân của điều đó, nhưng trước hết cần phải nói đến đó là những người tham gia xây dựng pháp luật chưa có đầy đủ những hiểu biết về những định hướng phát triển pháp luật cần thiết và được kiểm chứng, chưa có hệ tư tưởng pháp luật tiến bộ được xây dựng dựa trên các giá trị được văn minh hóa chung toàn cầu và các đặc điểm của đời sống pháp luật Việt Nam.

Nhưng, mặt khác, vấn đề là ở chỗ, “người có lỗi” trước hết đối với tất cả những gì đã diễn ra, có lẽ, là nhà nước, bởi vì, nhà nước thực hiện việc cung cấp tài chính cho khoa học theo nguyên tắc “còn lại”, chưa thực sự coi trọng khoa học trong hoạt động thực tiễn của mình. Nếu như trên thực tiễn nhà nước không phát triển khoa học một cách đầy đủ giá trị, với tư cách là quốc sách hàng đầu, giữ vai trò then chốt trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, trong đó có khoa học pháp lý, thì nhà nước buộc phải vay mượn những tư tưởng mới cần thiết cho sự phát triển hệ thống pháp luật nước ta từ các

nước khác, điều đó sẽ không bảo đảm được tính hiệu quả của điều chỉnh pháp luật và của quản lý nhà nước. Khoa học pháp lý Việt Nam cần phải phản ánh những đặc thù của xã hội Việt Nam, tâm thức, văn hóa, các đặc điểm tâm lý - xã hội, truyền thống, tập quán, đời sống pháp luật đa dạng ở nước ta. Tất cả những điều đó, một mặt, nâng cao địa vị của khoa học pháp lý, mặt khác, giao cho khoa học pháp lý trách nhiệm bảo đảm chất lượng hon sản phẩm mà nó đưa ra cho xã hội.

Thật vậy, đời sống đòi hỏi ngày càng lớn hơn phải có các cách tiếp cận học thuyết để các cách tiếp cận đó phản ánh được các thách thức, nhu cầu của thời đại, phù hợp lớn hơn với hiện thực rất phức tạp hiện nay. Quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, hợp tác và hội nhập quốc tế hiện nay của Việt Nam, cho thấy rõ ràng rằng, không thể phát triển pháp luật nói chung, các văn bản quy phạm pháp luật nói riêng ở bên ngoài nền tảng học thuyết rõ ràng và được lập luận về mặt khoa học. Để phúc đáp các thách thức, nhu cầu của thời đại, các nhà khoa học pháp lý Việt Nam cần phải đẩy mạnh việc nghiên cứu và đưa ra các sản phẩm khoa học của mình dưới dạng các quan niệm khoa học (quan điểm khoa học). Đó là một trong những nhiệm vụ cấp bách mang tính học thuyết của khoa học pháp lý Việt Nam trong giai đoạn phát triển hiện nay. Và đó cũng là nhiệm vụ của học thuyết pháp luật Việt Nam hiện nay.

Trong giai đoạn hiện nay, khoa học pháp lý nước ta cần tập trung nghiên cứu để đưa ra hệ các quan niệm khoa học về phát triển pháp luật Việt Nam. Hệ các quan niệm đó có thể bao gồm: Quan niệm tổng thể về phát triển pháp luật Việt Nam; về phát triển các văn bản quy phạm pháp luật Việt Nam; về tính ổn định của pháp luật; về chính sách xây dựng pháp luật;

chính sách áp dụng pháp luật; chính sách giải thích pháp luật; chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật; chính sách pháp luật hiến pháp; chính sách pháp luật hành chính; chính sách pháp luật hình sự; chính sách pháp luật thông tin; chính sách pháp luật bảo vệ môi trường; chính sách pháp luật trong lĩnh vực quyền con người, v.v..

Việc bảo đảm quan điểm hóa các quan niệm lý luận và các cách tiếp cận thực tiễn trong lĩnh vực điều chỉnh pháp luật là một trong những nhiệm vụ hàng đầu của khoa học pháp lý Việt Nam hiện nay. Hoàn toàn đúng đắn khi khẳng định rằng, “các quan niệm” nói chung đưa ra tiêu chuẩn cao đối với hoạt động xây dựng pháp luật, trong đó có xây dựng luật, bởi lẽ, tiêu chuẩn đó cho phép xác định được trình độ và chất lượng của hoạt động soạn thảo dự án luật phù hợp với các nhu cầu của sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, tạo điều kiện để các văn bản quy phạm pháp luật hỗ trợ cho việc tiến hành sự nghiệp đổi mới đất nước. Chính vì vậy mà các quan niệm đó được cộng đồng các nhà khoa học, các cơ quan xây dựng luật thừa nhận và trở thành tiêu chuẩn khoa học trong soạn thảo các dự án luật cụ thể.

Yêu cầu thực tiễn đặt ra là, sản phẩm khoa học pháp lý đưa ra cần phải được thể hiện dưới hình thức tập trung hóa, được lập luận, mang tính hệ thống, tính chính thể ở mức cao nhất - dưới hình thức các quan niệm, quan điểm tổng thể. Đặc biệt, điều đó liên quan đến những vấn đề khoa học quan trọng, những vấn đề bức thiết nhất đòi hỏi cả khoa học lẫn thực tiễn giải quyết.

Các nhà khoa học thường phàn nàn rằng, các cơ quan quyền lực, các nhà quản lý, các nhà thực tiễn không phải khi

nào cũng tôn trọng và sử dụng các kết quả nghiên cứu khoa học. Ở đây có một phần chân lý. Tuy vậy, chính các nhà khoa học không phải bao giờ cũng đưa ra được sản phẩm khoa học dưới dạng chính thể, hệ thống - dưới hình thức các quan niệm, quan điểm về các dự án luật, dự thảo các dự án luật, v.v.. Khi đó, các sản phẩm nghiên cứu khoa học sẽ tác động đến các cơ quan quyền lực, các cơ quan xây dựng pháp luật và áp dụng pháp luật một cách thuyết phục hơn và rõ ràng hơn, nếu như các sản phẩm đó được đưa ra ở trình độ các quan niệm mà ở đó các quan điểm khoa học được trình bày dưới dạng được luận chứng, được lập luận, mang tính tổng thể cao nhất về các mô hình dự án luật và dự án các văn bản quy phạm pháp luật khác.

Các quan niệm phản ánh những mức độ bao quát khác nhau của đời sống xã hội và hiện thực pháp lý. Ví dụ, các quá trình dân chủ hóa diễn ra trong xã hội Việt Nam đã chỉ ra sự cần thiết cấp bách của việc xây dựng chiến lược phát triển đất nước không chỉ bằng các chương trình phát triển kinh tế - xã hội mà còn bằng quan niệm về phát triển pháp luật của nhà nước. Quan niệm hay chiến lược phát triển pháp luật Việt Nam đi cùng và gắn liền với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, chiến lược an ninh quốc gia và các chiến lược khác của đất nước. Trong giai đoạn phát triển hiện nay, việc thực hiện thành công các dự án ưu tiên quốc gia, việc giải quyết những vấn đề chung mang tính cấp bách của nhà nước được quyết định một cách trực tiếp bằng việc tiến hành trong phạm vi toàn quốc một chính sách pháp luật tổng thể, có hiệu quả. Chính sách pháp luật đó không chỉ nhằm phát triển các văn bản quy phạm pháp luật mà còn phát triển hệ thống pháp luật nói chung, đáp ứng các nhu cầu phát triển xã hội.

Trong điều kiện hiện nay cần phải xây dựng quan niệm tổng thể về chính sách pháp luật với tư cách là một trong những bộ phận cấu thành cơ bản của chiến lược phát triển bao trùm, cân bằng, hài hòa và bền vững đất nước. Đến lúc cần phải xây dựng một chương trình hoạt động pháp luật nhất quán và lâu dài.

Vậy quan niệm về chính sách pháp luật là gì?

*Quan niệm về chính sách pháp luật là hệ thống các luận điểm lý luận phản ánh các quan điểm về bản chất, các nguyên tắc, các ưu tiên, các định hướng, các giải pháp, các cơ chế thực hiện và các phương thức nâng cao hiệu quả điều chỉnh pháp luật ở Việt Nam trong tương lai lâu dài.* Quan niệm như vậy cần được trình bày dưới dạng tài liệu pháp lý mang tính học thuyết, dưới hình thức tập trung hóa, tổng kết những hiểu biết khoa học về chiến lược và sách lược điều chỉnh pháp luật và đặt ra cơ sở mang tính nguyên tắc cho việc tiếp nhận những hiểu biết đó trong lĩnh vực thực tiễn chính trị - pháp lý<sup>1</sup>.

Khoa học pháp lý nước ta cần sớm nghiên cứu và xây dựng quan niệm về chính sách phát triển pháp luật Việt Nam. Quan niệm đó cần trình bày những quan điểm mang tính hệ thống về mô hình phát triển pháp luật Việt Nam ở giai đoạn trung hạn. Quan niệm về chính sách phát triển pháp luật Việt Nam có thể trở thành cơ sở cho việc soạn thảo các tài liệu học thuyết pháp luật khác, chẳng hạn như: Quan niệm về chính sách phòng, chống tham nhũng; chính sách lập pháp ở Việt Nam; chính sách áp dụng pháp luật; chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật ở

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Học thuyết pháp luật - hình thức thực hiện chính sách pháp luật*, Tlđd, tr.14.

Việt Nam, v.v.. Ở các nước chuyển đổi, đặc biệt ở Liên bang Nga, các nhà khoa học đã nghiên cứu và đưa ra hệ các quan điểm mang tính học thuyết về chính sách pháp luật Liên bang Nga và các quan niệm đó đã được các cơ quan lập pháp Liên bang Nga sử dụng trong quá trình phát triển pháp luật Liên bang Nga<sup>1</sup>.

Như vậy, nếu quan niệm về chính sách phát triển pháp luật Việt Nam đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2045 được xây dựng, thì đó là tài liệu học thuyết, là định hướng cho tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội tham gia vào việc xây dựng và thực hiện trên thực tiễn chính sách phát triển pháp luật, cho các cơ quan nhà nước trong việc soạn thảo và ban hành các quyết định xây dựng pháp luật và áp dụng pháp luật, là cơ sở cho việc giải thích khoa học và giải thích

---

1. Xem: Chủ biên L.A. Okun'kov, Ju. A. Tikhomirov, Ju. P. Oplovskij: *Cải cách pháp luật: Quan niệm phát triển pháp luật nước Nga*, Mátxcova, 1995 (bản tiếng Nga); Chủ biên L.A. Okun'kov, Ju. A. Tikhomirov, Ju. P. Oplovskij: *Quan niệm về phát triển pháp luật nước Nga*, Mátxcova, 1998 (bản tiếng Nga); Chủ biên T. Ja. Khabrieva, Ju. A. Tikhomirov, Ju. P. Oplovskij: *Quan niệm về phát triển pháp luật nước Nga*, Mátxcova, 2004 (bản tiếng Nga); Chủ biên T. Ju. Khabrieva, Ju. A. Tikhomirov: *Quan niệm về phát triển pháp luật nước Nga*, Mátxcova, 2010 (bản tiếng Nga); Chủ biên V.P. Kazinirchuk: *Quan niệm về tính ổn định của đạo luật*, Mátxcova, 2000 (bản tiếng Nga); Chủ biên A.V. Mal'ko: *Dự thảo quan niệm về chính sách pháp luật ở Liên bang Nga đến năm 2020*, Mátxcova, 2008 (bản tiếng Nga); Chủ biên A.V. Mal'ko: *Chính sách pháp luật: Từ điển và dự thảo Quan niệm*, Saratov, 2010 (bản tiếng Nga); Chủ biên A.V. Mal'ko: *Dự thảo Quan niệm về chính sách phòng, chống tham nhũng ở Liên bang Nga*, Saratov, 2007 (bản tiếng Nga); A.V. Mal'ko, A.P. Mazurenko: *Quan niệm về chính sách xây dựng pháp luật ở Liên bang Nga (Dự thảo)*, Mátxcova, 2011 (bản tiếng Nga); Chủ biên A.V. Mal'ko: *Quan niệm về chính sách bảo vệ pháp luật ở Liên bang Nga (dự thảo)*, Saratov, 2012 (bản tiếng Nga).

chính thức các quy phạm pháp luật, cho việc hoàn thiện chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật, cũng như giải quyết các xung đột pháp luật. Chỉ có đi ra và đứng ở trình độ học thuyết pháp luật thì khoa học pháp lý mới có thể bảo đảm cho việc thực hiện đầy đủ giá trị của một hình thức thực hiện chính sách pháp luật là hình thức học thuyết pháp luật.

Ngoài ra, trong giai đoạn phát triển hiện nay, một trong những nhiệm vụ của Nhà nước trong lĩnh vực khoa học pháp lý là tạo điều kiện để khoa học pháp lý xây dựng được các định hướng ưu tiên phúc đáp nhu cầu cải cách, đổi mới hệ thống chính trị, đặc biệt cải cách, đổi mới bộ máy nhà nước, đổi mới và hoàn thiện hệ thống pháp luật, cải cách tư pháp. Khoa học pháp lý nước ta cần tập trung nỗ lực nghiên cứu để xây dựng hệ quan niệm về xã hội pháp quyền, về nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, về chủ quyền nhân dân, về phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp, về kiểm soát quyền lực trong xã hội, về từng phạm vi quyền lực nhà nước, về quyền con người, về các giá trị của xã hội. Nghiên cứu làm sáng tỏ những vấn đề khác có ý nghĩa quan trọng đối với sự nghiệp xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta.

Ngoài ra, khoa học pháp lý nước ta có nhiệm vụ chủ động và tham gia tích cực vào việc đào tạo những cán bộ pháp luật có trình độ chuyên môn cao, có kỹ năng hành nghề tốt, có lương tâm, đạo đức nghề nghiệp, có trách nhiệm trước Nhân dân, xã hội và Nhà nước.

Quá trình cải cách, đổi mới pháp luật không thể được tiến hành có hiệu quả nếu không có những thay đổi trong tư duy pháp lý, trong ý thức pháp luật và lối sống theo pháp luật của

cá nhân, của các nhóm xã hội và ý thức pháp luật của xã hội. Ở đây, khoa học pháp lý có trách nhiệm nghiên cứu và đưa ra các biện pháp để đưa vào ý thức xã hội những tư tưởng về tính đặc thù và các giá trị riêng của pháp luật, về tính độc lập của nó trong mỗi quan hệ với chính sách của Nhà nước.

Như vậy, không được đánh giá quá cao vai trò của khoa học trong đời sống xã hội. Hình thức học thuyết pháp luật không thể là phương thuốc vạn năng để giải quyết mọi điều bất cập, mâu thuẫn, và nói đúng ra, các hình thức khác của thực hiện chính sách pháp luật cũng không thể là phương thuốc vạn năng. Tất cả các hình thức đều thực hiện sứ mệnh đặc thù của mình, bổ sung lẫn nhau trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách pháp luật.

## CHƯƠNG X

# CHÍNH SÁCH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT

## I. KHÁI NIỆM VÀ CÁC DẤU HIỆU CỦA CHÍNH SÁCH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT

Chính sách xây dựng pháp luật là một hình thức, một loại của chính sách pháp luật, là một trong những vấn đề cơ bản, quan trọng của chính sách pháp luật, có ý nghĩa phương pháp luận, lý luận và thực tiễn quan trọng.

Thiết lập chính sách xây dựng pháp luật chất lượng, hiệu quả là một trong những yếu tố mang tính quyết định đối với sự phát triển của xã hội Việt Nam, bảo đảm và thực hiện quyền con người và quyền công dân được Hiến pháp quy định, xây dựng và phát triển nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa có khả năng cạnh tranh và ổn định, hình thành xã hội pháp quyền Việt Nam.

Trong hệ thống các hình thức thực hiện chính sách pháp luật trong giai đoạn hiện nay, chính sách xây dựng pháp luật ngày càng trở nên cấp bách, có ý nghĩa quan trọng về lý luận và thực tiễn. Trong thời gian qua đã có một số công trình nghiên cứu về xây dựng pháp luật và chính sách xây dựng

pháp luật<sup>1</sup>. Tuy vậy, khái niệm “chính sách xây dựng pháp luật”, trong đó có khái niệm chính sách xây dựng luật chưa được nghiên cứu một cách tích cực, đúng tầm trong khoa học pháp lý và chưa được sử dụng với đầy đủ ý nghĩa của nó trong thực tiễn xây dựng pháp luật ở nước ta. Chính khái niệm chính sách xây dựng pháp luật nói chung, trong đó có chính sách lập pháp không chỉ được sử dụng tích cực trong khoa học pháp lý mà còn được các cơ quan lập pháp thường xuyên sử dụng. Bởi lẽ, chính sách xây dựng pháp luật được ban hành để bảo đảm cho việc thực hiện các định hướng cơ bản của chính sách đối nội và chính sách đối ngoại của nhà nước. Cũng cần phải lưu ý

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Giáo trình xây dựng pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2004; Võ Khánh Vinh: *Hoạt động xây dựng pháp luật: bản chất và nội dung*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 3/1994, tr.9-13; Võ Khánh Vinh: *Về kế hoạch hóa hoạt động xây dựng pháp luật*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 1/1995, tr.8-13; Võ Khánh Vinh: *Một số vấn đề về dự báo hoạt động xây dựng pháp luật*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 2/1995, tr.24-31; Võ Khánh Vinh: *Một số vấn đề về xã hội học xây dựng pháp luật*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 8/1997, tr.14-20; Võ Khánh Vinh: *Lợi ích xã hội và hoạt động xây dựng pháp luật*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 5/2000, tr.11-17 và 55; Võ Khánh Vinh: *Cơ chế và phương thức làm sáng tỏ các lợi ích xã hội trong quá trình xây dựng pháp luật*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 14/2002, tr. 19-26; Võ Khánh Vinh: *Vai trò của khoa học pháp lý đối với xây dựng pháp luật*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 1/2003, tr. 76-82; Võ Khánh Vinh: *Xã hội học pháp luật: Những vấn đề cơ bản*, Sđd, tr.187-208; Võ Khánh Vinh: *Chính sách xây dựng pháp luật - một loại chính sách pháp luật và một hình thức thực hiện chính sách pháp luật*, Tlđd, tr.3-11; Võ Khánh Vinh: *Quan niệm tổng thể về chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam*, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, số 9/2017, tr.3-13; số 10/2017, tr.3-13; Đào Trí Úc, Nguyễn Thị Mo, Nguyễn Văn Thuận, Vũ Công Giao (Đồng chủ biên): *Sự tham gia của nhân dân vào quy trình lập hiến*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2013.

rằng, không thể nâng cao trách nhiệm của nhà nước về chất lượng của đạo luật và hiệu quả thực hiện của nó, nếu về mặt pháp luật chưa xác định được một trật tự xem xét và thông qua đạo luật mang tính khoa học, bảo đảm sự tham gia tích cực, có trách nhiệm của các chủ thể khác nhau trong xã hội vào quá trình đó. Thực hiện tốt những điều nói trên sẽ bảo đảm cho kết quả xây dựng pháp luật có hiệu quả và nâng chính sách xây dựng pháp luật của nhà nước lên trình độ chất lượng mới.

Xây dựng pháp luật là đối tượng mà chính sách xây dựng pháp luật hướng đến. Xây dựng pháp luật là giai đoạn kết thúc của sự hình thành pháp luật được thể hiện ở hoạt động xây dựng mới, sửa đổi, bổ sung và bãi bỏ các quy phạm pháp luật của các cơ quan có thẩm quyền nhằm mục đích điều chỉnh các quan hệ xã hội và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật.

*Chính sách xây dựng pháp luật là một loại chính sách pháp luật đặc biệt, là hoạt động được lập luận khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xác định chiến lược và sách lược xây dựng pháp luật, xây dựng các điều kiện cần thiết cho tổ chức và hoạt động xây dựng pháp luật có hiệu quả.*

Chính sách xây dựng pháp luật là phương thức, cách thức hoàn thiện hoạt động xây dựng pháp luật, làm tối ưu hóa hoạt động xây dựng pháp luật. Loại chính sách này được hình thành để xây dựng nên quá trình xây dựng pháp luật không có mâu thuẫn, bảo đảm sự thống nhất bên trong, mang tính nhất quán, để đưa tính hệ thống, tính chính xác pháp lý, tính văn hóa, tính văn minh, tính pháp quyền vào quá trình đó. Chính sách xây dựng pháp luật là loại hoạt động gắn liền với việc trợ giúp cho

quá trình xây dựng pháp luật, với việc xây dựng các điều kiện cho việc thực hiện có kết quả quá trình đó, với việc hình thành nên hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật có chất lượng, khối lượng các quy phạm pháp luật có sự hài hòa bên trong.

Ngoài ra, chính sách xây dựng pháp luật tác động cả đến văn hóa xây dựng pháp luật của những chủ thể tương ứng, có nhiệm vụ nâng cao trình độ văn hóa xây dựng pháp luật, nâng cao chất lượng của nó.

Chính sách xây dựng pháp luật được thể hiện phần lớn trong việc ban hành mới, sửa đổi, bổ sung và bãi bỏ các văn bản quy phạm, các nghị định thư mới. Vấn đề chính không phải thể hiện ở số lượng các văn bản quy phạm và các nghị định thư được ban hành mà là ở chỗ các văn bản đó phải được gắn kết với nhau trong một hệ thống thống nhất. Để làm được điều đó cần phải biết kết hợp một cách hài hòa các văn bản quy phạm pháp luật mới và các văn bản pháp luật đã được ban hành, những người xây dựng pháp luật phải có kỹ năng nghề nghiệp thành thạo, làm việc tận tâm, có trách nhiệm cao.

Chính sách xây dựng pháp luật là một hình thức, một loại chính sách pháp luật độc lập được thể hiện ở *các dấu hiệu* phân biệt nó với các hình thức, các loại chính sách pháp luật khác.

(i) Chính sách xây dựng pháp luật là hình thức đặc biệt của thực hiện chính sách pháp luật, được thể hiện phần lớn ở việc ban hành mới, sửa đổi, bổ sung và bãi bỏ các văn bản quy phạm pháp luật và các hiệp định (nghị định thư) quy phạm;

(ii) Chính sách xây dựng pháp luật là hình thức mà ở đó chiến lược và sách lược của hoạt động xây dựng pháp luật được hình thành để xây dựng nên hệ thống pháp luật hoàn thiện;

(iii) Các chủ thể của loại chính sách này là các cơ quan đại diện (lập pháp), các cơ quan hành pháp và các cơ quan, tổ chức khác, các công dân;

(iv) Mục tiêu của chính sách này là làm tối ưu hóa quá trình xây dựng pháp luật, hỗ trợ cho hoạt động áp dụng pháp luật và các hoạt động pháp luật khác;

Các phương tiện của chính sách này là các văn bản quy phạm pháp luật tương ứng, các quan niệm, các quan điểm, các chương trình, sự giám sát (theo dõi) các văn bản quy phạm pháp luật, kỹ thuật xây dựng pháp luật (trong đó có kỹ thuật làm luật), hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật, chuyên môn hóa và thống nhất các văn bản quy phạm pháp luật...

Chính sách xây dựng pháp luật được thể hiện trong lĩnh vực xây dựng pháp luật ở quy mô (mức độ) quốc tế, khu vực, quốc gia, địa phương.

Trong giai đoạn hiện nay, chính sách xây dựng pháp luật ở trung ương với tư cách là một hình thức của thực hiện chính sách pháp luật có ý nghĩa thời sự nhất.

Bộ phận quan trọng nhất của chính sách xây dựng pháp luật là chính sách làm luật, bởi lẽ, chính sách làm luật gắn liền chặt chẽ với việc làm tối ưu hóa hoạt động lập pháp của Quốc hội.

*Bản chất* của chính sách xây dựng pháp luật thể hiện ở hoạt động được lập luận về khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội và các tổ chức xã hội để xây dựng và thực hiện *chiến lược và sách lược xây dựng pháp luật*.

Định nghĩa nói trên về bản chất của chính sách xây dựng pháp luật phản ánh mô hình lý tưởng của chính sách xây dựng

pháp luật bao gồm bộ phận tinh (các tư tưởng) và bộ phận động (hoạt động) của chính sách xây dựng pháp luật, và đồng thời không cho phép lảng quên nhiều vấn đề của chính sách xây dựng pháp luật này sinh trong quá trình thực hiện nó trong thực tiễn. Đến lượt mình, định nghĩa đó đòi hỏi phải có sự nỗ lực tương ứng từ phía các nhà khoa học trong việc tiếp tục nghiên cứu lý luận về những vấn đề của chính sách xây dựng pháp luật.

Nội dung cơ bản của chính sách xây dựng pháp luật là xác định nội dung của các quy phạm pháp luật. Các nền tảng mang tính quan niệm, các quan điểm về sự phát triển các văn bản pháp luật, chiến lược phát triển quy phạm pháp luật của xã hội được thể hiện trong chính sách xây dựng pháp luật. Trong giai đoạn phát triển hiện nay, việc xây dựng một quan niệm chung (mô hình tổng thể) về chính sách phát triển pháp luật Việt Nam trở nên rất cấp bách. Quan niệm đó bao gồm các phương thức hoàn thiện pháp luật nói chung, hoạt động xây dựng pháp luật nói riêng.

Như vậy, trong điều kiện hiện nay vấn đề hoàn thiện chính sách xây dựng pháp luật trở nên cấp thiết. Đến lượt mình, việc hoàn thiện loại chính sách này đòi hỏi phải tiến hành nghiên cứu ở quy mô rộng lớn và tổng thể chế định này: nghiên cứu các quy luật phát triển về mặt lịch sử của nó và các nền tảng mang tính quan niệm của sự hình thành, cũng như của việc soạn thảo các khuyến nghị được lập luận về mặt khoa học của việc sử dụng trên thực tiễn những hiểu biết đã được tích lũy nhằm mục đích hiện đại hóa xây dựng pháp luật ở nước ta.

*Quan niệm tổng thể về chính sách xây dựng pháp luật là một hệ thống các luận điểm lý luận phản ánh các quan điểm về bản*

*chất, nội dung, các mục tiêu, các nguyên tắc, các ưu tiên, các cơ chế và các phương thức làm tối ưu hóa chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam<sup>1</sup>.*

Quan niệm tổng thể về chính sách xây dựng pháp luật là tài liệu học thuyết (lý luận) mang tính lý luận ứng dụng, là cái định hướng cho các chủ thể của chính sách xây dựng pháp luật và của quá trình xây dựng pháp luật. Quan niệm đó, về thực chất, có thể được thể hiện với tư cách là mô hình tổng thể về phát triển chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam, là cơ sở cho các sáng tạo xây dựng pháp luật.

Nội dung của quan niệm hay mô hình tổng thể đó phải là sản phẩm của việc nghiên cứu tổng hợp những luận điểm lý luận khái quát nhất và những kiến nghị thực tiễn liên quan đến những khía cạnh khác nhau của sự hình thành và tổ chức thực hiện chính sách xây dựng pháp luật ở nước ta. Lý luận pháp luật và các kết quả của những nghiên cứu khoa học mới nhất trong lĩnh vực xây dựng pháp luật, pháp luật hiện hành, thực tiễn xây dựng pháp luật và kinh nghiệm thế giới trong lĩnh vực này cần phải được phản ánh trong quan niệm tổng thể đó.

Quan niệm tổng thể có nhiệm vụ trả lời những câu hỏi sau đây: Hiện nay hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật và xây dựng pháp luật ở Việt Nam đang ở trạng thái như thế nào? Các văn bản quy phạm pháp luật Việt Nam đang được phát triển theo xu hướng như thế nào? Các triển vọng và các mục tiêu hình thành chính sách xây dựng pháp luật Việt Nam

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Chính sách xây dựng pháp luật - một loại chính sách pháp luật và một hình thức thực hiện chính sách pháp luật*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 7/2006, tr.5.

là như thế nào? Có thể thực hiện các triển vọng và các mục tiêu đó với sự hỗ trợ của những phương tiện như thế nào?

Các mục tiêu của quan niệm tổng thể về chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam là:

(i) Bảo đảm sự thống nhất của điều chỉnh pháp luật quy phạm bằng các phương tiện của chính sách xây dựng pháp luật ở nước ta, xây dựng một hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật chỉnh thể, không có mâu thuẫn, phù hợp với các nhu cầu phát triển tiến bộ của xã hội Việt Nam hiện nay;

(ii) Nâng cao chất lượng của điều chỉnh pháp luật quy phạm, bảo đảm sự phù hợp đầy đủ nhất của điều chỉnh pháp luật quy phạm với các nhu cầu của người dân và cân nhắc dư luận xã hội trong tiến trình hoạt động xây dựng pháp luật;

(iii) Tạo lập các điều kiện cần thiết để khắc phục những mâu thuẫn và chênh lệch trong các văn bản quy phạm pháp luật ở mọi cấp độ;

(iv) Lập luận về những ưu tiên hàng đầu của chính sách xây dựng pháp luật hiện nay ở Việt Nam;

Phản ánh các quá trình liên kết pháp luật trong chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam, tạo lập các điều kiện cần thiết cho việc thi hành các nguyên tắc và các quy phạm pháp luật quốc tế trong pháp luật Việt Nam với việc bắt buộc cân nhắc các lợi ích quốc gia.

## II. THỰC TRẠNG HIỆN NAY CỦA HỆ THỐNG CÁC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT VÀ XÂY DỰNG PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM

Các nguyên tắc của hệ thống pháp luật nước ta được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013 tạo ra một không gian rộng

lớn cho hoạt động xây dựng pháp luật. Đồng thời, các nguyên tắc đó cũng đòi hỏi phải xây dựng chính sách pháp luật có cơ sở khoa học với tư cách là phương tiện làm tối ưu hóa hoạt động xây dựng pháp luật ở Việt Nam hiện nay.

Hiện nay, ở nước ta các văn bản quy phạm pháp luật mới có chất lượng từng bước đã và đang được hình thành đồng thời với việc sửa đổi, bổ sung thường xuyên các văn bản quy phạm pháp luật; hình thành nên các ngành và các chế định pháp luật mới, sửa đổi, bổ sung các chế định pháp luật hiện hành, tiến hành hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật.

Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật là công cụ quan trọng và hiệu quả được Nhà nước sử dụng để quản lý xã hội. Tính kịp thời, tính đầy đủ, tính chính xác và tính hiện thực (khả thi) của các quyết định xây dựng pháp luật, đặc biệt của các quyết định lập pháp là một trong những yếu tố quyết định của quá trình tăng cường và phát huy dân chủ ở Việt Nam, xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, hình thành thị trường văn minh và tạo ra các bảo đảm cho quyền con người và quyền công dân.

Trên cơ sở nghiên cứu, có thể thấy, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta hiện nay có các đặc điểm quan trọng sau đây:

- (i) Tiếp nhận các cấu trúc khoa học tiến bộ của các hệ thống pháp luật hiện nay trên thế giới;
- (ii) Duy trì và phát triển các luận điểm cụ thể đã được khẳng định về mặt lịch sử của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật;
- (iii) Tìm kiếm các tiêu chuẩn mới của sự hình thành hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật trên nền tảng truyền thống

văn hóa dân tộc và các định hướng giá trị đạo đức với việc cân nhắc sự ưu tiên các nguyên tắc đã được thừa nhận chung của pháp luật quốc tế, cũng như các quá trình liên kết đang diễn ra trong không gian đổi mới hiện nay ở Việt Nam.

Cả các xu hướng tích cực lẫn các xu hướng tiêu cực của sự phát triển xã hội do sự nghiệp đổi mới cơ bản, toàn diện và sâu sắc đất nước đã tạo ra được thể hiện trong tiến trình hình thành chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam.

Trên cơ sở nghiên cứu, có thể nêu lên các xu hướng tích cực như sau:

- Sự thay đổi nhanh chóng, tương đối đầy đủ các văn bản quy phạm pháp luật, về cơ bản, phản ánh được các lợi ích quốc gia và các nhu cầu xã hội;
- Sự phát triển tích cực của xây dựng pháp luật ở cấp trung ương;
- Sự hiện có một số lượng lớn các luật và các bộ luật chuyên ngành và tổng hợp;
- Việc thường xuyên đưa các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam phù hợp với các điều ước pháp luật quốc tế mà Việt Nam là thành viên tham gia.

Như vậy, các xu hướng phát triển tích cực của chính sách xây dựng pháp luật hiện nay, trước hết, gắn liền với việc đổi mới nền tảng quy phạm pháp luật. Sau khi Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam được ban hành, các ngành pháp luật như: Luật Hiến pháp, Luật Hành chính, Luật Hình sự, Luật Tố tụng hình sự, Luật Dân sự, Luật Tố tụng dân sự, Luật Đất đai, Luật Môi trường, Luật Lao động, v.v. đã được đổi mới cơ bản. Nói chung, các đổi mới pháp luật phản ánh tương ứng các nhu cầu cấp thiết của đời sống xã hội. Hiện nay, các lĩnh vực quan hệ

xã hội đã được thể chế hóa tương đối đầy đủ và được điều chỉnh phần lớn là có hiệu quả, nhịp độ của hoạt động xây dựng luật rất khẩn trương.

Hoạt động tích cực xây dựng luật ở Việt Nam đã cho phép mở rộng và làm sâu sắc hơn sự điều chỉnh các quan hệ xã hội, phản ánh trong các đạo luật các định hướng phát triển mới của đất nước, khắc phục được những chỗ hổng cơ bản trong các văn bản luật trước đây, hủy bỏ các quy phạm và các quy định pháp luật lạc hậu.

Trong lĩnh vực chính trị, với sự hỗ trợ của các đạo luật những đổi mới cơ bản trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước ở trung ương, của chính quyền địa phương đã được thực hiện. Các khả năng bảo đảm dân chủ trong bầu cử, giám sát về tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật từng bước được tạo dựng. Hiện nay, tính ổn định của các thiết chế quyền lực nhà nước được củng cố và khẳng định, cơ chế giám sát quyền lực, cơ chế trách nhiệm của các cơ quan công quyền đang được hình thành. Những bước đi quan trọng để thực hiện các quy định của Hiến pháp năm 2013 về chính quyền địa phương theo hướng tăng cường sự phân cấp, phân quyền, tự quản đã được thực hiện. Các thiết chế hiến định độc lập đã được thiết lập và vận hành.

Với sự hỗ trợ của các đạo luật, các quyền tự nhiên không thể bị tước đoạt của con người: quyền tự do đi lại và cư trú, quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, theo hoặc không theo một tôn giáo nào, quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, quyền bình đẳng giới, quyền sở hữu tư nhân, quyền tự do kinh doanh, quyền hưởng thụ và tiếp cận các giá trị văn hóa, tham gia vào đời sống văn hóa, quyền xác định dân tộc

của mình, sử dụng ngôn ngữ mẹ đẻ, lựa chọn ngôn ngữ giao tiếp và các quyền khác từng bước được bảo đảm.

Điều chỉnh pháp luật đối với hoạt động kinh doanh, tự do kinh doanh, phát triển kết cấu hạ tầng của thị trường được tăng cường một cách đáng kể. Các đạo luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác đề cập sự vận hành của nền kinh tế thị trường tạo thành bộ phận cơ bản trong các quyết định xây dựng pháp luật trong những năm gần đây. Trong lĩnh vực này Quốc hội đã ban hành nhiều đạo luật hơn so với bất kỳ lĩnh vực nào của đời sống xã hội. Các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh những vấn đề của thương mại, công nghiệp, xây dựng, nông nghiệp, tài chính - ngân hàng, thuế, giao thông, bưu điện, đất đai, môi trường tạo thành một khối lượng lớn các văn bản quy phạm trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta.

Lĩnh vực điều chỉnh pháp luật đối với tổ chức và hoạt động của Tòa án và các cơ quan bảo vệ pháp luật đã được quan tâm một cách đáng kể trong thời gian qua. Nhiều bộ luật, đạo luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác điều chỉnh lĩnh vực quan hệ xã hội này đã được ban hành, tạo thành một bộ phận quan trọng trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta.

Trong những năm gần đây, nói chung sự tác động lẫn nhau theo hướng ngày càng gia tăng của pháp luật quốc gia với pháp luật quốc tế đã và đang có ảnh hưởng tích cực đến các quá trình đang diễn ra trong lĩnh vực pháp luật ở xã hội Việt Nam. Nhiều chế định pháp luật quốc tế đã được thời gian và thực tiễn quốc tế kiểm chứng, khẳng định giá trị và hiệu quả cao của mình đã được nội luật hóa trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

Đồng thời, những sửa đổi, bổ sung, xây dựng mới các văn bản quy phạm pháp luật diễn ra theo hướng phát triển về số lượng các văn bản quy phạm và tiếp nhận “các mô hình tốt” thuộc các truyền thống pháp luật nước ngoài, đặc biệt truyền thống pháp luật phương Tây mà thiếu sự lập luận thấu đáo về sự cần thiết của việc học tập kinh nghiệm như vậy. Điều đó và các điều khác nói về những hạn chế và sự không phát triển của chính sách xây dựng pháp luật ở nước ta.

Qua nghiên cứu, có thể nêu lên các xu hướng tiêu cực cơ bản cần phải được khắc phục trong quá trình xây dựng và thực hiện chính sách xây dựng pháp luật như sau:

- Sự mất cân đối của các bộ phận cụ thể trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, có một khối lượng đáng kể các văn bản quy phạm pháp luật trùng lặp và trong nhiều trường hợp mâu thuẫn với nhau;

- Tính hiệu quả thấp của cơ chế thực hiện các quy phạm của các công ước quốc tế ở phạm vi pháp luật quốc gia, chưa có cơ sở lý luận đầy đủ để thống nhất hóa (tiêu chuẩn hóa), nhất thể hóa và hài hòa hóa các văn bản pháp luật quốc gia và các văn bản pháp luật của các quốc gia khác, trong đó có các văn bản luật của các quốc gia thành viên thuộc cộng đồng ASEAN;

- Thể chế hóa ở mức độ các đạo luật cụ thể những vấn đề không có ý nghĩa lớn mà đáng ra có thể được giải quyết trong các văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý thấp hơn;

- Chưa cân nhắc đầy đủ mức độ điều chỉnh pháp luật các quan hệ xã hội tương ứng khi ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật mới;

- Tính tuyên ngôn, có một số lượng lớn các quy phạm viễn dã và các chỗ hổng trong các văn bản quy phạm pháp luật cụ thể;

- Sự cụ thể hóa không đúng nhiều quy phạm của các đạo luật trong các văn bản quy phạm pháp luật cụ thể có giá trị pháp lý thấp hơn;

- Dự báo không đầy đủ các hậu quả của việc ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật khi chuẩn bị các dự án văn bản đó, dẫn đến việc đưa ra những sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ ngay sau khi ban hành;

- Đưa ra nhiều sửa đổi, bổ sung vào các văn bản quy phạm pháp luật đã lạc hậu, không tạo điều kiện để đạt được hiệu quả cần thiết của điều chỉnh pháp luật;

- Không tuân thủ thường xuyên các quy tắc của kỹ thuật lập pháp đã được lý luận và thực tiễn xây dựng pháp luật soạn thảo;

- Thiếu tính thống nhất của thuật ngữ, vi phạm tính hài hòa của hệ thống các văn bản pháp luật;

- Sự vội vàng không được lập luận trong việc chuẩn bị một số quyết định lập pháp quan trọng;

- Vì phạm các ưu tiên trong điều chỉnh pháp luật;

- Chưa huy động rộng rãi các tổ chức xã hội tham gia quá trình soạn thảo và thảo luận các dự án luật.

Các xu hướng nói trên và các xu hướng tiêu cực khác trong xây dựng và thực hiện chính sách xây dựng pháp luật là hệ quả của những biến đổi chưa ổn định đang diễn ra trong xã hội Việt Nam, của việc chưa hiểu biết sâu sắc các nhu cầu phát triển của xã hội, của việc chưa có quan điểm hệ thống, chưa cân nhắc thận trọng những vấn đề của chiến lược và sách lược xây dựng pháp luật, của việc chưa có sự phân tích khoa học đầy đủ và dự báo, cân nhắc dư luận xã hội và việc đánh giá mang tính chất nghề nghiệp về các hậu quả có thể xảy ra do các quyết định xây dựng pháp luật mang lại. Do vậy, phần lớn các văn

bản quy phạm pháp luật chưa điều chỉnh kịp thời và tương ứng các quan hệ xã hội đã được hình thành về mặt thực tiễn và chưa kích thích được sự phát triển các quan hệ xã hội mới cần thiết.

Chẳng hạn, những vấn đề xã hội chưa được pháp luật điều chỉnh kịp thời và đầy đủ như: bảo vệ môi trường và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ sức khỏe nhân dân, di dân, xung đột xã hội, tình hình tội phạm có tổ chức, v.v.. Trong lĩnh vực tương tác lẫn nhau của pháp luật Việt Nam và pháp luật quốc tế chưa có việc xác định rõ ràng nhóm các nguyên tắc và quy phạm pháp luật quốc tế mà theo Điều 12 Hiến pháp năm 2013 là một bộ phận của hệ thống pháp luật Việt Nam. Từ đó đến nay vẫn chưa soạn thảo được ở mức cần thiết các thủ tục pháp lý để khắc phục các xung đột của các quy phạm pháp luật quốc tế và các văn bản quy phạm pháp luật quốc gia.

Hơn nữa, các lĩnh vực của đời sống xã hội nói trên ngày càng trở nên phức tạp, và việc chậm trễ thể chế hóa pháp luật điều chỉnh những lĩnh vực đó dẫn đến hậu quả là một bộ phận đáng kể các quá trình xã hội diễn ra “trong bóng tối”, thiếu sự giám sát cần thiết của xã hội và Nhà nước, hình thành nên một hệ thống “điều chỉnh phi pháp” và “chính sách phi pháp” coi thường các nguyên tắc của tính hợp pháp và pháp chế.

Cần lưu ý đến cả tính không có hệ thống và tính lộn xộn trong sự hình thành số lượng các văn bản quy phạm pháp luật, những sửa đổi, bổ sung thường được đưa ra đối với các đạo luật mới được ban hành chưa lâu. Tất cả những điều đó làm giảm uy tín của các đạo luật, tư tưởng và tính bắt buộc chung của chúng, là lý do để biện minh về sự vi phạm các quy phạm pháp luật.

Việc thường xuyên đưa ra những sửa đổi, bổ sung vượt quá mức cần thiết vào các văn bản quy phạm pháp luật là sự cản trở lớn đối với việc lên kế hoạch kinh doanh của các chủ thể kinh doanh, là biểu hiện chất lượng thấp của hoạt động xây dựng pháp luật.

Trong thời gian gần đây cường độ của quá trình xây dựng luật không những không giảm, mà ngược lại, tiếp tục tăng lên đáng kể ở nước ta. Hằng năm Quốc hội thông qua bình quân khoảng 20 luật và cho ý kiến khoảng 20 luật. Điều đó thể hiện tính tích cực hóa của hoạt động xây dựng pháp luật trong giai đoạn đổi mới kinh tế xã hội phát triển không ngừng, xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền Việt Nam.

Cùng với sự phát triển kinh nghiệm hoạt động xây dựng pháp luật, các cơ chế bảo đảm chất lượng cao, tính được lập luận về mặt lý luận và tính áp dụng thực tiễn của các đạo luật cũng được hoàn thiện. Trong xã hội đã tạo ra một hệ thống các bộ lọc mà việc soạn thảo các dự án luật cần phải được “đi qua” để trở thành các văn bản quy phạm có hiệu lực. Có nhiều chuyên gia có trình độ, nhiều tổ chức khoa học và đào tạo phục vụ hệ thống đó. Nhiều kiến nghị khoa học về kỹ thuật lập pháp đã được đưa ra để phục vụ cho việc xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật.

Trong điều kiện như vậy, về mặt lôgic, chất lượng của các đạo luật được ban hành cần phải được nâng cao. Nhưng như thực tiễn cho thấy, không phải trong mọi trường hợp nội dung của các văn bản luật đều được hoàn thiện về mặt pháp lý.

Đặc điểm tiêu cực cơ bản của chính sách xây dựng pháp luật hiện nay ở nước ta thể hiện ở chỗ các cơ quan quyền lực

nà nước chưa có khả năng bảo đảm được mức độ hài hòa, tính hệ thống trong lĩnh vực xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật. Nhiều mâu thuẫn giữa các văn bản quy phạm pháp luật cùng cấp và thuộc các cấp khác nhau, giữa trung ương và địa phương đã đe dọa nghiêm trọng tính thống nhất của không gian pháp luật Việt Nam. Một mặt, có sự thể chế hóa pháp luật “dư thừa”, trùng lặp trong nhiều đạo luật, ở đó thay vào việc ghi nhận các nguyên tắc và những luận điểm chung của sự điều chỉnh lại thể chế hóa một cách chi tiết, cụ thể những vấn đề thuộc thẩm quyền của cơ quan cấp dưới. Mặt khác, các cơ quan xây dựng pháp luật có thẩm quyền thấp hơn lại xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật có các luận điểm mâu thuẫn trực tiếp với các đạo luật. Chưa xây dựng được các cơ chế pháp luật có hiệu quả để phòng ngừa các mâu thuẫn trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật.

Việc phân biệt chưa đầy đủ, rõ ràng về mặt lập pháp các thẩm quyền của các lĩnh vực, cấp độ quyền lực nhà nước khác nhau dẫn đến tình trạng xung đột các văn bản của các cơ quan lập pháp và các cơ quan hành pháp ở những cấp độ khác nhau. Nhu cầu khách quan về việc ban hành một số lượng lớn các thông tư và chỉ thị của các bộ, ngành để thi hành các đạo luật dẫn đến tình trạng các đạo luật mất đi nội dung ban đầu của mình.

Tính không hài hòa trong xây dựng một số lượng lớn các văn bản quy phạm pháp luật dẫn đến việc phát triển không cân đối các ngành và các chế định pháp luật nước ta: một số ngành và chế định pháp luật được sửa đổi, bổ sung, thay đổi thường xuyên, còn một số ngành và chế định pháp luật khác chậm được sửa đổi, bổ sung. Do đó, trong một số ngành pháp luật

“các chân không” của điều chỉnh đã được hình thành, còn trong các ngành khác lại có sự điều chỉnh vụn vặt quá mức các loại quan hệ xã hội.

Căn bệnh nghiêm trọng của hệ thống pháp luật Việt Nam vẫn là sự không hoàn thiện của các cơ chế pháp luật bảo đảm cho việc thực hiện có hiệu quả trên thực tế các quy định đã được thể hiện trong các văn bản luật. Trong nhiều trường hợp, nhà lập pháp chưa bảo đảm được ở mức độ đầy đủ, cần thiết, sự hài hòa và sự tác động lẫn nhau của các phương tiện pháp luật để thực hiện quyền này hay quyền khác hoặc lợi ích hợp pháp của các chủ thể trong xã hội.

Sự tham gia chưa tích cực của các tổ chức xã hội trong lĩnh vực pháp luật, năng lực hạn chế của các tổ chức đó trong thực hiện sự giám sát đối với việc xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật nhằm giải quyết những vấn đề mang tính cấp thiết đã ảnh hưởng tiêu cực đến chất lượng của chính sách xây dựng pháp luật. Phần lớn những điều đó đều gắn liền với các đặc điểm của ý thức đạo đức và chính trị - pháp lý đã được hình thành trong xã hội Việt Nam. Việc thường xuyên sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật, việc thông qua các văn bản quy phạm pháp luật không phù hợp với thực tế, không công bằng, không hợp lý, đôi khi sai lầm - tất cả những yếu tố đó và các yếu tố khác dẫn đến việc làm mất đi các giá trị đạo đức và pháp luật nền tảng trong ý thức của phần lớn người dân, dẫn đến cảm giác căng thẳng ở người dân về việc không được bảo vệ, sự không tin tưởng đối với chính sách của Nhà nước, việc không mong muốn hợp tác với các cơ quan quyền lực.

Do đó, pháp luật nước ta trong nhiều trường hợp chưa theo kịp các hiện thực của đời sống xã hội đang được thay đổi nhanh chóng, bởi vậy, những chỗ hổng nảy sinh trong các văn bản quy phạm pháp luật làm phát sinh nhiều vấn đề chưa được điều chỉnh. Sự hiện có những chỗ hổng như vậy trong các văn bản quy phạm pháp luật và việc chưa kịp thời thông qua những văn bản quy phạm pháp luật để khắc phục những chỗ hổng đó là lý do làm cho các bộ, ngành, địa phương xây dựng những văn bản quy phạm pháp luật “vượt trước”, “phá rào”. Trong điều kiện như vậy, vai trò của nhà làm luật thể hiện ở việc khắc phục nhanh chóng, tối đa các chỗ hổng pháp luật đang có để điều chỉnh các quan hệ xã hội nhất định.

Một trong những đặc điểm tiêu cực của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay là trong nhiều trường hợp, các quyết định quy phạm pháp luật được ban hành vì lợi ích nhóm, lợi ích các tập đoàn kinh tế. Xu hướng như vậy rất nguy hiểm trong lĩnh vực xây dựng pháp luật, bởi vì, đạo luật, theo bản chất của mình, cần phải thể hiện ý chí chung và lợi ích có ý nghĩa chung, chứ không phải thể hiện ý chí của nhóm và tầng lớp cụ thể.

Như vậy, hoàn toàn có thể giải thích được rằng, vì sao thực trạng chất lượng của xây dựng pháp luật ở nước ta trong những năm gần đây trở thành đối tượng của việc thường xuyên bị phê phán. Hơn nữa, như thực tiễn cho thấy, không chỉ cộng đồng các nhà khoa học mà còn cả các tầng lớp dân cư rộng lớn đều phê phán.

Tất cả những điều đó nói về chất lượng thấp của các văn bản quy phạm pháp luật đã được thông qua ở nước ta, về số lượng đáng kể các sai lầm, thiếu sót, hạn chế của xây dựng

pháp luật và những hạn chế khác trong điều chỉnh pháp luật. Nhiều sai lầm mang tính hệ thống trong xây dựng pháp luật gắn liền với việc sử dụng không đầy đủ hoặc không sử dụng các công cụ và thủ tục trong kho tàng các phương tiện pháp luật hiện có của các chủ thể xây dựng pháp luật để bảo đảm việc thẩm định có chất lượng các dự án luật phức tạp, trong đó có việc kiểm tra sự phù hợp của những luận điểm cơ bản của chúng với các nguyên tắc xây dựng pháp luật, các mục tiêu chiến lược và các ưu tiên của chính sách nhà nước.

Thực trạng như vậy của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật và xây dựng pháp luật ở nước ta đòi hỏi phải nghiên cứu các đặc điểm, làm sáng tỏ bản chất và soạn thảo các định hướng cơ bản của chính sách xây dựng pháp luật với tư cách là phương thức tối ưu hóa xây dựng pháp luật ở Việt Nam.

### III. CHÍNH SÁCH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT - GIẢI PHÁP KHẮC PHỤC CÁC SAI LẦM TRONG XÂY DỰNG PHÁP LUẬT

Như mọi người đã rõ, không một loại hoạt động nào có thể được bảo hộ rằng, không có sai lầm, trong đó có hoạt động xây dựng pháp luật. Do vậy, hoạt động xây dựng pháp luật - hợp phần quan trọng trong đời sống pháp luật của mọi xã hội, việc hoàn thiện hoạt động đó, việc giám thiểu đến mức tối đa các sai lầm của nó là một trong những nhiệm vụ quan trọng của công quyền. Tuy nhiên, trước khi khắc phục các sai lầm đó, cần phải hiểu các sai lầm đó là gì, bản chất của chúng là như thế nào, nội dung, hình thức thể hiện của chúng ra sao, những nguyên nhân của các sai lầm đó là ở đâu, v.v.. Nói cách khác, cần có lý luận đầy đủ giá trị về các sai lầm trong xây dựng pháp luật - lý luận

cho phép đưa những hiểu biết về hiện tượng đó lên trình độ mới, sẽ tạo điều kiện tốt nhất cho việc khắc phục có hiệu quả, cũng như phòng ngừa các sai lầm đó<sup>1</sup>.

Do đó, đã đến lúc cần phải tích cực xây dựng lý luận đó bằng cách tiến hành các công trình nghiên cứu ở các cấp độ khác nhau như: các bài báo khoa học, các luận văn, các luận án, các nghiên cứu chuyên khảo. Đây cũng là một nội dung nghiên cứu quan trọng của chính sách xây dựng pháp luật nói riêng, của chính sách pháp luật nói chung.

*Có thể hiểu các sai lầm trong xây dựng pháp luật là các nhầm lẫn đã được thực hiện chính thức, là kết quả của những hoạt động không đúng của cơ quan xây dựng pháp luật, là hậu quả của những vi phạm các nguyên tắc chung hoặc các quy phạm cụ thể của sự hình thành pháp luật, không phù hợp với trình độ và các quy luật phát triển hoạt động điều chỉnh và kéo theo những hậu quả xã hội và pháp lý không mong muốn bằng việc ban hành quy phạm sai lầm<sup>2</sup>.*

Qua nghiên cứu có thể phân các sai lầm trong xây dựng pháp luật thành các loại sai lầm khác nhau. Có nhiều cơ sở cho việc phân loại đó. Chẳng hạn, theo cơ chế tâm lý của sự hình thành các sai lầm, các sai lầm trong hoạt động xây dựng pháp luật được phân thành: *các sai lầm cố ý và các sai lầm không cố ý*; theo các giai đoạn của hoạt động xây dựng pháp luật, các sai lầm trong hoạt động xây dựng pháp luật được phân thành: *các sai lầm xảy ra trong tiến trình thực hiện quyền sáng kiến xây dựng luật, soạn thảo dự án luật, thảo luận dự án luật, ban hành dự án luật, hay trong công bố và đưa dự án luật đã thông qua vào hiệu lực*.

---

1, 2. Xem: Võ Khánh Vinh: *Chính sách xây dựng pháp luật - một loại chính sách pháp luật và một hình thức thực hiện chính sách pháp luật*, Tlđd, tr.5-6, 8.

Có thể phân các sai lầm trong xây dựng pháp luật thành bốn nhóm: (i) *Các sai lầm mang tính quan niệm* - các sai lầm để xảy ra khi khoa học pháp lý và các khoa học khác đã đưa ra những hiểu biết cần thiết, nhưng nhà làm luật không thể lĩnh hội và phản ánh một cách đúng đắn những hiểu biết đó trong dự án luật; (ii) *Các sai lầm pháp lý* - các sai lầm là hậu quả của việc không tuân thủ các đòi hỏi của kỹ thuật lập pháp; (iii) *Các sai lầm logic* - các sai lầm là kết quả của việc không tuân thủ các nguyên tắc và các quy tắc của logic hình thức khi chuẩn bị các đạo luật; (iv) *Các sai lầm ngữ pháp* - các sai lầm liên quan đến ngôn ngữ và phong cách diễn đạt các quy phạm pháp luật.

Ngoài ra, các sai lầm trong xây dựng pháp luật còn được phân thành các sai lầm nội dung và các sai lầm kỹ thuật pháp lý. *Các sai lầm nội dung* để xảy ra do có các khó khăn và các mâu thuẫn khách quan và chủ quan tồn tại trong quá trình xây dựng pháp luật (trong số đó có: việc quy định không đúng đối tượng của điều chỉnh pháp luật, việc sử dụng tùy tiện các phương pháp điều chỉnh pháp luật, việc đánh giá không đúng mức các xung đột pháp lý tiềm năng, việc hiện có các chổ hổng pháp luật có thể có, v.v.). *Các sai lầm kỹ thuật pháp lý* gắn liền với cách diễn đạt không đúng văn phạm của các văn bản quy phạm pháp luật, do vậy, vi phạm các đòi hỏi của việc sử dụng các biện pháp kỹ thuật pháp lý, làm khó khăn cho việc nhận thức, giải thích và áp dụng các văn bản quy phạm pháp luật đó (các sai lầm như vậy gồm: sự lựa chọn không đúng hình thức văn bản, sự lựa chọn không đúng phương thức pháp lý để giải quyết các vấn đề, việc sử dụng tùy tiện các khái niệm và thuật ngữ pháp lý, các phương thức viện dẫn, trích dẫn không đúng trong văn cảnh của văn bản, v.v.).

Có cơ sở, tư tưởng, ý nghĩa để phân các sai lầm trong xây dựng pháp luật theo mức độ của tính phức tạp, và tương ứng, theo tính chất của các hậu quả thành: *các sai lầm đơn giản (sơ đắnç)* và *các sai lầm hệ thống (nhiều nhân tố)*. Trong giai đoạn hiện nay, các sai lầm hệ thống ngày càng thể hiện nhiều hơn. Các sai lầm đó, là một dạng sai lầm đặc biệt nghiêm trọng của các sai lầm, gây thiệt hại lớn về nhiều mặt. Các sai lầm để xảy ra khi ban hành Bộ luật Hình sự năm 2015, Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 của Việt Nam là một minh chứng.

Các sai lầm hệ thống trong xây dựng pháp luật có thể được gọi là các sai lầm chính sách, bởi vì, trong phần lớn trường hợp chúng mang tính chất chính sách, màu sắc chính sách, thể hiện mình, nói một cách trùu tượng, là những “*trận đánh*” mang tính chất hệ thống trong quá trình xây dựng pháp luật. Loại sai lầm này là loại sai lầm nghiêm trọng nhất do nó gây ra các hậu quả tiêu cực tổng thể. Các sai lầm loại này gây ra hàng loạt các sai lầm khác, là nguồn gốc của nhiều hoạt động không đúng đắn khác. Các sai lầm tương tự, có thể được gọi là các sai lầm chính sách, bởi vì, chúng làm sai lệch các mục tiêu chân chính, đúng đắn, định hướng một cách sai lầm các chủ thể đến các hoạt động sai lầm khác, tái sản xuất ra chính mình.

Các sai lầm hệ thống trong xây dựng pháp luật là loại “bệnh dịch” của các hoạt động sai lầm trong xây dựng pháp luật để xảy ra khi trong xây dựng pháp luật không có các định hướng, các mục tiêu rõ ràng, không có sự hài hòa về cấu trúc trong xây dựng các quy tắc quy phạm, khi không cân nhắc nhiều yếu tố có ý nghĩa quan trọng đối với quá trình xây dựng pháp luật.

Đời sống xây dựng pháp luật hiện nay ở nước ta có nhiều ví dụ về các sai lầm tương tự. Đó là các sai lầm như: tính không có

hệ thống của các văn bản quy phạm pháp luật; số lượng các văn bản quy phạm pháp luật không phù hợp với chất lượng của chúng; thiếu tính đồng bộ trong xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật.

Thực tiễn xây dựng pháp luật nước ta thời gian qua cho thấy, phần lớn các luật được ban hành là các luật sửa đổi, bổ sung, số lượng các luật mới được ban hành lần đầu chiếm tỷ trọng không đáng kể.

Hoạt động xây dựng pháp luật ở nước ta cũng chưa cân nhắc một cách đầy đủ cơ cấu của các văn bản luật với tư cách là một hệ thống chỉnh thể; có nhiều chế định cụ thể của một ngành pháp luật này chưa phù hợp hoàn toàn với các chế định tương tự của các ngành pháp luật khác, của các ngành pháp luật lân cận, của tổng thể các quy phạm pháp luật khác. Có thể lấy lĩnh vực điều chỉnh quan hệ pháp luật đất đai làm ví dụ, ở đó các quy phạm pháp luật dân sự và các quy phạm pháp luật đất đai còn có những xung đột với nhau. Đôi khi sự hình thành cơ cấu chế định của ngành pháp luật này hay ngành pháp luật khác được thực hiện trước khi soạn thảo mô hình quan niệm về cơ chế điều chỉnh pháp luật ngành, ví dụ, khi điều chỉnh các quan hệ trong lĩnh vực thuế, trong một số trường hợp khác, việc hoàn thiện quy phạm pháp luật ngành được thực hiện bằng “phương pháp ghép mảnh vụn” - sự sửa đổi, bổ sung hoặc quy định mới một số nội dung xuất phát từ nhu cầu “ngay lập tức”, hay như, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự. Những sai lầm hệ thống tương tự như vậy dẫn đến việc làm yếu đi các mối liên hệ bên trong của các ngành pháp luật và các mối liên hệ liên ngành pháp luật, làm sâu sắc thêm sự mất cân đối trong phát triển hệ thống các văn bản luật.

Nhìn một cách tổng quan, có thể coi các sai lầm trong xây dựng pháp luật là “một loại bệnh” đặc thù, tồn tại trong xây dựng pháp luật. Chính sách xây dựng pháp luật có thể được coi là “liều thuốc” đặc thù để chữa trị loại bệnh đó. Chính sách xây dựng pháp luật có khả năng chữa trị “các loại bệnh” tương tự và hơn thế nữa “phòng ngừa” các loại bệnh đó.

Đặc biệt, về mặt thực tế, chính sách xây dựng pháp luật có thể khắc phục được các sai lầm hệ thống. Không thể sửa chữa được các sai lầm hệ thống bằng hành động một lần, ngẫu nhiên. Ở đây, đòi hỏi phải có sự phản ứng hệ thống tương ứng - đó là chính sách xây dựng pháp luật mang tính hệ thống gắn kết các công cụ của quá trình xây dựng pháp luật thành một cơ chế gắn liền với nhau mới có thể khắc phục được các sai lầm đó. Ở đây muốn nói về các công cụ như: chiến lược và sách lược xây dựng pháp luật, kế hoạch hóa và dự báo xây dựng pháp luật, theo dõi pháp luật, kỹ thuật pháp lý, sự lập luận về mặt khoa học và cân nhắc dư luận xã hội, thẩm định và bảo đảm về phương pháp, v.v.. Ví dụ, chiến lược phát triển pháp luật cho phép xây dựng được các văn bản quy phạm pháp luật hiệu quả, tránh được các sai lầm có thể xảy ra trong xây dựng pháp luật và áp dụng pháp luật, cũng có thể nói về hiệu quả của các văn bản quy phạm pháp luật ở giai đoạn sớm hơn giai đoạn thực hiện chúng<sup>1</sup>.

Tất cả các công cụ đó với sự trợ giúp của chính sách xây dựng pháp luật được trật tự hóa, được đưa vào một hệ thống mà ở đó từng công cụ trong số đó có được vị trí của mình và

---

1. Xem: A.H. Mironov: “Chiến lược pháp luật trong hoạt động xây dựng pháp luật” *Tư pháp Nga*, số 6/2007, tr.44 (bản tiếng Nga).

thực hiện vai trò của mình. Chính sự gắn kết các công cụ tản mạn, sự xác định đúng các mối liên hệ giữa chúng cho phép nâng cao hiệu quả của các công cụ đó, làm cho sự tác động của chúng đến quá trình xây dựng pháp luật rõ ràng và hiệu quả hơn. Một trong những ưu điểm quan trọng nhất của chính sách xây dựng pháp luật được thể hiện ở đó.

Sự hình thành các cơ sở và các định hướng này hay các định hướng khác của chính sách xây dựng pháp luật, thông thường, được khởi đầu từ trình độ học thuyết. Trong các chuyên khảo, các bài báo, các bình luận của mình, các nhà khoa học đã đưa ra các kiến nghị về các phương thức hoàn thiện xây dựng pháp luật, các phương thức nâng cao tính có kết quả của các yếu tố cụ thể của hoạt động xây dựng pháp luật. Từ đây cho thấy rằng, điều kiện quan trọng nhất làm tối ưu hóa chính sách xây dựng pháp luật, do vậy, nâng cao chất lượng của các đạo luật được ban hành là sự lập luận khoa học về các đạo luật đó. Việc tăng cường vai trò của khoa học trong sự hình thành chính sách xây dựng pháp luật và trong hoạt động xây dựng luật là tiền đề, điều kiện cần thiết của việc nâng cao chất lượng các đạo luật được ban hành và hiệu quả của các quy phạm được quy định trong các đạo luật đó.

Cần lưu ý rằng, bước đầu tiên (cho dù không lớn nhưng thu được kết quả rất rõ) trên con đường nâng cao chất lượng của các đạo luật là việc hoàn thiện các bảo đảm về mặt khoa học cho hoạt động xây dựng pháp luật, bao gồm việc lôi kéo cộng đồng rộng lớn các nhà khoa học có các quan điểm khác nhau tham gia xây dựng các dự án luật cụ thể và soạn thảo chính sách lập pháp nói chung, cũng như việc bảo đảm tính công khai, minh bạch tối đa của hoạt động xây dựng pháp luật.

Đồng thời, chính các nhà khoa học cần phải tham gia tích cực hơn vào quá trình xây dựng chính sách pháp luật, thể hiện khả năng tiên đoán mang tính khoa học về xây dựng chính sách pháp luật, kết nối đến quá trình đó các giai đoạn khác nhau của xây dựng pháp luật: từ các kiến nghị về các dự án luật cụ thể do các chủ thể có quyền sáng kiến làm luật đưa ra, đến việc thẩm định khoa học chi tiết và mang tính nguyên tắc, cho đến các kết luận tương ứng về dự án luật cụ thể hoặc dự án văn bản pháp luật này hay dự án văn bản pháp luật khác.

Thực tiễn cho thấy, cần lôi cuốn một cách rộng rãi và tích cực hơn sự tham gia của các tổ chức khoa học, của các nhà khoa học vào thực tiễn xây dựng pháp luật ở nước ta. Cho dù, sự luận chứng khoa học về dự án luật chưa được quy định là giai đoạn bắt buộc của việc chuẩn bị dự án luật, và nói đúng hơn, sự luận chứng khoa học về dự án luật chỉ là giai đoạn không bắt buộc trong quá trình làm luật. Cần quy định nội dung đó là một bộ phận bắt buộc trong “thiết kế đạo luật, bởi vì kinh nghiệm thế giới hiện nay chỉ rõ, cần sử dụng các quan điểm, ý kiến thẩm định khoa học về dự án luật trong sơ đồ chung của thủ tục làm luật”<sup>1</sup>.

Ví dụ, hiện nay ở Liên bang Nga, việc tiến hành thẩm định của Viện Nghiên cứu Pháp luật và Luật học so sánh trực thuộc Chính phủ Liên bang Nga là điều kiện cần thiết của việc thông qua quyết định đưa dự án luật do bộ, ngành chuẩn bị ra phiên họp của Chính phủ để tiếp tục gửi đến Quốc hội<sup>2</sup>.

---

1. Xem: S.V. Bobotov: *Quá trình làm luật ở Anh*, Tạp chí *Pháp luật Nga*, số 4-5/1998, tr.228 (bản tiếng Nga).

2. Xem: A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.237 (bản tiếng Nga).

Bởi vậy, cần phải bổ sung một quy phạm riêng về vấn đề này trong “Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật” của nước ta với tư cách là hình thức thể hiện quan trọng của chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam. Theo quy phạm đó, sự luận chứng khoa học cần phải trở thành một bộ phận bắt buộc của sự chuẩn bị và thông qua các dự án luật, còn các kết luận chính thức của các nhà khoa học về các dự án cần phải được Quốc hội xem xét khi thông qua dự án luật. Nếu như các đại biểu Quốc hội không đồng ý với các kết luận đó thì cần phải nói rõ lý do của mình.

Trong bối cảnh thực tiễn trở nên phức tạp hơn, khoa học kỹ thuật và công nghệ toàn cầu phát triển mạnh mẽ, thì sự luận chứng khoa học đi cùng các giai đoạn khác nhau của quá trình làm luật ngày càng trở nên rõ ràng hơn và cần phải trở thành một bộ phận bắt buộc của việc chuẩn bị và thông qua đạo luật.

Do vậy, điều có ý nghĩa quan trọng là cần xây dựng một môi trường minh bạch, rõ ràng hơn trong hoạt động xây dựng pháp luật, lôi kéo tích cực hơn các cơ chế thẩm định xã hội có kết quả, tăng cường thảo luận công khai về các dự án luật để tham gia hoạt động xây dựng luật, cũng như cân nhắc dư luận xã hội trong khi soạn thảo và thông qua các dự án luật. Hiện nay, các chủ thể có quyền sáng kiến xây dựng luật và xã hội không có thông tin kịp thời và đầy đủ về các dự án luật đang được Quốc hội xem xét, về nội dung các nhu cầu và các kết luận thẩm định. Có thể khắc phục tình huống như vậy bằng cách xây dựng ngân hàng dữ liệu riêng, sử dụng “Hồ sơ dự án luật” để bảo đảm thông tin đi cùng liên tục với đạo luật, từ thời điểm ra đời tư tưởng soạn thảo luật cho đến khi nó không còn hiệu lực.

Mọi văn bản quy phạm pháp luật đều cần thiết cho việc điều chỉnh tích cực các quan hệ xã hội, để chuyển động tình huống theo hướng tốt hơn. Do vậy, đòi hỏi đầu tiên đối với chất lượng của đạo luật là sự phản ánh có luận chứng các nhu cầu xã hội. Còn khi văn bản quy phạm được soạn thảo mà không cân nhắc các điều kiện xã hội, thì văn bản đó sẽ không phúc đáp được các nhu cầu phát triển xã hội, sẽ không được tự nguyện thực thi trong cuộc sống.

Do vậy, cần tạo ra các khả năng rộng lớn nhất để xã hội, các tổ chức xã hội tham gia trực tiếp vào quá trình thảo luận và thông qua các dự án luật, các khả năng tác động của họ đến nội dung và chất lượng của các quyết định được thông qua.

Một trong những hình thức thể hiện của chính sách xây dựng pháp luật là Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Đây là đạo luật đóng vai trò trung tâm trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật.

Theo dõi các văn bản quy phạm pháp luật có ý nghĩa quan trọng đối với chính sách xây dựng pháp luật hiện nay ở nước ta. Theo dõi các văn bản quy phạm pháp luật là hệ thống quản lý đặc biệt gắn liền với việc thu nhận và phân tích thông tin về các văn bản quy phạm pháp luật, là công cụ đặc thù bảo đảm sự an toàn và bao gồm các yếu tố sau đây: yếu tố thông tin (thu thập, xử lý, truyền đạt thông tin); yếu tố phân tích (đánh giá mức độ thực hiện, so sánh theo thời gian, theo tiêu chuẩn, theo cơ cấu); yếu tố nghiệp vụ (các quyết định về các mục tiêu, về chiến lược và nội dung của các giải pháp, các quyết định theo cách thức đánh giá và sự theo dõi của hệ thống).

Sự theo dõi các văn bản quy phạm pháp luật cho phép tiếp tục kế hoạch hóa chi tiết hơn các định hướng cơ bản của công

tác xây dựng pháp luật, xác định các quan hệ xã hội cần được đưa vào lĩnh vực điều chỉnh pháp luật, so sánh các văn bản quy phạm pháp luật vừa mới được thông qua với các định hướng chiến lược cơ bản của chính sách xây dựng pháp luật chung của Việt Nam. Tuy vậy, cần thực hiện sự theo dõi đó không chỉ đối với các văn bản quy phạm pháp luật và thực tiễn áp dụng chúng mà còn đối với cả các dự án văn bản quy phạm pháp luật để xác định sự hợp lý của việc áp dụng các quy định mang tính chất pháp lý này hay các quy định mang tính chất pháp lý khác, và điều đó, ở chừng mực đáng kể, sẽ tạo điều kiện cho việc phòng ngừa các sai lầm trong xây dựng pháp luật, tiết kiệm được các nguồn lực vật chất và tổ chức trong lĩnh vực xây dựng pháp luật.

Trên cơ sở nhận thức về sự theo dõi nói trên với tư cách là hoạt động mang tính hệ thống, tổng thể về việc đánh giá, phân tích, tổng kết và dự báo trạng thái các văn bản quy phạm pháp luật, có thể coi sự theo dõi các sai lầm trong hoạt động xây dựng pháp luật là một trong những loại hình của sự theo dõi pháp luật. Có thể coi mô hình “Hồ sơ dự án luật” là một bộ phận cấu thành quan trọng của cơ chế theo dõi các văn bản quy phạm pháp luật. Thực tế chỉ rõ rằng, không chỉ đơn giản là cần phải xác định được những thiếu sót, sai lầm trong xây dựng pháp luật mà còn phải xây dựng cơ chế để khắc phục kịp thời mang tính nghiệp vụ những thiếu sót, sai lầm đó, cũng như không cho phép lặp lại những thiếu sót, sai lầm đó trong các văn bản quy phạm pháp luật tiếp theo. Do vậy, cần phải đưa các yếu tố của sự đánh giá dài hạn (cân nhắc những thiếu sót, sai lầm đã xảy ra trước đây trong giai đoạn thiết kế quy phạm pháp luật) vào hệ thống theo dõi. Ngoài ra, cần bổ sung vào

“Hồ sơ dự án luật” một mục chỉ rõ các thiếu sót, sai lầm trong xây dựng pháp luật đã được làm sáng tỏ trong quá trình thực hiện quy phạm pháp luật. Bằng cách như vậy, “hộp phiếu các thiếu sót, sai lầm trong xây dựng pháp luật” đã được xây dựng cho phép tránh được nhiều thiếu sót, sai lầm ở giai đoạn thiết kế quy phạm pháp luật. Sự đổi mới như vậy có thể là một công cụ quan trọng bảo đảm chất lượng của các văn bản quy phạm pháp luật.

Đến nay, có rất nhiều sai lầm trong xây dựng pháp luật gắn liền với nội dung và hình thức trình bày các dự án văn bản quy phạm pháp luật và ở một chừng mực đáng kể các sai lầm đó có nguyên nhân là do các đại biểu Quốc hội chưa có kinh nghiệm đầy đủ và trình độ pháp luật chưa cao. Tiếc rằng, các cơ sở đào tạo luật từ trước đến nay mới chỉ hoặc phần lớn đào tạo ra những người áp dụng pháp luật, mà chưa chú trọng đến việc đào tạo những người xây dựng pháp luật. Cuộc sống cho thấy rằng, cần phải đào tạo nghề nghiệp cho những người xây dựng pháp luật. Kinh nghiệm xây dựng pháp luật ở các nước cho thấy, cần phải đẩy mạnh đào tạo nghề nghiệp cho đối tượng đó. Chẳng hạn, trong Viện Hàn lâm pháp lý quốc gia Xaratov ở Liên bang Nga có Viện Xây dựng pháp luật, ở đó tiến hành việc đào tạo những người đang thực hiện và sẽ thực hiện chức năng xây dựng pháp luật.

Điều quan trọng là cần xây dựng chương trình đào tạo chuyên sâu về chính sách xây dựng pháp luật cho những người xây dựng pháp luật để họ trở thành các chuyên gia, những người có hiểu biết sâu rộng, thành thạo về hoạt động đó.

Chính sách xây dựng pháp luật tạo điều kiện cho việc nâng cao “khả năng miễn dịch” của hoạt động xây dựng pháp luật

khỏi “các bệnh” có thể có (trong đó có các sai lầm), cho việc thực hiện có kết quả các chức năng của xây dựng pháp luật, cho việc hiện đại hóa, hệ thống hóa, tính liên tục và tính lôgic trong hoạt động của các cơ quan xây dựng pháp luật, làm gia tăng thêm tính quan điểm trong phát triển các ngành pháp luật nước ta. Do vậy, cần phải đẩy mạnh nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn của chính sách xây dựng pháp luật ở nước ta hiện nay.

#### IV. MỤC TIÊU VÀ NHIỆM VỤ CỦA CHÍNH SÁCH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM

Chính sách xây dựng pháp luật giống như các loại chính sách khác, cũng bao gồm cấu thành mục tiêu. Chính sách là hoạt động tinh thông về mặt chiến lược được dựa trên hệ thống các mục tiêu nhất định, các tư tưởng mang tính quan niệm, phản ánh những yếu tố chủ yếu của việc tổ chức các quan hệ xã hội trong tương lai. Khía cạnh mục tiêu trong nội dung lôgic của chính sách xây dựng pháp luật được thể hiện trong các đặc điểm mang tính bản chất như: *tính hướng đích* và *tính hợp lý*.

*Tính hướng đích* của chính sách xây dựng pháp luật thể hiện ở chỗ, các hoạt động trong lĩnh vực xây dựng pháp luật không thể được tiến hành nếu thiếu việc các chủ thể của chính sách đó đặt ra các định hướng cụ thể, thiếu việc dự báo sơ bộ các phương thức và thời hạn thực hiện chúng, cũng như những thay đổi mong muốn có được trong tương lai và thiếu việc đoán định trước về mặt lý tưởng các kết quả.

*Tính hợp lý* của chính sách xây dựng pháp luật, trước hết, đòi hỏi phải có tính hữu ích của nó, tức là sự phù hợp của các

quyết định quản lý được thông qua trong lĩnh vực xây dựng pháp luật với bối cảnh (môi trường bên ngoài) đã được hình thành về mặt thực tế trong xã hội, sự phù hợp của các quyết định đó với tính chất của những xu hướng biến đổi của tình huống. Đặc tính này bảo đảm tính có kết quả tiềm năng của chính sách xây dựng pháp luật.

Các mục tiêu và các nhiệm vụ của chính sách xây dựng pháp luật của Việt Nam được “lấy ra” từ các lợi ích và các nhu cầu khách quan của cá nhân, xã hội và Nhà nước đã được hình thành ở giai đoạn phát triển hiện nay ở nước ta.

Các nhu cầu và các lợi ích của cá nhân được thể hiện ở việc thực hiện đầy đủ nhất trên thực tế các quyền và tự do của cá nhân, ở việc bảo đảm an ninh, an toàn cá nhân, nâng cao chất lượng cuộc sống và tuổi thọ con người, ở việc bảo đảm các khả năng cho sự phát triển toàn diện cá nhân.

Các nhu cầu và các lợi ích của xã hội thể hiện ở sự phối hợp tối ưu các giá trị cá nhân và giá trị xã hội, đạt được sự đồng thuận xã hội, củng cố các chế định và các cơ chế, quy trình dân chủ, hình thành các cơ chế giám sát xã hội có hiệu quả đối với quản trị quốc gia, giữ gìn và phát huy các truyền thống đạo đức, nền tảng văn hóa của dân tộc, củng cố thiết chế gia đình, khuyến khích tiềm năng khoa học của đất nước, cải thiện và bảo vệ môi trường, giảm thiểu đến mức tối đa tình hình tội phạm và ngăn ngừa việc tội phạm hóa quá mức các quan hệ xã hội, phòng ngừa các thảm họa tự nhiên và kỹ thuật.

Các lợi ích và nhu cầu của Nhà nước thể hiện ở việc bảo đảm tính vững chắc các nền tảng của chế độ hiến định, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ Việt Nam, củng cố sự ổn định chính trị,

kinh tế và xã hội trong quá trình tiến hành đổi mới, việc củng cố chế độ pháp quyền và trật tự pháp luật ổn định, sự hình thành hợp tác quốc tế bình đẳng và cùng có lợi, việc củng cố vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế và khu vực<sup>1</sup>.

Xuất phát từ nhu cầu và các lợi ích nói trên, các mục tiêu của chính sách xây dựng pháp luật có thể chia thành các mục tiêu dài hạn (chiến lược) và các mục tiêu hay nhiệm vụ ngắn hạn (sách lược).

*Các mục tiêu chiến lược của chính sách xây dựng pháp luật bao gồm:*

- Tạo lập các điều kiện pháp luật để ghi nhận chiến lược dài hạn về xây dựng pháp luật;
- Củng cố các bảo đảm pháp lý, các cơ chế pháp luật để bảo đảm cho việc thực hiện các mục tiêu chiến lược và các nhiệm vụ ngắn hạn (sách lược) của điều chỉnh quy phạm pháp luật;
- Hoàn thiện cơ sở quy phạm pháp luật để thúc đẩy quá trình kinh tế, phát triển nền kinh tế đổi mới sáng tạo, nâng cao năng suất lao động;
- Ghi nhận các cơ chế làm việc đáng tin cậy và hiệu quả để bảo đảm, bảo vệ các quyền và tự do không thể bị tước đoạt của con người;
- Tạo lập các bảo đảm pháp luật cần thiết cho an ninh cá nhân, an ninh xã hội và an ninh nhà nước;
- Bảo đảm về mặt pháp luật mức độ phúc lợi xứng đáng, chất lượng cuộc sống và tuổi thọ của công dân;
- Thể chế hóa đầy đủ các giá trị truyền thống đạo đức và văn hóa của dân tộc;

---

<sup>1</sup> Xem: Võ Khánh Vinh: *Quan niệm tổng thể về chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 9/2017, tr.5-6.

- Xây dựng cơ sở pháp luật ổn định để phát triển các quan hệ chính trị - xã hội và kinh tế;
- Khắc phục những quy định chưa phù hợp, những mâu thuẫn của các văn bản quy phạm pháp luật;
- Bảo đảm tính phôi hợp, tính liên kết trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành;
- Nâng cao mức độ hợp pháp của quyền lực nhà nước và của hệ thống pháp luật, khuyến khích phát triển các quy phạm pháp luật để đổi mới các cơ chế quản lý nhà nước và điều chỉnh pháp luật hiệu quả;
- Tạo lập các điều kiện chính trị - pháp lý cần thiết để khắc phục tham nhũng trong các cơ quan quyền lực nhà nước ở Trung ương và địa phương và phi tội phạm hóa các quan hệ xã hội;
- Bảo đảm các tiêu đề quy phạm thuận lợi để khắc phục thói quen không tuân thủ pháp luật, làm lành mạnh môi trường đạo đức của xã hội Việt Nam.

*Các nhiệm vụ sách lược của chính sách xây dựng pháp luật bao gồm:*

- Xây dựng các quy phạm pháp luật phục vụ cho việc chống khủng hoảng, các biện pháp nhằm ổn định tình hình kinh tế - xã hội của đất nước;
- Tạo lập các điều kiện pháp luật để bình đẳng hóa các quan hệ kinh tế - xã hội;
- Khuyến khích bằng pháp luật sự phát triển các mối liên hệ xã hội, sự tham gia của Nhân dân vào việc thông qua các quyết định xây dựng pháp luật có ý nghĩa về mặt nhà nước;
- Xây dựng các luận chứng khoa học cho chiến lược phát triển xây dựng pháp luật trong dài hạn;

- Soạn thảo các chương trình phát triển trung hạn và ngắn hạn các ngành pháp luật cụ thể;
- Kiểm kê các văn bản quy phạm pháp luật với việc đánh giá mức độ hiệu quả của các văn bản quy phạm pháp luật đó;
- Hệ thống hóa tổng thể và pháp điển hóa các văn bản quy phạm pháp luật;
- Tối ưu hóa các thủ tục, phòng ngừa và khắc phục những xung đột trong các văn bản pháp luật của trung ương và địa phương;
- Xây dựng cơ chế thực hiện có hiệu quả các văn bản quy phạm pháp luật về phòng, chống tham nhũng;
- Nâng cao hiệu quả của pháp luật về phòng ngừa vi phạm pháp luật và phòng, chống tội phạm;
- Soạn thảo chính sách xây dựng pháp luật trong lĩnh vực pháp luật tư;
- Đổi mới pháp luật về thuế, giảm nhẹ gánh nặng thuế nhằm khuyến khích đổi mới sáng tạo và đầu tư tư nhân vào con người;
- Điều chỉnh pháp luật hiệu quả những vấn đề của an ninh môi trường và an toàn thực phẩm;
- Hoàn thiện các văn bản pháp luật về di cư;
- Cải cách hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về xã hội, trong đó có các văn bản quy phạm pháp luật về y tế, về bảo hiểm xã hội;
- Phát triển các văn bản quy phạm pháp luật về phát huy vai trò của các thiết chế xã hội và sự tác động của chúng đến đời sống pháp luật của đất nước;
- Ghi nhận về mặt quy phạm các lợi ích của các tộc người Việt Nam trong các quan hệ xã hội đa dạng của Nhà nước và xã hội.

## V. CÁC NGUYÊN TẮC CỦA CHÍNH SÁCH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM

Các nguyên tắc của chính sách xây dựng pháp luật bắt nguồn từ các quy luật phát triển khách quan của pháp luật trong xã hội Việt Nam và chính sách pháp luật ở Việt Nam. Các nguyên tắc của chính sách xây dựng pháp luật thống nhất hóa tính chất tác động đến các quan hệ xã hội với sự hỗ trợ của các phương tiện của chính sách pháp luật và cũng là tiêu chuẩn đánh giá tính đúng đắn của các quyết định xây dựng pháp luật được ban hành.

Các nguyên tắc của chính sách xây dựng pháp luật bao gồm các nguyên tắc sau đây:

- *Tính có căn cứ khoa học*: Nguyên tắc này đòi hỏi các văn bản quy phạm pháp luật phải được xây dựng dựa trên nền tảng các kết quả nghiên cứu khoa học trong lĩnh vực quan hệ xã hội tương ứng, với việc sử dụng ý kiến của các chuyên gia về những nội dung khác nhau của các quy định pháp luật tương lai. Quá trình ban hành các văn bản pháp luật cần phải đáp ứng tối đa các nhu cầu đã chín muồi của sự phát triển xã hội, các quy luật khách quan của nó, cân nhắc và sử dụng các thành tựu hiện nay của khoa học và công nghệ, dựa trên những nghiên cứu lý luận về những vấn đề đòi hỏi phải có quy phạm pháp luật mới. Các cơ quan, tổ chức khoa học, những người đại diện cụ thể của các ngành khoa học tương ứng, những chuyên gia - những nhà thực tiễn có kinh nghiệm cần phải tích cực tham gia vào việc soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật và thẩm định chúng.

- *Dân chủ*: Nguyên tắc dân chủ của chính sách xây dựng pháp luật thể hiện ở yêu cầu phải lôi cuốn đông đảo các tầng lớp xã hội

tham gia thảo luận các dự án văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm các khả năng để công dân đưa ra các kiến nghị, đề nghị với các cơ quan xây dựng pháp luật về hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật, cũng như thực hiện các quyền của họ khi thực hiện trưng cầu ý dân.

- *Công khai:* Công khai về chính sách xây dựng pháp luật có nghĩa là xã hội phải được thông tin kịp thời về tất cả các giai đoạn của quá trình xây dựng pháp luật. Hơn nữa, cần phải dân chủ hóa không chỉ quá trình diễn tiến của các dự án luật ở Quốc hội mà còn cả diễn tiến của các dự án luật trong quá trình nghiên cứu, soạn thảo và thảo luận các dự án luật, cũng như trong tiến trình phân tích các kết quả của xây dựng pháp luật. Điều đó không chỉ tạo ra khả năng để các tầng lớp dân cư rộng rãi có được quan niệm về điều chỉnh pháp luật, về những thay đổi trong tương lai của các văn bản quy phạm pháp luật mà còn cho phép công dân giám sát được công việc của những người đại diện cho mình, và khi cần thiết tác động đến công việc đó theo hình thức nhất định do luật định.

- *Tính tiên liệu được:* Chính sách xây dựng pháp luật hiệu quả chỉ khi được tiến hành dựa trên cơ sở của chương trình phát triển dài hạn hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, cũng như dựa trên tổng thể các kế hoạch hoạt động xây dựng pháp luật ngắn hạn. Chương trình phát triển pháp luật của xã hội được xây dựng dựa trên việc nhìn thấy trước các xu hướng hay các phương án biến đổi các quan hệ xã hội được điều chỉnh có thể có về tiềm năng trong tương lai và các quyết định được ban hành trong lĩnh vực pháp lý. Mọi mô hình chính sách xây dựng pháp luật cần phải cân nhắc cả các yếu tố thường ngày của trạng thái xã hội lẫn sự diễn biến của các yếu tố đó,

các xu hướng và các viễn cảnh phát triển tiếp theo, cần cân nhắc kịp thời những biến đổi có thể có. Dự báo và kế hoạch hóa với tư cách là nội dung của nguyên tắc về tính tiên liệu được của chính sách xây dựng pháp luật sẽ hỗ trợ cho điều đó.

- *Tính hệ thống:* Tính hệ thống của chính sách xây dựng pháp luật có nghĩa là tính thống nhất, tính tổng thể của quá trình hình thành các văn bản quy phạm pháp luật được hợp nhất lại bởi sự thống nhất các mục tiêu của nhà làm luật, các nguyên tắc của điều chỉnh pháp luật và bởi tính thống nhất của khách thể chịu sự tác động của pháp luật. Các văn bản quy phạm pháp luật cần phải được xây dựng và thay đổi trong sự phù hợp với kế hoạch chuyên môn để bảo đảm tính không có mâu thuẫn, tính bổ sung lẫn nhau của chúng, tính chất tổng hợp thống nhất của sự tác động của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật với tư cách là yếu tố rất quan trọng bảo đảm hiệu quả của nó.

- *Tính chuyên nghiệp:* Nguyên tắc này được hiểu là sự tham gia soạn thảo các quyết định xây dựng pháp luật của các chuyên gia có nghề nghiệp thuộc các ngành thực tiễn xã hội tương ứng, có sự đào tạo về nghề nghiệp, có nhiều kinh nghiệm, có hiểu biết và kỹ năng đầy đủ cho việc mô hình hóa các dự án luật. Ở giai đoạn chuẩn bị công việc soạn thảo các dự án luật, các nhà khoa học, các nhà luật học, các chuyên gia trong lĩnh vực cụ thể mà dự án luật hoặc dự án văn bản quy phạm pháp luật khác hướng đến để điều chỉnh đóng vai trò quan trọng.

- *Tính quyết định chính trị - xã hội:* Nguyên tắc này thể hiện ở đòi hỏi việc soạn thảo và ghi nhận trong tiến trình hoạt động xây dựng pháp luật các quy phạm đáp ứng được các lợi ích của mọi công dân hoặc phần lớn dân cư, không quy định các

biện pháp mang tính phân biệt đối xử đối với bộ phận dân cư này hay bộ phận dân cư khác. Do đó, dự án luật cần phải được soạn thảo dựa vào việc phân tích sâu sắc tình hình chính trị - xã hội của đất nước, trong vùng, bối cảnh kinh tế, các nhu cầu điều chỉnh pháp luật đối với những mặt này hay những mặt khác của đời sống xã hội... Khi tiến hành việc phân tích đó cần sử dụng các dữ liệu của theo dõi các văn bản quy phạm pháp luật và thực tiễn áp dụng pháp luật, các thực nghiệm pháp luật - xã hội, thăm dò xã hội học, các bảng hỏi...

- *Cân nhắc các nền tảng giá trị đạo đức và truyền thống văn hóa của xã hội:* Chính sách xây dựng pháp luật phải dựa trên các giá trị đạo đức đã được thừa nhận chung và các truyền thống văn hóa của xã hội Việt Nam, dựa trên các tư tưởng nhân đạo, nhân văn, công bằng, tập thể, sự giúp đỡ lẫn nhau và đồng thuận xã hội, ưu tiên các lợi ích xã hội chung so với các nhu cầu cá nhân, tôn trọng các thiết chế nhà nước, sự bình đẳng dân tộc - văn hóa, sự tôn trọng các giá trị và truyền thống của tất cả các dân tộc Việt Nam và của cộng đồng quốc tế.

Tính phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế về điều chỉnh pháp luật quy phạm dựa trên nền tảng cân nhắc các lợi ích quốc gia. Chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam cần phải được xây dựng dựa trên các nguyên tắc và các tiêu chuẩn điều chỉnh pháp luật quốc tế. Đồng thời, trong tiến trình hình thành chính sách xây dựng pháp luật quốc gia trong điều kiện toàn cầu hóa, khu vực hóa không nên hướng đến việc vay mượn “toute bộ” các công cụ và các mô hình nước ngoài để điều chỉnh pháp luật các quan hệ xã hội giống nhau, mà cần phải dựa trên cơ sở theo dõi các văn bản quy phạm pháp luật quốc gia để sử dụng tích cực hơn các thủ tục soạn thảo các dự án luật với việc lôi kéo

sự tham gia của các chủ thể của chính sách đó, và trước hết, của dân cư nhằm cân nhắc đầy đủ nhất các lợi ích quốc gia.

Các nguyên tắc đã được phân tích ở trên có mối liên hệ lẫn nhau và quyết định lẫn nhau. Chỉ khi nào các nguyên tắc đó đồng thời cùng được áp dụng trên thực tế mới đem đến hiệu quả, bảo đảm cho việc ban hành các đạo luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác một cách hợp lý, hợp pháp, có cơ sở khoa học. Sự vi phạm các nguyên tắc đó sẽ dẫn đến những quyết định tùy tiện và sai lầm, chi phí dư thừa lao động, thời gian, sức lực của những người xây dựng pháp luật, làm giảm hiệu quả của điều chỉnh pháp luật.

Sự khác nhau giữa các nguyên tắc của chính sách xây dựng pháp luật và các nguyên tắc của xây dựng pháp luật thể hiện ở chỗ trong quan hệ với chính sách xây dựng pháp luật, các nguyên tắc của chính sách xây dựng pháp luật có định hướng của mình, bởi vì, chúng đưa ra thông tin trước và trung chuyển hoạt động thực tiễn để hình thành nên các quy phạm pháp luật mới. Ở đây các nguyên tắc đó được áp dụng một cách tổng thể, trong sự thống nhất khách quan, mà thiếu sự thống nhất đó không thể bảo đảm được hiệu quả tác động của chúng đến quá trình xây dựng pháp luật.

## VI. CƠ CHẾ HÌNH THÀNH VÀ THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT

Cơ chế hình thành và thực hiện chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam được hình thành từ hoạt động thực tiễn của các chủ thể xã hội và của các cơ quan quyền lực nhà nước trong lĩnh vực điều chỉnh quy phạm pháp luật các quan hệ xã hội.

Nền tảng của cơ chế đó là các nguyên tắc về sự tham gia tích cực của các cơ cấu xã hội vào các quá trình soạn thảo và thực hiện trên thực tế loại chính sách đó, về sự giám sát của xã hội đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước và của những người có chức vụ, quyền hạn trong lĩnh vực xây dựng pháp luật. Sự vận hành của cơ chế đó cũng được dựa trên các nguyên tắc phân biệt các đối tượng thuộc thẩm quyền của các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương.

Hiệu quả của cơ chế thực hiện chính sách xây dựng pháp luật được quyết định bởi cả các đặc điểm về chất bên trong, lẫn bởi sự tác động của nhiều yếu tố của đời sống xã hội không gắn liền trực tiếp với sự tác động quản lý mang tính hướng đích.

### **1. Các chủ thể của sự hình thành và thực hiện chính sách xây dựng pháp luật**

- *Đảng Cộng sản Việt Nam*: Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo nhà nước và xã hội, tham gia hình thành chính sách xây dựng pháp luật bằng cách hoạch định đường lối, chủ trương, chiến lược tổng thể và cụ thể để làm định hướng tư tưởng, quan điểm chính trị cho việc xây dựng và thực hiện chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam. Đường lối, chủ trương, chiến lược đó được thể hiện trong cương lĩnh, các nghị quyết, các quyết định của Đảng Cộng sản Việt Nam.

- *Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*: Quốc hội Việt Nam có vai trò rất quan trọng trong việc quyết định mục tiêu, quan điểm, các định hướng ưu tiên quan trọng nhất của chính sách xây dựng pháp luật, đặc biệt là chính sách xây dựng luật, thực hiện quyền lập hiến, lập pháp, giám sát tối cao đối với việc thực hiện chính sách xây dựng pháp luật, trực tiếp thảo luận

và thông qua các luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác thuộc thẩm quyền của mình (hiệp định, nghị quyết).

- *Các chủ thể có quyền sáng kiến xây dựng luật:* Các chủ thể tiềm năng của sự hình thành chính sách xây dựng pháp luật là tất cả những người có quyền sáng kiến xây dựng luật, không có ngoại lệ. Các chủ thể đó có thể là các cơ quan nhà nước, người hoặc nhóm người được Hiến pháp dành cho khả năng trình các dự án luật đến Quốc hội. Việc quy định chủ thể nhất định có quyền sáng kiến lập pháp có nghĩa là Quốc hội có nghĩa vụ xem xét đề nghị do chủ thể đó đưa ra về việc ban hành đạo luật hoặc dự án luật. Nhóm các chủ thể có quyền sáng kiến lập pháp được quy định rõ trong Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam (Điều 84). Tuy vậy, các chủ thể thực hiện có hiệu quả và tích cực nhất quyền đó, đồng thời là các chủ thể của chính sách xây dựng pháp luật ở nước ta là: Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, các bộ, ngành, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các cơ quan trung ương của tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

+ *Chủ tịch nước:* Chủ tịch nước có thẩm quyền và nhiệm vụ xác định những định hướng cơ bản của chính sách xây dựng pháp luật, hệ thống các nhiệm vụ ưu tiên hàng đầu trong lĩnh vực điều chỉnh pháp luật, cũng như các hình thức cần thiết để giải quyết các nhiệm vụ đó. Chủ tịch nước duy trì đường lối chiến lược phát triển pháp luật của xã hội và của Nhà nước bằng cách tham gia vào quá trình làm luật, cũng như ban hành lệnh, quyết định để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Việc xây dựng chính sách xây dựng pháp luật của Chủ tịch

nước được thể hiện trong sáng kiến trình dự án luật, thực hiện quyền đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh, trong thông điệp (bài phát biểu) hàng năm trước Nhân dân hoặc trước Quốc hội của Chủ tịch nước.

+ *Ủy ban Thường vụ Quốc hội*: Ủy ban Thường vụ Quốc hội có vai trò quan trọng trong việc xác định các định hướng ưu tiên của chính sách xây dựng pháp luật, soạn thảo chiến lược phát triển pháp luật, xác định các giải pháp cần thiết, trong đó có giải pháp chính sách pháp luật để giải quyết những vấn đề cấp thiết nhất của xã hội Việt Nam hiện nay.

+ *Hội đồng Dân tộc*: Hội đồng Dân tộc giúp Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc thực hiện các thẩm quyền hiến định của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong lĩnh vực xác định và thực hiện những định hướng ưu tiên nhất của chính sách xây dựng pháp luật, trình dự án luật trước Quốc hội, trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội, thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, thực hiện quyền giám sát trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do luật định, kiến nghị hoàn thiện hệ thống pháp luật.

+ *Ủy ban của Quốc hội*: Ủy ban của Quốc hội giúp Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xác định và thực hiện những định hướng ưu tiên nhất của chính sách xây dựng pháp luật, trình dự án luật trước Quốc hội, trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội, thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, dự án khác, thực hiện quyền giám sát trong phạm vi, quyền hạn do luật định, kiến nghị hoàn thiện hệ thống pháp luật.

+ *Chính phủ*: Trong phạm vi các thẩm quyền do Hiến pháp quy định, Chính phủ tích cực soạn thảo các dự án luật. Điều đó thể hiện vai trò hiện thực của Chính phủ với tư cách là cơ quan

hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội, có trách nhiệm đưa chính sách quốc gia đã được thể hiện trong các đạo luật đã được thông qua vào đời sống xã hội. Chính phủ tham gia tích cực vào việc giải quyết những vấn đề quan trọng nhất của đời sống nhà nước và xã hội bằng cách thực hiện chính sách xây dựng pháp luật riêng của mình. Các biện pháp cơ bản để thực hiện chính sách xây dựng pháp luật của Chính phủ là kế hoạch hóa công tác soạn thảo các dự án luật, xác định các dự án luật được ưu tiên, có ý nghĩa nhất cần phải được ban hành trong kỳ họp cụ thể của Quốc hội, kế hoạch hóa công tác xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của mình.

+ *Bộ Tư pháp*: Bộ Tư pháp đề xuất chính sách trong lĩnh vực xây dựng pháp luật, phối hợp hoạt động của các cơ quan hành pháp khác trong lĩnh vực đó. Kế hoạch hoạt động xây dựng pháp luật, trong đó có kế hoạch xây dựng luật của Chính phủ do Bộ Tư pháp soạn thảo trên cơ sở đề nghị của các bộ, ngành và các cơ quan khác. Bộ Tư pháp chuẩn bị các dự án luật cần thiết, tiến hành thẩm định pháp luật các văn bản quy phạm pháp luật do các bộ, ngành khác soạn thảo, thực hiện giám sát việc tuân theo các quy tắc soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật đã được quy định đối với các cơ quan hành pháp tiến hành soạn thảo các văn bản đó, thực hiện các thẩm quyền khác do pháp luật quy định.

+ *Các cơ quan hành pháp khác*: Các cơ quan này tham gia vào việc hình thành và thực hiện chính sách xây dựng pháp luật trong lĩnh vực cụ thể của đời sống xã hội và đời sống nhà nước bằng cách tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật, chuẩn bị

và thông qua các văn bản quy phạm pháp luật thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình, cũng như thực hiện trên thực tế việc phát triển pháp luật bằng việc tổ chức thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực của mình trên phạm vi toàn quốc.

+ *Chính quyền địa phương*: Chính quyền địa phương chủ động xây dựng và tổ chức đưa chính sách xây dựng pháp luật vào đời sống xã hội. Trong phạm vi thẩm quyền hiến định, chính quyền địa phương chủ động giải quyết hiệu quả những vấn đề cấp bách của đời sống xã hội ở địa phương bằng cách xây dựng các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, soạn thảo và thông qua các văn bản quy phạm pháp luật cần thiết, tham gia hình thành chính sách xây dựng pháp luật địa phương bằng cách soạn thảo và thực hiện các kế hoạch xây dựng pháp luật địa phương, bảo đảm việc thực hiện các chương trình xây dựng pháp luật địa phương trên lãnh thổ hành chính tương ứng, áp dụng hợp lý và hiệu quả các văn bản quy phạm pháp luật trung ương và địa phương để giải quyết những nhiệm vụ ưu tiên của phát triển pháp luật ở địa phương.

+ *Công dân Việt Nam*: Công dân Việt Nam tham gia thực hiện trên thực tế chính sách xây dựng pháp luật bằng cách xây dựng pháp luật trực tiếp, thực hiện một cách tự chủ, độc lập các lợi ích hợp pháp và các quyền chủ thể của mình với sự trợ giúp của các hình thức thể hiện khác nhau của dư luận xã hội, tham gia vào các liên minh (liên hiệp) chính trị - xã hội, bầu chọn những người đại diện và những người có chức vụ, quyền hạn vào các cơ quan quyền lực nhà nước ở trung ương và địa phương.

+ *Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội:* Các liên minh chính trị - xã hội này tham gia vào xây dựng và thực hiện chính sách xây dựng pháp luật bằng việc thể hiện ý kiến, quan điểm của các nhóm công dân nhất định về những vấn đề chính trị - xã hội cụ thể đòi hỏi phải có quyết định xây dựng pháp luật, giám sát, phản biện xã hội đối với chính sách xây dựng pháp luật và việc tổ chức thực hiện các chính sách đó, tác động đến dư luận xã hội về chính sách xây dựng pháp luật.

+ *Các phương tiện thông tin đại chúng:* Các phương tiện thông tin đại chúng tác động đến quá trình xây dựng chính sách pháp luật bằng cách phổ biến trong xã hội những loại thông tin khác nhau, tạo ra sự giao tiếp giữa xã hội và các cơ quan quyền lực nhà nước, làm sáng tỏ và hình thành nên dư luận xã hội về những vấn đề có ý nghĩa chính trị - xã hội đòi hỏi phải có điều chỉnh quy phạm pháp luật.

+ *Các cơ quan, tổ chức và các tổ chức kinh tế thuộc các hình thức sở hữu khác nhau:* Các cơ quan, tổ chức này tham gia thực hiện trực tiếp và trong một số trường hợp cụ thể tham gia hình thành chính sách xây dựng pháp luật trong khi tiến hành hoạt động quản lý, văn hóa - xã hội, khoa học - kỹ thuật, giáo dục và đào tạo, kinh doanh hoặc các loại hoạt động thực tiễn khác.

+ *Các cán bộ, công chức, viên chức nhà nước:* Các chủ thể này thực hiện chức năng bảo đảm rất quan trọng trong quá trình hình thành chính sách xây dựng pháp luật. Nhiệm vụ của họ là nghiên cứu hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật đang có hiệu lực với mục đích hoàn thiện chúng, phân tích các kết quả của những sửa đổi, bổ sung trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, kế hoạch hóa xây dựng pháp luật,

soạn thảo các dự án luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác, cũng như tham gia soạn thảo những sửa đổi, bổ sung các luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác. Các chuyên gia này tham gia chuẩn bị các tài liệu cần thiết phục vụ hoạt động xây dựng pháp luật của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân...

+ *Các chuyên gia:* Các chuyên gia đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện chính sách xây dựng pháp luật với tư cách là những người có hiểu biết chuyên môn sâu sắc cần thiết để bảo đảm việc thực hiện xây dựng pháp luật hiệu quả. Với tư cách là chuyên gia có thể là các cán bộ, công chức, viên chức nhà nước (ví dụ, các cán bộ, công chức, viên chức Bộ Tư pháp) và các cá nhân cụ thể (ví dụ, các nhà khoa học - luật học hoặc các chuyên gia trong lĩnh vực quan hệ xã hội được điều chỉnh, hoặc về những vấn đề của kỹ thuật xây dựng pháp luật)... Hoạt động của họ hướng đến việc hỗ trợ cho những người tham gia trực tiếp xây dựng pháp luật và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật.

## 2. Các hình thức thực hiện chính sách xây dựng pháp luật

- *Thảo luận công khai các dự án luật:* Từ quan điểm về tính hợp pháp của các dự án luật, thảo luận công khai các dự án luật có ý nghĩa thực tiễn rất quan trọng. Quá trình đó đưa vào ý thức của dân cư trách nhiệm về sự cùng tham gia soạn thảo luật, sự thuyết phục về việc thể hiện ý chí của họ theo trật tự luật định.

- *Hình thức thủ tục:* Hình thức thủ tục của việc thực hiện chính sách xây dựng pháp luật thể hiện ở chỗ xây dựng pháp luật đòi hỏi phải có thủ tục đã được hình thức hóa nhất định.

Toàn bộ các giai đoạn của quá trình xây dựng pháp luật gắn liền chặt chẽ với nhau. Từng giai đoạn trong các giai đoạn đó đều có sự đóng góp của mình vào việc soạn thảo dự án luật hoặc dự án văn bản quy phạm pháp luật khác. Sự ra đời và sự hình thành đạo luật diễn ra trong phạm vi của quá trình xây dựng pháp luật là sự chuyển động từ tư tưởng, quan niệm cho đến việc lập luận dự án, xác định cơ cấu và xây dựng văn cảnh cuối cùng của văn bản. Sự chuyển động đó được thực hiện theo thủ tục nhất định. Tính có kế hoạch của xây dựng pháp luật là điều kiện quan trọng để bảo đảm hiệu quả của quá trình xây dựng pháp luật.

- *Sự thể hiện dư luận xã hội về các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành:* Việc công dân nói lên ý kiến của mình về các đạo luật do Quốc hội hoặc về các văn bản quy phạm pháp luật khác do các cơ quan quyền lực nhà nước khác thông qua, đánh giá tính chất pháp quyền và các khả năng điều chỉnh của chúng, đưa ra các kiến nghị sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật đó, hoặc phản đối có cơ sở khoa học việc thông qua các văn bản đó đóng vai trò rất quan trọng trong điều kiện xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

- *Hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật:* Hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật với tư cách là một hình thức thực hiện chính sách xây dựng pháp luật là tổ hợp các biện pháp để đưa các văn bản quy phạm pháp luật vào một trật tự cấu trúc nhất định. Do có hệ thống hóa mà các văn bản quy phạm pháp luật ở mức độ nhất định được xây dựng lại cấu trúc bên trong của mình, bảo đảm tính hài hòa, những biến đổi hợp lý diễn ra trong tiến trình phát triển, các khả năng điều chỉnh của các văn bản đó được tăng thêm.

- *Hình thức giải thích:* Hình thức giải thích của chính sách xây dựng pháp luật được thể hiện trong hoạt động của các chủ thể xây dựng pháp luật gắn liền với việc giải thích chính thức các quy phạm pháp luật. Hình thức này cho phép thống nhất hóa, bảo đảm để mọi công dân hiểu được ý nghĩa, tư tưởng, định hướng và nội dung của chính sách xây dựng pháp luật.

### 3. Các giải pháp thực hiện chính sách xây dựng pháp luật

- *Kế hoạch hóa xây dựng pháp luật:* Thực hiện nhất quán chính sách xây dựng pháp luật hiệu quả không thể thiếu được kế hoạch hóa xây dựng pháp luật dài hạn và ngắn hạn có cơ sở khoa học. Ở đây, chiến lược kế hoạch hóa phải tập trung tìm kiếm các thông số cơ bản, các định hướng phát triển chính, cốt lõi của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật. Điều đó có nghĩa rằng, kế hoạch hóa công tác xây dựng các dự án văn bản quy phạm pháp luật cần phải gắn liền chặt chẽ với xây dựng hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật có cơ sở khoa học, với cơ chế phối hợp hiệu quả trong xây dựng pháp luật.

- *Dự báo xây dựng pháp luật:* Dự báo là giải pháp rất quan trọng của chính sách xây dựng pháp luật, bởi vì, không chỉ các quan điểm, tư tưởng chính trị và pháp luật hiện nay mà cả sự phát triển trong tương lai của nhà nước và pháp luật cần phải được thể hiện trong cơ cấu của pháp luật hiện hành. Chính sách xây dựng pháp luật ở nước ta cần phải được xây dựng dựa trên quan niệm tổng thể về phát triển hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, các quan niệm khoa học rõ ràng về trạng thái trong tương lai của các văn bản quy phạm pháp luật, về các phương thức hoàn thiện tối ưu các văn bản đó.

- *Mô hình hóa pháp luật - xã hội*: Mô hình hóa pháp luật - xã hội là một trong những giải pháp bảo đảm thông tin cho chính sách xây dựng pháp luật. Giải pháp này thực hiện chức năng hỗ trợ cho việc thông qua quyết định trong quá trình xây dựng pháp luật và các quá trình khác của xây dựng pháp luật. Hiệu quả của việc áp dụng giải pháp mô hình hóa pháp luật - xã hội và các yếu tố khác để bảo đảm thông tin trong chính sách xây dựng pháp luật tùy thuộc vào sự phù hợp đầy đủ nhất nội dung của hệ thống bảo đảm thông tin với các nhu cầu của các chủ thể của quá trình xây dựng pháp luật.

- *Các nghiên cứu so sánh pháp luật*: Xuất phát từ sự cần thiết tất yếu của việc xây dựng chính sách, pháp luật rõ ràng, cụ thể, có tính hướng đích và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật ở cấp trung ương và ở cấp địa phương mà các nghiên cứu so sánh pháp luật có ý nghĩa đặc biệt. Khách thể của các nghiên cứu đó là các đạo luật của các quốc gia nước ngoài, trong đó có các quốc gia thuộc cộng đồng ASEAN, cũng như các văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta được đo lường ở trạng thái tĩnh và trạng thái động của chúng.

- *Giám sát (theo dõi) bằng máy tính*: Hệ thống giám sát bằng máy tính được áp dụng với mục đích thu nhận thông tin nghiệp vụ về thực trạng và diễn biến của tổng thể các dự án luật, về việc các chủ thể xây dựng pháp luật tuân thủ các thời hạn thực hiện các hoạt động này hay các hoạt động khác do Hiến pháp và các luật quy định. Vai trò của giải pháp này của chính sách xây dựng pháp luật ngày càng được tăng lên do có việc đổi mới thực tiễn kế hoạch hóa xây dựng pháp luật và định hướng toàn bộ quá trình xây dựng pháp luật đến các mục tiêu nhất định. Việc áp dụng giải pháp giám sát bằng máy tính cho phép thu nhận được thông tin rộng lớn cần thiết cho việc

soạn thảo các kế hoạch xây dựng pháp luật, “gắn” toàn bộ các dữ liệu về sự chuyển động của dự thảo luật đang được chuẩn bị vào một chỉnh thể thống nhất.

- *Thăm dò ý kiến Nhân dân:* Thăm dò ý kiến Nhân dân là việc nghiên cứu dư luận xã hội về dự án luật dựa trên hệ thống các tiêu chuẩn nhất định, theo đó các đề nghị một cách có chuyên môn được đưa ra để người dân đóng góp ý kiến. Do có thăm dò ý kiến mà những người được thăm dò ý kiến không chỉ trả lời câu hỏi: họ tiếp nhận hay không tiếp nhận dự án luật có thể có (các quy định cụ thể của nó), mà họ còn có đồng ý với dự án luật đó hay không.

- *Giải pháp công phá “trí tuệ”:* Đây là giải pháp nghiên cứu tổng hợp các kiến nghị, đề nghị của một khối lượng rộng lớn những người, cơ quan, tổ chức có kiến nghị, đề nghị về sửa đổi, bổ sung hoặc hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật nhất định hoặc các dự án luật hay dự án các văn bản quy phạm pháp luật khác. Việc thực hiện đúng đắn giải pháp này có thể trở thành phương thức giải quyết những vấn đề phức tạp của xây dựng pháp luật, của việc tìm kiếm phương án tối ưu của điều chỉnh pháp luật. Hiệu quả của giải pháp này của chính sách xây dựng pháp luật được thể hiện rất rõ khi có các cuộc khủng hoảng.

## VII. CÁC YẾU TỐ TÁC ĐỘNG ĐẾN HIỆU QUẢ CỦA CHÍNH SÁCH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT

Có nhiều yếu tố tác động đến hiệu quả của chính sách xây dựng pháp luật, nhưng qua nghiên cứu lý luận và thực tiễn cho thấy có các yếu tố quan trọng sau đây:

- *Yếu tố kinh tế*: Yếu tố kinh tế thể hiện ở chỗ mức độ hiệu quả của chính sách xây dựng pháp luật tùy thuộc vào trình độ phát triển kinh tế của xã hội, tính ổn định của chế độ kinh tế, sự phát triển sản xuất và tiêu dùng của cải, hàng hóa, sự phồn vinh về vật chất của dân cư, các đặc điểm kinh tế khác của đời sống xã hội.

- *Yếu tố chính trị*: Yếu tố chính trị được thể hiện trong sự tác động của các lợi ích và các sự kiện chính trị đến quá trình thông qua các quyết định xây dựng pháp luật. Các phương tiện pháp luật không thể có hiệu quả nếu không có môi trường chính trị tương ứng để bảo đảm cho sự đoàn kết, thống nhất các lực lượng chính trị, chính trị - xã hội trong việc nhận thức về các cơ sở, nền tảng của chính sách xây dựng pháp luật của Nhà nước. Để bảo đảm sự tiến bộ pháp luật hiện thực của xã hội, để tiến hành chính sách xây dựng pháp luật văn minh cần phải có ý chí chính trị thống nhất chung của xã hội và bộ máy nhà nước hiệu quả.

- *Các quá trình tự tổ chức xã hội và tự quản lý*: Các quá trình này gắn liền với sự tác động của các cơ quan tự quản địa phương, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội nghề nghiệp, các tổ chức xã hội, các tổ chức phi chính phủ, các doanh nghiệp, các cơ cấu xã hội khác, các phương tiện thông tin đại chúng, các công dân đến chính sách xây dựng pháp luật. Các chủ thể nói trên tham gia hình thành chính sách xây dựng pháp luật thông qua các kênh chính thức và các thiết chế quyền lực nhà nước. Khi thực hiện một cách tích cực các quyền và lợi ích hợp pháp của mình, các chủ thể đó nâng cao hiệu quả của cơ chế thực hiện chính sách xây dựng pháp luật.

- *Yếu tố tổ chức - kỹ thuật*: Yếu tố này thể hiện ở sự phụ thuộc mức độ hiệu quả của chính sách xây dựng pháp luật vào chất lượng của việc giải quyết những vấn đề tổ chức và kỹ thuật đa dạng xuất hiện trong quá trình hoạt động xây dựng pháp luật.

- *Yếu tố thông tin*: Yếu tố này được thể hiện ở sự ảnh hưởng của trình độ thông tin chung và thông tin pháp lý của các chủ thể của thông tin đó đến chính sách xây dựng pháp luật. Các phương tiện cơ bản, quan trọng bảo đảm việc truyền bá, phổ biến thông tin pháp luật cần thiết trong xã hội là: các phương tiện thông tin đại chúng, khoa học pháp lý, giáo dục và đào tạo pháp luật.

- *Yếu tố văn hóa - đạo đức*: Yếu tố này biểu hiện ở sự tác động của môi trường văn hóa - đạo đức của xã hội, của các phẩm chất, nguyên tắc, phương châm, mục tiêu và các giá trị đạo đức thuộc về các chủ thể của chính sách xây dựng pháp luật, các đặc điểm trong tâm thức của họ, tâm lý, các đặc điểm truyền thống văn hóa đã được hình thành trong xã hội đến chính sách xây dựng pháp luật.

- *Yếu tố pháp luật quốc tế* (*yếu tố toàn cầu hóa*): Yếu tố này được thể hiện trước hết ở chỗ, nhà làm luật không chỉ giải quyết những vấn đề mang tính quốc gia mà còn giải quyết những vấn đề liên quan chặt chẽ với các quan hệ quốc tế, khu vực, ví dụ như: vấn đề môi trường, khủng bố và những vấn đề khác đòi hỏi phải có những nỗ lực chung của những tổ chức và quốc gia quan tâm. Đồng thời, chính sách xây dựng pháp luật ở từng quốc gia - dân tộc cần phải được luận chứng đầy đủ, có cơ sở khoa học bởi các lợi ích quốc gia - dân tộc, cần phải được phàn lón công dân hiểu biết, được xã hội tiếp nhận.

### VIII. CÁC GIẢI PHÁP KHẮC PHỤC CÁC XU HƯỚNG TIÊU CỰC TRONG PHÁT TRIỂN CHÍNH SÁCH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ CỦA CHÍNH SÁCH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM

Để khắc phục các xu hướng tiêu cực và nâng cao hiệu quả của chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam cần thực hiện các giải pháp sau đây:

- Tổ chức xây dựng và thảo luận rộng rãi trong toàn xã hội và khẳng định ở mức độ quốc gia quan niệm tổng thể về chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam - quan niệm bảo đảm sự huy động và thống nhất mọi nỗ lực của các cơ quan nhà nước và các tổ chức xã hội để tối ưu hóa điều chỉnh pháp luật các quan hệ xã hội, nâng cao chất lượng đời sống của dân cư;

- Bảo đảm tính được luận chứng khoa học của những đổi mới, cải cách được tiến hành trong lĩnh vực xây dựng pháp luật bằng việc hình thành mô hình tác động tối ưu của khoa học và thực tiễn về những vấn đề của soạn thảo và thực hiện chính sách xây dựng pháp luật, tập trung mọi nỗ lực của cộng đồng các nhà khoa học và các chủ thể của chính sách xây dựng pháp luật để xây dựng một hệ thống mục tiêu rõ ràng, không có mâu thuẫn của điều chỉnh pháp luật trong viễn cảnh ngắn hạn và dài hạn;

- Đẩy mạnh và mở rộng thực tiễn dự báo pháp luật cũng như kế hoạch hóa dài hạn và trung hạn các công việc soạn thảo các dự án luật của các cơ quan lập pháp và hành pháp, cần sử dụng rộng rãi hơn các cơ chế theo dõi (giám sát) các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành và thực tiễn áp dụng pháp luật với tư cách là một nguồn thông tin dự báo cho việc ban hành các quyết định xây dựng pháp luật hiệu quả;

- **Ghi nhận** một cách chính thức thứ bậc hiệu lực và hoàn thiện trật tự thống nhất chung về việc soạn thảo các quy phạm pháp luật, thống nhất hóa các quy tắc của kỹ thuật làm luật và các thuật ngữ pháp lý được sử dụng trong soạn thảo các dự án văn bản quy phạm pháp luật bằng việc ban hành đạo luật “về kỹ thuật pháp lý”;

- **Tích cực** sử dụng các phương tiện, chương trình tự động hóa hiện nay và bảo đảm thông tin cho quá trình xây dựng pháp luật, mở rộng hơn việc sử dụng khả năng của kỹ thuật máy tính trong tiến trình soạn thảo và thông qua các văn bản quy phạm pháp luật;

- **Thể chế** hóa một cách chi tiết các thủ tục lấy ý kiến dư luận xã hội, thảo luận công khai và thẩm định các dự án văn bản quy phạm pháp luật bằng việc thông qua đạo luật về “thẩm định xã hội các dự án luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác”;

- **Tăng cường** số lượng các quy phạm pháp luật có hiệu lực trực tiếp trong các luật và giảm thiểu các quy phạm vien dãn, bằng cách đó, tạo ra các điều kiện cho việc thu hẹp trên thực tế khối lượng các văn bản quy phạm pháp luật của bộ, ngành; sử dụng tích cực hơn nữa trong thực tiễn hoạt động xây dựng luật nguyên tắc “theo gói” để chuẩn bị và thông qua các văn bản quy phạm pháp luật;

- **Tổ chức** việc thống kê các văn bản quy phạm pháp luật cùng với việc đổi mới tiếp theo hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật để nâng cao tính tổng hợp và tính không mâu thuẫn của nó, cũng như tiến hành việc hệ thống hóa chung và hệ thống hóa loại (trong đó có pháp điển hóa) các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, tiến hành việc chuẩn bị và ban hành

các bộ tổng hợp các văn bản quy phạm pháp luật ở trung ương và địa phương;

- Thể chế hóa bằng luật cơ chế các chủ thể tham gia quá trình xây dựng luật, soạn thảo và thông qua các văn bản quy phạm pháp luật theo từng đối tượng thuộc thẩm quyền chung của các chủ thể xây dựng pháp luật khác nhau;

- Khắc phục một cách chính thức thực tiễn ban hành các văn bản quy phạm pháp luật mà việc thực hiện các văn bản đó không được bảo đảm bằng các nguồn lực vật chất tương ứng, ghi nhận bằng pháp luật cơ chế và các loại trách nhiệm pháp lý cụ thể đối với việc gây ra những hậu quả tiêu cực của xây dựng pháp luật trong lĩnh vực điều chỉnh pháp luật này hay trong lĩnh vực điều chỉnh pháp luật khác;

- Vận dụng một cách tích cực trong quá trình xây dựng và thực hiện chính sách xây dựng pháp luật ở nước ta kinh nghiệm của các nước phát triển trong lĩnh vực này trên cơ sở duy trì các đặc điểm và truyền thống quốc gia của điều chỉnh pháp luật;

- Áp dụng hệ thống các giải pháp pháp luật, tổ chức và vật chất để nâng cao chất lượng đào tạo nghề nghiệp cho những người trực tiếp tham gia soạn thảo và thông qua các văn bản luật, các văn bản quy phạm pháp luật khác;

- Để thực hiện các giải pháp nêu trên và các giải pháp khác, các tổ chức nghiên cứu luật học ở nước ta cần phối hợp soạn thảo, xây dựng cơ chế phối hợp nghiên cứu để cung cấp luận cứ khoa học cho xây dựng và thực hiện chính sách xây dựng pháp luật ở nước ta.

## CHƯƠNG XI

# **CHÍNH SÁCH ÁP DỤNG PHÁP LUẬT**

## I. KHÁI NIỆM VÀ CÁC DẤU HIỆU CỦA CHÍNH SÁCH ÁP DỤNG PHÁP LUẬT

### **1. Khái niệm chính sách áp dụng pháp luật**

Trong sách báo pháp lý nước ta vẫn đề thực hiện pháp luật nói chung, áp dụng pháp luật nói riêng ngày càng được quan tâm nghiên cứu nhiều hơn<sup>1</sup>. Theo cách tiếp cận thực chứng, các công trình nghiên cứu đã làm sáng tỏ những vấn đề lý luận cơ bản về thực hiện pháp luật, về áp dụng pháp luật. Đó là những vấn đề cụ thể như: bản chất, ý nghĩa, khái niệm, các hình thức thực hiện pháp luật; khái niệm, đặc điểm, các giai đoạn cơ bản của quá trình áp dụng pháp luật, áp dụng pháp luật tương tự và những vấn đề khác. Cách tiếp cận xã hội học

1. Xem: Võ Khánh Vinh (Chủ biên): *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2016, tr.334-335; Võ Khánh Vinh: *Xã hội học pháp luật: Những vấn đề cơ bản*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2013; Hoàng Thị Kim Quế: *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2015, tr.490-509; Đào Trí Úc: *Thực hiện pháp luật và cơ chế thực hiện pháp luật ở Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 3/2012; Nguyễn Minh Đoan: *Thực hiện pháp luật và áp dụng pháp luật*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2009.

đến áp dụng pháp luật đã được triển khai nghiên cứu và theo cách tiếp cận đó những vấn đề sau đây đã được nghiên cứu: khái niệm, bản chất, các đặc điểm của xã hội học áp dụng pháp luật, các chủ thể của hoạt động áp dụng pháp luật, các điều kiện của hoạt động áp dụng pháp luật, các tiêu chuẩn xã hội của việc đánh giá hoạt động thực tiễn của những người áp dụng pháp luật. Những hiểu biết đó làm cơ sở lý luận cho hoạt động thực hiện pháp luật nói chung và hoạt động áp dụng pháp luật trên thực tế nói riêng ngày càng được trật tự hóa, có hiệu quả hơn. Nhưng chính sự phát triển của khoa học pháp lý trong giai đoạn hiện nay, chính thực tiễn đưa pháp luật vào đời sống trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và xã hội pháp quyền ở nước ta đã và đang đòi hỏi, ngoài những cách tiếp cận nói trên, phải có những cách tiếp cận mới để giải quyết những vấn đề nảy sinh trong thực hiện pháp luật, đặc biệt trong áp dụng pháp luật. Đó là cách tiếp cận chính sách đối với thực hiện pháp luật, đặc biệt đối với áp dụng pháp luật.

Ở Việt Nam, từ đầu những năm 90 của thế kỷ XX, hệ thống pháp luật của cơ chế quan liêu bao cấp bắt đầu được hủy bỏ từng phần và từng bước thay vào đó hệ thống pháp luật của giai đoạn chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Để xây dựng được hệ thống pháp luật đổi mới, hoạt động xây dựng pháp luật đóng vai trò quan trọng và ngày càng được quan tâm nhiều hơn cả trên phương diện nghiên cứu lý luận lẫn trên phương diện thực tiễn. Hoạt động xây dựng pháp luật thiết lập nên các nền móng cho mọi hệ thống pháp luật và tạo ra cơ sở cho sự phát triển pháp luật của xã hội. Do đó, với những nỗ lực cơ bản ban đầu trong thời gian qua

nà nước ta từng bước đã xây dựng được hệ thống văn bản quy phạm pháp luật mới, và đương nhiên, hệ thống pháp luật đó vẫn còn không ít các yếu tố của hệ thống pháp luật cũ. Từ đây cho thấy sự quan tâm và nỗ lực to lớn của Nhà nước và xã hội đến hoạt động xây dựng pháp luật, và ở một chừng mực nhất định, đến chính sách xây dựng pháp luật.

Đến nay, có nhiều thành tựu đã đạt được trong lĩnh vực xây dựng pháp luật: Hiến pháp năm 2013 đã được thông qua, nhiều bộ luật, đạo luật rất quan trọng, một khối lượng lớn các văn bản dưới luật đã được ban hành. Nói cách khác, bộ xương sống của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, cho dù vẫn còn có không ít mâu thuẫn và nói chung hiệu quả chưa thật cao, đã được hình thành.

Pháp luật được ban hành nhưng không được thực hiện nghiêm chỉnh thì điều đó có nghĩa rằng, pháp luật chưa đi vào cuộc sống, chưa đi vào các hành vi của chủ thể trong xã hội, mục đích của việc ban hành pháp luật chưa đạt được. Thực hiện đúng đắn và nghiêm chỉnh pháp luật, trong đó có áp dụng pháp luật là một đòi hỏi tất yếu, khách quan của quản trị nhà nước, của nhà nước pháp quyền. Bản chất của việc thực hiện pháp luật là sự chuyển hóa các yêu cầu chung được xác định trong các nguyên tắc và quy phạm pháp luật vào trong các hành vi cụ thể của các chủ thể<sup>1</sup>. Bởi vậy, xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật là hai hoạt động có quan hệ chặt chẽ với nhau, bổ sung cho nhau để phát huy hiệu lực, hiệu quả của pháp luật.

---

1. Xem: Đào Trí Úc: *Thực hiện pháp luật và cơ chế thực hiện pháp luật ở Việt Nam*, Tlđd, tr.2.

Do vậy, cần phải quan tâm nhiều hơn đến phương diện khác của điều chỉnh pháp luật đó là thực hiện pháp luật, mà trước hết là hoạt động áp dụng pháp luật. Như vậy, để phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay không chỉ quan tâm đến xây dựng pháp luật mà còn và cần phải quan tâm nhiều hơn nữa đến thực hiện pháp luật, đến hoàn thiện thực hiện pháp luật, đặc biệt áp dụng pháp luật. Muốn vậy, cần phải giải quyết nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn cấp bách của áp dụng pháp luật.

Đến nay, cơ chế áp dụng pháp luật ở nước ta chưa được hình thành ở mức độ cần thiết để bảo đảm cho việc thực hiện có hiệu quả cao các văn bản quy phạm pháp luật. Các yếu tố của cơ chế áp dụng pháp luật được hình thành và phát triển chưa đồng bộ và chưa có mối liên hệ chặt chẽ với nhau, trong nhiều trường hợp còn đối lập, mâu thuẫn với nhau. Sự thiếu vắng tính tổng thể, tính hệ thống của cơ chế áp dụng pháp luật làm giảm một cách đáng kể sự tác động hiện thực của pháp luật đến các quá trình xã hội và các quá trình tự nhiên. Có thể nói, trong cơ chế điều chỉnh pháp luật ở nước ta áp dụng pháp luật là khâu yếu nhất. Ví dụ, minh chứng cho điều đó là thảm họa cháy nổ, thảm họa an toàn giao thông, thảm họa an toàn lao động trong thời gian qua cho thấy, các cơ quan, tổ chức, các hoạt động, nguồn lực con người và các nguồn lực khác chưa được dự liệu, chưa có tầm nhìn trước và được chuẩn bị để làm giảm các hậu quả tiêu cực do các thảm họa đó gây ra cho cá nhân, xã hội và Nhà nước.

Hiện nay, theo lôgic tương ứng, nhu cầu xây dựng chính sách áp dụng pháp luật trở nên rất cấp thiết. Chính sách áp dụng pháp luật, cho dù là độc lập, nhưng phần lớn phụ thuộc

vào các định hướng chung, xuất phát từ chính sách xây dựng pháp luật, và nói chung được thể hiện với tư cách là “sự tiếp diễn” đặc thù của chính sách xây dựng pháp luật. Chính sách pháp luật với sự đa dạng về các đặc điểm và các định nghĩa về hiện tượng đó được hiểu và tiếp nhận trong xã hội trước hết với tư cách là chính sách xây dựng pháp luật<sup>1</sup>.

Cần hiểu rằng, lĩnh vực triển khai chính sách áp dụng pháp luật rộng lớn hơn so với lĩnh vực triển khai chính sách xây dựng pháp luật, với lối ra không gian chính trị rộng lớn, với mối liên hệ chặt chẽ của nó, với đường lối chính trị của Đảng, chính sách của Nhà nước. Hoạt động xây dựng pháp luật và các kết quả của nó (các văn bản quy phạm pháp luật), theo bản chất của mình, theo tinh thần gần hon với chính sách (và với chính sách pháp luật nói riêng) so với hoạt động áp dụng pháp luật. Ở một chừng mực nhất định, luận điểm nổi tiếng của V.I. Lê nin đã khẳng định điều đó: “Một đạo luật là một biện pháp chính trị, là chính trị”<sup>2</sup>.

Phần lớn chính sách áp dụng pháp luật đã có nền móng từ trong chính sách xây dựng pháp luật, trong các phạm vi xác định chiến lược phát triển các văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt các văn bản luật. Chính sách xây dựng pháp luật thể hiện với tư cách là cơ sở quy phạm của hoạt động áp dụng pháp luật. Chính ở đây hình thành nên các định hướng đối với toàn bộ cơ chế điều chỉnh pháp luật, cả đối với việc ban hành, lẫn đối với việc thực hiện các quy phạm pháp luật.

1. Xem: Ji.A. Polemina: “Chính sách xây dựng pháp luật” *Chính sách pháp luật Nga, Tập bài giảng*, Mátxcova, 2007, tr.180 (bản tiếng Nga).

2. V.I. Lê nin: *Toàn tập, Sđd*, t.30, tr.129.

Đồng thời, chính sách áp dụng pháp luật cũng có tính độc lập của mình. Chính sách áp dụng pháp luật là sự bổ sung có trọng lượng để khẳng định sự tồn tại của chính sách xây dựng pháp luật. Chính sách áp dụng pháp luật khi thúc đẩy cuộc sống, trong đó có thúc đẩy các tư tưởng, các dự định xây dựng pháp luật mang tính chiến lược, có nhiệm vụ đưa các phương tiện và các yếu tố tản漫 của áp dụng pháp luật vào một hệ thống nhất định, bằng cách đó tổ chức nên quá trình áp dụng pháp luật, định hướng cho quá trình đó đạt được các mục tiêu nhất định.

Chính sách áp dụng pháp luật là một định hướng độc lập của chính sách pháp luật. Chính sách pháp luật là một bộ phận của chính sách nói chung, với tư cách là một hiện tượng xã hội tổng thể, có khách thể của mình là đời sống pháp luật và thể hiện các định hướng cơ bản của chiến lược và sách lược xây dựng việc tổ chức thực hiện pháp luật. Điều đó cho phép tách ra trong nội dung của chính sách pháp luật, cùng với chính sách xây dựng pháp luật, chính sách áp dụng pháp luật với tư cách là một hiện tượng chính sách pháp luật độc lập, tách biệt, chưa đựng các xu hướng cơ bản của lý luận và thực tiễn về hoạt động áp dụng pháp luật.

Mặc dù chính sách áp dụng pháp luật có ý nghĩa quan trọng đối với điều chỉnh pháp luật nhưng hiện nay chính sách này vẫn chưa được quan tâm đúng mức, là “khâu yếu nhất” trong quan niệm tổng thể về chính sách pháp luật. Cần phải hiểu một cách sâu sắc rằng, ban hành pháp luật, trong đó có đạo luật, cho dù đó là giai đoạn rất quan trọng, nhưng cũng chỉ là giai đoạn bắt đầu của điều chỉnh pháp luật. Việc thực hiện một cách đúng đắn, thích hợp ý chí của nhà làm luật là vấn đề

rất quan trọng và phức tạp. Do vậy, cần phải tập trung quan tâm nhiều hơn để nghiên cứu chính sách áp dụng pháp luật ở nước ta.

*Chính sách áp dụng pháp luật là hoạt động có cơ sở khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xác định chiến lược và sách lược về cơ chế áp dụng pháp luật, tạo ra các điều kiện cần thiết cho hoạt động áp dụng pháp luật có hiệu quả.*

Chính sách áp dụng pháp luật được thể hiện trong hoạt động thực tiễn của các cơ quan quyền lực nhà nước và của các tổ chức xã hội được ủy quyền để thực hiện các mệnh lệnh (quy định) quy phạm pháp luật, trong việc soạn thảo và thông qua các văn bản áp dụng pháp luật, trong các tài liệu mang tính chất cá biệt, cá nhân hóa.

## 2. Các dấu hiệu của chính sách áp dụng pháp luật

Tính độc lập của chính sách áp dụng pháp luật được thể hiện qua các dấu hiệu phân biệt nó với các hình thức khác của chính sách pháp luật. Các dấu hiệu đó là:

(i) Chính sách áp dụng pháp luật là hình thức đặc biệt của thực hiện chính sách pháp luật, được thể hiện phần lớn ở việc thông qua, thay đổi và bãi bỏ các văn bản áp dụng pháp luật;

(ii) Chiến lược và sách lược của hoạt động áp dụng pháp luật được hình thành trong phạm vi của chính sách áp dụng pháp luật và được phản ánh một cách cơ bản ở việc xây dựng cơ chế áp dụng pháp luật;

(iii) Các chủ thể của chính sách áp dụng pháp luật là các cơ quan nhà nước (Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng, các Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp,

các Tòa án, các Viện kiểm sát...), cũng như các thiết chế xã hội, kinh tế (các cơ quan thuộc các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp, những người lãnh đạo của các tổ chức kinh tế...);

(iv) Mục tiêu của chính sách áp dụng pháp luật là tối ưu hóa quá trình áp dụng pháp luật, hỗ trợ cho hoạt động áp dụng pháp luật;

(v) Các phương tiện của chính sách áp dụng pháp luật là các văn bản pháp luật tương ứng, sự theo dõi, giám sát hoạt động áp dụng pháp luật và nói chung của thực hiện các quy phạm pháp luật, việc thẩm định các văn bản pháp luật, kỹ thuật áp dụng pháp luật, các quan điểm pháp luật, tổng kết thực tiễn pháp luật, hướng dẫn áp dụng pháp luật...

(vi) Chính sách áp dụng pháp luật được thực hiện ở mức độ quốc tế, khu vực, quốc gia và địa phương.

Đặc điểm của chính sách áp dụng pháp luật thể hiện ở chỗ, trong điều kiện hiện nay cấu thành chủ thể của áp dụng pháp luật đã được mở rộng một cách đáng kể. Hiện nay các cơ cấu phi nhà nước cũng tiến hành áp dụng pháp luật một cách tích cực: các tổ chức tự quản, những người lãnh đạo của các tổ chức tư nhân, các ngân hàng, các tổ chức kinh tế, các tổ chức xã hội... Đó là biểu hiện mang tính xu hướng của áp dụng pháp luật.

## II. CHÍNH SÁCH ÁP DỤNG PHÁP LUẬT - MỘT LOẠI BIẾN THỂ CỦA CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT

Chính sách áp dụng pháp luật không chỉ là một hình thức của thực hiện chính sách pháp luật mà còn là một loại biến thể của chính sách pháp luật. Loại biến thể này của chính sách pháp luật có các đặc điểm sau đây:

- Chính sách áp dụng pháp luật là hình thức cụ thể hóa chiến lược pháp luật chung đối với bộ phận đặc thù của điều chỉnh pháp luật là áp dụng pháp luật. Khái niệm (và hiện tượng) này liên kết, tích hợp trong mình các thuộc tính, các dấu hiệu, các tính quy luật đặc trưng cho chính sách pháp luật ở giai đoạn áp dụng các quy định (mệnh lệnh) pháp luật;

- Khách thể chịu sự tác động mang tính chính sách quản lý của chính sách áp dụng pháp luật là các mối quan hệ xã hội được hình thành trong lĩnh vực áp dụng pháp luật, còn đối tượng trực tiếp là hoạt động áp dụng pháp luật, các mục tiêu, các nhiệm vụ, các nguyên tắc, các phương pháp, các ưu tiên của hoạt động áp dụng pháp luật. Chính sách áp dụng pháp luật là cơ sở tư tưởng - lý luận, là nhân tố tổ chức và định hướng đối với hoạt động quyền lực của các chủ thể có thẩm quyền trong lĩnh vực áp dụng pháp luật;

- Chính sách áp dụng pháp luật có các hình thức soạn thảo và thực hiện đặc thù về nội dung của nó, có cấu thành chủ thể đặc biệt, có các phương thức của sự khách quan hóa bên ngoài và nhiều dấu hiệu khác;

- Chính sách áp dụng pháp luật có các mối liên hệ mang tính quy luật với các định hướng khác của chính sách pháp luật, trước hết, với chính sách xây dựng pháp luật. Nội dung và định hướng chung của chính sách áp dụng pháp luật được xác định bởi hệ thống các quy phạm pháp luật hiện hành. Ở nghĩa này, chính sách áp dụng pháp luật mang tính chất dưới luật, có nhiệm vụ tạo ra các điều kiện tư tưởng, tổ chức - quản lý cần thiết và các điều kiện khác cho việc thực hiện thỏa đáng ý chí của nhà làm luật. Ngoài ra, chính sách áp dụng pháp luật thực hiện cả các chức năng bù đắp nhất định, đưa ra những sửa đổi

và bổ sung những vấn đề của chính sách xây dựng pháp luật ở giai đoạn áp dụng pháp luật;

- Chính sách áp dụng pháp luật là nhân tố quan trọng của việc hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật và của toàn bộ hệ thống điều chỉnh pháp luật ở nước ta. Chính sách áp dụng pháp luật không chỉ tạo ra các tiền đề chính sách - quản lý cần thiết cho việc thực hiện tối ưu ý chí của nhà làm luật, cho phép tập trung các nỗ lực của nhà nước vào những bộ phận quan trọng nhất của điều chỉnh pháp luật, mà còn kích thích, thúc đẩy việc các cơ quan xây dựng pháp luật thông qua được các quyết định sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ các quy định pháp luật làm sao để các quy định pháp luật đó ở mức độ lớn nhất và cân nhắc đầy đủ nhất các khả năng và các nhu cầu của thực tiễn áp dụng pháp luật;

- Chính sách áp dụng pháp luật được luận chứng về mặt khoa học là bảo đảm cần thiết cho việc bảo đảm trên thực tế các quyền và tự do của cá nhân, cho việc củng cố pháp chế và trật tự pháp luật, cho việc giải quyết các nhiệm vụ quan trọng có ý nghĩa đối với cuộc sống.

Với tư cách là chiến lược và sách lược chung của việc áp dụng pháp luật, chính sách áp dụng pháp luật được thể hiện ở các luận điểm mang tính quan niệm tương ứng, các định hướng, sự tổ chức, các hình thức, các phương pháp, các phương tiện, các xu hướng của hoạt động áp dụng pháp luật.

Chức năng của chính sách áp dụng pháp luật, suy cho cùng, được thể hiện ở việc đạt được chất lượng tương ứng của hoạt động áp dụng pháp luật, bảo đảm tính định hướng của nó đến việc giải quyết các nhiệm vụ được quyền lực chính trị coi là quan trọng nhất. Chính sách áp dụng pháp luật (lẽ dĩ nhiên,

cùng với chính sách xây dựng pháp luật) có nhiệm vụ tổ chức, hình thành nên cơ chế áp dụng pháp luật, tạo ra những điều kiện cần thiết cho các hoạt động nhất quán và có sự phối hợp chặt chẽ của các chủ thể tiến hành hoạt động áp dụng pháp luật, cho việc “xâu chuỗi” mang tính hệ thống tất cả các yếu tố đòi hỏi phải có của cơ chế đó.

### III. MỤC TIÊU VÀ NỘI DUNG CỦA CHÍNH SÁCH ÁP DỤNG PHÁP LUẬT

Chính sách áp dụng pháp luật, xét trên tất cả các phương diện là cần thiết. Sự cần thiết đó do các yếu tố sau đây quyết định:

- Sự quan tâm của nhà nước trong việc bảo vệ và củng cố trật tự pháp luật, trật tự xã hội do hiến pháp và pháp luật quy định, tức là bảo vệ và củng cố các quan hệ kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội và các quan hệ khác đang thống trị trong xã hội;
- Sự thực hiện có hệ thống nhiều chức năng và có tổ chức phức tạp của các cơ quan và những người có chức vụ, quyền hạn tiến hành hoạt động áp dụng pháp luật mà sự vận hành hài hòa của nó đòi hỏi phải có việc soạn thảo và thực hiện trong lĩnh vực này các cách tiếp cận, các mục tiêu, các nguyên tắc thống nhất của nhà nước, nói cách khác, đòi hỏi phải tiến hành một chính sách nhà nước thống nhất - chính sách áp dụng pháp luật;
- Sự cần thiết của việc thực hiện có hiệu quả ý chí của nhà làm luật đã được thể hiện trong pháp luật với việc cân nhắc sự diễn biến của các quan hệ xã hội, các nhiệm vụ quan trọng của nhà nước, các nhu cầu và các lợi ích đang được thay đổi trong xã hội;

- Nhu cầu của nhà nước trong việc phát triển có trật tự, có kiểm soát và hợp lý nhất các quá trình áp dụng pháp luật.

Mục tiêu của chính sách áp dụng pháp luật là hình thành cơ chế áp dụng pháp luật, khắc phục những khó khăn, cản trở này sinh trong quá trình tiến hành áp dụng pháp luật. Trong điều kiện phát triển hiện nay, điều đó có ý nghĩa mang tính nguyên tắc, bởi vì, điểm “nghẽn” hiện nay trong cơ chế điều chỉnh pháp luật ở nước ta về cơ bản nằm ở giai đoạn thực hiện pháp luật nói chung, trong đó có áp dụng pháp luật.

Chẳng hạn, trong quá trình tiến hành hoạt động áp dụng pháp luật, tất yếu, này sinh vấn đề tùy nghi gắn liền với sự cần thiết của việc lựa chọn quyết định này hay quyết định khác trong giới hạn thuộc thẩm quyền tương ứng của cơ quan áp dụng pháp luật (của tòa án, của viện kiểm sát, của cơ quan hành pháp...). Trong tình huống đó, chính sách áp dụng pháp luật nói riêng và chính sách pháp luật nói chung đang hiện hữu ở thời điểm đó có thể hỗ trợ rất lớn cho các cơ quan, tổ chức, những người áp dụng pháp luật lựa chọn được quyết định đúng đắn, hợp lý, công bằng.

Vấn đề rào cản, trở ngại hành chính cũng gắn liền chặt chẽ với vấn đề tùy nghi. Các rào cản, trở ngại hành chính hiện hữu cả trong quá trình xây dựng pháp luật, lẫn trong quá trình áp dụng pháp luật, đặc biệt trong lĩnh vực hoạt động kinh doanh, trong quá trình thực hiện các quyền và tự do của cá nhân. Đó là điều rất bức xúc trong điều kiện hình thành kinh tế thị trường và hình thành xã hội dân chủ, xã hội pháp quyền. Chẳng hạn, hiện nay có rất nhiều rào cản, trở ngại tập trung trong lĩnh vực hoạt động sản xuất kinh doanh, trong các lĩnh vực kinh doanh truyền thống, và tất nhiên, các rào cản,

trở ngại đó kìm hãm tiến trình thực hiện các cuộc cải cách, đổi mới, “đánh vào tay” những công dân kiến tạo. Đúng vậy, các rào cản, trở ngại đó, như hiện thực cho thấy, tiếp tục vẫn là yếu tố kìm hãm rất mạnh cản trở một cách mang tính hệ thống sự phát triển hoạt động sản xuất kinh doanh, cạnh tranh tự do, hợp pháp, đầu tư dài hạn, sự kiến tạo và các hoạt động tích cực khác trong xã hội.

Mục tiêu nói chung của chính sách áp dụng pháp luật được cụ thể hóa ở các mục tiêu cụ thể của nó và được thực hiện thông qua các chức năng của áp dụng pháp luật. Để đưa ra quyết định có thể bổ sung và phù hợp hoàn toàn không những với lời văn mà còn với tinh thần, nội dung của pháp luật hiện hành thì chính sách áp dụng pháp luật còn có ba mục tiêu có mối liên quan chặt chẽ với nhau. Đó là: (i) bảo đảm cho việc xác định một cách đúng đắn và đầy đủ nhất tất cả các tình tiết thực tế cần thiết của vụ việc; (ii) phòng ngừa, ngăn chặn việc vi phạm các đòi hỏi của pháp luật, các quyền và tự do của con người, của công dân; (iii) đưa ra các quyết định áp dụng pháp luật đáp ứng các yêu cầu của pháp chế, hợp lý và công bằng<sup>1</sup>.

Chính sách áp dụng pháp luật có giá trị xã hội hiện thực khi nó thực hiện được một cách có kết quả các mục tiêu của mình. Tuy vậy, do những nguyên nhân khách quan và chủ quan nhất định mà không phải bao giờ chính sách áp dụng pháp luật cũng đạt được một cách đầy đủ nhất các mục tiêu của mình. Do vậy, chính sách pháp luật có nhiệm vụ quan trọng là làm sáng tỏ các

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Xã hội học pháp luật*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2020, tr.457.

điều kiện bảo đảm cho việc thực hiện chính sách áp dụng pháp luật có hiệu quả và ở mức độ đầy đủ nhất, bảo đảm để áp dụng pháp luật thực hiện vai trò xã hội của mình với tư cách là một trong những yếu tố hợp thành quan trọng nhất của cơ chế áp dụng pháp luật.

Dưới dạng chung nhất, có thể coi những yếu tố xã hội và pháp luật sau đây là những yếu tố ảnh hưởng lớn đến việc xây dựng và thực hiện chính sách áp dụng pháp luật, trong đó có việc đạt được các mục tiêu của nó: (i) đội ngũ cán bộ xây dựng và thực hiện chính sách áp dụng pháp luật; (ii) các điều kiện lịch sử - xã hội cụ thể tác động đến xây dựng và thực hiện chính sách áp dụng pháp luật; (iii) cơ chế tâm lý - xã hội của việc thông qua quyết định áp dụng pháp luật; (iv) hoạt động thực tế của những người áp dụng pháp luật; (v) chất lượng của các văn bản áp dụng pháp luật.

Nội dung của chính sách áp dụng pháp luật được thể hiện trên nhiều phương diện và bao gồm những vấn đề sau đây:

- Soạn thảo các mục tiêu, các chức năng và các nguyên tắc cơ bản của hoạt động áp dụng pháp luật;
- Xác định các mục tiêu cơ bản của nhà nước trong lĩnh vực áp dụng pháp luật;
- Tổng kết thực tiễn, hướng dẫn và bảo đảm áp dụng pháp luật thống nhất pháp luật trong phạm vi toàn quốc;
- Khuyến khích hoạt động nghiên cứu khoa học và hoạt động khác nhằm hoàn thiện các hình thức và biện pháp quản lý;
- Xác định các tiêu chuẩn có luận cứ khoa học để đánh giá hiệu quả hoạt động áp dụng pháp luật, trong đó có hoạt động của các cán bộ áp dụng pháp luật;

- Bảo đảm chế độ pháp chế trong nước, việc tuân thủ thường xuyên hiến pháp và các văn bản quy phạm pháp luật khác của các chủ thể quan hệ pháp luật;
- Xây dựng các bảo đảm chính sách - tổ chức cần thiết để thực hiện các quyền và tự do của cá nhân;
- Soạn thảo các nguyên tắc cơ bản của sự tương tác lẫn nhau của nhà nước, xã hội và cá nhân trong lĩnh vực áp dụng pháp luật;
- Phát triển các giao tiếp pháp luật, bảo đảm tính công khai, sự tiếp cận thông tin về những biến đổi, về các mục tiêu, các kết quả đã đạt được và những vấn đề khác đã được thực hiện trong lĩnh vực áp dụng pháp luật.

Nội dung của chính sách áp dụng pháp luật là một bộ phận nội dung của chính sách pháp luật, bởi vì, chính sách pháp luật không chỉ xác định tính định hướng của các quy phạm pháp luật mà còn xác định thực tiễn áp dụng các quy phạm pháp luật mà về mặt thực tiễn đã được thể hiện trong hoạt động pháp luật gắn liền với việc áp dụng pháp luật của tòa án và các cơ quan bảo vệ pháp luật khác, của các cơ quan hành pháp, của các pháp nhân và thể nhân. Khi soạn thảo chiến lược phát triển pháp luật của xã hội, các chủ thể của chính sách pháp luật buộc phải nhìn thấy trước và có tầm nhìn xa một cách rõ ràng cả cái chung (bản thân chính sách pháp luật) lẫn cái mà ở đó cái chung được biểu hiện, các hình thức biểu hiện của nó là cái riêng (chẳng hạn, chính sách áp dụng pháp luật).

Chính sách áp dụng pháp luật là hiện tượng phức tạp, diễn tiến và nhiều khía cạnh, thể hiện với tư cách là yếu tố cấu thành của chính sách pháp luật. Chính sách áp dụng pháp luật là hiện

tượng chính thể, toàn vẹn và đồng thời là hiện tượng trung chuyển các quá trình thực hiện pháp luật ở mức độ của chính sách pháp luật hiến pháp, chính sách pháp luật hành chính, chính sách hình sự, chính sách pháp luật phòng, chống tham nhũng và các loại chính sách pháp luật khác. Việc nghiên cứu chính sách áp dụng pháp luật, do đó, có thể và cần phải được thực hiện cả ở trình độ lý luận chung, lẫn ở trình độ lý luận chuyên ngành. Tiếc rằng, đến nay còn quá ít công trình nghiên cứu về chủ đề này. Hơn nữa, có thể khẳng định rằng, nếu thiếu việc tăng cường nghiên cứu “bộ phận” này của chính sách pháp luật thì nhà nước không thể giải quyết một cách có hiệu quả các vấn đề được đặt ra đối với nhà nước trong lĩnh vực điều chỉnh pháp luật.

#### IV. CÁC CHỦ THỂ CỦA CHÍNH SÁCH ÁP DỤNG PHÁP LUẬT

Các chủ thể của chính sách áp dụng pháp luật là một hệ thống. Hệ thống đó bao gồm các cơ quan, tổ chức có cơ cấu khác nhau, những người có chức vụ, quyền hạn thực hiện các chức năng, nhiệm vụ khác nhau. Cái liên kết các chủ thể đó lại thành một hệ thống là việc các chủ thể đó đều tham gia vào việc soạn thảo và thực hiện các nhiệm vụ của chính sách áp dụng pháp luật.

Các chủ thể của chính sách áp dụng pháp luật xác định các mục tiêu, các quan điểm, các định hướng, các nhiệm vụ ưu tiên, các giải pháp, các điều kiện bảo đảm thực hiện của chính sách áp dụng pháp luật, lãnh đạo và tổ chức thực hiện chính sách áp dụng pháp luật.

Các chủ thể xây dựng và thực hiện chính sách áp dụng pháp luật được hiểu là các cơ quan nhà nước, tổ chức có thẩm quyền hoặc những người có chức vụ, quyền hạn. Ở đây, người có chức vụ, quyền hạn là chủ thể đầu tiên của xây dựng và thực hiện chính sách áp dụng pháp luật. Trường hợp việc thực hiện chính sách áp dụng pháp luật do cơ quan nhà nước, tổ chức có thẩm quyền tiến hành, thì suy cho cùng, cũng do những con người cụ thể trong cơ quan, tổ chức đó thực thi.

Kết quả xây dựng và thực hiện chính sách áp dụng pháp luật, do vậy, tùy thuộc trước hết vào phẩm chất nghề nghiệp, các định hướng giá trị, phẩm chất đạo đức, các đặc điểm tâm lý - xã hội của những người có chức vụ, quyền hạn có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm xây dựng và thực hiện chính sách áp dụng pháp luật.

Khoa học và thực tiễn hiện nay đã đưa ra danh mục các phẩm chất, đặc điểm với tư cách là các điều kiện cần thiết để bao đảm cho hoạt động có kết quả, sáng tạo, chất lượng của những người có chức vụ, quyền hạn trong lĩnh vực chính sách áp dụng pháp luật. Trong các phẩm chất, đặc điểm đó, trước hết, cần kể đến: tính chuyên nghiệp; thái độ trách nhiệm cao; sự nhiệt tình; tính kỷ luật và tính thận trọng<sup>1</sup>.

Tính chuyên nghiệp được hiểu là tổng thể những hiểu biết chuyên môn, kỹ năng và năng lực sâu sắc, trong đó có những hiểu biết chuyên môn, kỹ năng và năng lực pháp lý bảo đảm cho người có chức vụ, quyền hạn thực hiện một cách có kết quả các mục tiêu của áp dụng pháp luật, tức là xác định được một cách khách quan và đầy đủ các tình tiết thực tế của vụ việc;

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh: *Xã hội học pháp luật*, Sđd, tr.460.

tuân thủ pháp chế và tôn trọng các quyền và tự do của con người, của công dân, cũng như thông qua các quyết định đáp ứng được các đòi hỏi của pháp chế, của tính hợp lý và công bằng. Thực hiện chính sách áp dụng pháp luật bao giờ cũng mang tính sáng tạo và đòi hỏi phải ban hành các quyết định mang tính chuyên môn cao trong những tình huống không mong đợi, do vậy, người thực thi chính sách áp dụng pháp luật cần phải có các phẩm chất tương ứng như: khả năng tư duy logic, có trí nhớ tốt, năng lực phân tích tình huống áp dụng chính sách.

Tính chuyên nghiệp có ảnh hưởng lớn đến kết quả của công việc và được thể hiện rõ ràng nhất trong sự kết hợp với phẩm chất, thái độ trách nhiệm cao đối với công việc được giao của người áp dụng pháp luật. Khi thực hiện các quyền năng mang tính quyền lực được pháp luật quy định, người có chức vụ, quyền hạn cần phải ý thức được một cách đầy đủ, sâu sắc nhất ý nghĩa của các quyền năng đó trong hoạt động của mình, không được có thái độ và cách tiếp cận giản đơn trong việc thực hiện các trình tự, thủ tục này hay các trình tự, thủ tục khác do pháp luật quy định, không được đưa ra quyết định khi chưa có đầy đủ các căn cứ hoặc chưa được kiểm tra một cách thận trọng, khách quan.

Trong hoạt động áp dụng pháp luật, cũng như mọi hoạt động khác, bao giờ cũng có những khó khăn nhất định, thậm chí cả những thách thức. Để đạt được những kết quả tốt hơn trong công việc, người áp dụng pháp luật phải biết khắc phục những khó khăn, thách thức đó. Người áp dụng pháp luật càng có trách nhiệm cao bao nhiêu đối với công việc được giao, quan tâm một cách nghiêm túc đến các kết quả cuối cùng

của mình, thì sẽ đạt được các kết quả tốt bấy nhiêu trong công việc. Do đó, sự nhiệt tình, say sưa, cần cù và khả năng đáp ứng được yêu cầu của công việc là những điều kiện cần thiết bảo đảm cho người áp dụng pháp luật thực hiện có kết quả công việc của mình.

Thái độ và mong muốn khẳng định giá trị, uy tín của pháp luật và pháp chế có ý nghĩa đặc biệt trong hoạt động của người áp dụng pháp luật. Đó là sự thể hiện định hướng giá trị quan trọng. Áp dụng pháp luật, khi cụ thể hóa quy phạm chung trên cơ sở cân nhắc các tình huống thực tế hiện thực chỉ đạt được mục tiêu của mình trong trường hợp khi các văn bản áp dụng pháp luật phải hợp pháp cả về nội dung lẫn hình thức, tức là phù hợp với quy phạm pháp luật được áp dụng để giải quyết vụ việc. Người có chức vụ, quyền hạn không chỉ thừa nhận pháp luật và pháp chế với tư cách là giá trị pháp luật - xã hội đặc biệt, mà còn phải thường xuyên, nghiêm chỉnh tuân thủ pháp luật và pháp chế trong hoạt động của mình. Đây chính là sự khẳng định giá trị, uy tín của pháp luật và pháp chế.

Để có thể xử lý hiệu quả một khối lượng tài liệu, vụ việc pháp luật mà mình đảm nhiệm, người áp dụng pháp luật cần phải có tính kỹ luật cao và tính cẩn thận. Mọi biểu hiện quan liêu, thiếu tính kỹ luật, việc vi phạm thời hạn khi tiến hành hoạt động áp dụng pháp luật, việc lấn lộn các vụ việc, việc thất lạc, mất mát các tài liệu cụ thể của vụ việc đều là những hành vi vi phạm kỹ luật nghiêm trọng, ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả hoạt động của cơ quan áp dụng pháp luật nói chung. Tính có kỹ luật là phẩm chất có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với người áp dụng pháp luật, do vậy mà hoạt động của họ được

các quy phạm pháp luật tố tụng hình sự, dân sự, hành chính, lao động, kinh tế quy định rất chặt chẽ.

Nghiên cứu thực trạng đội ngũ những người áp dụng pháp luật ở nước ta hiện nay cho thấy, một bộ phận những người áp dụng pháp luật chưa đáp ứng được một cách đầy đủ các phẩm chất nói trên. Để có được các số liệu cụ thể chứng minh cho tình trạng đó, một mặt, phải tiến hành thống kê một cách đầy đủ đội ngũ những người áp dụng pháp luật theo các thông số nhất định, mặt khác, cần tiến hành các nghiên cứu xã hội học - pháp luật cụ thể. Các nghiên cứu đó cần hướng đến việc làm sáng tỏ các phẩm chất của đội ngũ những người áp dụng pháp luật trên thực tế như: tính công bằng và tính khách quan, tính vô tư và tính không thể bị mua chuộc, tính chân thật và tính có trật tự, tính có kỷ luật và tính thận trọng, tính quan liêu và tính hình thức, thái độ thờ ơ và thái độ vô trách nhiệm...

Nhân dân và Nhà nước không thể thỏa hiệp với thái độ và thói quan liêu, hình thức, thờ ơ, vô cảm, vô trách nhiệm, thiếu tính kỷ luật trong hoạt động của những người áp dụng pháp luật. Để hình thành được đội ngũ những người có chức vụ, quyền hạn có khả năng thực hiện tốt hoạt động áp dụng pháp luật, khắc phục được những hạn chế, thiếu sót, đôi khi cả những sai lầm trong hoạt động của họ, Nhà nước cần phải xây dựng và thực hiện chính sách cán bộ pháp luật dài hạn, trong đó có đội ngũ những người áp dụng pháp luật, bao gồm nhiều nội dung với những bước đi thích hợp. Những vấn đề quan trọng của chính sách như vậy cần phải được ghi nhận trong các văn bản luật và trong các văn bản quy phạm pháp luật khác. Điều có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong giai đoạn hiện nay là nghiên cứu để xây dựng được quan điểm tổng thể,

mô hình tổng thể về chính sách cán bộ nói chung, về chính sách cán bộ pháp luật nói riêng. Chính sách đó phải do các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền, có trách nhiệm xây dựng một cách có cơ sở khoa học. Chính sách đó phải chỉ rõ mục tiêu chiến lược, sách lược, các nguyên tắc và cơ cấu cán bộ, các hình thức, biện pháp tuyển chọn, đào tạo, bố trí, sử dụng đội ngũ những người áp dụng pháp luật, đặc biệt cán bộ các cơ quan bảo vệ pháp luật, các định hướng ưu tiên trong chính sách cán bộ. Nhìn ở một phương diện khác, các chủ thể áp dụng pháp luật cũng là một nội dung quan trọng trong chính sách áp dụng pháp luật.

Trong quá trình tuyển chọn, đào tạo, bố trí, sử dụng, luân chuyển những người áp dụng pháp luật, trong việc nâng cao nghề nghiệp chuyên môn và phát triển các khả năng nghề nghiệp cần thiết của họ cần phải áp dụng nhiều giải pháp, trong đó có các giải pháp quan trọng sau đây:

- Hình thành một trật tự, thủ tục đặc biệt trong việc tuyển chọn và bổ nhiệm các chức vụ đối với những người áp dụng pháp luật, bao gồm: (i) tuyển chọn bằng thi tuyển; (ii) bổ nhiệm theo quyết định của cơ quan, của những người có thẩm quyền; (iii) bầu cử trực tiếp, bình đẳng bằng cách bỏ phiếu kín. Cần phải nghiên cứu để xác định một cách có căn cứ khoa học là đối với loại cán bộ áp dụng pháp luật nào thì áp dụng hình thức thi tuyển, đối với loại cán bộ áp dụng pháp luật nào thì áp dụng hình thức bổ nhiệm, đối với loại cán bộ áp dụng pháp luật nào thì áp dụng hình thức bầu cử. Pháp luật hiện hành của nước ta đã có những quy định tương đối đầy đủ và cụ thể các hình thức tuyển chọn và bổ nhiệm các loại cán bộ áp dụng pháp luật. Tuy nhiên, qua thực tiễn áp dụng và nhu cầu, đòi hỏi của cải cách

pháp luật, cải cách tư pháp hiện nay ở nước ta, các quy định này cũng cần được nghiên cứu để hoàn thiện thêm.

- Tạo ra các điều kiện cần thiết để nâng cao trình độ nghề nghiệp của những người áp dụng pháp luật bằng cách tự học tập, tự đào tạo, đào tạo, đào tạo lại trong các cơ sở chuyên ngành bồi dưỡng, nâng cao trình độ nghề nghiệp hoặc đào tạo sau đại học để có được học vị thạc sĩ luật học hoặc tiến sĩ luật học.

- Thiết lập hệ tiêu chuẩn (định mức) của hoạt động áp dụng pháp luật và phân công một cách cân bằng, hợp lý khối lượng công việc giữa những người áp dụng pháp luật cụ thể, đặc biệt chú trọng đến những người áp dụng pháp luật trong các cơ quan tiến hành tố tụng.

- Xác lập, điều phối chức năng lao động. Áp dụng pháp luật là hình thức thực hiện các quy phạm pháp luật của tất cả các ngành pháp luật trên thực tế: pháp luật dân sự, pháp luật hình sự, pháp luật hành chính, pháp luật lao động, pháp luật kinh tế... Do đó, các cán bộ áp dụng pháp luật cần phải được chuyên môn hóa theo các ngành và trong một ngành. Điều đó sẽ có tác động tích cực đến các kết quả công việc của họ. Trước hết, cần chuyên môn hóa đội ngũ thẩm phán.

- Phân công lao động giữa các cơ quan khác nhau. Nguyên tắc này được thể hiện một cách đầy đủ và nhất quán nhất trong tố tụng hình sự. Ở đó, Cơ quan điều tra thực hiện chức năng điều tra, Viện kiểm sát thực hành chức năng công tố và giám sát hoạt động tư pháp, Tòa án thực hiện chức năng xét xử, các cơ quan thi hành án thực hiện chức năng thi hành án. Vấn đề đặt ra là cần phân công lao động sâu hơn nữa giữa các cán bộ thực hiện từng chức năng đó.

- Hình thành các điều kiện bổ sung khác để bảo đảm hoạt động tự chủ và độc lập của người áp dụng pháp luật. Chẳng hạn, cần áp dụng việc bổ nhiệm thẩm phán suốt đời<sup>1</sup>.

Các chủ thể của chính sách áp dụng pháp luật không chỉ đáp ứng các phẩm chất pháp lý mà còn phải đáp ứng các phẩm chất xã hội. Do vậy, chính sách áp dụng pháp luật cần phải làm sáng tỏ cả các tiêu chuẩn xã hội của việc đánh giá hoạt động thực tiễn của những người áp dụng pháp luật<sup>2</sup>. Nhìn từ phương diện chính sách, việc đánh giá về mặt pháp lý đối với hoạt động thực tế của người áp dụng pháp luật cần phải được bổ sung bằng việc đánh giá mang tính chất xã hội đối với hoạt động đó. Ở đây có hai thông số có ý nghĩa quan trọng là: (i) mức độ phù hợp của hoạt động thực tế và của quyết định áp dụng pháp luật với các quy phạm xã hội; (ii) mức độ hiệu quả xã hội của hoạt động áp dụng pháp luật.

Trong hoạt động áp dụng pháp luật hình thức pháp lý chỉ phản ánh cái cơ bản, cái cần thiết nhất. Do đó, trong khi người có chức vụ, quyền hạn thực hiện các quyền năng mang tính quyền lực được pháp luật quy định, khi đánh giá các hoạt động thực tế của người đó không chỉ sử dụng các quy phạm pháp luật mà các quy phạm đạo đức, tập quán cũng có vai trò rất quan trọng. Các nghiên cứu xã hội học đã chỉ ra một cách thuyết phục sự ảnh hưởng trực tiếp của trình độ đạo đức của những người có chức vụ, quyền hạn đến việc đánh giá hoạt động của họ từ phía Nhà nước và xã hội.

Cùng với quá trình phát triển xã hội, ý nghĩa của nhân tố đạo đức thường xuyên được gia tăng. Do vậy, khi đánh giá

---

1, 2. Xem: Võ Khánh Vinh: *Xã hội học pháp luật*, Sđd, tr.462-463, 468-473.

hoạt động của những người áp dụng pháp luật cần phải chú trọng không chỉ các phẩm chất nghề nghiệp mà còn cả các phẩm chất đạo đức.

Trong số những phẩm chất đạo đức cần thiết của người áp dụng pháp luật, tính trung thực và tính nguyên tắc, tính thiện chí và tính ân cần trong quan hệ với mọi người, có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Đồng thời, trong công việc người áp dụng pháp luật cần phải khắc phục các đặc điểm trái với đạo đức như tính kiêu ngạo, thái độ tự cao, tự đại, tính quá tự tin, tính không dung hợp với ý kiến của người khác...

Các phẩm chất đạo đức không có giá trị tự thân mà có giá trị ở chừng mực mà các phẩm chất đó được thể hiện trong hoạt động của người có chức vụ, quyền hạn và trong các quyết định do người đó đưa ra. Do đó, khi đánh giá về mặt xã hội việc áp dụng pháp luật cần phải sử dụng các tiêu chuẩn cho phép làm sáng tỏ được những kết quả của hoạt động đó, khả năng ảnh hưởng của hoạt động đó đối với những quan hệ cơ bản, trong đó có những quan hệ đạo đức. Hiệu quả của hoạt động áp dụng pháp luật là tiêu chuẩn đóng vai trò nói trên.

Áp dụng pháp luật được coi là có hiệu quả, nếu nó: (i) đồng thời đạt được các mục tiêu về mặt pháp lý và về mặt xã hội; (ii) có chi phí vật chất thấp nhất; (iii) đạt được kết quả trong thời hạn ngắn nhất.

Trên thực tế, các hoạt động áp dụng pháp luật ít khi làm thỏa mãn được đồng thời tất cả các thông số nói trên của hiệu quả. Trong không ít trường hợp mục tiêu này hay mục tiêu khác thường không đạt được, tính hiệu quả về mặt tài chính không được bảo đảm, còn các thời hạn hay bị kéo dài. Dựa vào các tiêu chí của hiệu quả mà các hoạt động áp dụng pháp luật

có thể được coi là không có hiệu quả đầy đủ, hiệu quả thấp hoặc hoàn toàn không có hiệu quả, hiệu quả tiêu cực.

Bảo đảm và nâng cao hiệu quả của hoạt động áp dụng pháp luật là vấn đề vừa là nhiệm vụ cơ bản, vừa là nhiệm vụ cấp bách của quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay. Để thực hiện có chất lượng nhiệm vụ đó đòi hỏi Đảng, Nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội cần phải xây dựng và thực hiện các biện pháp lâu dài, cơ bản và mang tính hướng đích cụ thể, phải nâng cao trình độ chuyên môn nghề nghiệp cho các nhà luật học, nâng cao văn hóa pháp luật và chính trị cho Nhân dân, hoàn thiện các hình thức và biện pháp tuyển chọn và sử dụng cán bộ áp dụng pháp luật.

## V. CÁC ĐIỀU KIỆN CỦA HOẠT ĐỘNG ÁP DỤNG PHÁP LUẬT

Một trong những nội dung quan trọng của chính sách áp dụng pháp luật là bảo đảm các điều kiện của hoạt động áp dụng pháp luật.

Hoạt động áp dụng pháp luật có hiệu quả không chỉ phụ thuộc vào các phẩm chất nghề nghiệp và các phẩm chất khác của người áp dụng pháp luật mà còn phụ thuộc vào các điều kiện lịch sử cụ thể mà ở đó hoạt động thực hiện pháp luật, trong đó có hoạt động áp dụng pháp luật được tiến hành. Lý luận pháp luật đã khẳng định luận điểm cho rằng, pháp luật không thể cao hơn trình độ phát triển kinh tế và văn hóa của xã hội. Luận điểm đó hoàn toàn được áp dụng đối với hoạt động áp dụng pháp luật. Hoạt động áp dụng pháp luật chịu sự

ảnh hưởng của toàn bộ hệ thống các điều kiện lịch sử cụ thể mà ở đó hoạt động áp dụng pháp luật được tiến hành, và suy cho cùng, các điều kiện nói trên quyết định hoạt động đó. Bởi vậy, chính sách áp dụng pháp luật có nhiệm vụ tạo ra những điều kiện thuận lợi nhất cho hoạt động áp dụng pháp luật.

Các điều kiện của hoạt động áp dụng pháp luật bao gồm các điều kiện chung, các điều kiện ngành, các điều kiện địa phương.

Các điều kiện chung của hoạt động áp dụng pháp luật là các điều kiện có tác động trên toàn bộ lãnh thổ nước ta. Trong các điều kiện đó, trình độ phát triển kinh tế, chính trị, tư tưởng, xã hội, văn hóa, khoa học, giáo dục có ý nghĩa đặc biệt quan trọng.

Trình độ phát triển kinh tế, khả năng của nền kinh tế trong việc sản xuất ra các của cải vật chất ở mức độ cho phép làm thỏa mãn các nhu cầu của tất cả hoặc của phần lớn dân cư sẽ tạo ra các điều kiện thuận lợi cho cả hoạt động áp dụng pháp luật.

Trong hệ thống các yếu tố chính trị - pháp lý tác động mạnh nhất đến hoạt động áp dụng pháp luật cần phải kể đến là hình thức quản trị và chế độ chính trị - pháp lý của nhà nước; khả năng quản lý các công việc xã hội của nhà nước, các biện pháp do nhà nước và xã hội tiến hành để hoàn chỉnh lĩnh vực chính trị - pháp lý của đất nước; mức độ tham gia tích cực của các tổ chức nói trên vào công việc của nhà nước. Thực trạng các văn bản quy phạm pháp luật, khả năng của các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành trong việc điều chỉnh một cách đúng đắn các nhu cầu và lợi ích của xã hội ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động áp dụng pháp luật.

Lĩnh vực giáo dục và đào tạo bảo đảm việc cung cấp cho các cơ quan áp dụng pháp luật những cán bộ được đào tạo chuyên sâu, có khả năng thực hiện tốt các chức năng và giải quyết có hiệu quả những nhiệm vụ được xã hội và nhà nước giao phó. Một trong những đòi hỏi bắt buộc đối với những người áp dụng pháp luật là phải được đào tạo về nghề nghiệp. Những hiểu biết nghề nghiệp, kỹ năng nghề nghiệp, những hiểu biết và kinh nghiệm mà những người được đào tạo thu nhận được trong quá trình đào tạo phần lớn phụ thuộc vào các khả năng, điều kiện vật chất và cán bộ, giảng viên của các cơ sở đào tạo, vào khả năng của các cơ sở đó trong việc thu hút các chuyên gia có trình độ và kinh nghiệm tham gia giảng dạy. Bởi vậy, giáo dục và đào tạo là một trong những điều kiện chung quan trọng của hoạt động áp dụng pháp luật.

Trong giai đoạn hiện nay, áp dụng pháp luật được hoàn thiện và phát triển một cách có hiệu quả chỉ khi có mối liên hệ chặt chẽ với khoa học và vận dụng một cách sáng tạo những kiến nghị do khoa học đưa ra trong hoạt động của mình. Từ đó, việc nghiên cứu khoa học cần phải bao quát tất cả các lĩnh vực, phương diện của áp dụng pháp luật - từ chính sách cán bộ tổng thể, cơ chế áp dụng pháp luật, trong đó có chính sách cán bộ. Và từ đó cho thấy, toàn bộ pháp luật, nói đúng hơn, chính sách pháp luật về cán bộ áp dụng pháp luật cần phải được đổi mới.

Các điều kiện ngành của áp dụng pháp luật là các điều kiện thuộc về các lĩnh vực áp dụng pháp luật cụ thể. Đó là áp dụng pháp luật được thể hiện với tư cách là một loại hoạt động quản lý; áp dụng pháp luật được tiến hành để xử lý các vi phạm pháp luật hành chính, xem xét và giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các hành vi và quyết định của các

cơ quan nhà nước và những người có chức vụ, quyền hạn; áp dụng pháp luật được thể hiện dưới hình thức xét xử.

Các điều kiện ngành của áp dụng pháp luật gắn liền với các đặc trưng của từng lĩnh vực áp dụng pháp luật nói trên. Đó là các đặc trưng về các mục tiêu, chức năng, nhiệm vụ, trình tự, thủ tục hoạt động của từng lĩnh vực, cũng như phương thức quản lý từng lĩnh vực tương ứng. Việc xác định rõ ràng, cụ thể các mục tiêu, các chức năng, các nhiệm vụ, trình tự, thủ tục và các nguồn lực cho hoạt động của từng lĩnh vực nói trên là các điều kiện hiện thực, mang tính pháp lý cho áp dụng pháp luật.

Các điều kiện địa phương là tổng thể các điều kiện tạo nên môi trường trực tiếp mà ở đó người có chức vụ, quyền hạn hoặc cơ quan áp dụng pháp luật cụ thể tiến hành hoạt động áp dụng pháp luật. Các điều kiện đó là sự tương tác tổng thể giữa các điều kiện chung và các điều kiện ngành trên một lãnh thổ hành chính nhất định mà ở đó cơ quan áp dụng pháp luật tương ứng hoặc người có chức vụ, quyền hạn tiến hành hoạt động áp dụng pháp luật. Đó có thể là các đơn vị hành chính lãnh thổ khác nhau, các vùng, các miền. Các điều kiện địa phương luôn luôn tác động đến áp dụng pháp luật, do vậy, chính sách áp dụng pháp luật cần phải nghiên cứu các điều kiện đó, tạo dựng các điều kiện thuận lợi nhất cho áp dụng pháp luật. Đó là các điều kiện địa phương như sau:

- Các điều kiện thuộc về lãnh thổ địa lý bao gồm vị trí địa lý của các vùng, các miền, các điều kiện khí hậu tự nhiên, loại đơn vị hành chính lãnh thổ nơi cơ quan áp dụng pháp luật hoạt động;
- Các điều kiện nhân chủng học xã hội (nhân khẩu học) bao gồm số lượng và mật độ dân số, thành phần dân tộc của đơn vị

hành chính lãnh thổ, cơ cấu nghề nghiệp của dân cư, thực trạng của tình hình tội phạm và các vi phạm pháp luật khác, sự phát triển của các phương tiện giao thông;

- Các điều kiện kinh tế - xã hội bao gồm cơ sở vật chất bảo đảm cho hoạt động của các cơ quan áp dụng pháp luật, trong đó có trụ sở làm việc, các trang thiết bị phục vụ công việc, phương tiện giao thông, các phương tiện kỹ thuật khác, mức độ trả lương cho cán bộ áp dụng pháp luật, những ưu đãi và bảo đảm xã hội khác;

- Các điều kiện tổ chức bao gồm cơ cấu và thành phần cán bộ của cơ quan áp dụng pháp luật, trình tự, thủ tục hoạt động của cơ quan đó, việc phân định chức năng giữa các bộ phận cụ thể thuộc cơ cấu tổ chức của cơ quan bảo vệ pháp luật và giữa những người có chức vụ, quyền hạn, cũng như các hình thức và biện pháp phối hợp hoạt động của các bộ phận cụ thể và của những người có chức vụ, quyền hạn, cường độ làm việc.

Như vậy, trong quá trình hoạt động, cơ quan áp dụng pháp luật, người có chức vụ, quyền hạn chịu sự tác động thường xuyên và rất lớn của các điều kiện lịch sử cụ thể, của môi trường bên ngoài. Do đó, chính sách áp dụng pháp luật cần phải hướng đến việc tạo ra các điều kiện và môi trường thuận lợi nhất cho hoạt động của các cơ quan áp dụng pháp luật, cho những người có chức vụ, quyền hạn hoạt động trong các cơ quan đó.

## CHƯƠNG XII

# **CHÍNH SÁCH GIẢI THÍCH PHÁP LUẬT**

## I. KHÁI NIỆM VÀ CÁC DẤU HIỆU CỦA CHÍNH SÁCH GIẢI THÍCH PHÁP LUẬT

### **1. Khái niệm chính sách giải thích pháp luật**

Nghiên cứu sách báo pháp lý nước ta cho thấy, đến nay, so với xây dựng pháp luật và áp dụng pháp luật, giải thích pháp luật vẫn chưa được quan tâm nghiên cứu một cách thỏa đáng. Những vấn đề cơ bản của giải thích pháp luật được các giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật luận giải một cách tổng quát cùng với những vấn đề về thực hiện pháp luật, áp dụng pháp luật<sup>1</sup>. Bước đầu đã có một số công trình nghiên cứu chuyên sâu về giải thích pháp luật<sup>2</sup>. Các công trình đó đã làm

1. Xem: Võ Khánh Vinh (Chủ biên): *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2016, tr.343-345; Lê Minh Tâm, Nguyễn Minh Đoan (Chủ biên): *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2014, tr.200-204; Hoàng Thị Kim Quế: *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2015, tr.505-509.

2. Xem: Lưu Tiến Dũng: *Giải thích pháp luật trong hoạt động xét xử của tòa án*, Tạp chí Tòa án nhân dân, số 17/2008; Nguyễn Ngọc Điện: *Các vấn đề lý luận và thực tiễn xung quanh ý nghĩa giải thích luật của Thông tư*, Tạp chí

sáng tỏ những vấn đề như: vai trò, ý nghĩa, sự cần thiết của giải thích pháp luật; các loại giải thích pháp luật và những vấn đề khác. Các nghiên cứu nói trên được tiếp cận từ cách nhìn thực chứng về giải thích pháp luật, còn cách tiếp cận chính sách đối với giải thích pháp luật nói chung chưa được bàn đến. Đến nay, ở nước ta chưa có công trình nghiên cứu chuyên sâu về chính sách giải thích pháp luật.

Chính sách giải thích pháp luật là một trong những hình thức cơ bản của thực hiện chính sách pháp luật. Giải thích pháp

---

Nghiên cứu Lập pháp, số 4/2008; Nguyễn Minh Đoan: *Về cách thức giải thích pháp luật ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 4/2003; Trần Ngọc Đường: *Đổi mới căn bản về nhận thức cũng như tổ chức thực hiện việc giải thích chính thức hiến pháp, luật và pháp luật ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 3/2008; Nguyễn Thúy Hà: *Giải thích pháp luật ở các nước theo hệ thống thông luật*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 5/2006; Võ Trí Hảo: *Vai trò giải thích pháp luật của Tòa án*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 3/2003; Lê Hồng Hạnh: *Giải thích Hiến pháp, luật và pháp luật: Tìm mục đích đích thực của văn bản quy phạm pháp luật và ý chí của các nhà lập pháp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 9/2008; Lê Hồng Hạnh: *Khả năng thực hiện việc trao thẩm quyền giải thích Hiến pháp cho Tòa án ở Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 7/2006; Tô Văn Hoà: *Giải thích pháp luật: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2009; Phạm Tuấn Khải: *Giải thích pháp luật - cách nhìn của hành pháp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 4/2008; Vũ Hoài Nam: *Bàn về chủ thể giải thích pháp luật hình sự ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 3/2014; Phạm Thị Duyên Thảo: *Một số vấn đề về giải thích pháp luật chính thức ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2014; Phạm Thị Duyên Thảo: *Một số phương pháp giải thích pháp luật ở Pháp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 8/2010; Nguyễn Văn Thuận: *Cơ sở lý luận và thực tiễn của thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội*, Mã số 94-98-106/ĐT, Hà Nội; Hoàng Văn Tú: *Giải thích pháp luật - một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 10/2008; và các công trình khác.

luật là cần thiết, là tất yếu, có vai trò, ý nghĩa trên nhiều phương diện khác nhau, cần phải được đặt ở tầm chính sách, chứ không chỉ ở tầm hoạt động nghiệp vụ đơn thuần.

Giải thích pháp luật là cần thiết, là tất yếu, bởi lẽ, đó là nhu cầu hiện hữu thường xuyên trong quá trình nhận thức về pháp luật, quá trình xây dựng pháp luật, quá trình thực hiện và áp dụng pháp luật, quá trình phổ biến, giáo dục pháp luật, quá trình nghiên cứu và giảng dạy pháp luật, đặc biệt trong quá trình thực hiện và áp dụng pháp luật. Giải thích pháp luật để bảo đảm cho việc có được nhận thức đúng đắn, đầy đủ, hệ thống, thống nhất tư tưởng, ý nghĩa, nội dung của các quy phạm pháp luật, các nguyên tắc pháp luật, từ đó đưa pháp luật vào cuộc sống đúng với tư tưởng, ý nghĩa, nội dung của nó.

Giải thích pháp luật có vai trò rất quan trọng đối với thực hiện pháp luật, áp dụng pháp luật, giáo dục và đào tạo pháp luật. Pháp luật là hệ thống các quy tắc xử sự chung mang tính phổ biến, chứa đựng các nguyên tắc, khuôn mẫu và mô hình hành vi chung. Khi đưa các nguyên tắc, khuôn mẫu và hành vi đó vào từng trường hợp cá biệt cụ thể trong cuộc sống thì các nguyên tắc, khuôn mẫu và hành vi đó cần phải được giải thích, cụ thể hóa, chi tiết hóa thông qua hoạt động của các cơ quan có thẩm quyền.

Giải thích pháp luật có ý nghĩa to lớn trên phương diện chính trị - tư tưởng, lý luận và thực tiễn. Trên phương diện chính trị - tư tưởng, giải thích pháp luật bảo đảm để các chủ thể pháp luật nhận thức đúng đắn, đầy đủ, thống nhất các tư tưởng chính trị, các giá trị, các nguyên tắc pháp quyền làm nền tảng cho nội dung, các quy phạm pháp luật, hiểu được ý chí của nhà làm luật, nhận thức được các lợi ích chứa đựng trong

pháp luật để từ đó các chủ thể pháp luật tự nguyện tuân thủ, sử dụng, chấp hành pháp luật. Nhìn ở phương diện lý luận, giải thích pháp luật là một trong những vấn đề cơ bản của lý luận pháp luật, bao gồm nhiều nội dung lý luận cụ thể khác nhau cần được làm sáng tỏ. Đó là: khái niệm, mục đích, nhiệm vụ, các hình thức, các loại, các phương pháp, chủ thể, thẩm quyền, cơ chế, phạm vi, đối tượng, sản phẩm giải thích pháp luật và những vấn đề khác. Xét trên phương diện thực tiễn, giải thích pháp luật có ý nghĩa to lớn và được thể hiện ở sự tác động trực tiếp của nó đến việc nhận thức pháp luật, nâng cao ý thức pháp luật, tăng cường pháp chế và bảo đảm trật tự pháp luật, củng cố niềm tin đối với pháp luật, bảo đảm việc thực hiện pháp luật, áp dụng pháp luật thống nhất, đúng với tinh thần, nội dung và lời văn của pháp luật. Hơn nữa, giải thích pháp luật có ý nghĩa quan trọng trong việc phát hiện, khắc phục được những mâu thuẫn, chòng chéo giữa các quy phạm pháp luật - những dạng thức khác nhau của tình trạng xung đột pháp luật cũng như góp phần phát hiện, xây dựng cách thức khắc phục những chỗ hổng pháp luật trong thực tiễn<sup>1</sup>.

Trong bối cảnh Việt Nam hiện nay, khi mà Hiến pháp năm 2013 được ban hành, công cuộc hoàn thiện pháp luật, cải cách hành chính, cải cách tư pháp theo hướng tăng cường thẩm quyền cho Tòa án, đề cao pháp quyền, các nguyên tắc pháp quyền trong quá trình đổi mới thì giải thích pháp luật càng trở nên cấp bách, có ý nghĩa to lớn trên nhiều phương diện.

---

1. Xem: Hoàng Thị Kim Quế: *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Sđd, tr.506.

Như vậy, giải thích pháp luật là một vấn đề mang tầm chính sách pháp luật, một hình thức thực hiện chính sách pháp luật, có mối quan hệ tương tác với các hình thức khác của thực hiện chính sách pháp luật.

Hiện nay các tài liệu nghiên cứu khoa học pháp lý ở nước ta đưa ra những khái niệm khác nhau về giải thích pháp luật.

Có quan điểm cho rằng, giải thích pháp luật là làm sáng tỏ về mặt tư tưởng và nội dung của các quy phạm pháp luật, bảo đảm cho sự nhận thức và thực hiện nghiêm chỉnh, thống nhất pháp luật<sup>1</sup>.

Quan điểm khác cho rằng, giải thích pháp luật theo quan điểm chung là hoạt động nhận thức để làm sáng tỏ bản chất, nội dung, ý nghĩa của các quy phạm pháp luật được giải thích, nhằm bảo đảm cho sự nhận thức, thực hiện, áp dụng đúng đắn, thống nhất pháp luật<sup>2</sup>.

Tuy nhiên, những quan niệm nêu trên là những quan niệm về giải thích pháp luật chứ không phải về chính sách giải thích pháp luật.

Nghiên cứu khoa học pháp lý trên thế giới cũng có những quan niệm khác nhau về chính sách giải thích pháp luật.

Ví dụ, R.V. Puzikov cho rằng, chính sách giải thích pháp luật được hiểu là hoạt động trí tuệ - ý chí, có ý thức của chủ thể tương ứng nhằm làm sáng tỏ và giải nghĩa các mục tiêu và nhiệm vụ chân chính của nhà làm luật được thể hiện trong

---

1. Xem: Võ Khánh Vinh (Chủ biên): *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Sđd, tr.373; Lê Minh Tâm, Nguyễn Minh Đoan (Chủ biên): *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Sđd, tr.200.

2. Xem: Hoàng Thị Kim Quế: *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Sđd, tr.506.

các quy phạm pháp luật, với mục đích áp dụng pháp luật chính xác nhất<sup>1</sup>. Trên cơ sở phân tích định nghĩa đó có thể rút ra kết luận rằng, đó không phải là định nghĩa về chính sách giải thích pháp luật, mà là định nghĩa về quá trình giải thích pháp luật. Quá trình đó, về mặt truyền thống, được hiểu là hoạt động trí tuệ - ý chí để làm sáng tỏ và giải nghĩa ý nghĩa của các quy phạm pháp luật, trong đó có các mục tiêu và các nhiệm vụ, để thực hiện đúng đắn, hợp pháp nhất các quy phạm pháp luật.

Theo quan điểm của O.L. Soldatkina, chính sách giải thích pháp luật được hiểu là hoạt động của các chủ thể được nhà nước ủy quyền về mặt chuyên môn nhằm thống nhất hóa việc nhận thức ý nghĩa, tính định hướng và nội dung của các mục tiêu và các nhiệm vụ chân chính của nhà làm luật đã được thể hiện trong các quy phạm pháp luật. Trong trường hợp này, kết quả của các hoạt động đó là một hệ thống các văn bản giải thích chính thức được trật tự hóa, được xây dựng có thứ bậc dựa trên các đòi hỏi chung của pháp chế, của tính có căn cứ, của công bằng, của tính hợp lý và nhân đạo<sup>2</sup>. Trong định nghĩa nói trên đã có sự chuyển động chính xác đến chân lý và thống nhất hóa việc nhận thức ý nghĩa, tính định hướng và nội dung của các mục tiêu và các nhiệm vụ chân chính của nhà làm luật, tuy vậy, nó chưa bao quát hết toàn bộ bản chất của khái niệm chính sách giải thích pháp luật.

1. Xem: R.V. Puzikov: “Chính sách giải thích pháp luật: trạng thái hiện nay và xu hướng phát triển”, Chính sách pháp luật và đời sống, Mátxcova, số 3/2008, tr.112.

2. Xem: O.L. Soldatkina: “Chính sách giải thích pháp luật: định nghĩa và những vấn đề hiện nay”, Tư tưởng pháp luật mới, số 4/2010, tr.7 (bản tiếng Nga).

*Chính sách giải thích pháp luật là hoạt động có cơ sở khoa học, nhất quán và có hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xác định chiến lược và sách lược giải thích các quy phạm pháp luật, xây dựng các điều kiện cần thiết cho việc giải thích có hiệu quả các quy định pháp luật.*

Giải thích pháp luật với tư cách là một hình thức của thực hiện chính sách pháp luật được thể hiện trong hoạt động của các chủ thể được ủy quyền. Hoạt động đó gắn liền với việc giải thích chính thức các quy phạm pháp luật, với việc ban hành các văn bản - tài liệu giải thích pháp luật. Giải thích pháp luật cho phép mọi công dân, những người có chức vụ, quyền hạn, các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, các tổ chức kinh tế có được việc nhận thức thống nhất hay thống nhất hóa nhận thức về ý nghĩa, tính định hướng và nội dung của chính sách pháp luật. Chính sách giải thích pháp luật có nhiệm vụ tối ưu hóa quá trình giải thích các quy phạm pháp luật, làm cho quá trình đó có trật tự hơn, nâng cao chất lượng của nó.

## **2. Các dấu hiệu của chính sách giải thích pháp luật**

Chính sách giải thích pháp luật có mối liên hệ chặt chẽ với chính sách xây dựng pháp luật, chính sách áp dụng pháp luật, nhưng đồng thời có tính độc lập tương đối của mình. Tính độc lập tương đối của chính sách giải thích pháp luật được khẳng định bằng việc hiện có các dấu hiệu đặc trưng làm cơ sở để phân biệt nó với các hình thức khác của thực hiện chính sách pháp luật. Đó là các dấu hiệu sau đây:

- Chính sách giải thích pháp luật là hình thức đặc biệt của thực hiện chính sách pháp luật, được thể hiện phần lớn ở việc ban hành các văn bản giải thích pháp luật;

- Chiến lược và sách lược của hoạt động giải thích pháp luật được hình thành trong phạm vi của chính sách giải thích pháp luật; chiến lược và sách lược đó được phản ánh một cách cơ bản ở việc tổng kết thực tiễn pháp lý tương ứng (thực tiễn giải thích pháp luật);
- Chủ thể của loại chính sách này là các cơ quan nhà nước (Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, các Bộ trưởng, các thẩm phán và các chủ thể khác), cũng như các thiết chế xã hội;
- Mục tiêu của chính sách giải thích pháp luật là tối ưu hóa quá trình giải thích pháp luật, trợ giúp cho hoạt động giải thích pháp luật;
- Các phương tiện của giải thích pháp luật là các văn bản giải thích pháp luật, sự theo dõi, giám sát hoạt động giải thích pháp luật, kỹ thuật giải thích pháp luật và các phương tiện khác;
- Phạm vi giải thích pháp luật được tiến hành ở mức độ quốc tế, khu vực, quốc gia và địa phương.

Ở nước ta, sau khi Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 được ban hành, hình thức giải thích pháp luật bước vào giai đoạn mới, bởi vì, hình thức này của chính sách pháp luật gắn liền với sự hình thành pháp luật án lệ.

## II. MỤC TIÊU VÀ NỘI DUNG CỦA CHÍNH SÁCH GIẢI THÍCH PHÁP LUẬT

### 1. Mục tiêu của chính sách giải thích pháp luật

Khi bàn đến mục tiêu của chính sách giải thích pháp luật có một vấn đề mang tính nguyên tắc cần được trả lời là mục tiêu

của giải thích pháp luật và mục tiêu của chính sách giải thích pháp luật là đồng nhất với nhau hay là hai mục tiêu độc lập, có mối liên hệ với nhau. Ở nước ta, có một số công trình nghiên cứu bước đầu đã luận giải mục tiêu của giải thích pháp luật, nhưng mục tiêu của chính sách giải thích pháp luật chưa được đặt ra và lý giải. Theo lôgic, điều đó là dễ hiểu, bởi vì, vấn đề chính sách giải thích pháp luật nói chung chưa được đặt ra để nghiên cứu, do vậy, nội dung thành tố mục tiêu của nó không được luận giải là điều đương nhiên.

Hiện nay, các nhà khoa học đang có những quan niệm khác nhau về mục tiêu của giải thích pháp luật.

Có tác giả cho rằng, nhiệm vụ và mục tiêu của giải thích pháp luật là nhằm làm sáng tỏ ý chí, mục đích, ý đồ của nhà làm luật đã được thể hiện trong quy phạm pháp luật được giải thích và để áp dụng đúng đắn trong các trường hợp cụ thể<sup>1</sup>.

Theo quan niệm khác, giải thích pháp luật về cơ bản là nhằm làm rõ nội dung, bản chất thật sự của pháp luật, làm cho mọi người hiểu và thực hiện pháp luật thống nhất theo đúng các yêu cầu của pháp chế<sup>2</sup>.

Quan niệm khác cho rằng, mục đích cao nhất và mang tính quyết định của giải thích pháp luật là xác định đúng quy tắc xử sự mà nhà lập pháp đã thể hiện trong những quy định pháp luật để giúp cho việc nhận thức, thực hiện pháp luật đúng đắn, thống nhất<sup>3</sup>.

1. Xem: Hoàng Thị Kim Quế: *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Sđd, tr.506.

2. Xem: Lê Minh Tâm, Nguyễn Minh Đoan (Chủ biên): *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Sđd, tr.200.

3. Xem: Phạm Thị Duyên Thảo: *Một số vấn đề về giải thích pháp luật chính thức ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2014, tr.58.

Aharon Barak, giáo sư Luật học nổi tiếng thế giới cho rằng, trong văn bản pháp luật có mục đích chủ quan (ý định của tác giả), mục đích khách quan (mục đích phù hợp của tác giả với mục đích của hệ thống), mục đích cuối cùng là tổng thể của hai mục đích thành phần đó. Theo ông, việc xác định mục đích chủ quan và khách quan ở mỗi loại văn bản như Hiến pháp, đạo luật, di chúc, hợp đồng là khác nhau. Với đạo luật, vai trò của mục đích chủ quan và khách quan sẽ thay đổi trong các đạo luật khác nhau (ví dụ như đạo luật hình sự khác với đạo luật dân sự). Vói di chúc và hợp đồng vai trò của mục đích chủ quan sẽ luôn thắng thế<sup>1</sup>.

Không bàn luận trực tiếp, cụ thể đến các quan điểm nói trên về mục tiêu của giải thích pháp luật mà chúng tôi muốn nói rằng, mục tiêu của giải thích pháp luật là mục tiêu thành tố mang tính hệ quả trong mục tiêu của chính sách giải thích pháp luật. Mục tiêu của chính sách giải thích pháp luật bao trùm, rộng lớn hơn của quá trình giải thích pháp luật, của hoạt động giải thích pháp luật.

Từ cách tiếp cận như vậy, có thể đi đến kết luận, *Mục tiêu của chính sách giải thích pháp luật là tối ưu hóa quá trình giải thích pháp luật, trợ giúp cho hoạt động giải thích pháp luật.*

Quá trình giải thích pháp luật được nhìn nhận ít nhất ở hai phương diện: giải thích pháp luật là một quá trình nhận thức nhất định và giải thích pháp luật là một quy trình.

Giải thích pháp luật với tư cách là một quá trình nhận thức nhất định, quá trình xác nhận ý nghĩa, giá trị nhất định cho

---

1. Xem: Aharon Barak: *Mục đích của giải thích trong luật* (Purposive Interpretation in Law, 2005).

những biểu hiện về ngôn ngữ của các đạo luật và của các văn bản quy phạm pháp luật khác hiện diện trong tất cả các giai đoạn của điều chỉnh pháp luật: trong tiến trình xây dựng pháp luật, hệ thống hóa pháp luật, trong các hình thức thực hiện pháp luật khác nhau, trong nghiên cứu và đào tạo pháp luật. Giải thích pháp luật có ý nghĩa lớn nhất trong các quá trình áp dụng pháp luật.

Trong sách báo pháp lý có hai quan điểm về giải thích pháp luật với tư cách là một quá trình nhận thức. *Quan điểm thứ nhất* cho rằng, giải thích pháp luật hiện diện trong mọi giai đoạn của điều chỉnh pháp luật, trong mọi quá trình áp dụng pháp luật, mọi đạo luật đều cần đến sự giải thích. Theo *quan điểm thứ hai* giải thích pháp luật chỉ hiện diện, cần đến trong những trường hợp nhất định, chẳng hạn, trong trường hợp các đạo luật không có tính rõ ràng, có mâu thuẫn. Khi tiếp thu trực tiếp đạo luật không gây ra sự nghi ngờ thì không đòi hỏi phải được giải thích<sup>1</sup>.

Chúng tôi ủng hộ quan điểm thứ nhất, bởi lẽ, nhu cầu giải thích pháp luật là nhu cầu tồn tại thường trực trong mọi quá trình pháp luật. Ngay cả khi phân tích các thuật ngữ “rõ ràng” và “dễ hiểu” cũng phải trả lời cái gì là “rõ ràng” và “dễ hiểu”, cái gì là “không rõ ràng” và “không dễ hiểu”. Ở đây có sự ảnh hưởng bởi các yếu tố chủ quan. Đối với người này đạo luật là “rõ ràng”, “dễ hiểu”, nhưng đối với người khác là “không rõ ràng”, “không dễ hiểu”.

---

1. Xem: M.N. Marchenko (Chủ biên): *Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Mátxcova, 2001, t.2, tr.474 (bản tiếng Nga).

Sự cần thiết của giải thích pháp luật xuất phát từ phép biện chứng của mối tương quan giữa quy phạm pháp luật và hiện thực. Các quy phạm pháp luật mang tính chất chung và trừu tượng để cho phép bằng sự điều chỉnh bao quát hết nếu như không phải tất cả thì cũng tuyệt đối đa số các tình huống, các quan hệ cụ thể bao giờ cũng có sự khác nhau ở phương diện này hay ở phương diện khác. Sự đa dạng của các tình huống làm phát sinh sự đa dạng của những vấn đề mang tính chất pháp lý mà việc trả lời cho những vấn đề đó phải cần đến sự giải thích. Các đặc điểm của việc diễn đạt các quy phạm pháp luật (tính ngắn gọn, tính cô đọng, các thuật ngữ chuyên môn và các đòi hỏi khác), các mối liên hệ ngữ nghĩa của chúng với các quy phạm khác, việc viện dẫn đến các quy phạm và các đánh giá xã hội khác làm phát sinh nhu cầu, sự cần thiết giải thích.

Cần phải khẳng định rằng, trong nhiều trường hợp việc không cần đến sự giải thích là chưa chính xác. Nhà luật học có kinh nghiệm thường dễ dàng mà không cần đến những nỗ lực đặc biệt để “nắm được” ý nghĩa trừu tượng, khái quát của quy phạm pháp luật và áp dụng nó trong các tình huống cụ thể. Nhưng cũng cần phải lưu ý rằng, sự nhận thức dễ dàng như vậy về quy phạm pháp luật, trong nền tảng của mình cũng cần có cả kinh nghiệm của việc giải thích trước đây của nhà làm luật lẫn kinh nghiệm của các nhà luật học khác.

Đặc điểm của giải thích pháp luật với tư cách là quá trình nhận thức được xác định bởi các đặc điểm của khách thể nhận thức (các quy phạm pháp luật). Các quy phạm pháp luật không thuộc về bất kỳ khách thể vật chất, vật thể nào. Đó là các khách

thể tinh thần, các khách thể - tư tưởng được đưa vào vỏ bọc ngôn ngữ vật chất. Nội dung của các quy phạm pháp luật không dễ tiếp nhận trực tiếp với sự trợ giúp của các cơ quan giác quan. Ví dụ, không nên chỉ nhìn thấy các quy phạm; chỉ thấy được các dấu hiệu của một ngôn ngữ tương ứng không nói lên điều gì đối với chủ thể không hiểu biết ngôn ngữ đó. Chỉ có sự tư duy (nhận thức trung chuyển sử dụng các khái niệm, các kiến giải, kết luận) mới có thể thâm nhập vào ý nghĩa, tư tưởng của quy phạm pháp luật.

Trong tiến trình giải thích người giải thích pháp luật dựa vào những hiểu biết nhất định để lập luận, kết luận và đưa ra những hiểu biết sâu sắc phản ánh nội dung của các quy phạm pháp luật.

Nếu như giải thích pháp luật là sự nhận thức trung chuyển, thì thông qua hay bằng những hiểu biết như thế nào để có thể thâm nhập vào, hiểu biết sâu sắc nội dung của các quy phạm pháp luật, thu nhận được các dữ liệu phản ánh ý nghĩa của chúng. Những hiểu biết đó là những hiểu biết về các hình thức bên ngoài của đời sống, về các mối liên hệ và các mối trung chuyển của các quy phạm pháp luật. *Thứ nhất*, trong số các hình thức và các mối liên hệ đó cần nói đến hình thức ngôn ngữ. *Thứ hai*, các quy phạm pháp luật là một bộ phận của hệ thống pháp luật, từng quy phạm pháp luật được thể hiện trong các mối liên hệ với các quy phạm khác. Các mối liên hệ đó ảnh hưởng đến nội dung của các quy phạm pháp luật, đến sự hiểu biết và các mối liên hệ như vậy cần phải được cân nhắc khi tiến hành giải thích pháp luật. *Thứ ba*, các quy phạm pháp luật có nguồn gốc của mình và sự hiểu biết về nguồn gốc đó cũng

được sử dụng trong giải thích pháp luật. *Thứ tư*, các quy phạm pháp luật được thực hiện trong các hoạt động, hành vi của các chủ thể ở trong hoàn cảnh xã hội nhất định. Có nhiều yếu tố xã hội (chính trị, ý thức pháp luật, đạo đức...) tác động đến hành vi của các chủ thể đó. Trong quá trình điều chỉnh pháp luật, các quan hệ xã hội, các quy phạm pháp luật tương tác với các yếu tố đó, và những hiểu biết về các mối liên hệ như vậy được sử dụng trong giải thích pháp luật.

Do đó, trong tiến trình giải thích, ý nghĩa của các quy phạm pháp luật được nhận thức thông qua những hiểu biết về ngôn ngữ mà dựa vào đó các quy phạm được diễn đạt, thông qua những hiểu biết về các mối liên hệ mang tính hệ thống của các quy phạm pháp luật, những hiểu biết về nguồn gốc và sự vận động của chúng. Ngoài ra, trong tiến trình giải thích tài liệu mang tính nội dung của chính các quy phạm pháp luật cũng được sử dụng và việc sử dụng tài liệu đó với sự trợ giúp của các quy tắc lôgic cho phép thâm nhập sâu, triển khai, phát triển nội dung của các quy phạm pháp luật. Các quy tắc đó thuộc phương pháp lôgic mà ở đó người giải thích không sử dụng các phương tiện bên ngoài khác để giải thích.

Giải thích với tư cách là quá trình tư duy đều phục tùng các quy luật và các quy tắc của lôgic hình thức và lôgic biện chứng. Mọi luận điểm được giải thích đều phải được lập luận, được chứng minh. Giải thích có được phẩm chất đó chỉ trong trường hợp nếu như chính quá trình giải thích pháp luật được tiến hành phù hợp với các quy tắc nói trên. Biện chứng của giải thích pháp luật được biểu hiện trong tổng thể các phương pháp và các quy tắc được sử dụng để giải thích pháp luật.

Giải thích pháp luật với tư cách là một quá trình nhận thức về pháp luật - đó không chỉ là một quá trình *khách quan* (khách thể nhận thức không phụ thuộc vào chủ thể nhận thức), quá trình nhận thức được diễn ra trong sự phù hợp với các quy luật khách quan hiện có của lôgic hình thức và lôgic biện chứng, mà còn là một quá trình *chủ quan*, bởi vì, nó do chủ thể cụ thể thực hiện, còn kết quả của giải thích được thể hiện trong các hình thức chủ quan của tư duy (các khái niệm, các kết luận). Các chủ thể giải thích pháp luật có các năng lực trí tuệ, trình độ đào tạo nghề nghiệp, kinh nghiệm cá nhân và các yếu tố khác không giống nhau. Các phẩm chất đó có thể là nguồn gốc của những sai lầm, hiểu lầm, của sự nhận thức một chiều, không đúng đắn về các quy phạm pháp luật. Chủ thể của giải thích pháp luật là người đại diện cho hệ tư tưởng này hay hệ tư tưởng khác, có ý thức pháp luật ở những trình độ pháp luật khác nhau, ý thức đạo đức không giống nhau, là người đại diện lợi ích của một giai cấp, một giai tầng, một nhóm xã hội nhất định.

Điều đó giải thích vì sao hiện có các cách tiếp cận giải thích pháp luật khác nhau - cách tiếp cận tĩnh và cách tiếp cận động đến giải thích pháp luật<sup>1</sup>. Trong cách tiếp cận tĩnh, tính ổn định và tính xác định của pháp luật được coi là các giá trị cơ bản của hiện thực pháp luật. Hướng đến các giá trị đó, người giải thích pháp luật không cần phải chỉnh sửa, thay đổi ý nghĩa của luật bằng bất kỳ lý do nào, người đó cần phải xác định chính

---

1. Xem: M.N. Marcheko (Chủ biên): *Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Sđd, tr.476 (bản tiếng Nga).

ý nghĩa của đạo luật mà nhà làm luật đưa vào đạo luật đó. Theo cách tiếp cận động, trong tiến trình giải thích pháp luật, người giải thích pháp luật mong muốn làm cho đạo luật đi sát, liên hệ với đời sống, vận dụng và chỉnh sửa nó trong những trường hợp cần thiết.

Giải thích pháp luật với tư cách là *một quy trình* được hiểu là cách thức, trình tự, các giai đoạn tiến hành giải thích pháp luật. Tùy thuộc vào các hình thức giải thích pháp luật (giải thích chính thức và giải thích không chính thức), các loại giải thích pháp luật (giải thích luật hiến pháp, giải thích luật hình sự, giải thích luật dân sự...) mà có nhiều loại quy trình giải thích pháp luật khác nhau. Nhưng nhìn một cách tổng quan, quy trình giải thích pháp luật được diễn ra một cách chặt chẽ, rõ ràng, lôgic, đặc biệt là quy trình giải thích chính thức pháp luật.

Quy trình giải thích chính thức pháp luật bao gồm các giai đoạn theo trình tự sau đây: đề nghị giải thích pháp luật; tiếp nhận đề nghị giải thích pháp luật; thực hiện giải thích pháp luật; ban hành văn bản giải thích pháp luật; công bố văn bản giải thích pháp luật. Các giai đoạn nói trên được tiếp nối nhau, diễn ra theo một lôgic mang tính hệ thống chặt chẽ và có điểm khởi đầu và điểm kết thúc. Nhìn từ phương diện chính sách giải thích pháp luật, quy trình đó cần phải được pháp luật điều chỉnh.

Theo quy trình trên, các chủ thể có nhu cầu giải thích pháp luật gửi kiến nghị giải thích pháp luật đến cơ quan có thẩm quyền giải thích pháp luật. Cơ quan có thẩm quyền giải thích pháp luật tiếp nhận kiến nghị giải thích pháp luật theo quy định. Cơ quan có thẩm quyền tiến hành giải thích pháp luật theo kiến nghị đã được tiếp nhận. Cơ quan có thẩm quyền ban

hành văn bản giải thích pháp luật dưới hình thức nhất định - kết quả của giải thích pháp luật. Cuối cùng, cơ quan có thẩm quyền công bố văn bản giải thích pháp luật và hệ thống hóa các văn bản giải thích pháp luật.

Trong giải thích pháp luật không chính thức quy trình giải thích pháp luật không do pháp luật điều chỉnh và không phải là bắt buộc đối với các chủ thể giải thích pháp luật. Tuy nhiên, với tư cách là một hoạt động, giải thích không chính thức pháp luật vẫn phải tuân thủ các cách thức, trình tự được thừa nhận chung.

Giải thích pháp luật là một loại hoạt động pháp luật.

Hoạt động giải thích pháp luật là một loại hoạt động được hiểu là sự tác động có tính hướng đích của chủ thể giải thích pháp luật đối với khách thể được giải thích.

Khách thể của hoạt động giải thích pháp luật là pháp luật và các hiện tượng, quá trình, sự kiện liên quan đến pháp luật.

Nội dung của hoạt động giải thích pháp luật được quyết định bởi đặc trưng của khách thể của hoạt động đó là pháp luật. Pháp luật với sự thể hiện phong phú về các quy phạm pháp luật, quan hệ pháp luật, ý thức pháp luật và điều chỉnh pháp luật là khách thể của hoạt động giải thích pháp luật. Trong các bộ phận cấu thành đó, xét ở phương diện giải thích pháp luật, thì quy phạm pháp luật là bộ phận cấu thành quan trọng, do vậy, giải thích quy phạm pháp luật giữ vị trí đặc biệt trong cơ cấu giải thích pháp luật. Giải thích quy phạm pháp luật là loại hoạt động giải thích pháp luật có tất cả các đặc điểm về chất của hoạt động giải thích pháp luật, đồng thời, có cả các đặc điểm đặc thù quan trọng. *Thứ nhất*, hoạt động giải

thích quy phạm pháp luật do các chủ thể có thẩm quyền và các chủ thể khác thực hiện trong mối quan hệ với một nhóm các quan hệ xã hội rộng lớn, không mang tính chất cá nhân hóa, đã được dự liệu cho việc áp dụng pháp luật nhiều lần. *Thứ hai*, hoạt động giải thích quy phạm pháp luật nhằm trật tự hóa thực tiễn thực hiện các quy phạm pháp luật trên cơ sở nhận thức thống nhất và áp dụng đúng ý chí của nhà làm luật. Bản chất chính trị - quản lý của hoạt động giải thích quy phạm chính thức (giải thích từ nguyên bản và giải thích hợp pháp) cũng như tính độc lập tương đối của nó trong quan hệ cả với hoạt động áp dụng pháp luật lẫn với hoạt động xây dựng pháp luật được thể hiện rất rõ trong các dấu hiệu nêu ở trên. Các văn bản giải thích pháp luật hình thành nên một loại văn bản pháp luật độc lập và đó là một phương tiện để nhà nước quản lý xã hội.

Rõ ràng, hoạt động giải thích quy phạm pháp luật chính thức có ý nghĩa độc lập quan trọng đối với sự hình thành và thực hiện chính sách pháp luật của nhà nước. Hoạt động giải thích đó không chỉ có khả năng chỉnh sửa, hoàn thiện chiến lược và sách lược chung về điều chỉnh pháp luật mà còn hình thành nên chiến lược và sách lược đó ở những giới hạn nhất định trong quá trình phát triển pháp luật. Hoạt động giải thích quy phạm chính thức không chỉ thực hiện chức năng pháp lý riêng mà còn cả chức năng chính trị. Chức năng pháp lý riêng của hoạt động giải thích quy phạm chính thức nói riêng, hoạt động giải thích pháp luật nói chung thể hiện ở việc bảo đảm pháp chế và tính hợp lý của các quá trình pháp luật, đặc biệt của quá trình áp dụng pháp luật. Hoạt động

giải thích quy phạm chính thức có chức năng chính trị thể hiện ở chỗ, hoạt động giải thích đó thể hiện với tư cách là người dẫn đường về đường lối chính trị - pháp luật tương ứng của nhà nước. Điều đó có ý nghĩa đặc biệt khi các văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành có nhiều quan điểm, nội dung mới cần phải được làm sáng rõ để đưa vào quá trình áp dụng trong thực tiễn. Trong điều kiện như vậy, các văn bản giải thích pháp luật vừa thực hiện chức năng pháp lý riêng vừa thực hiện chức năng chính trị.

Chủ thể của hoạt động giải thích pháp luật có thể là nhà nước, các cơ quan nhà nước, các tổ chức và các cá nhân cụ thể. Nói một cách khái quát, chủ thể của hoạt động giải thích pháp luật là người mà bằng hoạt động của mình đưa đến những hậu quả có ý nghĩa về mặt pháp lý.

Hoạt động giải thích pháp luật chính thức do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành. Tùy thuộc vào đặc trưng của tổ chức bộ máy nhà nước, pháp luật và truyền thống pháp luật mà các cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải thích pháp luật chính thức là khác nhau. Các cơ quan đó có thể là cơ quan lập pháp hoặc cơ quan thường trực của cơ quan lập pháp, tòa án hay các cơ quan nhà nước khác nhau. Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam quy định Ủy ban Thường vụ Quốc hội có nhiệm vụ, quyền hạn “giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh” (Điều 74).

Hoạt động giải thích pháp luật không chính thức do bất cứ chủ thể nào tiến hành. Đó có thể là các cơ quan, tổ chức nghiên cứu và đào tạo, các nhà nghiên cứu, giảng viên, các cán bộ làm việc trong các cơ quan pháp luật, các luật gia. Giải thích pháp luật của các nhà khoa học, các thẩm phán, các luật sư, các luật

gia có tác động lớn đến hoạt động xây dựng pháp luật và áp dụng pháp luật.

Trong tiến trình giải thích pháp luật có thể diễn ra việc chỉnh sửa cả hoạt động thực hiện pháp luật lẫn hoạt động xây dựng pháp luật cho đến việc thay đổi nội dung của quy phạm pháp luật. Do vậy, chính sách giải thích pháp luật được thể hiện trong các văn bản giải thích pháp luật chính thức và trong các quyết định về các vụ việc cụ thể.

Từ việc phân tích trên, một lần nữa có đầy đủ cơ sở lý luận và thực tiễn để khẳng định rằng, mục tiêu của chính sách giải thích pháp luật là tối ưu hóa quá trình giải thích pháp luật với tư cách là một quá trình nhận thức nhất định và một quá trình có các giai đoạn nhất định, trợ giúp cho hoạt động giải thích pháp luật với tư cách là một loại hoạt động pháp luật có khách thể, nội dung, chủ thể của nó.

## **2. Nội dung của chính sách giải thích pháp luật**

Nội dung của chính sách giải thích pháp luật được thể hiện trên nhiều phương diện và bao gồm những vấn đề sau đây:

- Soạn thảo các mục tiêu, các chức năng và các nguyên tắc cơ bản của hoạt động giải thích pháp luật;
- Xác định các mục tiêu cơ bản của nhà nước trong lĩnh vực giải thích pháp luật;
- Xây dựng cơ chế, quy trình giải thích pháp luật và hoàn thiện cơ chế, quy trình đó;
- Tổng kết thực tiễn giải thích pháp luật phục vụ hoạt động xây dựng pháp luật, hoạt động áp dụng pháp luật và các loại hoạt động pháp luật khác;

- Khuyến khích hoạt động nghiên cứu khoa học và các hoạt động khác nhằm hoàn thiện các hình thức và các phương pháp giải thích pháp luật;
- Xác định các tiêu chuẩn có luận cứ khoa học để đánh giá hiệu quả của hoạt động giải thích pháp luật; hệ thống hóa các sản phẩm của hoạt động giải thích pháp luật;
- Xây dựng các bảo đảm chính sách - tổ chức cần thiết cho hoạt động giải thích pháp luật;
- Và những vấn đề khác.

Nội dung của chính sách giải thích pháp luật được đưa vào và là một bộ phận nội dung của chính sách pháp luật, bởi vì, chính sách pháp luật không chỉ định hướng cho hoạt động xây dựng pháp luật và hoạt động áp dụng pháp luật mà còn định hướng cho cả hoạt động giải thích pháp luật, gắn kết các hoạt động đó thành một chỉnh thể trong nội dung của mình. Khi soạn thảo chiến lược phát triển pháp luật của đất nước, các chủ thể của chính sách pháp luật buộc phải nhìn thấy vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ của giải thích pháp luật trong chiến lược đó.

Như vậy, chính sách giải thích pháp luật là một hình thức độc lập tương đối của thực hiện chính sách pháp luật, là “cái kênh” cần thiết mà với sự trợ giúp của nó các chủ thể có thể chỉnh sửa đường hướng chung của chính sách xây dựng pháp luật và bảo đảm cho việc thực hiện chính sách áp dụng pháp luật. Chính sách giải thích pháp luật có mục tiêu, nhiệm vụ tối ưu hóa một loại hoạt động pháp luật quan trọng là giải thích các quy phạm pháp luật, thúc đẩy sự phát triển của loại hoạt động đó trong hệ thống pháp luật. Chính sách giải thích

pháp luật là “sự bảo hiểm” trong phạm vi của chính sách pháp luật, là định hướng như vậy của chính sách pháp luật có khả năng tác động rất lớn đến xây dựng chính sách pháp luật nói chung.

Chính sách giải thích pháp luật là hiện tượng phức tạp, diễm tiến, nhiều khía cạnh và nhiều cấp độ, thể hiện với tư cách là yếu tố cấu thành của chính sách pháp luật. Chính sách giải thích pháp luật là hiện tượng chỉnh thể, toàn vẹn và đồng thời là hiện tượng được thể hiện ở những loại khác nhau như chính sách giải thích pháp luật hiến pháp, chính sách giải thích pháp luật hành chính, chính sách giải thích pháp luật hình sự và các loại chính sách giải thích pháp luật khác. Do đó, có thể và cần phải nghiên cứu chính sách giải thích pháp luật cả ở trình độ lý luận chung, lẫn ở trình độ lý luận chuyên ngành. Hiện nay, các công trình nghiên cứu về chủ đề này chưa nhiều cả về số lượng và chất lượng. Vì vậy, cần phải tăng cường nghiên cứu bộ phận này của chính sách pháp luật để góp phần giải quyết một cách có hiệu quả những vấn đề đặt ra đối với việc điều chỉnh pháp luật trong giai đoạn hiện nay.

*CHƯƠNG XIII*

**CHÍNH SÁCH GIÁO DỤC  
VÀ ĐÀO TẠO PHÁP LUẬT**

**I. KHÁI NIỆM VÀ CÁC DẤU HIỆU CỦA CHÍNH SÁCH  
GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO PHÁP LUẬT**

**1. Khái niệm chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật**

Giáo dục và đào tạo pháp luật là hình thức rất quan trọng của thực hiện chính sách pháp luật. Chính sách pháp luật hiện diện trong nền tảng của hoạt động xây dựng pháp luật, hoạt động áp dụng pháp luật, hoạt động giáo dục và đào tạo pháp luật. Mọi nhà nước đều phải thực hiện định hướng hoạt động này - hoạt động giáo dục và đào tạo pháp luật.

Từ khi tiến hành công cuộc đổi mới đến nay, hoạt động giáo dục và đào tạo pháp luật được tiến hành rất tích cực ở nước ta. Các cơ sở giáo dục và đào tạo pháp luật được hình thành ngày càng nhiều, đào tạo nhiều cử nhân, thạc sĩ, tiến sĩ luật học. Công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật cũng được đẩy mạnh dưới những hình thức, bằng các kênh đa dạng, phong phú khác nhau. Các phương tiện thông tin đại chúng, đặc biệt Đài Truyền hình, Đài Phát thanh tham gia tích cực vào việc tuyên truyền, phổ biến các văn bản quy phạm pháp luật,

phản ánh tình hình xây dựng pháp luật, thực hiện pháp luật, giáo dục và đào tạo pháp luật của đất nước. Trình độ ý thức pháp luật của cán bộ, công chức, viên chức và Nhân dân đã được nâng lên một bước đáng kể. Hoạt động thông tin về pháp luật, tìm hiểu, học tập pháp luật, phổ biến, giáo dục pháp luật được điều chỉnh bằng Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012. Tuy nhiên, mặc dù có những bước tiến lớn và đạt được một số kết quả của giáo dục và đào tạo pháp luật trong giáo dục và đào tạo pháp luật nhưng văn hóa pháp luật của nhân dân, cán bộ, công chức, viên chức vẫn chưa được nâng cao như mong muốn. Tình hình vi phạm pháp luật, đặc biệt tình hình tội phạm diễn ra khá phổ biến, phức tạp, có chiều hướng gia tăng. Nhân dân vẫn chưa chủ động, tích cực tham gia phòng ngừa và chống vi phạm pháp luật. Một trong những nguyên nhân của tình hình nói trên là Nhà nước chưa có một chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật bao trùm, chỉnh thể, hệ thống, phù hợp với các điều kiện phát triển hiện nay của đất nước. Giáo dục và đào tạo pháp luật chưa được coi là một trong những hình thức quan trọng của chính sách pháp luật, là nội dung cấu thành không thể thiếu của chính sách pháp luật Việt Nam. Chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật chưa được tiến hành nghiên cứu về mặt lý luận và tổng kết thực tiễn để từ đó xây dựng và hoàn thiện chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật đáp ứng yêu cầu của nhà nước pháp quyền, của xã hội pháp quyền.

Giáo dục và đào tạo pháp luật (giáo dục pháp luật ở nghĩa rộng bao gồm cả giáo dục và đào tạo pháp luật) là một bộ phận hợp thành của giáo dục xã hội, của tồn tại hiện thực và được thực hiện trong sự thống nhất không tách rời với giáo dục đạo

đức, giá trị, chính trị, lao động, yêu nước, gia đình, thẩm mỹ và loại giáo dục và đào tạo khác.

Nghiên cứu cho thấy, trong những năm gần đây giáo dục và đào tạo pháp luật, đặc biệt giáo dục quyền con người được các nhà luật học đặc biệt quan tâm, do vậy, đã có khá nhiều công trình ở các cấp độ khác nhau về chủ đề này được công bố<sup>1</sup>.

- 
1. Xem: Nguyễn Ngọc Minh: *Giáo dục pháp luật cho nhân dân*, Tạp chí Cộng sản, số 10/1983; Nguyễn Trọng Bích: *Giáo dục ý thức pháp luật*, Tạp chí Xây dựng Đảng, số 4/1989; Cơ sở khoa học của việc xây dựng ý thức và lối sống theo pháp luật, Đề tài khoa học cấp Nhà nước, mã số KX-07-17 của Viện Nhà nước và Pháp luật, 1995; Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về giáo dục pháp luật trong công cuộc đổi mới, Đề tài khoa học cấp bộ, mã số 92-98-223, Hà Nội, 1994; Trần Ngọc Đường và Dương Thị Thanh Mai: *Bàn về giáo dục pháp luật*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995; Tổng Đức Thảo: *Giáo dục pháp luật góp phần nâng cao ý thức và nghĩa vụ tuân thủ pháp luật*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 10/2006; Dương Thị Thanh Mai: *Giáo dục pháp luật qua hoạt động tư pháp - hình thức đặc thù của giáo dục pháp luật*, Luận án phó tiến sĩ luật học, Hà Nội, 1994; Vũ Thị Hoài Phương: *Giáo dục pháp luật trong các doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ Luật học, Hà Nội, 2008; Trần Công Lý: *Giáo dục ý thức pháp luật cho cán bộ, công chức ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ Quản lý hành chính công, Hà Nội, 2009; Nguyễn Quốc Sứ: *Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011; Nguyễn Đình Đặng Lực: *Giáo dục pháp luật trong nhà trường*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 1999; Nguyễn Huy Bằng (Chủ biên): *Công tác giáo dục pháp luật trong nhà trường*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2009; Viện Khoa học pháp lý Bộ Tư pháp: *Giáo dục pháp luật trong các trường không chuyên luật*, Đề tài khoa học cấp bộ, Hà Nội, 2008; Viện Khoa học giáo dục Việt Nam: *Giải pháp nâng cao chất lượng công tác phổ biến, giáo dục pháp luật trong ngành giáo dục*, Đề tài khoa học cấp bộ, 2011; Đinh Xuân Thảo: *Giáo dục pháp luật trong các trường đại học, trung học chuyên nghiệp và dạy nghề (không chuyên luật) ở nước ta hiện nay*, Luận án tiến sĩ Luật học, Hà Nội, 1996; Nguyễn Khắc Hùng: *Các biện pháp tổ chức giáo dục pháp luật cho học sinh trường trung học phổ thông (tại Thành phố*

Các công trình nói trên tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận chung, cơ bản về giáo dục và đào tạo pháp luật, giáo dục và đào tạo pháp luật đối với các đối tượng cụ thể, giáo dục quyền con người, nghiên cứu thực tiễn giáo dục và đào tạo pháp luật nói chung, thực tiễn giáo dục và đào tạo pháp luật đối với các đối tượng cụ thể, thực tiễn giáo dục quyền con người; đưa ra các quan điểm, giải pháp hoàn thiện giáo dục và đào tạo pháp luật nói chung, giáo dục và đào tạo pháp luật đối với các đối tượng cụ thể nói riêng, giáo dục quyền con người. Những kết quả nghiên cứu đó đặt tiền đề, điều kiện cho việc nghiên cứu, xây dựng và thực hiện chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật ở nước ta.

Vậy, giáo dục và đào tạo pháp luật và chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật là những phạm trù (khái niệm) như thế nào? Là những phạm trù (khái niệm) đồng nghĩa?, là những phạm trù (khái niệm) khác biệt?, là những phạm trù (khái niệm) gắn liền với nhau, bổ sung cho nhau?

Nghiên cứu sách báo pháp lý nước ta cho thấy, đến nay đang có những quan điểm khác nhau về giáo dục và đào tạo pháp luật. Quan điểm thứ nhất cho rằng, giáo dục và đào tạo pháp luật là một bộ phận của giáo dục chính trị, tư tưởng và

---

Hồ Chí Minh), Luận án tiến sĩ Giáo dục học, Hà Nội, 2009; Trần Thị Sáu: *Giáo dục pháp luật cho học sinh trong trường trung học phổ thông ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ Luật học, Hà Nội, 2012; Phan Hồng Dương: *Giáo dục pháp luật cho sinh viên các trường đại học không chuyên luật ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ Luật học, Hà Nội, 2014; Võ Khánh Vinh (Chủ biên): *Giáo dục quyền con người: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2010; Võ Khánh Minh: *Giáo dục quyền con người ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2016 và các công trình khác.

của giáo dục đạo đức. Theo quan điểm thứ hai, giáo dục và đào tạo pháp luật được đồng nhất với tuyên truyền, phổ biến pháp luật. Quan điểm thứ ba coi giáo dục và đào tạo pháp luật đồng nghĩa với dạy và học pháp luật ở các nhà trường, còn việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật được tiến hành ngoài xã hội không phải là giáo dục và đào tạo pháp luật. Quan điểm thứ tư lại cho rằng, không có khái niệm giáo dục pháp luật, bởi vì, pháp luật là quy tắc xử sự có tính bắt buộc chung và mọi chủ thể có nghĩa vụ phải tuân theo pháp luật, do vậy, không cần đặt ra vấn đề giáo dục pháp luật<sup>1</sup>.

Giáo dục và đào tạo pháp luật là một phạm trù rộng lớn vừa là hoạt động thực tiễn, vừa là hoạt động khoa học, vừa có tính định hướng rõ ràng, vừa có tính toàn diện, bao trùm, hệ thống do các chủ thể khác nhau trong xã hội thực hiện nhằm những mục đích nhất định. Giáo dục và đào tạo pháp luật là hoạt động gắn kết chặt chẽ với hoạt động xây dựng pháp luật và hoạt động thực hiện pháp luật. Khái niệm giáo dục và đào tạo pháp luật bao gồm những nội dung sau đây:

*Thứ nhất*, giáo dục và đào tạo pháp luật là hoạt động hướng đến con người thông qua một hệ thống các hình thức, các phương pháp, các phương tiện tác động nhằm truyền thụ những tri thức và kinh nghiệm về pháp luật, rèn luyện kỹ năng, năng lực và lối sống, bồi dưỡng tư tưởng và đạo đức cần thiết cho đối tượng; giúp hình thành và phát triển năng lực, phẩm chất, nhân cách phù hợp với văn hóa pháp luật, chuẩn bị cho đối tượng tham gia lao động sản xuất và đời sống xã hội. Đây là

---

1. Xem: Võ Khánh Minh: *Giáo dục quyền con người ở Việt Nam hiện nay*, Sđd, tr.25-31.

một hoạt động không thể thiếu để duy trì và phát triển con người, phát triển xã hội. Giáo dục và đào tạo pháp luật là một bộ phận của quá trình phát triển con người, quá trình tái tạo tri thức, năng lực, khả năng, phẩm chất và kinh nghiệm về pháp luật của con người. Con người được giáo dục và đào tạo về pháp luật là một trong những nhân tố quan trọng nhất, vừa là mục tiêu, vừa là động lực, vừa là chủ thể, vừa là nguồn vốn đặc biệt quan trọng để phát triển xã hội.

*Thứ hai*, giáo dục và đào tạo pháp luật là một tiểu hệ thống có tính độc lập tương đối trong hệ thống giáo dục quốc dân, có mối quan hệ tương hỗ với các tiểu hệ thống giáo dục khác như: giáo dục tư tưởng, giáo dục chính trị, giáo dục đạo đức, giáo dục kinh tế, giáo dục xã hội, giáo dục văn hóa... Giáo dục và đào tạo pháp luật gắn liền với quá trình xã hội hóa pháp luật của cá nhân. Con người pháp luật được hình thành và phát triển là do tác động lẫn nhau của tổ hợp các yếu tố xã hội rộng lớn như: pháp luật, chính trị, tư tưởng, kinh tế, văn hóa, đạo đức, xã hội,... trong quá trình con người tham gia vào các quan hệ xã hội. Nội hàm này của giáo dục và đào tạo pháp luật có hai ý nghĩa quan trọng: *một là*, thấy được quá trình xã hội hóa pháp luật của cá nhân chịu sự tác động, sự chi phối của rất nhiều yếu tố xã hội, bao gồm các yếu tố khách quan (như chế độ kinh tế, chế độ chính trị, môi trường sống...) và các nhân tố chủ quan (như định hướng giá trị, lợi ích của cá nhân, tính tích cực chính trị - xã hội, ý thức và văn hóa pháp luật); *hai là*, không đồng nhất, không coi giáo dục và đào tạo pháp luật đã có trong giáo dục chính trị, giáo dục tư tưởng, giáo dục đạo đức hoặc coi giáo dục và đào tạo pháp luật chỉ là việc tuyên truyền, phổ biến các văn bản pháp luật.

*Thứ ba, giáo dục và đào tạo pháp luật là quá trình tác động có mục đích, có tổ chức, có hệ thống, có kế hoạch, được quản lý, hướng đến ý thức của các chủ thể của đời sống pháp luật bằng tổng thể các hình thức, các phương pháp, các phương tiện giáo dục và đào tạo pháp luật nhằm hình thành nên những hiểu biết, niềm tin, giá trị, sự tôn trọng pháp luật sâu sắc và vững chắc, các thói quen thực hiện hành vi hợp pháp.*

*Như vậy, giáo dục và đào tạo pháp luật là hoạt động có định hướng, có tổ chức, có hệ thống, có chủ đích của các chủ thể giáo dục pháp luật tác động đến đối tượng giáo dục và đào tạo pháp luật thông qua các hình thức, phương pháp, phương tiện khác nhau nhằm hình thành ở họ tri thức, giá trị pháp luật, niềm tin, tình cảm, sự tôn trọng pháp luật và hành vi phù hợp với pháp luật, xây dựng lối sống và văn hóa pháp luật.*

Chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật là gì?

Chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật là một trong những hình thức của thực hiện chính sách pháp luật, gắn liền chặt chẽ, tác động tương hỗ với các hình thức khác của thực hiện chính sách pháp luật.

Giáo dục và đào tạo pháp luật là đối tượng mà chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật hướng đến. Chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật là phương thức, cách thức hoàn thiện hoạt động giáo dục và đào tạo pháp luật, làm tối ưu hóa hoạt động giáo dục và đào tạo pháp luật. Đây là loại chính sách được hình thành để xây dựng nền quá trình giáo dục và đào tạo pháp luật nhằm bảo đảm sự thống nhất bên trong, mang tính nhất quán, có tính hệ thống, tính kế hoạch. Chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật là hoạt động gắn liền với việc trợ giúp cho quá trình giáo dục và đào tạo pháp luật, với việc xây dựng các điều kiện

bảo đảm cho việc thực hiện có kết quả, chất lượng của quá trình đó. Ngoài ra, chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật tác động đến cả văn hóa giáo dục và đào tạo pháp luật của những chủ thể tương ứng.

Bản chất của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật thể hiện ở hoạt động được lập luận về khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và các chủ thể có liên quan để xây dựng và thực hiện chiến lược, sách lược giáo dục và đào tạo pháp luật.

Quan niệm nói trên về bản chất của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật phản ánh được mô hình tổng quát mang tính lý tưởng về chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật, bao gồm bộ phận tĩnh (các tư tưởng) và bộ phận động (hoạt động) của chính sách giáo dục pháp luật, cho phép cân nhắc được nhiều vấn đề của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật nảy sinh trong quá trình thực hiện chính sách đó trong thực tiễn. Quan niệm này cũng đặt ra nhiệm vụ cho các nhà khoa học trong việc tiếp tục nghiên cứu lý luận về những vấn đề của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật.

Nội dung cơ bản của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật là xác định nội dung của giáo dục và đào tạo pháp luật. Các nền tảng tư tưởng mang tính quan niệm, các quan điểm về sự phát triển giáo dục và đào tạo pháp luật, chiến lược phát triển giáo dục và đào tạo pháp luật được thể hiện trong chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật.

Từ phân tích trên có thể hiểu *Chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật là hoạt động được lập luận về khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xác định chiến lược, sách lược giáo dục và đào tạo pháp luật,*

*tạo ra các điều kiện cần thiết cho hoạt động giáo dục và đào tạo pháp luật.*

Trong giai đoạn phát triển hiện nay cần xây dựng một quan niệm chung, hay gọi cách khác, là mô hình tổng thể về chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật, vì đây là vấn đề rất cấp thiết. Quan niệm tổng thể đó bao gồm các phương thức hoàn thiện hoạt động giáo dục và đào tạo pháp luật. Quan niệm tổng thể về chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật là một hệ thống các luận điểm lý luận phản ánh các quan điểm về bản chất, nội dung, các mục tiêu, các nguyên tắc, các ưu tiên, các cơ chế và các phương thức tối ưu hóa chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật.

Quan niệm tổng thể về chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật là tài liệu học thuyết mang tính lý luận ứng dụng, là định hướng cho các chủ thể của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật của quá trình giáo dục và đào tạo pháp luật.

## **2. Các dấu hiệu của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật**

Chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật có các dấu hiệu sau đây:

- Chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật là một hình thức của thực hiện chính sách pháp luật được thể hiện phần lớn ở nội dung giáo dục và đào tạo pháp luật;
- Chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật được thể hiện trong chiến lược, sách lược giáo dục và đào tạo pháp luật;
- Chủ thể của loại chính sách này là các cơ quan nhà nước và các tổ chức khác tham gia xây dựng và thực hiện chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật;

- Mục tiêu của chính sách này là tối ưu hóa quá trình giáo dục và đào tạo pháp luật, hỗ trợ cho hoạt động giáo dục và đào tạo pháp luật và các hoạt động khác;
- Các phương tiện của chính sách này là các văn bản quy phạm pháp luật tương ứng, các quan niệm, các quan điểm, các chương trình giáo dục và đào tạo pháp luật...;
- Chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật được thể hiện trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo pháp luật ở mức độ (quy mô) quốc tế, quốc gia, địa phương.

## II. MỤC TIÊU VÀ NỘI DUNG CỦA CHÍNH SÁCH GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO PHÁP LUẬT

### 1. Mục tiêu của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật

Chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật là một hoạt động phức hợp bao gồm nhiều thành tố trong đó có mục tiêu của nó. Bởi lẽ, chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật là hoạt động có tính định hướng, có chủ đích. Mục tiêu của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật có ý nghĩa quan trọng đối với việc xác định nội dung, hình thức, phương pháp, chất lượng, hiệu quả của giáo dục và đào tạo pháp luật. Mục tiêu của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật gắn liền với mục tiêu của chính sách giáo dục nói chung, là một mục tiêu thành tố của mục tiêu của chính sách giáo dục và đào tạo nói chung. Mục tiêu của giáo dục, theo Luật Giáo dục năm 2019 là nhằm phát triển toàn diện con người Việt Nam, có đạo đức, tri thức, văn hóa, sức khỏe, thẩm mỹ và nghề nghiệp; có phẩm chất, năng lực và ý thức công dân; có lòng yêu nước, tinh thần dân tộc, trung thành với lý tưởng độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội; phát huy tiềm năng,

khả năng sáng tạo của mỗi cá nhân; nâng cao dân trí, phát triển nguồn nhân lực, bồi dưỡng nhân tài, đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp xây dựng, bảo vệ Tổ quốc và hội nhập quốc tế. Đó là mục tiêu tổng quát của chính sách giáo dục ở nước ta. Mục tiêu của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật được xác lập dựa trên mục tiêu tổng quát của chính sách giáo dục, vai trò của chính sách giáo dục và đào tạo trong xã hội. Mục tiêu của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật bao gồm mục tiêu tổng quát và các mục tiêu cụ thể.

Mục tiêu tổng quát của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật là tối ưu hóa quá trình giáo dục và đào tạo pháp luật, hỗ trợ cho hoạt động giáo dục và đào tạo pháp luật để xây dựng và phát triển văn hóa pháp luật.

Văn hóa pháp luật là một loại hình văn hóa nói chung, được hiểu là sự phản ánh và thể hiện một cách tổng quát, sống động mọi mặt đời sống pháp luật (của mỗi cá nhân và cộng đồng) đã diễn ra trong quá khứ cũng trong hiện tại, nó cấu thành nên một hệ thống các giá trị, truyền thống và lối sống theo pháp luật của một cộng đồng, một quốc gia, dân tộc<sup>1</sup>.

Theo quan niệm này, văn hóa pháp luật là một lĩnh vực hoạt động xã hội cụ thể của mỗi dân tộc, được thể hiện trong ba yếu tố cốt lõi: các giá trị tư tưởng pháp luật (yếu tố ý thức, nhận thức về pháp luật); các giá trị vật chất do con người sáng tạo ra trong lĩnh vực pháp luật (hiện thực hóa, vật chất hóa yếu tố ý thức, nhận thức về pháp luật); năng lực, cách thức sử dụng các giá trị pháp luật đã sáng tạo ra để đáp ứng các nhu cầu vật chất

---

1. Xem: Võ Khánh Minh: *Giáo dục quyền con người ở Việt Nam hiện nay*, Sđd, tr.43.

và tinh thần của con người (yếu tố hành vi, lối sống theo pháp luật). Các yếu tố này được gìn giữ, được truyền từ thế hệ này đến thế hệ khác, phản ánh và thể hiện bản sắc riêng của mỗi dân tộc trong lĩnh vực pháp luật. Như vậy, có thể hiểu văn hóa pháp luật được cấu thành từ các yếu tố: ý thức, nhận thức về pháp luật; hệ thống pháp luật (pháp luật tự nhiên và pháp luật thực chứng); và hành vi và lối sống theo pháp luật.

Ý thức, nhận thức về pháp luật là yếu tố cấu thành quan trọng của văn hóa pháp luật. Căn cứ vào đặc điểm, tính chất và phương thức phản ánh, ý thức pháp luật bao gồm hai bộ phận là tư tưởng pháp luật và tâm lý pháp luật. Tư tưởng pháp luật là tổng thể các tư tưởng, quan điểm, quan niệm có tính chất lý luận, lịch sử về pháp luật. Tư tưởng pháp luật phản ánh trình độ nhận thức cao, có tính hệ thống về các vấn đề mang tính bản chất, quy luật của pháp luật và các hiện tượng pháp luật. Hạt nhân cốt lõi của tư tưởng pháp luật là tri thức khoa học về pháp luật. Tâm lý pháp luật là những tình cảm, tâm trạng, cảm xúc, thái độ, sự đánh giá của cá nhân và các nhóm xã hội về pháp luật, về các hiện tượng pháp luật xảy ra trong xã hội. Tâm lý pháp luật thể hiện cấp độ nhận thức thông thường dựa trên cơ sở tình cảm về pháp luật, kinh nghiệm sống, tập quán và tâm lý xã hội về pháp luật. Nói cách khác, ý thức pháp luật ở cấp độ này chỉ thể hiện sự thừa nhận, tiếp thu và xử sự theo sự thừa nhận và tiếp thu pháp luật.

Sự thống nhất hài hòa giữa tư tưởng pháp luật và tâm lý pháp luật trong ý thức pháp luật thể hiện mối quan hệ của con người đối với pháp luật, sự đánh giá về tính phù hợp với pháp luật hay không phù hợp với pháp luật trong hành vi xử sự của con người, cũng như trong tổ chức và hoạt động của

các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và tổ chức kinh tế. Với tư cách là yếu tố cơ bản và quan trọng của văn hóa pháp luật, ý thức pháp luật là tiền đề tư tưởng trực tiếp để xây dựng và hoàn thiện pháp luật, là nhân tố thúc đẩy việc thực hiện quyền con người trong đời sống xã hội.

Với tư cách là một yếu tố của văn hóa pháp luật, hệ thống pháp luật là một trong những kết quả đã được hiện thực hóa từ năng lực hoạt động pháp luật của con người. Khi nói đến văn hóa pháp luật thì không thể không nói đến hệ thống pháp luật. Hệ thống pháp luật là yếu tố thể hiện diện mạo, bản sắc của văn hóa pháp luật của từng quốc gia, dân tộc. Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật là một đòi hỏi khách quan của xã hội, của văn hóa pháp luật, có tác dụng tạo dựng cơ sở cho sự phát triển văn hóa pháp luật. Hệ thống pháp luật đạt được các tiêu chí toàn diện, đồng bộ, khoa học, thực tiễn là một biểu hiện sinh động của văn hóa pháp luật.

Hành vi và lối sống theo pháp luật là yếu tố cấu thành của văn hóa pháp luật. Yếu tố này thể hiện cách thức, khả năng, trình độ sử dụng pháp luật của các chủ thể pháp luật để thúc đẩy các nhu cầu, lợi ích của mình. Hành vi được thực hiện dựa vào pháp luật là hành động có ý thức dựa trên pháp luật của các chủ thể pháp luật được diễn ra trong môi trường điều chỉnh pháp luật. Hành vi có ý nghĩa tích cực và được coi là hành vi phù hợp với pháp luật là hành vi xử sự tích cực đối với pháp luật, dựa trên những tri thức về pháp luật và tình cảm đúng đắn về pháp luật. Hành vi phù hợp với pháp luật có ý nghĩa to lớn, một mặt, nó nói lên động cơ đúng đắn, hợp pháp của chủ thể hành vi; mặt khác, nó phản ánh nhu cầu tiến bộ của xã hội, sự hài hòa các lợi ích mà con người phản ánh, có tác động làm

ổn định xã hội, tạo ra sự đồng thuận, hòa bình và tăng cường sự tôn trọng pháp luật. Vì vậy, hành vi phù hợp với pháp luật thể hiện trình độ văn hóa pháp luật cao và được xã hội tôn trọng, ủng hộ. Lối sống dựa trên pháp luật là hoạt động sống và phương thức hành động dựa trên pháp luật của con người, của giai cấp, giai tầng, các dân tộc, các nhóm xã hội hay cộng đồng xã hội trong những điều kiện xã hội nhất định. Lối sống dựa trên pháp luật là một biểu hiện của lối sống có văn hóa cao. Lối sống theo pháp luật được hình thành từ hành vi dựa trên pháp luật. Lối sống theo pháp luật vừa có tác dụng đóng góp vào quá trình sáng tạo ra các giá trị văn hóa pháp luật lại vừa là quá trình tiếp nhận và phát huy các giá trị văn hóa pháp luật trong thực tiễn cuộc sống của cộng đồng xã hội.

Quá trình giáo dục và đào tạo pháp luật, hoạt động giáo dục và đào tạo pháp luật cần phải được tối ưu hóa trên tất cả các phương diện để xây dựng và phát triển văn hóa pháp luật ở nước ta. Do vậy, mục tiêu tổng quát của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật là tối ưu hóa quá trình giáo dục pháp luật và hoạt động giáo dục pháp luật để đạt được mục tiêu tổng quát đó.

Ngoài mục tiêu tổng quát nêu trên, chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật còn có các mục tiêu cụ thể. Các mục tiêu đó là:

- Hình thành và tăng cường sự tôn trọng vững chắc đối với pháp luật, đặc biệt đối với các đạo luật và khắc phục chủ nghĩa coi thường pháp luật (chủ nghĩa hư vô pháp luật);

- Nâng cao trình độ văn hóa pháp luật của công dân, của cán bộ, công chức, viên chức, bao gồm trình độ am hiểu pháp luật và trình độ thông thạo pháp luật;

- Xây dựng hệ thống các xúc tác, kích thích đối với sự tuân theo pháp luật với tư cách là mô hình cơ bản của hành vi xã hội;

- Chuyển tải tư tưởng tự nguyện chấp hành các nghĩa vụ pháp luật và tuân theo các quy phạm pháp luật vào ý thức xã hội;

- Tạo điều kiện cho tất cả mọi người tham gia một cách có hiệu quả vào các hoạt động xã hội, đặc biệt hoạt động giám sát, theo dõi hoạt động của các cơ quan nhà nước, của những người có chức vụ, quyền hạn, phòng, chống tham nhũng.

## 2. Nội dung của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật

Nội dung của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật được thể hiện trên nhiều phương diện và bao gồm những nội dung cụ thể sau đây:

- Soạn thảo các mục tiêu, các chức năng và các nguyên tắc cơ bản của hoạt động giáo dục và đào tạo pháp luật;

- Xác định các mục tiêu cơ bản của Nhà nước trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo pháp luật;

- Tổng kết thực tiễn, hướng dẫn và bảo đảm hoạt động giáo dục và đào tạo pháp luật thống nhất trong cả nước;

- Khuyến khích các hoạt động nghiên cứu khoa học và các hoạt động khác nhằm hoàn thiện các hình thức và phương pháp giáo dục và đào tạo pháp luật;

- Xác định các tiêu chuẩn có luận cứ khoa học để đánh giá hiệu quả hoạt động giáo dục và đào tạo pháp luật;

- Xây dựng mạng lưới giáo dục và đào tạo pháp luật rộng lớn trong cả nước, kết hợp được các hình thức giáo dục và đào tạo pháp luật khác nhau, huy động mọi cá nhân, tổ chức tham gia hoạt động giáo dục và đào tạo pháp luật;

- Tăng cường đầu tư tài chính cho giáo dục và đào tạo pháp luật.

### III. CHỦ THỂ VÀ ĐỐI TƯỢNG CỦA CHÍNH SÁCH GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO PHÁP LUẬT

Giáo dục và đào tạo pháp luật là một quá trình phức tạp, là một hệ thống bao gồm nhiều yếu tố cấu thành, trong đó có chủ thể và đối tượng của giáo dục và đào tạo pháp luật.

Quá trình giáo dục và đào tạo pháp luật là sự thống nhất biện chứng của hai yếu tố cơ bản trong quá trình dạy học pháp luật: hoạt động dạy pháp luật và hoạt động học pháp luật. Dạy pháp luật và học pháp luật là hai hoạt động tác động và phối hợp với nhau, nếu thiếu một trong hai hoạt động đó thì quá trình dạy học pháp luật không diễn ra. Hoạt động dạy pháp luật do giáo viên - chủ thể giáo dục và đào tạo pháp luật tiến hành. Hoạt động học pháp luật do người học - đối tượng giáo dục và đào tạo pháp luật tiến hành.

Chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật cần phải được xây dựng và thực hiện để phát huy được tất cả các tiềm năng, khả năng của chủ thể và đối tượng giáo dục và đào tạo pháp luật trong quá trình giáo dục và đào tạo pháp luật.

Chủ thể giáo dục và đào tạo pháp luật đóng vai trò quan trọng trong quá trình giáo dục và đào tạo pháp luật. Hoạt động giáo dục và đào tạo pháp luật do các chủ thể khác nhau tiến hành. Chủ thể giáo dục và đào tạo pháp luật là những ai tiến hành giáo dục và đào tạo pháp luật. Các chủ thể giáo dục và đào tạo pháp luật, có thể được phân thành: chủ thể giáo dục và đào tạo pháp luật chuyên nghiệp và chủ thể giáo dục và đào tạo pháp luật không chuyên nghiệp. Hai loại chủ thể này có vị trí, chức năng, nhiệm vụ, yêu cầu trình độ và kỹ năng giáo dục và đào tạo pháp luật khác nhau.

Chủ thể giáo dục và đào tạo pháp luật chuyên nghiệp là những người có chức năng, nhiệm vụ chủ yếu, trực tiếp thực hiện các mục tiêu, nội dung giáo dục và đào tạo pháp luật (giảng viên pháp luật, báo cáo viên, tuyên truyền viên về pháp luật...).

Chủ thể giáo dục và đào tạo pháp luật không chuyên nghiệp là những người không có chức năng, nhiệm vụ chính là giáo dục và đào tạo pháp luật, nhưng một trong những chức năng, nhiệm vụ của họ là thông qua hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ góp phần thực hiện mục tiêu của giáo dục và đào tạo pháp luật (cán bộ lãnh đạo, quản lý, công chức, viên chức...).

Chủ thể giáo dục và đào tạo pháp luật rất đa dạng, phong phú, không chỉ là giảng viên, những người làm công tác giáo dục trong các cơ sở giáo dục chuyên luật, các cơ sở đào tạo ngành luật, mà bao gồm cả các giảng viên trong các cơ sở giáo dục khác có giảng dạy pháp luật, những người có chức năng, nhiệm vụ hay trách nhiệm xã hội tham gia vào việc thực hiện các mục tiêu của giáo dục pháp luật.

Như vậy, nhìn chung chủ thể giáo dục và đào tạo pháp luật có trình độ học vấn, chuyên môn cao, có khả năng sư phạm tốt. Có thể coi các chủ thể giáo dục và đào tạo pháp luật vừa là người giảng dạy chuyên môn, vừa là người giáo dục nhân cách, đồng thời là người truyền đạt tri thức pháp luật. Chủ thể giáo dục và đào tạo pháp luật trực tiếp, chủ yếu và có tác động lớn nhất đối với người học - đối tượng giáo dục pháp luật là các giảng viên giảng dạy pháp luật trong các cơ sở giáo dục.

Đối tượng giáo dục và đào tạo pháp luật vừa là đối tượng chịu sự tác động dạy của chủ thể - giáo viên giảng dạy pháp luật, với tư cách này người học pháp luật chịu sự tác động

sư phạm; vừa là chủ thể nhận thức, với tư cách này, quá trình nhận thức của người học pháp luật là quá trình phản ánh thế giới pháp luật vào ý thức. Đối tượng giáo dục và đào tạo pháp luật rất rộng lớn, đa dạng, phong phú.

Căn cứ vào bậc giáo dục, các đặc điểm về nghề nghiệp, lứa tuổi, có thể phân đối tượng giáo dục và đào tạo pháp luật thành các nhóm sau đây:

- Nghiên cứu sinh, học viên cao học, sinh viên, học sinh luật trong các cơ sở giáo dục chuyên luật (các cơ sở giáo dục đại học, sau đại học về luật, các trường trung cấp pháp lý).

- Nghiên cứu sinh, học viên cao học, sinh viên, học sinh trong các trường đại học, các trường cao đẳng, các trường trung cấp nghề.

- Nghiên cứu sinh, học viên cao học, sinh viên trong các trường thuộc hệ thống tổ chức Đảng, các tổ chức chính trị - xã hội.

- Cán bộ, công chức, viên chức làm việc trong các cơ quan nhà nước, các tổ chức Đảng, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, các tổ chức kinh tế.

- Học sinh trong các trường phổ thông.

- Mọi người trong xã hội.

Mặc dù có những đặc điểm, khả năng riêng, nhưng đối tượng giáo dục và đào tạo pháp luật là sinh viên, học viên cao học, nghiên cứu sinh có những hoạt động chung, cơ bản sau đây:

- Hoạt động học tập pháp luật nhằm chiếm lĩnh tri thức, năng lực, kỹ năng cũng như các phương thức hoạt động dựa trên pháp luật. Hoạt động này không mang tính phổ thông mà mang tính chất chuyên ngành, phạm vi hẹp hơn, sâu sắc hơn

nhằm hình thành nên đội ngũ chuyên gia pháp luật, đội ngũ tri thức trong tất cả các ngành cho đất nước. Bởi vậy, cách dạy, cách học pháp luật ở đây khác với cách dạy, cách học pháp luật trong các trường phổ thông.

- Do tính chất của đào tạo đại học, song song với hoạt động học tập, ở bậc đại học còn có một hoạt động rất đặc trưng đó là hoạt động nghiên cứu khoa học về pháp luật. Hoạt động học pháp luật gắn liền chặt chẽ với hoạt động nghiên cứu khoa học về pháp luật của nghiên cứu sinh, học viên cao học, sinh viên.

Như vậy, trong hoạt động học tập pháp luật, các đối tượng giáo dục và đào tạo pháp luật cần phải lĩnh hội tri thức pháp luật, đồng thời nắm được các nguyên tắc, cách thức, chuẩn mực nghề nghiệp để trở thành chuyên gia pháp luật sau này. Đó là đặc điểm đặc trưng trong hoạt động học tập của những sinh viên, học viên cao học, nghiên cứu sinh chuyên luật hoặc không chuyên luật trong các trường đại học.

Ngoài các đặc điểm chung, các nhóm đối tượng giáo dục và đào tạo pháp luật nói trên còn có các đặc điểm riêng cần được cân nhắc trong giáo dục và đào tạo pháp luật. Đó là: đặc điểm về độ tuổi, đặc điểm về nghề nghiệp, đặc điểm về tâm, sinh lý, đặc điểm về trình độ học vấn, khả năng tiếp nhận giáo dục pháp luật của đối tượng giáo dục và các đặc điểm khác.

Như vậy, đối tượng giáo dục pháp luật rất rộng lớn, đa dạng, phong phú, bao trùm toàn xã hội. Đối tượng này có các đặc điểm chung và các đặc điểm riêng trên nhiều phương diện. Giáo dục và đào tạo pháp luật cần phải cân nhắc các đặc điểm đó để tiến hành có hiệu quả.

Việc phân tích chủ thể và đối tượng giáo dục và đào tạo pháp luật là một trong những căn cứ quan trọng để các chủ thể

có thẩm quyền dựa vào đó xây dựng và thực hiện chính sách giáo dục pháp luật thiết thực, hiệu quả, góp phần đạt được các mục tiêu của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật.

#### IV. HÌNH THỨC VÀ PHƯƠNG PHÁP THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO PHÁP LUẬT

Nội dung giáo dục và đào tạo pháp luật và hình thức giáo dục và đào tạo pháp luật có mối liên hệ biện chứng. Nội dung giáo dục và đào tạo pháp luật phải được thực hiện thông qua những hình thức nhất định; ngược lại, từng lĩnh vực giáo dục và đào tạo pháp luật đòi hỏi phải có nội dung giáo dục và đào tạo pháp luật tương ứng. Hình thức giáo dục và đào tạo pháp luật có thể được hiểu là các dạng hoạt động cụ thể để tổ chức quá trình giáo dục và đào tạo pháp luật, để thực hiện nội dung giáo dục và đào tạo pháp luật.

Giáo dục và đào tạo pháp luật có các hình thức cơ bản sau đây:

- Giáo dục pháp luật trong các trường phổ thông, các trường dạy nghề, các trường đại học;
- Giáo dục pháp luật thông qua các phương tiện thông tin đại chúng;
- Giáo dục pháp luật thông qua thuyết trình, phô biến, tư vấn, nói chuyện về pháp luật tại các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, các tổ chức kinh tế, các cộng đồng dân cư, các hội nghị, hội thảo về pháp luật;
- Giáo dục pháp luật thông qua thực tiễn pháp lý: tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật, quá trình áp dụng pháp luật và các hoạt động pháp lý khác;

- Tự giáo dục, tự nghiên cứu các văn bản quy phạm pháp luật, sách báo khoa học pháp lý, tự nhận thức và tư duy về các hiện tượng pháp luật, hiện thực pháp lý.

Hình thức giáo dục và đào tạo pháp luật là một thành tố có vai trò quan trọng trong giáo dục và đào tạo pháp luật. Việc lựa chọn hình thức giáo dục và đào tạo pháp luật phải căn cứ và phù hợp với các đặc điểm của đối tượng giáo dục và đào tạo pháp luật. Khi lựa chọn hình thức giáo dục và đào tạo pháp luật cần phải dựa vào các tiêu chí như: tính phù hợp với các đặc điểm của đối tượng giáo dục và đào tạo pháp luật; tính khả thi trong thực hiện giáo dục và đào tạo pháp luật; tính hiệu quả của hình thức giáo dục và đào tạo pháp luật được lựa chọn.

Phương pháp giáo dục và đào tạo pháp luật là thành tố quan trọng trong cấu trúc của quá trình giáo dục và đào tạo pháp luật, có mối quan hệ biện chứng với các thành tố khác của quá trình này, đặc biệt với mục tiêu, nội dung giáo dục và đào tạo pháp luật, giảng viên pháp luật, đối tượng giáo dục pháp luật, các phương tiện giáo dục pháp luật, các điều kiện hiện thực hóa quá trình này.

Phương pháp giáo dục và đào tạo pháp luật là hệ thống các phương thức, biện pháp được người giáo dục pháp luật sử dụng để tác động đến ý thức và hành vi của người được giáo dục pháp luật nhằm hình thành ở họ văn hóa pháp luật (niềm tin, sự hiểu biết, sự thuyết phục, thái độ, năng lực thực hiện và hành vi xử sự dựa trên pháp luật).

Xuất phát từ bản chất, mục tiêu, nhiệm vụ, đặc điểm, nội dung của giáo dục và đào tạo pháp luật, chúng tôi cho rằng, các phương pháp giáo dục và đào tạo pháp luật cần được xác định

dựa trên cách tiếp cận liên ngành của khoa học giáo dục và khoa học pháp lý. Bởi vậy, phương pháp giáo dục và đào tạo pháp luật bao gồm hệ thống các nhóm phương pháp giáo dục thuyết phục, nhóm các phương pháp tổ chức hoạt động và hình thành kinh nghiệm ứng xử xã hội, như các phương pháp kích thích hoạt động và điều chỉnh hành vi ứng xử xã hội.

## V. KHÁI QUÁT VỀ CHÍNH SÁCH GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO PHÁP LUẬT HIỆN NAY Ở NƯỚC TA

Trong giai đoạn phát triển hiện nay Nhà nước cần phải ban hành một chính sách tổng thể về giáo dục và đào tạo pháp luật để phát triển văn hóa pháp luật và ý thức pháp luật trong xã hội.

Việc ban hành chính sách đó xuất phát từ nhu cầu, đòi hỏi của nhà nước pháp quyền, xây dựng xã hội pháp quyền và củng cố ý thức dân tộc ở nước ta. Quá trình xây dựng và phát triển nhà nước pháp quyền, xây dựng xã hội pháp quyền và củng cố ý thức dân tộc đòi hỏi nhiều hơn và nhiều hơn nữa văn hóa pháp luật và ý thức pháp luật văn minh của cả dân tộc, cán bộ, công chức, viên chức và mọi công dân.

Chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật có mục tiêu là hình thành trình độ văn hóa pháp luật cao của Nhân dân, sự tôn trọng vô điều kiện pháp luật, đặc biệt đạo luật, trật tự pháp luật và tôn trọng tòa án, hình thành ngày càng nhiều hơn các hành vi hợp pháp tích cực, có ý thức cao, khắc phục thói quen không tuân thủ pháp luật trong xã hội, xây dựng Nhà nước pháp quyền, văn minh, hiện đại. Nói một cách ngắn gọn, mục tiêu của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật chung là

bảo đảm việc xã hội hóa pháp luật đối với cá nhân, chuẩn bị để cá nhân tham gia đòi sống pháp luật.

Chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật cần phải quan tâm đặc biệt đến việc đào tạo các nhà luật học thế hệ mới được chuẩn bị đầy đủ để hoạt động sáng tạo trong hoàn cảnh chính trị - pháp luật mới. Trong phạm vi của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật hiện nay cần phải có các chương trình đào tạo pháp luật chuyên sâu phúc đáp nhu cầu phát triển hiện nay của xã hội.

Chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật chung cần hướng đến:

- Mở rộng các hình thức giáo dục pháp luật chung đối với các tầng lớp, nhóm dân cư khác nhau;
- Thực hiện các chương trình giáo dục pháp luật chuyên ngành mở rộng về những vấn đề mới, chuyên sâu của hệ thống pháp luật nhằm nâng cao trình độ pháp luật của cán bộ, công chức, viên chức của các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức kinh tế;
- Mở rộng các kênh để công dân tiếp cận với pháp luật.

Như vậy, việc xây dựng và thực hiện chính sách tổng thể chung về giáo dục và đào tạo pháp luật là nhu cầu rất cấp thiết nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả của giáo dục và đào tạo pháp luật, hình thành và phát triển văn hóa pháp luật ở nước ta.

*Phần thứ tư*

---

**CÁC LOẠI VÀ CÁC CẤP ĐỘ  
CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT**



## CHƯƠNG XIV

# **CÁC LOẠI CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT CHUYÊN NGÀNH VÀ LIÊN NGÀNH**

Chính sách pháp luật, về bản chất là rất đa dạng. Chẳng hạn, tùy thuộc vào đối tượng của điều chỉnh pháp luật (tùy thuộc vào các ngành pháp luật), chính sách pháp luật có thể là chính sách pháp luật hiến pháp, chính sách pháp luật hành chính, chính sách pháp luật hình sự, chính sách pháp luật dân sự, chính sách pháp luật kinh tế, chính sách pháp luật tài chính, chính sách pháp luật thuế, chính sách pháp luật môi trường...

Từ cuối thế kỷ XIX đến đầu thế kỷ XX các nhà khoa học luật học đã phân chia chính sách pháp luật thành các loại chính sách pháp luật chuyên ngành khác nhau. Chẳng hạn, L.I. Petrazdckij chỉ rõ rằng, chính sách pháp luật với tư cách là một học thuyết có hệ thống chứng minh rằng, pháp luật cần phải như thế nào từ quan điểm của pháp luật hình sự, pháp luật dân sự và của các ngành pháp luật khác với tư cách là các bộ phận cấu thành hoặc các định hướng của chính sách pháp luật được hiểu với tư cách một bộ môn khoa học chung. Chính sách pháp luật dân sự (hoặc chính sách bất kỳ ngành pháp luật nào khác) tồn tại với tư cách là một khoa học khi nó chỉ rõ pháp luật cần phải như thế nào để đạt được lý tưởng, được phân biệt một cách cơ bản

với luật học, với khoa học pháp luật thực chứng đang tồn tại về mặt hiện thực, chính là pháp luật thực chứng<sup>1</sup>.

G.Ph. Shershenevich cũng khẳng định rằng, chính sách pháp luật ở mức độ nhiều hay ít đều đặc trưng cho mọi khoa học pháp lý chuyên ngành<sup>2</sup>.

### I. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT HIẾN PHÁP

Do tầm quan trọng và tính cấp thiết của mình, chính sách pháp luật hiến pháp là loại chính sách pháp luật giữ vị trí quan trọng nhất trong hệ thống các loại chính sách pháp luật. Tác phẩm “Chương trình môn học chính sách pháp luật hiến pháp” (1816-1820) của B. Konstan được các nhà khoa học luật học coi là một trong những tác phẩm đầu tiên nghiên cứu định hướng này, nhà khoa học luật hiến pháp hiện đại, N.V. Vitruk khẳng định rằng, “khoa học luật hiến pháp hiện nay được làm phong phú, giàu có thêm bằng các phạm trù như: tính hợp hiến, trật tự hiến pháp, hiến định hóa, giám sát hiến pháp, tư pháp hiến pháp, ý thức pháp luật hiến pháp và thế giới quan pháp luật hiến pháp, chính sách pháp luật hiến pháp, văn hóa hiến pháp”<sup>3</sup>. Tiếp đến, tác giả cho rằng, “cần phải có tư duy và việc sử dụng các phạm trù đó trong tất cả các lĩnh vực khoa học pháp lý”<sup>4</sup>.

1. Trích theo: A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn, tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.261 (bản tiếng Nga).

2. Xem: G.Ph. Shershenevich: *Lý luận chung về pháp luật*, Mátcova, 1992, tr.17, tr.805 (bản tiếng Nga).

3, 4. N.V. Vitruk: *Sự phát triển khoa học luật hiến pháp*, Tư pháp Nga, Mátcova, số 6/2010, tr.5 (bản tiếng Nga).

Trên thực tế phạm trù chính sách pháp luật hiến pháp chưa được nghiên cứu, do vậy, bản chất của chính sách pháp luật hiến pháp chưa được làm sáng tỏ, mối quan hệ của nó với các phạm trù và các khái niệm khác của khoa học luật hiến pháp chưa được phân tích, luận giải.

*Chính sách pháp luật hiến pháp là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật hiến pháp hiệu quả, tối ưu hóa sự phát triển hiến pháp của một quốc gia cụ thể.*

Chính sách pháp luật hiến pháp được thể hiện phần lớn ở việc soạn thảo và thực hiện các tư tưởng, quan điểm pháp luật mang tính chiến lược, ở việc thông qua, hoàn thiện và thực hiện Hiến pháp và các đạo luật mang tính chất hiến pháp. Chính sách pháp luật hiến pháp là hệ thống những vấn đề được ưu tiên trong lĩnh vực pháp luật hiến pháp, được xây dựng dựa vào các quy phạm pháp luật đã được thừa nhận chung của pháp luật quốc tế. Chính sách pháp luật hiến pháp xác lập định hướng tối ưu hóa sự điều chỉnh pháp luật hiến pháp, có nhiệm vụ tổ chức quá trình xây dựng hiến pháp, bởi vì, quá trình đó không thể và không được diễn ra trong mạch chạy tự phát, và lĩnh vực pháp luật hiến pháp cũng cần phải có chiến lược, lôgic và hệ thống các hoạt động của mình.

Chính sách pháp luật hiến pháp với tư cách một định hướng đặc biệt của chính sách, pháp luật có nội dung và các đặc điểm của mình. Trong phạm vi của chính sách này, các luận điểm mang tính nguyên tắc quan trọng nhất, có ý nghĩa với tư cách là những nền tảng xuất phát điểm đối với tất cả các ngành chính sách công khác được soạn thảo, được ghi nhận ở mức độ đạo luật có giá trị pháp lý cao nhất - Hiến pháp và được đưa

vào đời sống xã hội. Bằng cách đó, chính sách pháp luật hiến pháp hình thành nên một chiến lược chung về sự phát triển pháp luật của xã hội, về hoạt động của các thiết chế nhà nước và xã hội trong lĩnh vực điều chỉnh pháp luật<sup>1</sup>.

Chính sách pháp luật hiến pháp có cơ sở khoa học được kết thúc trong việc thực hiện nhất quán tất cả các quy định của Hiến pháp trong mối liên hệ mang tính hệ thống của chúng, còn trong những trường hợp đặc biệt, trong việc bảo vệ các quy định đó<sup>2</sup>. Chính sách pháp luật hiến pháp có vị trí đặc biệt, đóng vai trò rất quan trọng trong đời sống xã hội. Hiện nay, giá trị của chính sách pháp luật hiến pháp Việt Nam được tăng lên một cách đáng kể, bởi vì, Hiến pháp Việt Nam năm 2013 mới được thông qua, được hiện đại hóa một cách đáng kể, nội dung và những định hướng cơ bản của loại chính sách này được thay đổi một cách cơ bản.

Việc soạn thảo không đầy đủ quan điểm tổng thể về chính sách pháp luật hiến pháp phần lớn do nghiên cứu lý luận về luật hiến pháp và lý luận về chính sách pháp luật hiến pháp chưa được tiến hành đầy đủ, toàn diện. Hiện nay, chính sách pháp luật hiến pháp Việt Nam đang được hình thành và phần lớn được thực hiện với sự trợ giúp của phương pháp khác nhau. Chính sách pháp luật hiến pháp cần phải xuất phát và dựa vào bản chất khách quan của các nguyên tắc hiến định, của chủ nghĩa lập hiến, cần phải được luận chứng về mặt khoa học.

---

1. Xem: V.A. Rudkooskij: *Chính sách pháp luật và thực hiện pháp luật*, Saratov, 2009, tr.227 (bản tiếng Nga).

2. N.V. Vitruk: *Sự phát triển khoa học luật hiến pháp*, Sđd, tr.6 (bản tiếng Nga).

Việc không có một chính sách pháp luật hiến pháp có cơ sở khoa học rõ ràng, hệ thống và nhất quán sẽ dẫn đến những hậu quả tiêu cực. Các chế định và các quy phạm pháp luật hiến pháp được thông qua khi thiếu một chính sách pháp luật hiến pháp có cơ sở khoa học, nhất quán và hệ thống thì các chế định và các quy phạm đó sẽ không có tính hệ thống, không bảo đảm được tính hiện thực và tính tương lai. Trong sách báo nước ngoài vấn đề về trách nhiệm hiến pháp được đánh giá trong mối liên hệ này.

Chính sách pháp luật hiến pháp Việt Nam hiện nay cần đặt ra vấn đề xây dựng, điều chỉnh tổ chức và hoạt động của cơ quan bảo hiến. Hiện nay hệ thống các cơ quan tài phán ở nước ta chưa tạo thành một chính thể tổ chức thống nhất, có trật tự, được điều chỉnh đầy đủ. Chẳng hạn, cơ quan tài phán hiến pháp (cơ quan bảo hiến, cơ quan giám sát hiến pháp...) chuyên trách chưa được thành lập. Đó là một nội dung quan trọng của chính sách pháp luật hiến pháp ở nước ta hiện nay.

Chính sách pháp luật hiến pháp gắn liền cả với việc phòng ngừa các chố hổng trong các đạo luật mang tính chất hiến pháp, với việc khắc phục và bổ sung kịp thời những thiếu sót và khoảng không pháp lý đã được phát hiện.

Đặc trưng của chính sách pháp luật hiến pháp thể hiện ở chố, loại chính sách pháp luật này gần gũi nhất và gắn liền với tất cả các loại chính sách công nói chung. Hiến pháp là một loại văn bản chính trị - pháp lý quan trọng nhất mà ở đó chính trị và pháp luật cần phải được thể hiện dưới dạng chính thể thống nhất, được cân bằng thành sự thống nhất,

hài hòa bên trong<sup>1</sup>. Tính định hướng chính trị của hiến pháp - một trong những thuộc tính quan trọng nhất quyết định vai trò đặc biệt của Hiến pháp trong hệ thống pháp luật, ý nghĩa xã hội đặc biệt của nó trong xã hội. Ở một phương diện nhất định, chính sách pháp luật hiến pháp là nền tảng hiến định của các loại chính sách công khác, chẳng hạn, của chính sách kinh tế, chính sách xã hội, chính sách văn hóa, chính sách môi trường, chính sách khoa học và công nghệ, chính sách giáo dục, chính sách quốc phòng và an ninh, chính sách đối ngoại...

Tính ưu tiên của chính sách pháp luật hiến pháp thể hiện ở chỗ, mô hình quy phạm về kiểu hiện thực lý tưởng được xác định trong các phạm vi của Hiến pháp, và toàn bộ hoạt động của các chủ thể xã hội được định hướng đến việc đạt được hiện thực đó. Lời nói đầu của Hiến pháp năm 2013 nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam chỉ rõ, "Nhân dân Việt xây dựng, thi hành và bảo vệ Hiến pháp này vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh". Các luận điểm mang tính chương trình mục tiêu của Hiến pháp (các tuyên bố của Hiến pháp) đưa ra dự báo quy phạm và thực hiện dường như sự điều chỉnh vượt trước, xác định các đòi hỏi đối với sự xuất hiện các quan hệ xã hội mới. Chính sách pháp luật hiến pháp cần phải soạn thảo các giải pháp pháp lý để giải quyết những vấn đề, những xung đột, những khủng hoảng hiến pháp, có nhiệm vụ phòng ngừa các tình huống tiêu cực tương tự, đưa ra "các cơ chế làm việc vượt trước" gắn liền với việc kế hoạch hóa pháp lý rõ ràng.

---

1. Xem: I.M. Stepanov: *Hiến pháp và chính trị*, Mátxcova, 1984, tr.38 (bản tiếng Nga).

Chính sách pháp luật hiến pháp có nhiệm vụ quan tâm thường xuyên đến các văn bản luật mang tính chất hiến pháp hiện hành và trước hết là Hiến pháp. Chính sách pháp luật hiến pháp, một mặt, cần phải làm sáng tỏ và khẳng định các giá trị, các nguyên tắc hiến định, các nội dung cơ bản, quan trọng của pháp luật hiến pháp, nhưng mặt khác, cần phải có thái độ phê phán một cách có căn cứ khoa học đối với Hiến pháp và đặc biệt đối với tất cả các văn bản luật mang tính chất hiến pháp. Đối với Hiến pháp năm 2013 của nước ta cần phải phân tích mang tính khoa học một cách cụ thể, chi tiết những hạn chế, thiếu sót của nó và rút ra những kết luận tương ứng, từ đó đưa ra những đề nghị hoàn thiện chính sách pháp luật hiến pháp.

Một mặt, cần phải khẳng định rằng, Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam đã tạo ra cơ sở pháp lý cho sự phát triển đất nước một cách ổn định trong giai đoạn chuyển đổi, đổi mới đất nước, khẳng định và ghi nhận nhiều quy phạm, nguyên tắc và cơ chế dân chủ. Chẳng hạn, trong Chương II Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam, quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được công nhận khá đầy đủ, hệ thống, phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế.

Tuy vậy, mặt khác, chế định quyền con người, quyền cơ bản của công dân chưa có hệ thống các bảo đảm có đầy đủ giá trị. Chẳng hạn, trong đạo luật cơ bản này chưa ghi nhận ở mức độ đầy đủ các phương tiện cơ bản - các nghĩa vụ pháp lý của Nhà nước, của các cơ quan nhà nước và của các chủ thể khác để bảo đảm, bảo vệ thiết thực, hiệu quả quyền con người, quyền cơ bản của công dân. Quyền con người, quyền công dân gắn liền với nghĩa vụ của Nhà nước, xã hội trong việc công nhận, tôn trọng và đặc biệt trong việc bảo đảm, bảo vệ các quyền đó trên

thực tế. Quyền con người, quyền công dân không chỉ là khả năng mà còn là sự cần thiết, tính hiện thực và để biến khả năng thành sự cần thiết, tính hiện thực, ngoài chủ thể quyền được quyền thực hiện, quyền được yêu cầu các chủ thể khác - Nhà nước và xã hội phải có nghĩa vụ thực hiện những hoạt động nhất định để bảo đảm, bảo vệ các quyền đó. Do vậy, Nhà nước và xã hội có nghĩa vụ công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Các nghĩa vụ như vậy chưa được thực hiện rõ, đầy đủ trong quan hệ với quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp Việt Nam năm 2013. Đồng thời, như đã phân tích, sự điều chỉnh pháp luật không chỉ bao gồm các quyền chủ thể mà còn bao gồm cả các nghĩa vụ pháp lý. Quyền không thể tồn tại thiếu nghĩa vụ. Nói cách khác, quyền mà chưa có nghĩa vụ thì đó chưa phải là điều chỉnh pháp luật. Do vậy, con người, công dân khi có và thực hiện quyền của mình, đòi hỏi Nhà nước và xã hội công nhận, ghi nhận, bảo đảm, bảo vệ các quyền của mình thì cũng phải có trách nhiệm thực hiện tốt các nghĩa vụ hiến định và các nghĩa vụ khác do pháp luật quy định.

Trong hệ thống các bảo đảm quyền con người, quyền công dân, các biện pháp về trách nhiệm pháp lý của các cơ quan công quyền và những người có chức vụ, quyền hạn giữ vị trí quan trọng nhất. Ở đây muốn nói về “cái lồng đối với quyền lực” - cái lồng mà với sự trợ giúp của nó quy chế của cán bộ, công chức, viên chức phải chuyển từ “quy chế cai trị, đặc quyền, đặc lợi” sang “quy chế phục vụ, phụng sự con người và xã hội”. Cân phải xác lập và quy định rõ ràng, minh bạch trách nhiệm hiện thực cả đối với tất cả các cơ quan nhà nước, trong đó có cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, đối với những người có

chức vụ, quyền hạn tương ứng lẫn đối với tất cả các cán bộ, công chức, viên chức còn lại.

Mỗi quan hệ giữa nhà nước pháp quyền và xã hội pháp quyền là một trong những mối quan hệ lớn, cơ bản, rường cột cần được hiến pháp điều chỉnh. Chính sách pháp luật hiến pháp cần phải làm sáng tỏ mối quan hệ đó theo hướng luận giải sự tác động lẫn nhau của nhà nước pháp quyền và xã hội pháp quyền, các hình thức và cơ chế của sự tác động, các hình thức tổ chức và hoạt động mới trong xã hội, pháp quyền hóa mối quan hệ đó.

Chính sách pháp luật hiến pháp Việt Nam hiện nay, cần nghiên cứu mối quan hệ giữa chủ quyền nhân dân, quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước và pháp luật. Mỗi quan hệ đó cần phải được giải quyết theo phương thức pháp quyền. Điều đó có nghĩa rằng, cần pháp quyền hóa quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước, quyền lực xã hội để bảo đảm tính chính đáng, tính hợp hiến, tính hợp pháp của quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước.

Từ sự phân tích trên có đầy đủ cơ sở để khẳng định rằng, chính sách pháp luật hiến pháp hướng đến việc hoàn thiện cơ chế điều chỉnh pháp luật hiến pháp, tức là hướng đến việc hoàn thiện chính hiến pháp và các đạo luật mang tính chất hiến pháp. Chính sách pháp luật hiến pháp cần phải có công việc thường xuyên, nhất quán và hệ thống theo định hướng đó.

Chính sách pháp luật hiến pháp là một loại chính sách pháp luật đặc biệt. Khoa học pháp lý Việt Nam nói chung, khoa học luật Hiến pháp Việt Nam nói riêng có nhiệm vụ nghiên cứu để đưa ra quan niệm tổng thể (hệ quan điểm) về chính sách pháp luật hiến pháp Việt Nam. Đây cũng là trách

nhiệm của các nhà khoa học - luật học Việt Nam trước xã hội, trước Nhà nước.

## II. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT HÀNH CHÍNH

Chính sách pháp luật hành chính là loại chính sách pháp luật đóng vai trò quan trọng trong đời sống xã hội nói chung, trong đời sống nhà nước nói riêng. Đến nay, khoa học pháp lý Việt Nam chưa quan tâm nghiên cứu về chính sách pháp luật hành chính, do vậy, chưa hình thành nên định hướng nghiên cứu chính sách về luật hành chính. Sự chậm trễ này cần được sớm khắc phục.

Trong sách báo nước ngoài, chính sách pháp luật hành chính được quan tâm nghiên cứu một cách có hệ thống, đã tạo ra một hệ thống tri thức lý luận và thực tiễn rất phong phú. Các nhà khoa học luật hành chính đã đưa ra các quan niệm tổng thể về chính sách pháp luật hành chính làm cơ sở cho việc xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật hành chính<sup>1</sup>.

Trong điều kiện đẩy mạnh tiến hành công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, hội nhập quốc tế, tiến hành công cuộc cải

---

1. Xem: M.P. Petrov: "Chính sách pháp luật hành chính", trong *Chính sách pháp luật: Từ điển và Dự thảo quan niệm*, Saratov, 2010, tr.117 (bản tiếng Nga); L.A. Mickovich: "Các xu hướng mới trong phát triển các mô hình hệ pháp luật hành chính", *Quan hệ pháp luật hành chính trong điều kiện hiện đại hóa nhà nước Nga*, Chủ biên N.Ju. Xamonev. Mátxcova, 2011 (bản tiếng Nga); A.F. Nozdrachev, L.K. Tereshenko; N.A. Ignatjuk và các tác giả khác. "Quan niệm về phát triển pháp luật hành chính", *Quan niệm về phát triển pháp luật Nga*, Mátxcova, 2010 (bản tiếng Nga); *Quan niệm về phát triển pháp luật Nga*, Chủ biên T.Ja. Xabrieva, Ju. A. Tuxomirov, Ju. P. Ôlovskij, Mátxcova, 2004 (bản tiếng Nga) và các công trình khác.

cách hành chính, cải cách tư pháp, cải cách pháp luật, chính sách pháp luật hành chính có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trên nhiều phương diện.

*Chính sách pháp luật hành chính được hiểu là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xây dựng chiến lược và sách lược phát triển pháp luật hành chính, nâng cao hiệu quả của cơ chế điều chỉnh pháp luật hành chính, tối ưu hóa việc tiến hành công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam hiện nay.*

Chính sách pháp luật hành chính là một loại chính sách ngành của chính sách pháp luật. Loại chính sách pháp luật này do các cơ quan quyền lực nhà nước tương tác với các thiết chế phi nhà nước, dựa trên cơ sở khoa học để xây dựng nên chính sách pháp luật hành chính, mang tính hệ thống, lâu dài. Trong quá trình thực hiện, chính sách pháp luật hành chính được chuyển tải một cách nhất quán vào nội dung thực tiễn của hoạt động xây dựng pháp luật hành chính và hoạt động áp dụng pháp luật hành chính dưới dạng các ưu tiên pháp luật (các mục tiêu, các nguyên tắc, các phương pháp) được hình thành do có sự tương tác của các tư tưởng pháp luật, quản lý (quản trị) và chính trị. Chính sách pháp luật hành chính xác định hình dáng của các chế định và các công cụ (phương tiện) cụ thể của điều chỉnh pháp luật hành chính, thực trạng pháp luật hành chính và các phương thức hoàn thiện pháp luật hành chính với tư cách là cơ sở pháp luật của các quan hệ giữa các cơ quan nhà nước, công dân và các chủ thể khác nhau sinh trong lĩnh vực hoạt động của quyền hành pháp và các bộ phận khác của bộ máy nhà nước được hợp nhất lại bởi bản chất quản lý thống nhất. Đó là các quan hệ

pháp luật hành chính vật chất hoặc quan hệ pháp luật tố tụng hành chính theo nội dung.

Chính sách pháp luật hành chính, trước hết, là tổng thể các ưu tiên pháp luật xác định chế độ pháp luật hoặc mô hình hoạt động của quyền hành pháp. Loại chính sách pháp luật này có nhiệm vụ xác định các phạm vi và nội dung của điều chỉnh pháp luật hành chính đối với các quan hệ xã hội. Vấn đề chính, cơ bản mà chính sách pháp luật hành chính có nhiệm vụ giải quyết là các câu hỏi về những vấn đề cụ thể cần được giải quyết của luật hành chính hiện nay với tư cách một khoa học và một ngành pháp luật và về các phương thức giải quyết các vấn đề đó - những vấn đề có thể mang tính chất địa phương hoặc mang tính chất hệ thống đòi hỏi phải có các phương tiện tương ứng. Đây là loại chính sách pháp luật gắn liền chặt chẽ với chính sách pháp luật hiến pháp.

Mục tiêu của chính sách pháp luật hành chính là bảo đảm hiệu quả của các quy phạm pháp luật chuyển tải quá trình quản lý nhà nước, nâng cao chất lượng của hành chính công với sự hỗ trợ của việc xây dựng cơ sở pháp luật đầy đủ và phù hợp cho hoạt động hành chính công, phát triển cơ chế pháp luật về sự tương tác lẫn nhau của nhà nước, các cơ quan nhà nước và xã hội, các thiết chế xã hội trong lĩnh vực quyền hành pháp, định hướng hành chính công đến việc làm thỏa mãn các nhu cầu, lợi ích của công dân và pháp nhân với tư cách là những người tham gia quản lý công, nâng cao chất lượng cuộc sống và tạo dựng các điều kiện thuận lợi nhất cho sự phát triển với sự hỗ trợ của các biện pháp như: ghi nhận và mở rộng tối đa các quyền và tự do của cá nhân và tổ chức trong lĩnh vực điều chỉnh pháp luật hành chính, các khả năng để thực hiện các

quyền và tự do đó, cũng như việc tạo ra các bảo đảm pháp luật đầy đủ trong lĩnh vực hoạt động của các chủ thể phi nhà nước tham gia quan hệ pháp luật hành chính.

Chính sách pháp luật hành chính Việt Nam hiện nay được xây dựng và thực hiện trên cơ sở cân nhắc và phản ánh các quá trình diễn ra trong lĩnh vực này. Đó là các yếu tố phản ánh các quá trình sau đây.

*Thứ nhất*, Nhà nước ngày càng quan tâm nhiều hơn đến việc xây dựng các mối quan hệ với các thiết chế phi nhà nước trên cơ sở tham gia bình đẳng trong việc giải quyết các nhiệm vụ xã hội. Nhiều vấn đề trong các mối quan hệ lẫn nhau giữa chính quyền và xã hội được giải quyết bằng cách phối hợp các loại lợi ích, xác định các nhiệm vụ chung, ký kết các thỏa thuận, thiết chế, cơ chế “người cùng chơi” công - tư. Không phải khi nào các quan hệ đó đều có hình thức pháp lý, nhưng điều đó không ảnh hưởng đến bản chất quản lý nhà nước của chúng.

*Thứ hai*, quá trình thay đổi tính chất của sự tương tác giữa Nhà nước và công dân trong việc thực hiện các chức năng của Nhà nước đã và đang diễn ra. Lĩnh vực can thiệp của quyền lực vào đời sống cá nhân đang được thu hẹp; các chức năng mang tính quyền lực của quản lý nhà nước, tức là của quản lý bắt buộc và cưỡng chế đang được thay đổi dựa trên chức năng của quản lý nhà nước tích cực, sáng tạo, quản lý cung cấp các dịch vụ công cho các công dân ở nhận thức rộng lớn nhất của chúng.

*Thứ ba*, cùng với những điều phân tích trên, các phương thức tác động của Nhà nước cũng đang có những thay đổi nhất định. Trong quản lý nhà nước, các biện pháp tác động không mang tính bắt buộc hoặc không mang tính cưỡng chế quyền lực, các biện pháp thuyết phục và hoạt động mang tính tổ chức

ngày càng đóng vai trò to lớn. Tương ứng, tính chất của các quan hệ hành chính, mà thực chất là tính chất của các mối quan hệ lẫn nhau giữa các bên đang được thay đổi.

*Thứ tư*, quá trình chuyển giao một phần các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước cho các thiết chế phi nhà nước cũng đang diễn ra. Các quá trình nêu trên cũng liên quan đến lĩnh vực pháp luật công và mang tính chất quản lý, tức là mang tính chất tổ chức, còn các quan hệ phát sinh do có việc chuyển giao một phần các chức năng, nhiệm vụ đó và việc trao các thẩm quyền nhất định cho các thiết chế phi nhà nước vẫn là các quan hệ pháp luật hành chính.

Xét cả trên phương diện lý luận lẫn trên phương diện thực tiễn không chỉ các biện pháp tác động mới của quản lý nhà nước của một bên đến bên khác (nói chính xác hơn, sự chuyển đổi từ các phương pháp tác động đến các phương pháp tương tác lẫn nhau), mà còn các hình thức pháp luật mới trung chuyển các kết quả của các quan hệ đó, nói một cách đúng nghĩa, sự xuất hiện các quan hệ mà các hình thức pháp lý đó hướng đến, cần phải phù hợp với tất cả các quá trình hiện đại hóa nói trên các mối quan hệ xã hội.

Chính sách pháp luật hành chính hoàn toàn có thể trở thành cơ sở cho việc phát triển pháp luật hành chính (các văn bản pháp luật hành chính), trong đó có việc xây dựng quan niệm tổng thể về phát triển pháp luật hành chính. Quan niệm tổng thể về phát triển pháp luật hành chính hướng đến việc đạt được các mục tiêu sau đây:

(i) Dựa trên cơ sở các văn bản luật và các văn bản khác có nội dung pháp luật hành chính đúng nghĩa đã được làm sáng tỏ, biên tập lại các quy phạm về “sự tự tổ chức” của ngành

pháp luật hành chính và pháp điển hóa thành các bộ luật và các luật chuyên ngành khác;

(ii) Xây dựng các kiến nghị về việc điều chỉnh các quy chế của các chủ thể của pháp luật hành chính, thẩm quyền, các mối quan hệ lẫn nhau và trách nhiệm của các chủ thể đó;

(iii) Xác định các khả năng phát triển các quy phạm tố tụng hành chính và các quy phạm thủ tục để phòng ngừa chủ nghĩa quan liêu và tham nhũng trong hoạt động của các chủ thể của pháp luật hành chính;

(iv) Xác định ý nghĩa pháp lý của các văn bản quy định các quy tắc, các tiêu chuẩn, các quy phạm mang tính chất kỹ thuật, các hợp đồng và các thỏa thuận về sự hợp tác công - tư để nâng cao chất lượng của điều chỉnh pháp luật hành chính;

(v) Xác định các trường hợp có mâu thuẫn, trùng lặp của các quy phạm pháp luật và các chổ hổng pháp luật; đưa ra các phương án khắc phục các mâu thuẫn, các chổ hổng pháp luật nói trên.

Thực trạng và viễn cảnh phát triển lĩnh vực điều chỉnh pháp luật hành chính có ý nghĩa quan trọng đối với việc nhận thức về các nhiệm vụ của chính sách pháp luật hành chính Việt Nam hiện nay. Do đó, trên cơ sở nghiên cứu đó có thể đưa ra một số định hướng và các nhiệm vụ ưu tiên cơ bản của chính sách pháp luật hành chính có ý nghĩa đối với hiện thực Việt Nam hiện nay.

Trên cơ sở nghiên cứu lý luận và thực tiễn, chính sách pháp luật hành chính Việt Nam hiện nay có các định hướng và các nhiệm vụ ưu tiên cơ bản sau đây:

- Cải cách mạnh mẽ quyền hành pháp, xây dựng hệ thống quản lý (quản trị) nhà nước mới;

- Phát triển hệ thống các điều chỉnh pháp luật hành chính;
- Bảo đảm tính ưu tiên, tính đúng đắn của các đạo luật trong điều chỉnh các quan hệ hành chính trên cơ sở phát triển các thủ tục hành chính tích cực và các thủ tục về xung đột hành chính;
- Xây dựng các quan điểm về xây dựng bộ luật về xử lý vi phạm hành chính và bộ luật về thủ tục hành chính và các luật khác điều chỉnh các quan hệ hành chính;
- Phát triển tư pháp hành chính;
- Phát triển quy chế pháp luật của các cơ quan thực hiện quyền hành pháp;
- Phát triển cơ sở pháp luật của việc công dân tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội;
- Hoàn thiện công cụ nhà nước;
- Cải cách mạnh mẽ các văn bản pháp luật hành chính, điều chỉnh các quan hệ kinh tế theo hướng thu hẹp thẩm quyền tùy nghi, khắc phục tư duy, quan niệm hành chính hóa trong quản lý nhà nước, xây dựng hệ thống điều chỉnh pháp luật phù hợp với bối cảnh kinh tế thị trường hiện thực, khắc phục tối đa tính có thể bị lợi dụng các văn bản pháp luật kinh tế, hành chính để tham nhũng, xác lập trong thực tiễn quản lý các mục tiêu điều chỉnh và phát triển các quá trình kinh tế, mở rộng sự tự điều chỉnh và áp dụng các nền tảng kế hoạch hóa của nhà nước đối với các quá trình kinh tế;
- Xác lập các chế độ pháp luật hành chính cho quản lý tổng thể, liên ngành;
- Phát triển pháp luật trong lĩnh vực thông tin và thông tin hóa pháp luật về công nghệ thông tin.

Những định hướng và các nhiệm vụ ưu tiên cơ bản nói trên chỉ là sự phác họa một số hệ vấn đề của chính sách pháp luật hành chính Việt Nam hiện nay, chưa thể phản ánh một cách đầy đủ bức tranh về chính sách pháp luật hành chính, nhất là trong bối cảnh, bức tranh đó thường xuyên được thay đổi cùng với quá trình đổi mới ở nước ta. Khoa học luật hành chính Việt Nam đang phát triển, nhưng chính sách pháp luật hành chính Việt Nam chưa phát triển tương ứng, chưa giữ vị trí hàng đầu trong các định hướng nghiên cứu của khoa học luật hành chính. Một số lĩnh vực của luật hành chính chưa được nghiên cứu đầy đủ, chẳng hạn như: xã hội học luật hành chính, luật hành chính so sánh... Điều này cho thấy chưa có vai trò tiên phong của khoa học luật hành chính đối với chính sách pháp luật hành chính. Do đó, chính sách pháp luật hành chính Việt Nam hiện nay gắn liền chặt chẽ với sự cần thiết giải quyết nhiệm vụ phát triển nhanh, hiệu quả khoa học luật hành chính.

### III. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT HÌNH SỰ

Chính sách pháp luật hình sự là loại chính sách pháp luật được nghiên cứu đầy đủ nhất so với các loại chính sách pháp luật khác ở các nước trên thế giới và ở nước ta.

Nghiên cứu chính sách hình sự ở nước ngoài cho thấy, thuật ngữ “chính sách hình sự” được xuất hiện hơn 200 năm về trước. Chính sách hình sự với tư cách một khoa học có lịch sử phát triển của mình. Lịch sử của khoa học này bắt đầu từ các công trình nghiên cứu của các nhà khai sáng và các nhà cải cách thế kỷ XVIII: Chenzare, Bekbarija, Vol’ter, Montesqieu và những người khác.

Khái niệm chính sách pháp luật hình sự với tư cách là một bộ phận cấu thành của chính sách hình sự lần đầu tiên được sử dụng vào năm 1804 trong các công trình của nhà hình pháp học nổi tiếng người Đức Ansel'm Fheirbach<sup>1</sup> và sau đó không chỉ được sử dụng rộng rãi trong khoa học mà còn cả trong thực tiễn pháp luật. Tiếp đến các nhà khoa học như Ph. List<sup>2</sup>, M.P. Chubinskij<sup>3</sup> và S.K. Gogel<sup>4</sup> tiến hành các nghiên cứu cơ bản tiếp theo về chính sách pháp luật hình sự và bằng cách đó đã có đóng góp vào sự hình thành hướng nghiên cứu khoa học độc lập trong luật học - chính sách pháp luật hình sự nói riêng, chính sách hình sự nói chung.

Trong các công trình khoa học của Liên Xô (cũ) thuật ngữ “chính sách hình sự” lần đầu tiên xuất hiện vào những năm 70 của thế kỷ XX. Chính sách hình sự là một lĩnh vực độc lập tương đối, mang tính đặc thù<sup>5</sup>.

1. Xem: M.P. Chubinskij: *Lược sử chính sách pháp luật hình sự: Khái niệm, lịch sử và những vấn đề cơ bản của chính sách pháp luật hình sự với tư cách một yếu tố cấu thành của khoa học luật hình sự*, Mátxcova, 2008, tr. 55-56 (bản tiếng Nga); G.Ju. Lesnikov: *Chính sách pháp luật hình sự của Liên bang Nga: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Mátxcova, 2004, tr.3 (bản tiếng Nga); N.A. Lopashenko: *Chính sách hình sự*, Mátxcova, 2009, tr.3 (bản tiếng Nga).

2. Ph. List: *Nhiệm vụ của chính sách pháp luật hình sự. Tội phạm là một hiện tượng bệnh lý học xã hội*, Mátxcova, 2004 (bản tiếng Nga).

3. Xem: M.P. Chubinskij: *Lược sử chính sách pháp luật hình sự: Khái niệm, lịch sử và những vấn đề cơ bản của chính sách pháp luật hình sự với tư cách một yếu tố cấu thành của khoa học luật hình sự*, Sđd, (bản tiếng Nga).

4. Xem: S.K. Gogel': *Môn học chính sách pháp luật hình sự trong mối quan hệ với xã hội học luật hình sự*, Mátxcova, 1910 (bản tiếng Nga).

5. Xem: N.A. Lopashenko: *Chính sách hình sự*, Mátxcova, 2009, tr.5 (bản tiếng Nga).

Hội nghị tội phạm học quốc tế lần thứ IV ở Madrid năm 1970 đã dành sự quan tâm cơ bản đến những vấn đề cơ bản của chính sách hình sự như: khái niệm, bản chất và nội dung của chính sách hình sự của các quốc gia.

Ở Việt Nam, những vấn đề cơ bản của chính sách hình sự được bàn luận vào những năm đầu của thập kỷ 90 thế kỷ XX. Những tác giả quan tâm đến chủ đề đó là GS.TSKH. Đào Trí Úc, GS.TS. Võ Khánh Vinh, GS.TSKH. Lê Cảm, GS.TS. Hồ Trọng Ngũ và những tác giả khác<sup>1</sup>.

Hiện nay, trong sách báo pháp lý ở nước ta và nước ngoài có các cách tiếp cận khác nhau về chính sách hình sự, do vậy, có các khái niệm khác nhau về chính sách hình sự<sup>2</sup>.

Chúng tôi cho rằng, cần tiếp cận tổng thể, toàn diện đến chính sách hình sự với tư cách là một khái niệm rộng lớn và nhiều khía cạnh.

Chính sách hình sự là một loại chính sách pháp luật, một loại chính sách xã hội, một loại chính sách công, một loại chính sách đối nội.

1. Xem: Đào Trí Úc: *Luật Hình sự Việt Nam, Quyển I: Những vấn đề chung*, Sđd, tr.176-215; Lê Cảm (Sách chuyên khảo sau đại học): *Những vấn đề cơ bản trong khoa học hình sự (Phần chung)*, Nxb. Đại học Quốc gia, Hà Nội, 2005; Hồ Trọng Ngũ: *Chính sách hình sự dưới ánh sáng Nghị quyết Đại hội lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000; Phạm Văn Lợi (Chủ biên): *Chính sách hình sự trong thời kỳ đổi mới ở Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2007; Võ Khánh Vinh: *Chính sách hình sự: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Tập bài giảng cho nghiên cứu sinh và cao học, Học viện Khoa học xã hội.

2. Xem: Đào Trí Úc: *Luật Hình sự Việt Nam, Quyển I: Những vấn đề chung*, Sđd, tr.176-215; Lê Cảm (Sách chuyên khảo sau đại học): *Những vấn đề cơ bản trong khoa học hình sự (Phần chung)*, Sđd; Phạm Văn Lợi (Chủ biên): *Chính sách hình sự trong thời kỳ đổi mới ở Việt Nam*, Sđd; Hồ Trọng Ngũ: *Chính sách hình sự dưới ánh sáng Nghị quyết Đại hội lần thứ IX*, Sđd.

Khách thể tác động của chính sách hình sự là tình hình tội phạm, tức là một hiện tượng pháp luật - xã hội, được thay đổi về mặt lịch sử, tiêu cực, phổ biến, bao gồm hệ thống các tội phạm đã được thực hiện ở một quốc gia (vùng, thế giới) trong một giai đoạn nhất định, được đặc trưng bởi các chỉ số về lượng và chất. Chính sách hình sự tác động đến tình hình tội phạm thông qua hoạt động của các cơ quan bảo vệ pháp luật và các thiết chế, tổ chức tham gia phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm.

Bản chất của chính sách hình sự thể hiện ở việc soạn thảo và thực hiện các mục tiêu và nhiệm vụ của nhà nước trong lĩnh vực phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm, ở việc xác định các phương tiện, các giải pháp, các hình thức và các phương pháp hoạt động của nhà nước và các cơ quan nhà nước, trước hết của các cơ quan bảo vệ pháp luật trong lĩnh vực phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm.

Mục tiêu cơ bản của chính sách hình sự là xác định chiến lược và sách lược phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm nhằm hạn chế, khắc phục, thu hẹp và từng bước giảm thiểu tình hình tội phạm, nói cách khác là phòng ngừa và đấu tranh có hiệu quả với tình hình tội phạm.

Nội dung của chính sách hình sự với tư cách là một hiện tượng pháp luật - xã hội phức tạp, bao gồm:

- Chính sách quốc gia về phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm được thể hiện trong các văn bản có tính chất chỉ đạo tương ứng: các bộ luật, các luật, các chiến lược, các chương trình và các văn bản khác về phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm;

- Một loại hoạt động xã hội đặc biệt để phòng ngừa và đấu tranh (đối phó mang tính chất tấn công tích cực) với tình hình tội phạm và các vi phạm pháp luật khác;

- Lĩnh vực hiểu biết khoa học về chính trị, xã hội, pháp luật và các hiểu biết khác làm cơ sở cho việc soạn thảo lý luận phòng ngừa và đấu tranh có hiệu quả với tình hình tội phạm và các vi phạm pháp luật khác dựa trên các thuộc tính liên kết của chính sách xã hội của nhà nước, các luận điểm của lý luận quản lý và của các khoa học tư pháp hình sự (khoa học luật hình sự, tội phạm học...), cũng như các thành tựu của xã hội học và chính sách học.

Quá trình xây dựng và thực hiện chính sách hình sự từ khi hình thành nền tư tưởng cho đến khi thực hiện trên thực tế bao gồm các khía cạnh sau đây:

- *Khía cạnh học thuyết*: Khía cạnh này đòi hỏi phải tiến hành nghiên cứu lý luận và thực tiễn để soạn thảo các nền tảng lý luận, hình thành và luận chứng các tư tưởng, quan điểm của chính sách hình sự;

- *Khía cạnh chính sách mang tính chất chỉ đạo*: Khía cạnh này được thể hiện trong các quan điểm, phương châm mang tính chất chính sách hình sự, trong các báo cáo, bài phát biểu của lãnh đạo Đảng, Nhà nước ở trung ương và địa phương, trong các quan điểm về chính sách xã hội, trong các chiến lược, chương trình phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm và các tài liệu khác;

- *Khía cạnh pháp luật và quy phạm chính sách*: Khía cạnh này được thể hiện trong các đạo luật đang được soạn thảo và đã được ban hành trên cơ sở các luận điểm của Hiến pháp nước ta

nham thực hiện các mục tiêu và nhiệm vụ của chính sách hình sự để phòng ngừa và đấu tranh với tội phạm;

- *Khía cạnh quản lý:* Khía cạnh này bảo đảm sự quản lý việc tổ chức thực hiện trực tiếp chính sách hình sự, được thể hiện ở việc xác định cơ cấu, các chức năng, nhiệm vụ và việc thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của các chủ thể của chính sách hình sự, ở việc bảo đảm các nguồn lực cho hoạt động của các chủ thể đó;

- *Khía cạnh áp dụng pháp luật:* Khía cạnh này được thể hiện trong hoạt động áp dụng pháp luật của những người có chức vụ, quyền hạn thuộc các cơ quan bảo vệ pháp luật trong phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm, bao hàm cả việc thực hiện pháp luật nói chung và thực hiện pháp luật theo các định hướng cụ thể nói riêng, việc bảo đảm áp dụng các hình thức và các giải pháp để phòng ngừa và đấu tranh với tội phạm.

Chính sách hình sự là một hệ thống, có các thuộc tính nhất định. Đó là: *tính phức tạp*, tức là sự hiện có các tiểu hệ thống và các yếu tố; *tính cơ cấu*, tức là sự hiện có các bộ phận cấu thành cơ bản; *tính tổ chức*, tức là sự hiện có các mối liên hệ và sự lệ thuộc giữa các bộ phận cấu thành và chính sách hình sự với tư cách là sự thống nhất chỉnh thể.

Quan niệm về chính sách hình sự với tư cách một hệ thống phức tạp, có cơ cấu, tính tổ chức bên trong nhất định, phản ánh được địa vị hiện thực của chính sách hình sự, khắc phục được tính đơn phương diện và bảo đảm được tính đa phương diện trong nghiên cứu khoa học về lĩnh vực này của chính sách nhà nước.

Chính sách hình sự bao gồm các bộ phận hay các yếu tố cấu thành sau đây: chính sách pháp luật hình sự, chính sách pháp

luật tố tụng hình sự, chính sách pháp luật điều tra hình sự, chính sách pháp luật thi hành án hình sự, chính sách phòng ngừa tình hình tội phạm.

\* *Chính sách pháp luật hình sự* là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan xây dựng pháp luật và áp dụng pháp luật nhằm soạn thảo và áp dụng các luận điểm chung của pháp luật hình sự, xác định các nhóm hành vi tội phạm và hệ thống hình phạt, xây dựng các chế tài trong các cấu thành tội phạm cụ thể và lựa chọn các biện pháp tác động công bằng và hợp lý đối với những người phạm tội.

Nội dung của chính sách pháp luật hình sự bao gồm:

- Xác định những luận điểm chung và các nguyên tắc của luật hình sự, khả năng sử dụng luật hình sự để phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm;
- Soạn thảo các tiêu chí để coi một hành vi nguy hiểm cho xã hội là tội phạm (tiêu chí tội phạm hóa);
- Xác định hệ thống hình phạt, các chế tài hình sự;
- Xác định các định hướng hoạt động của các cơ quan xây dựng pháp luật hình sự;
- Xác định các định hướng hoạt động của các cơ quan áp dụng pháp luật hình sự;
- Những vấn đề khác.

\* *Chính sách pháp luật tố tụng hình sự* là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan xây dựng pháp luật và áp dụng pháp luật để soạn thảo và áp dụng các hình thức thực hiện pháp luật hình sự ở tất cả các giai đoạn của tố tụng hình sự.

Nội dung của chính sách pháp luật tố tụng hình sự bao gồm:

- Xác định mô hình tố tụng hình sự;

- Xác định những luận điểm chung và các nguyên tắc của luật tố tụng hình sự, khả năng sử dụng luật tố tụng hình sự để phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm;
- Xác định các định hướng hoạt động của các cơ quan xây dựng pháp luật tố tụng hình sự;
- Xác định các định hướng hoạt động của các cơ quan áp dụng luật tố tụng hình sự;
- Xác định các tiêu chí đánh giá hiệu quả của hoạt động tố tụng hình sự;
- Những vấn đề khác.

\* *Chính sách pháp luật điều tra hình sự* là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan xây dựng pháp luật và áp dụng pháp luật để soạn thảo và áp dụng các phương thức làm sáng tỏ tội phạm và những người thực hiện tội phạm bằng hoạt động điều tra nghiệp vụ.

Nội dung của chính sách pháp luật điều tra hình sự bao gồm:

- Xác định mô hình điều tra hình sự;
- Xác định những luận điểm chung và các nguyên tắc của luật điều tra hình sự, khả năng sử dụng pháp luật điều tra hình sự để phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm;
- Xác định các định hướng hoạt động của các cơ quan điều tra hình sự;
- Xác định các tiêu chí đánh giá hiệu quả của hoạt động điều tra hình sự;
- Những vấn đề khác.

\* *Chính sách pháp luật thi hành án hình sự* là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan xây dựng pháp luật và áp dụng pháp luật để soạn thảo và áp dụng các

hình thức thi hành trên thực tế các hình phạt đã được tuyên đổi với những người bị kết án hình sự.

Nội dung của chính sách pháp luật thi hành án hình sự bao gồm:

- Xác định mô hình thi hành án hình sự;

- Xác định những luận điểm chung và các nguyên tắc của luật thi hành án hình sự; khả năng sử dụng pháp luật thi hành án hình sự để phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm;

- Xác định chế độ thi hành án hình sự;

- Xác định các định hướng hoạt động của các cơ quan áp dụng pháp luật thi hành án hình sự;

- Xác định các tiêu chí đánh giá hiệu quả của hoạt động thi hành án hình sự;

- Những vấn đề khác.

\* *Chính sách phòng ngừa tình hình tội phạm* là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xây dựng và thực hiện chiến lược và sách lược phòng ngừa tình hình tội phạm hiệu quả.

Nội dung của chính sách phòng ngừa tình hình tội phạm bao gồm:

- Xác định mô hình phòng ngừa tình hình tội phạm;

- Xác định các quan điểm chung về phòng ngừa tình hình tội phạm;

- Xác định cơ chế phòng ngừa tình hình tội phạm;

- Xác định các định hướng hoạt động phòng ngừa tình hình tội phạm;

- Tổng kết thực tiễn phòng ngừa tình hình tội phạm;

- Xác định các tiêu chí đánh giá hiệu quả của hoạt động phòng ngừa tình hình tội phạm;
- Những vấn đề khác.

Các bộ phận hay các yếu tố cấu thành nói trên mang tính độc lập và được luận giải dựa trên sự tồn tại của bốn ngành hay lĩnh vực pháp luật độc lập là luật hình sự, luật tố tụng hình sự, luật điều tra hình sự, luật thi hành án hình sự và chính sách phòng ngừa hình sự. Do vậy, khi nghiên cứu chính sách hình sự cần phải tiến hành nghiên cứu tổng thể, nghiên cứu cụ thể để làm sáng tỏ các đặc điểm chung, các đặc điểm riêng của từng bộ phận hay yếu tố nói trên, của chính sách hình sự nói chung.

Trong các bộ phận cấu thành nói trên, chính sách pháp luật hình sự có ý nghĩa đặc biệt đối với các bộ phận cấu thành khác của chính sách hình sự. Bởi vì, chính sách pháp luật hình sự và pháp luật hình sự là phương tiện (công cụ) của thực hiện chính sách hình sự.

Chính sách hình sự được thể hiện trong ba lĩnh vực là lĩnh vực xây dựng pháp luật tư pháp hình sự, lĩnh vực áp dụng pháp luật tư pháp hình sự, lĩnh vực ý thức pháp luật tư pháp hình sự và văn hóa pháp luật tư pháp hình sự.

Chủ thể của chính sách hình sự là hệ thống các cơ quan, tổ chức có cơ cấu khác nhau thực hiện các chức năng và nhiệm vụ khác nhau trong phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm. Cái liên kết các chủ thể đó lại với nhau thành một chỉnh thể thống nhất thể hiện ở chỗ các cơ quan, tổ chức đó đều tham gia vào việc soạn thảo và thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ của chính sách hình sự.

Chủ thể của chính sách hình sự xác định các mục tiêu, các quan điểm, các định hướng, các nhiệm vụ ưu tiên, các giải pháp

của chính sách hình sự, lãnh đạo và tổ chức thực hiện chính sách hình sự.

Các chủ thể của chính sách hình sự bao gồm các chủ thể nghiên cứu và xây dựng các cơ sở khoa học của chính sách hình sự, các chủ thể xây dựng, giám sát thực hiện chính sách hình sự, các chủ thể tổ chức thực hiện trực tiếp chính sách hình sự. Do vậy, chủ thể của chính sách hình sự là Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, các cơ quan nghiên cứu khoa học và các cơ sở giáo dục, các cơ quan tư pháp hình sự và các cơ quan, tổ chức khác tham gia vào việc xây dựng và thực hiện chính sách hình sự.

Như vậy, trên cơ sở cân nhắc các đòi hỏi mang tính phương pháp luận đã nêu ở trên, có thể hiểu chính sách hình sự là: (i) Học thuyết quốc gia về phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm được thể hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật tương ứng; (ii) Một loại hoạt động xã hội đặc biệt nhằm phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm và các vi phạm pháp luật khác; (iii) Hệ thống hiểu biết về chính trị, xã hội, pháp luật tương ứng và các hiểu biết khác làm cơ sở cho việc soạn thảo lý luận phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm có hiệu quả.

Chính sách hình sự được xây dựng và thực hiện dựa trên những nguyên tắc nhất định. Dưới dạng khái quát nhất, các nguyên tắc của chính sách hình sự được hiểu là những luận điểm cơ bản, những tư tưởng chỉ đạo làm cơ sở cho việc phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm. Các nguyên tắc của chính sách hình sự có mối liên hệ chặt chẽ với các nguyên tắc của Luật Hình sự, Luật Tố tụng hình sự, Luật Thi hành án hình sự, các nguyên tắc phòng ngừa tình hình tội phạm.

Các nguyên tắc của chính sách hình sự là các đòi hỏi mang tính chất tư tưởng, chính trị, đạo đức sâu sắc, được quy định bởi chế độ nhà nước và xã hội, làm cơ sở cho việc soạn thảo các quy phạm pháp luật điều chỉnh việc phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm và áp dụng các quy phạm đó trên thực tiễn.

Nội dung của các nguyên tắc của chính sách hình sự được xác định bởi các nhu cầu và các quy luật phát triển của xã hội, hướng đến thực hiện các nhiệm vụ của pháp luật hình sự, pháp luật tố tụng hình sự, pháp luật thi hành án hình sự, pháp luật điều tra hình sự, phòng ngừa tội phạm. Các nguyên tắc của chính sách hình sự là bắt buộc đối với các cơ quan lập pháp lẫn đối với các cơ quan áp dụng pháp luật, và đồng thời, thực hiện các chức năng điều chỉnh và bảo vệ trực tiếp và trung gian các quan hệ xã hội. Các nguyên tắc của chính sách hình sự bao gồm các nguyên tắc được thể hiện trong Bộ luật Hình sự, Bộ luật Tố tụng hình sự, Luật Thi hành án hình sự và một số nguyên tắc không được thể hiện trong các văn bản pháp luật này.

Các nguyên tắc của chính sách hình sự “thâm nhập” vào toàn bộ cấu trúc của chính sách hình sự, là hạt nhân và định hướng cho hoạt động phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm.

Các nguyên tắc của chính sách hình sự bao gồm: nguyên tắc pháp chế, nguyên tắc công bằng, nguyên tắc tổng thể, nguyên tắc tương xứng của các nhiệm vụ, thẩm quyền với các nguồn lực, nguyên tắc về tính chất vượt trước của các quyết định chiến lược của chính sách hình sự.

Như vậy, các nguyên tắc của chính sách hình sự là các tư tưởng, luận điểm cơ bản chỉ đạo việc xây dựng các văn bản quy

phạm pháp luật và hoạt động của các chủ thể tương ứng trong lĩnh vực phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm.

Chính sách hình sự từ ý tưởng đến kết quả thực tế là một quá trình, trải qua những giai đoạn, lĩnh vực, hình thức thực hiện khác nhau, được thực hiện thông qua các hoạt động có ý thức - ý chí của con người. Thực hiện chính sách hình sự là các hoạt động (hành vi) của các chủ thể của chính sách hình sự mà ở đó các quan điểm về chính sách hình sự, thể chế chính sách hình sự được hình thành, hoạt động thực tiễn đưa các thể chế chính sách hình sự vào thực tiễn được thực hiện. Chính sách hình sự được thực hiện thông qua những hình thức nhất định, có tính độc lập, có mối liên hệ chặt chẽ, bổ sung lẫn nhau. Các hình thức thực hiện chính sách hình sự được hiểu là các phương thức đưa chính sách hình sự vào cuộc sống thực tế. Đó là: học thuyết quốc gia về chính sách hình sự, lập pháp tư pháp hình sự, áp dụng pháp luật tư pháp hình sự, giải thích pháp luật tư pháp hình sự, giáo dục và đào tạo pháp luật tư pháp hình sự.

Chính sách hình sự được thực hiện bằng các công cụ nhất định. Các công cụ của chính sách hình sự là các phương tiện và kỹ thuật được sử dụng để thực hiện các ý tưởng về chính sách hình sự, biến các mong muốn mang tính lý tưởng thành các hành động và kết quả hiện thực. Các phương tiện của chính sách hình sự là các quy phạm pháp luật khác nhau thuộc khối pháp luật tư pháp hình sự, các chế định pháp luật thuộc khối pháp luật tư pháp hình sự, các điều cấm, các hình phạt, các văn bản quy phạm pháp luật hình sự, các văn bản quy phạm pháp luật tố tụng hình sự, các văn bản pháp luật điều tra hình sự... Các kỹ thuật pháp lý bao gồm kỹ thuật lập pháp hình sự, kỹ thuật

lập pháp tố tụng hình sự, kỹ thuật lập pháp thi hành án hình sự, kỹ thuật lập pháp điều tra hình sự.

Chính sách hình sự được thực hiện bằng các biện pháp khác nhau. Đó là: pháp luật tư pháp hình sự và hoàn thiện pháp luật tư pháp hình sự, hoạt động của các cơ quan áp dụng pháp luật tư pháp hình sự, giáo dục và đào tạo pháp luật tư pháp hình sự. Chính sách hình sự và pháp luật tư pháp hình sự, trong đó có pháp luật hình sự là những hiện tượng không đồng nhất với nhau, nhưng có mối liên hệ chặt chẽ với nhau.

Pháp luật tư pháp hình sự, đặc biệt pháp luật hình sự là hình thức, là biện pháp cơ bản của việc thể hiện, ghi nhận và thực hiện trong thực tiễn chính sách hình sự đã được xác định. Xác định kịp thời, đúng đắn chính sách hình sự và phản ánh kịp thời, đúng đắn chính sách hình sự trong pháp luật tư pháp hình sự có ý nghĩa trên nhiều phương diện, đặc biệt trên phương diện chính sách. Tiếp đến, hoàn thiện pháp luật tư pháp hình sự cũng là một trong những hình thức, biện pháp quan trọng của việc thực hiện chính sách hình sự.

Hoạt động lập pháp tư pháp hình sự và hoạt động áp dụng pháp luật tư pháp hình sự có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Hoạt động lập pháp tư pháp hình sự là giai đoạn đầu của việc thể hiện và thực hiện chính sách hình sự, còn hoạt động áp dụng pháp luật tư pháp hình sự là giai đoạn thứ hai của việc thể hiện và thực hiện chính sách hình sự. Nhìn ở góc độ khác, hoạt động áp dụng pháp luật tư pháp hình sự là một hình thức, một biện pháp rất quan trọng của việc thực hiện chính sách hình sự. Chính sách hình sự không thể đạt được mục tiêu, nhiệm vụ đề ra nếu thiếu hoạt động áp dụng pháp luật tư pháp hình sự. Điều đó có nghĩa rằng, các Cơ quan điều tra,

Viện kiểm sát và Tòa án đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện chính sách hình sự, được thể hiện ở những nội dung cơ bản sau: các cơ quan đó kiểm chứng chính sách hình sự trong thực tiễn, tổng kết thực tiễn, đưa ra chính sách xử lý đối với từng loại tội phạm trong những giai đoạn phát triển cụ thể, bảo đảm chính sách hình sự được áp dụng thống nhất trong cả nước, đưa ra những cơ sở thực tiễn cho việc điều chỉnh chính sách hình sự và sửa đổi, bổ sung pháp luật tư pháp hình sự.

Giáo dục và đào tạo pháp luật tư pháp hình sự là một trong những hình thức, biện pháp thực hiện chính sách hình sự. Ý thức pháp luật của công dân, của các cán bộ, công chức thực hiện hoạt động lập pháp tư pháp hình sự và áp dụng pháp luật tư pháp hình sự đóng vai trò rất quan trọng trong việc thực hiện chính sách hình sự trên thực tế.

Tiếp tục hoàn thiện chính sách hình sự là một trong những nội dung cơ bản của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay. Nhu cầu tiếp tục hoàn thiện chính sách hình sự hiện nay xuất phát từ những biến đổi sâu sắc diễn ra trong xã hội, từ đặc điểm của tình hình tội phạm ở nước ta và tính hiệu quả chưa cao của chính sách hình sự hiện hành.

Chính sách hình sự Việt Nam cần được hoàn thiện theo các định hướng sau đây:

- *Định hướng nhân đạo hóa*

Nhân đạo hóa với tư cách là một định hướng của chính sách hình sự Việt Nam được hiểu là xu hướng đã được xác định và đang phát triển của chính sách hình sự, bao quát toàn bộ các lĩnh vực của chính sách hình sự, thể hiện sự tiến triển của đời sống chính sách hình sự nói chung, các bộ phận cấu thành cụ

thể của đời sống chính sách hình sự dưới dạng các chế định pháp luật hình sự, các chế định pháp luật tố tụng hình sự, các chế định pháp luật thi hành án hình sự... Đây là định hướng phát triển chung của chính sách hình sự được thể hiện ở ba cấp độ: toàn cầu, khu vực, quốc gia. Do vậy, cần có cách tiếp cận và phân tích tổng thể, hệ thống, so sánh về định hướng này của chính sách hình sự.

Đây là định hướng mang tính tư tưởng rõ ràng, tiến bộ, hướng tâm, tồn tại trong một thời gian dài, liên tục, bên trong chính sách hình sự. Định hướng này mang tính chất tinh và động được phản ánh và vật chất hóa không chỉ trong các quan niệm, học thuyết, cấu trúc lý luận mà cả trong thực tiễn chính sách hình sự (thực tiễn xây dựng pháp luật tư pháp hình sự, thực tiễn áp dụng pháp luật tư pháp hình sự, thực tiễn giáo dục và đào tạo pháp luật tư pháp hình sự).

Định hướng nhân đạo hóa của chính sách hình sự được quyết định bởi các yếu tố, quá trình xã hội: tư tưởng nhân đạo và sự phát triển tư tưởng nhân đạo trong lịch sử của xã hội loài người, hiện thực nhân đạo hóa và xu hướng đó trong các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội ở nước ta trong thời gian qua, quyền con người, sự tác động quốc tế...

Nội dung của định hướng nhân đạo hóa của chính sách hình sự được thể hiện trong tất cả các lĩnh vực, nội dung, bộ phận cấu thành của chính sách hình sự, trong các quy định về đường lối xử lý, về tội phạm, về các biện pháp trách nhiệm hình sự và các biện pháp tư pháp, trong áp dụng pháp luật hình sự, trong việc quy định trách nhiệm hình sự đối với người dưới 18 tuổi phạm tội, trong các quy định về các thủ tục tố tụng hình sự, trong các quy định về thi hành án hình sự, trong các quy định

về điều tra hình sự, trong các quy định khác của pháp luật tư pháp hình sự.

#### - Định hướng phân hóa

Phân hóa với tư cách là một định hướng của chính sách hình sự Việt Nam được hiểu là xu hướng đã được xác định và đang phát triển của chính sách hình sự Việt Nam, thể hiện sự tiến triển của đời sống chính sách hình sự nói chung, các bộ phận cấu thành cụ thể của đời sống chính sách hình sự dưới dạng các chế định pháp luật thuộc pháp luật tư pháp hình sự nói riêng. Cũng như định hướng nhân đạo hóa, định hướng phân hóa là định hướng phát triển chung của chính sách hình sự, được thể hiện ở ba cấp độ: toàn cầu, khu vực, quốc gia.

Định hướng phân hóa là định hướng mang tính tư tưởng rõ ràng, tiến bộ, tồn tại lâu dài, liên tục, bên trong chính sách hình sự và được phản ánh cả trong các quan niệm, học thuyết, cấu trúc lý luận lẫn trong thực tiễn chính sách hình sự.

Định hướng phân hóa của chính sách hình sự được quyết định bởi các yếu tố cơ bản sau đây: quá trình phân hóa diễn ra trong xã hội, sự phân hóa của pháp luật, sự đa dạng, phong phú của các hành vi phạm tội, của những người phạm tội, nhu cầu phòng ngừa và chống tội phạm, sự công bằng và các yếu tố khác.

Nội dung cơ bản của định hướng phân hóa chính sách hình sự được thể hiện ở tất cả các bộ phận cấu thành của chính sách hình sự: chính sách pháp luật hình sự, chính sách pháp luật tố tụng hình sự, chính sách pháp luật thi hành án hình sự, chính sách pháp luật điều tra hình sự, chính sách phòng ngừa tình hình tội phạm. Ví dụ, trong chính sách pháp luật hình sự, nội dung phân hóa thể hiện ở đường lối xử lý hình sự, đặc biệt

đường lối xử lý hình sự đối với các tội đặc biệt nghiêm trọng và các tội ít nghiêm trọng, trong các quy định về lối, trong các quy định về các giai đoạn phạm tội, trong các quy định về đồng phạm, trong hệ thống các biện pháp trách nhiệm hình sự, trong các quy định về quyết định hình phạt, trong chính sách pháp luật hình sự đối với người dưới 18 tuổi phạm tội, trong xây dựng các nhóm tội phạm, các cấu thành tội phạm và trong những vấn đề khác.

#### *- Định hướng quốc tế hóa*

Quốc tế hóa là định hướng phát triển của chính sách hình sự trong điều kiện toàn cầu hóa và cách mạng công nghiệp 4.0. Đây là định hướng phát triển mới của chính sách hình sự, được hình thành dưới sự tác động của toàn cầu hóa nói chung, toàn cầu hóa về pháp luật nói riêng, của sự tác động lẫn nhau của hệ thống pháp luật quốc gia, pháp luật khu vực và pháp luật quốc tế.

Nội dung cơ bản của định hướng quốc tế hóa của chính sách hình sự được thể hiện ở tính bách khoa hóa và thống nhất hóa chính sách hình sự ở phạm vi toàn cầu. Điều đó được thể hiện rất rõ trong pháp luật hình sự quốc tế, pháp luật phòng, chống tham nhũng, pháp luật phòng, chống khủng bố, pháp luật hình sự trong lĩnh vực môi trường, mạng máy tính viễn thông, mạng internet, thiết bị số, pháp luật hình sự về sở hữu trí tuệ, trong việc tăng cường vai trò và ý nghĩa của án lệ hình sự và thực tiễn xét xử hình sự, ở việc mở rộng phạm vi điều chỉnh pháp luật tư pháp hình sự liên quan đến quyền con người.

Sự tác động của pháp luật hình sự quốc tế đến pháp luật tư pháp hình sự Việt Nam được thể hiện trong một số hướng như:

sự thể hiện của các nguyên tắc và các quy phạm chung của pháp luật hình sự quốc tế và các điều ước quốc tế trong Hiến pháp và trong Bộ luật Hình sự, Bộ luật Tố tụng hình sự, Luật Thi hành án hình sự; sự nội luật hóa các quy phạm của pháp luật hình sự quốc tế và các công ước cụ thể vào các quy phạm của pháp luật tư pháp hình sự Việt Nam.

#### IV. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT DÂN SỰ

Chính sách pháp luật dân sự là một loại chính sách pháp luật có ý nghĩa quan trọng đối với đời sống xã hội, đời sống con người. Loại chính sách pháp luật này có lịch sử phát triển lâu dài và đến nay vẫn tiếp tục phát triển. Chính sách pháp luật dân sự đã được khoa học pháp lý nước ngoài triển khai nghiên cứu và ứng dụng các kết quả nghiên cứu vào xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật dân sự trên thực tế.

Nghiên cứu sự hình thành chính sách pháp luật dân sự ở nước ngoài cho thấy, vào thời đại của mình, nhà luật học nổi tiếng người Nga L.I. Petrazdekij đã nói về sự cần thiết của việc xây dựng môn khoa học mới - “chính sách pháp luật dân sự”. Theo ông, khoa học “chính sách pháp luật dân sự” chỉ rõ rằng pháp luật dân sự cần được phát triển theo định hướng như thế nào để nó phục vụ tốt nhất cho đời sống kinh tế và bao khôn khí đạo đức của xã hội loài người<sup>1</sup>. Ông khẳng định: “mục tiêu của chính sách pháp luật dân sự là bãi bỏ các

1. Xem: G.K. Gins: *Sự luận chứng chính sách pháp luật trong các công trình của Giáo sư L.I. Petrazdekij (1892-1927)*, L.I. Petrazdekij: Lý luận và chính sách pháp luật, Tuyển tập các công trình, Mátxcova, 2010, tr.892-893 (bản tiếng Nga).

đạo luật dân sự không phù hợp và xây dựng các đạo luật dân sự tốt<sup>1</sup>.

Giáo sư Luật học nổi tiếng thế kỷ XIX S.A. Muromcev cũng chỉ rõ rằng: chính sách pháp luật dân sự xác định các mục tiêu và các biện pháp mà nhà lập pháp dân sự và thẩm phán cần phải tuân thủ<sup>2</sup>. Luận điểm đó được thực tiễn khẳng định trong lĩnh vực xây dựng pháp luật dân sự và áp dụng pháp luật dân sự ở các nước khác nhau trên thế giới.

*Chính sách pháp luật dân sự là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước nhằm xây dựng chiến lược và sách lược phát triển pháp luật dân sự, nâng cao hiệu quả của cơ chế điều chỉnh pháp luật dân sự, tối ưu hóa việc bảo đảm, thực hiện, bảo vệ các quyền dân sự.*

Chính sách pháp luật dân sự là một loại chính sách pháp luật chuyên ngành, đóng vai trò rất quan trọng trong đời sống dân sự của xã hội. Chính sách pháp luật dân sự là hoạt động được xác lập dựa vào Hiến pháp Việt Nam, đặc biệt dựa vào các quy định của Hiến pháp về các quyền dân sự, chiến lược phát triển pháp luật quốc gia và học thuyết pháp luật quốc gia, mang tính hệ thống, nhất quán và ổn định của các cơ quan nhà nước và của các tổ chức xã hội để hình thành nên cơ chế điều chỉnh pháp luật dân sự có hiệu quả, cơ chế thực hiện và bảo vệ các quyền dân sự. Chính sách pháp luật dân sự được đặc trưng bởi cách tiếp cận tổng hợp đối với hoạt động làm tối ưu hóa nền tảng pháp luật dân sự, bởi sự xích lại gần nhau của trật tự pháp luật nước ta với các quy tắc điều chỉnh các quan hệ kinh

1, 2. Trích theo: A.V. Malko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn: Tổ hợp phương pháp giảng dạy*, Sđd, tr.271 (bản tiếng Nga).

tế, dân sự tương ứng ở các nước có nền kinh tế phát triển, ở các nước ASEAN, bởi việc thực thi kinh nghiệm chuyển tải pháp luật dân sự thành học thuyết pháp luật Việt Nam.

Mục tiêu của chính sách pháp luật dân sự là với sự trợ giúp của các phương tiện pháp luật có tổ chức chặt chẽ, nhất quán, lôgic, bảo đảm cho khả năng thực hiện và bảo vệ mang tính hiện thực các quyền dân sự chủ thể và các lợi ích hợp pháp, hình thành nên hệ thống điều chỉnh pháp luật chính thể các quan hệ đó.

Chính sách pháp luật dân sự xác định các chế định cơ bản, quan trọng và các phương tiện cụ thể của điều chỉnh pháp luật dân sự, thực trạng pháp luật dân sự và các định hướng, phương thức hoàn thiện pháp luật dân sự nhằm phát triển các quan hệ dân sự trong xã hội. Chính sách pháp luật dân sự xác định các chế độ pháp luật dân sự, các ưu tiên phát triển pháp luật dân sự, phạm vi và nội dung của điều chỉnh pháp luật dân sự đối với các quan hệ xã hội.

Việc xây dựng chính sách pháp luật dân sự mới của nước ta hiện nay gặp phải những khó khăn mang tính quan điểm lý luận lẫn những khó khăn trong việc xây dựng các yếu tố mang tính cơ cấu cụ thể của các cấu trúc pháp luật dân sự và các cơ chế pháp lý dân sự. Những vấn đề lý luận và những khó khăn đó do các điều kiện khách quan tạo ra trong quá trình phát triển. Ví dụ, có những xung đột nhất định giữa những tư tưởng (tinh thần) trong các văn bản quy phạm pháp luật mới với một số thói quen, truyền thống trong thực tiễn áp dụng pháp luật đã được hình thành về mặt lịch sử, với kinh nghiệm trong hoạt động kinh doanh, với ý thức pháp luật đã được hình thành trước đây; có nhiều mâu thuẫn giữa các cấu trúc pháp lý hiện nay với

các tập quán lưu thông công việc đã được hình thành trong nền kinh tế quan liêu bao cấp; một số chế định pháp luật dân sự mới đòi hỏi phải có sự nghiên cứu và thực nghiệm trong hoạt động áp dụng pháp luật; tư duy pháp lý dân sự mới chưa được hình thành một cách đầy đủ, rõ ràng. Trong quá trình xây dựng chính sách pháp luật dân sự mới ở nước ta cần phải khắc phục những khó khăn, vướng mắc về lý luận và thực tiễn đó.

Quá trình xây dựng chính sách pháp luật dân sự mới cần xuất phát từ quan điểm phát triển tổng thể pháp luật dân sự và hoàn thiện Bộ luật Dân sự hiện nay với các mục tiêu sau đây:

- Tiếp tục phát triển các nguyên tắc cơ bản của pháp luật dân sự Việt Nam phù hợp với trình độ phát triển mới của các quan hệ thị trường;
- Phản ánh kinh nghiệm áp dụng pháp luật và giải thích pháp luật của Tòa án trong Bộ luật Dân sự;
- Làm xích lại gần nhau các quy định của Bộ luật Dân sự với các quy tắc điều chỉnh các quan hệ tương ứng trong pháp luật của các nước ASEAN và các quốc gia khác trên thế giới;
- Tiếp nhận kinh nghiệm tích cực mới về hiện đại hóa các Bộ luật Dân sự của các nước trên thế giới, đặc biệt của các nước châu Âu để hoàn thiện pháp luật dân sự Việt Nam;
- Bảo đảm tính ổn định của pháp luật dân sự Việt Nam.

Chính sách pháp luật dân sự Việt Nam cần phải tập trung nghiên cứu để xây dựng quan điểm phát triển tổng thể pháp luật dân sự Việt Nam và hệ các quan điểm cụ thể phát triển các chế định cơ bản, quan trọng của pháp luật dân sự. Đó là soạn thảo “gói” các quan điểm chính thể của việc điều chỉnh pháp luật dân sự đối với các nhóm vấn đề khác nhau: Quan điểm về việc hoàn thiện các quy định chung của Bộ luật Dân sự;

Quan điểm hoàn thiện các quy định chung về hợp đồng; Quan điểm phát triển pháp luật về vật quyền; Quan điểm phát triển pháp luật dân sự về bất động sản; Quan điểm phát triển pháp luật về pháp nhân...

Việc đẩy mạnh nghiên cứu và xây dựng chính sách pháp luật dân sự là rất quan trọng đối với việc tiếp tục hoàn thiện pháp luật dân sự nước ta. Điều này cần được tiến hành theo hai hướng cơ bản sau đây: *thứ nhất*, mở rộng, sửa đổi, bổ sung các quy phạm của Bộ luật Dân sự; *thứ hai*, ban hành một số đạo luật dân sự mới và đổi mới các đạo luật hiện có trên cơ sở cân nhắc kinh nghiệm đã tích lũy được.

Nhìn chung, có thể khẳng định rằng, những đổi mới tích cực của Bộ luật Dân sự năm 2015 gắn liền với các biện pháp pháp luật đã được đưa ra một cách nhất quán, hệ thống về sự hình thành các cơ chế thực hiện các quyền dân sự (các quyền sở hữu, các quyền tài sản, các quyền trái vụ, các quyền tập thể) đã thúc đẩy phát triển các quan hệ pháp luật dân sự, hình thành nên một hệ thống các quy phạm thể chế hóa một cách nhất quán các quan hệ đó, làm cho các chủ thể pháp luật dân sự thực hiện một cách thuận lợi các quyền dân sự và thu nhận được các kết quả tích cực về mặt thực tế. Đó là nhiệm vụ của mọi trật tự pháp luật phát triển gắn liền với các chi phí lớn về trí tuệ, vật chất, thời gian. Và, nếu như có thể xây dựng được một cách nhanh chóng các nền tảng pháp luật ghi nhận các quyền dân sự rộng lớn và bảo vệ các quyền đó trên cơ sở các tài liệu pháp luật quốc gia, các tài liệu pháp luật của các nước và quốc tế đã tích lũy được, thì các yếu tố của cơ chế thực hiện các quyền dân sự và thực thi các nghĩa vụ dân sự chỉ có thể được hình thành trong một thời gian dài dựa trên các hoạt động có trách nhiệm

nhiều: hoạt động nghiên cứu khoa học, hoạt động xây dựng pháp luật, hoạt động áp dụng pháp luật, hoạt động tổ chức.

## V. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT TÀI CHÍNH - NGÂN HÀNG

Chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng là một loại chính sách pháp luật chuyên ngành có ý nghĩa quan trọng đối với sự phát triển đất nước. Giới nghiên cứu ở các quốc gia phát triển dành sự quan tâm rất lớn đến việc nghiên cứu chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng, xây dựng và thực thi chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng.

*Chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế kinh tế, xã hội để xây dựng chiến lược và sách lược phát triển pháp luật tài chính - ngân hàng, nâng cao hiệu quả của cơ chế điều chỉnh pháp luật tài chính - ngân hàng, tối ưu hóa việc thực hiện các nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, xã hội trong lĩnh vực tài chính - ngân hàng.*

Chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng được hình thành trên cơ sở dựa vào các quy định của Hiến pháp, được cụ thể hóa trong các luật, trong các văn bản quy phạm pháp luật khác ở trung ương và địa phương. Chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng liên quan đến các quan hệ ngân sách, ngân hàng, thuế, tín dụng nhà nước và các quan hệ tài chính khác.

Chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng có đặc trưng thể hiện ở khả năng tác động rộng lớn của nó đến sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đến việc giải quyết những vấn đề về sự ổn định và hiệu quả của phát triển kinh tế, đến việc nâng cao mức sống của Nhân dân, đến việc bảo đảm an ninh quốc gia,

sự phát triển hợp tác và hội nhập quốc tế vì lợi ích quốc gia của Việt Nam. Chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng bắng sự tác động bao quát về mặt thực tế của mình đến tất cả các lĩnh vực hoạt động sống của xã hội và của Nhà nước, và suy cho cùng, sự tác động đó được phản ánh trong lợi ích của từng con người, trong thực hiện các quyền và các nghĩa vụ đã được pháp luật ghi nhận.

Cần phân biệt chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng với chính sách tài chính - ngân hàng với tư cách một loại chính sách công. Chính sách tài chính - ngân hàng là một bộ phận hợp thành của chính sách kinh tế - loại chính sách được thể hiện trong hoạt động của Nhà nước nhằm hình thành các nguồn lực tài chính và việc sử dụng các nguồn lực đó để thực hiện các chương trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, phân bổ các nguồn lực tài chính giữa các ngành kinh tế, các vùng, các địa phương, cũng như việc thực hiện các chức năng khác của Nhà nước.

Chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng hỗ trợ cho việc thực hiện chính sách tài chính - ngân hàng bằng cách các cơ quan quyền lực nhà nước ban hành và thực hiện các văn bản pháp luật quy định các quyền và các nghĩa vụ của những người tham gia các quan hệ pháp luật tài chính - ngân hàng, cũng như trách nhiệm đối với việc vi phạm các quyền và các nghĩa vụ đó. Nội dung này thể hiện vai trò quan trọng của chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng trong việc bảo đảm hiệu quả hoạt động của Nhà nước và việc thực hiện các chiến lược, chương trình phát triển đất nước đã được dự liệu. Vai trò của chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng được gia tăng khi gắn với việc đặt ra các nhiệm vụ phát triển đất nước mà việc thực hiện

các nhiệm vụ đó đòi hỏi phải có các nguồn lực tài chính rất lớn. Nhu cầu soạn thảo chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng sâu sắc, toàn diện, có luận cứ khoa học trở nên cấp bách và cần được đặc biệt quan tâm trong điều kiện xuất hiện các hiện tượng khủng hoảng kinh tế ở phạm vi toàn cầu, bao gồm các cuộc chiến thương mại, cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu.

Chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng với tư cách là một loại, một mắt xích độc lập trong hệ thống chính sách pháp luật, đến lượt mình, bao gồm tổng thể các định hướng nhất định, trong đó có: chính sách pháp luật ngân sách, chính sách pháp luật thuế, chính sách pháp luật tín dụng, chính sách pháp luật ngân hàng, chính sách pháp luật phát hành, chính sách pháp luật tiền tệ và các định hướng khác của chính sách pháp luật tài chính.

Chính sách pháp luật ngân sách là chính sách pháp luật có dung lượng lớn nhất theo lĩnh vực tác động căn cứ trên mối liên hệ trực tiếp của pháp luật ngân sách với các tiểu ngành pháp luật khác của pháp luật tài chính. Việc làm sáng tỏ bản chất và ý nghĩa của sự tương tác như vậy của chính sách pháp luật ngân sách với các tiểu ngành pháp luật khác của pháp luật tài chính tạo điều kiện cho việc mở rộng khả năng thúc đẩy và tăng cường vai trò của chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng nói chung.

Chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng hiện nay của nước ta có đặc trưng thể hiện ở tính năng động phát triển của nó, bởi nền tảng của nó là pháp luật tài chính - ngân hàng được phát triển rất tích cực, đặc biệt trong giai đoạn đất nước chuyển sang nền kinh tế thị trường, do đó, một nhóm lớn các quy phạm pháp luật tài chính - ngân hàng được đổi mới và được mở rộng

một cách cơ bản, đã được đưa vào các tiểu ngành pháp luật và các chế định pháp luật thuộc pháp luật tài chính - ngân hàng, cơ cấu của pháp luật tài chính - ngân hàng đã được hình thành... Các hình thức của các văn bản pháp luật tài chính - ngân hàng từng bước được hoàn thiện.

Tuy vậy, cơ cấu của pháp luật tài chính - ngân hàng nói chung, trong đó có pháp luật tài chính cần được tiếp tục hoàn thiện theo hướng xây dựng Bộ luật Ngân sách và Bộ luật Thuế. Việc xây dựng, ban hành và thực thi hai bộ luật đó không chỉ nâng cao hiệu quả của các quy phạm pháp luật tài chính mà còn cả hiệu quả của chính sách pháp luật tài chính.

Ví dụ, trong hệ thống pháp luật tài chính hiện hành không có tổ hợp các quy phạm quy định các luận điểm chung của ngành pháp luật này và tính định hướng của nó nói chung, tức là phần chung của ngành pháp luật này. Trong các văn bản quy phạm pháp luật tài chính hiện nay không có các quy định khái quát về các vi phạm pháp luật tài chính và trách nhiệm pháp luật tài chính, chưa phân loại các vi phạm pháp luật tài chính và chưa được ghi nhận bằng luật một cách có hệ thống. Trong các văn bản quy phạm pháp luật đó chỉ chứa đựng các quy phạm quy định một cách riêng biệt các vi phạm pháp luật tài chính và trách nhiệm đối với các vi phạm đó trong từng tiểu ngành tương ứng của pháp luật tài chính.

Trong số những vấn đề của việc hoàn thiện pháp luật tài chính, và cùng với nó, của việc hoàn thiện chính sách pháp luật tài chính, những vấn đề cần phải được quan tâm giải quyết trước hết là những vấn đề liên quan đến hệ thống ngành pháp luật này, bao gồm các tiểu ngành pháp luật, các chế định pháp luật và các quy phạm pháp luật tương ứng được đưa vào

ngành pháp luật đó. Ngoài ra, việc phân tích tổng thể các quy phạm pháp luật hiện hành của ngành pháp luật đó nói chung cũng cho phép rút ra kết luận rằng, sự điều chỉnh pháp luật các quan hệ pháp luật tài chính là chưa đầy đủ, chưa hệ thống. Chẳng hạn, các quan hệ này sinh trong việc kiểm kê tài sản chưa được đưa vào phạm vi điều chỉnh của pháp luật tài chính, còn các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ đó không có vị trí trong hệ thống pháp luật tài chính với tư cách một tiêu ngành pháp luật của nó.

Các quan hệ này sinh trong lĩnh vực kiểm kê tài sản thuộc đối tượng điều chỉnh của pháp luật tài chính, bởi vì, việc thực hiện các nhiệm vụ tài chính, đặc biệt của việc giám sát, kiểm tra tài chính không thể thiếu công cụ được sử dụng để tổng kết một cách có hệ thống và phản ánh thông tin về các kết quả hoạt động kinh tế của bất kỳ chủ thể của các quan hệ pháp luật đó trong vật ngang giá bằng tiền. Công cụ như vậy là kiểm kê tài sản tài chính. Do vậy, cần phải tập hợp các quy phạm pháp luật tương ứng trong hệ thống pháp luật tài chính thành một tiêu ngành pháp luật của nó.

Ngoài những vấn đề đã được nêu ở trên, trong lĩnh vực điều chỉnh pháp luật tài chính - ngân hàng cũng đang xuất hiện những vấn đề khác cần phải được quan tâm nghiên cứu và giải quyết kịp thời, đầy đủ hơn.

Thêm vào đó, cũng cần phải lưu ý và cân nhắc đầy đủ rằng, lĩnh vực tài chính có đặc điểm thể hiện ở chỗ việc điều chỉnh pháp luật trong lĩnh vực này được tiến hành ở hai cấp độ quyền lực: ở cấp độ trung ương và ở cấp độ địa phương, do vậy, vấn đề đặt ra không chỉ là soạn thảo chính sách pháp luật tương ứng ở hai cấp độ đó, mà còn phải bảo đảm sự phối hợp hài hòa

trong việc xây dựng và thực hiện chính sách đó ở hai cấp độ quyền lực đã được nêu. Điều đó có ý nghĩa rất quan trọng.

Việc điều chỉnh pháp luật các quan hệ tài chính - ngân hàng phù hợp với các định hướng của chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng được hình thành dựa trên các nguyên tắc rõ ràng do các quy luật khách quan của sự phát triển xã hội quy định là nhân tố quan trọng của việc giải quyết có kết quả các nhiệm vụ được đặt ra đối với Nhà nước và xã hội.

## VI. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

Chính sách pháp luật bảo vệ môi trường là loại chính sách pháp luật có lịch sử phát triển không dài so với các loại chính sách pháp luật khác, nhưng lại có nhịp độ phát triển nhanh, ngày càng lan tỏa rộng lớn. Đây là loại chính sách pháp luật có ý nghĩa quan trọng đối với sự tồn tại và phát triển bền vững của xã hội loài người nói chung, của từng quốc gia, dân tộc nói riêng, do vậy, ngày càng phải được quan tâm phát triển.

*Chính sách pháp luật bảo vệ môi trường là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước nhằm xây dựng chiến lược và sách lược phát triển pháp luật bảo vệ môi trường, nâng cao hiệu quả của cơ chế điều chỉnh pháp luật bảo vệ môi trường, xác định các định hướng, con đường và phương thức thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước trong lĩnh vực sử dụng tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường và bảo đảm an ninh sinh thái của đất nước.*

Định nghĩa nêu trên phản ánh các cơ sở hiến định, các cơ sở học thuyết về bảo vệ môi trường của Nhà nước ta trong lĩnh vực

bảo vệ môi trường, và ở chừng mực đáng kể cân nhắc được tình huống môi trường trong nước và trên thế giới, cũng như nhận thức của thế giới về các con đường và phương thức giải quyết tình huống đó.

Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam tại Điều 63 quy định:

1. Nhà nước có chính sách bảo vệ môi trường; quản lý, sử dụng hiệu quả, bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên, bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học; chủ động phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu.
2. Nhà nước khuyến khích mọi hoạt động bảo vệ môi trường, phát triển, sử dụng năng lượng mới, năng lượng tái tạo.
3. Tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường, làm suy kiệt tài nguyên thiên nhiên và suy giảm đa dạng sinh học phải bị xử lý nghiêm và có trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại.

Như vậy, các cơ sở pháp luật mà trước hết là các cơ sở hiến định của chính sách công trong lĩnh vực bảo vệ môi trường bảo đảm cho việc giải quyết hài hòa các nhiệm vụ phát triển kinh tế, phát triển xã hội, bảo vệ môi trường, sự đa dạng sinh thái và nguồn lực tự nhiên nhằm mục đích làm thỏa mãn nhu cầu của thế hệ hiện tại và tương lai, cung cố trật tự pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường và bảo đảm an ninh sinh thái của đất nước.

Mục tiêu của chính sách bảo vệ môi trường ở nước ta là nâng cao chất lượng của môi trường tự nhiên và các điều kiện môi trường bảo đảm cho cuộc sống của con người, hình thành nên mô hình phát triển kinh tế cân bằng được định hướng về bảo vệ môi trường và các hoạt động sản xuất có khả năng cạnh tranh về môi trường.

Việc bảo đảm an ninh môi trường của sự phát triển kinh tế và cải thiện môi trường của đời sống con người cần được tiến hành theo các định hướng cơ bản sau đây:

- Định hướng thứ nhất - bảo vệ môi trường của sản xuất - giảm thiểu theo giai đoạn mức độ tác động của tất cả các nguồn gây ra ô nhiễm đến môi trường.

- Định hướng thứ hai - bảo vệ môi trường của con người - xây dựng bầu không khí an toàn và thuận lợi về môi trường ở những nơi dân cư sinh sống, làm việc và nghỉ ngơi.

- Định hướng thứ ba - kinh doanh môi trường - xây dựng lĩnh vực môi trường có hiệu quả của nền kinh tế.

- Định hướng thứ tư - sinh thái của môi trường tự nhiên - giữ gìn và bảo vệ môi trường tự nhiên.

Chính sách công trong lĩnh vực bảo vệ môi trường của nước ta dựa trên Hiến pháp năm 2013, các nguyên tắc của pháp luật quốc tế, các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia, các đạo luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, chiến lược bảo vệ môi trường của Việt Nam.

Mục tiêu chiến lược của chính sách pháp luật bảo vệ môi trường là giải quyết các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm sự tăng trưởng kinh tế được định hướng về bảo vệ môi trường, bảo đảm môi trường thuận lợi, đa dạng sinh học và tài nguyên thiên nhiên để làm thỏa mãn nhu cầu của thế hệ hiện đại và các thế hệ tương lai, thực hiện quyền của mỗi người được sống trong môi trường trong lành, cung cấp trật tự pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường và an ninh sinh thái.

Việc thực hiện chính sách pháp luật bảo vệ môi trường cần phải tuân thủ các nguyên tắc sau đây:

- Tuân thủ quyền của con người sống trong môi trường trong lành;
- Bảo đảm các điều kiện thuận lợi cho hoạt động sống của con người;
- Kết hợp có cơ sở khoa học các lợi ích môi trường, kinh tế, xã hội và các lợi ích khác của con người, xã hội và Nhà nước nhằm mục tiêu phát triển bền vững và bảo đảm môi trường trong lành và an ninh sinh thái;
- Bảo vệ, tái sản xuất và sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên với tư cách là các điều kiện bảo đảm môi trường trong lành và an ninh sinh thái;
- Bảo đảm sự ưu tiên hàng đầu trong việc duy trì các hệ thống sinh thái tự nhiên, phong cảnh tự nhiên và các tổ hợp tự nhiên;
- Trách nhiệm của chính quyền địa phương đối với việc bảo đảm môi trường trong lành và an ninh sinh thái ở các đơn vị lãnh thổ hành chính tương ứng;
- Suy đoán về tính nguy hiểm đối với môi trường của hoạt động kinh tế đã được kế hoạch hóa và của hoạt động khác;
- Nghĩa vụ đánh giá sự tác động dự kiến đến môi trường khi thông qua các quyết định về tiến hành hoạt động kinh tế hoặc hoạt động khác;
- Cấm tiến hành hoạt động kinh tế và hoạt động khác mà các hậu quả tác động của hoạt động đó không được dự liệu trước đối với môi trường, cũng như việc thực hiện các dự án có thể dẫn đến làm suy thoái các hệ sinh thái tự nhiên, thay đổi và (hoặc) hủy hoại quỹ gen thực vật, động vật và các loại khác;
- Bảo đảm sự phù hợp của hoạt động kinh tế và của các hoạt động khác với các quy phạm và các đòi hỏi được quy định trong lĩnh vực bảo vệ môi trường và bảo đảm an ninh sinh thái;

- Tuân thủ quyền của mỗi người tiếp cận được thông tin xác thực về thực trạng của môi trường;

- Sự tham gia của công dân trong việc thông qua các quyết định liên quan đến quyền của công dân sống trong môi trường trong lành;

- Trách nhiệm đối với việc vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường;

- Bồi thường đầy đủ thiệt hại gây ra cho môi trường;

- Sự tham gia của công dân, của các tổ chức xã hội và các tổ chức phi lợi nhuận khác trong việc thực hiện các nhiệm vụ bảo vệ môi trường và bảo đảm an ninh sinh thái, cân nhắc ý kiến của họ khi thông qua các quyết định về kế hoạch hóa và thực hiện hoạt động kinh tế cũng như hoạt động khác có thể tác động tiêu cực đến môi trường;

- Phát triển hợp tác quốc tế trong việc giải quyết những vấn đề môi trường toàn cầu và áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ môi trường và bảo đảm an ninh sinh thái.

Để đạt được mục tiêu chiến lược trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, các nhiệm vụ cơ bản sau đây cần phải được giải quyết bằng các công cụ của chính sách pháp luật bảo vệ môi trường với tầm nhìn trước hết đến năm 2030:

- Hình thành hệ thống quản lý có hiệu quả trong lĩnh vực bảo vệ môi trường và bảo đảm an ninh sinh thái, hệ thống các quy định về sự tương tác lẫn nhau và phối hợp với nhau trong hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước;

- Hoàn thiện các bảo đảm pháp luật của việc bảo vệ môi trường và bảo đảm an ninh sinh thái;

- Bảo đảm sự tăng trưởng kinh tế phải được định hướng về môi trường và việc áp dụng các công nghệ mới có hiệu quả về mặt sinh thái;

- Ngăn ngừa và giảm tác động tiêu cực hàng ngày đến môi trường;
- Phục hồi các hệ sinh thái tự nhiên đã bị xâm phạm;
- Bảo đảm ứng xử an toàn về môi trường với những sự triệt thoái;
- Bảo tồn môi trường tự nhiên, trong đó có các hệ thống sinh thái tự nhiên, các khách thể của thế giới động vật và thực vật;
- Phát triển sự điều chỉnh kinh tế và các công cụ thị trường để bảo vệ môi trường và bảo đảm an ninh sinh thái;
- Hoàn thiện hệ thống giám sát môi trường của Nhà nước và dự báo các tình huống đặc biệt mang tính chất tự nhiên và công nghệ, cũng như sự biến đổi khí hậu;
- Bảo đảm cơ sở khoa học và phân tích thông tin cho việc bảo vệ môi trường và bảo đảm an ninh sinh thái;
- Hình thành văn hóa môi trường, phát triển giáo dục và đào tạo môi trường;
- Bảo đảm sự tham gia có hiệu quả của công dân, của các tổ chức xã hội, cộng đồng doanh nghiệp vào việc giải quyết những vấn đề liên quan đến bảo vệ môi trường và bảo đảm an ninh sinh thái;
- Phát triển hợp tác quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ môi trường và bảo đảm an ninh sinh thái.

Để thực hiện chính sách công về bảo vệ môi trường cần phải xây dựng và vận hành các cơ chế pháp lý sau đây:

- (i) Hoàn thiện việc phân định thẩm quyền của các cơ quan quyền lực nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ môi trường và bảo đảm an ninh sinh thái;
- (ii) Quy định tiêu chuẩn đánh giá hiệu quả hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước dựa trên hệ thống các chỉ báo

và chỉ số khách quan là thực trạng của môi trường và của an ninh sinh thái ở các đơn vị lãnh thổ hành chính tương ứng;

(iii) Nâng cao hiệu quả giám sát môi trường ở cấp trung ương và địa phương;

(iv) Áp dụng các phương pháp xác định và đánh giá các rủi ro môi trường với mục đích nâng cao tính được luận chứng khoa học của việc thông qua các quyết định quản lý trong hệ thống quản lý chất lượng môi trường;

(v) Xây dựng và ban hành các luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác để thực hiện chính sách quốc gia trong lĩnh vực phát triển môi trường;

(vi) Xây dựng hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật có cơ cấu chỉnh thể, tổng hợp và không có mâu thuẫn trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, bảo đảm an ninh sinh thái và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên;

(vii) Xây dựng cơ sở quy phạm pháp luật cho việc ứng dụng và áp dụng việc đánh giá môi trường mang tính chiến lược khi thông qua các kế hoạch và chương trình mà việc thực hiện các kế hoạch và chương trình đó có thể tác động đến môi trường;

(viii) Tăng cường trách nhiệm đối với việc vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường và bảo đảm tính không thoát khỏi trách nhiệm pháp luật đối với các tội phạm môi trường và các vi phạm pháp luật môi trường khác;

(ix) Xây dựng học thuyết bảo vệ môi trường của Việt Nam và thực hiện học thuyết đó;

(x) Phát triển các cơ chế pháp luật, kinh tế và phương pháp bồi thường thiệt hại gây ra cho môi trường;

(xi) Củng cố việc bảo vệ và phát triển các lãnh thổ sinh thái tự nhiên có ý nghĩa quốc gia và địa phương được bảo vệ đặc

biệt phù hợp với các chức năng tiền định mang tính mục đích của chúng;

(xii) Đề cao trách nhiệm bảo vệ môi trường và trách nhiệm xã hội của các doanh nghiệp;

(xiii) Khuyến khích thực hiện các nghiên cứu khoa học và tổng kết thực tiễn trong lĩnh vực bảo vệ môi trường và bảo đảm an ninh sinh thái;

(xiv) Hình thành thế giới quan có trách nhiệm về bảo vệ môi trường cho tất cả các tầng lớp dân cư, trước hết đối với thế hệ trẻ;

(xv) Đưa những vấn đề bảo vệ môi trường vào các tiêu chuẩn giáo dục mới;

(xvi) Sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp, của các tổ chức nghiên cứu, giáo dục và đào tạo, của các tổ chức xã hội và phi lợi nhuận vào việc soạn thảo, thảo luận và thông qua các quyết định trong lĩnh vực bảo vệ môi trường và bảo đảm an ninh sinh thái, cũng như trong hoạt động bảo vệ tài nguyên thiên nhiên;

(xvii) Bảo đảm tính công khai và tính tiếp cận được thông tin về thực trạng của môi trường và các biện pháp bảo vệ môi trường, về hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước và các quyết định do các cơ quan đó thông qua;

(xviii) Thúc đẩy sự hợp tác với các quốc gia và các tổ chức quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ môi trường nhằm bảo vệ có hiệu quả hơn các lợi ích của Việt Nam khi tham gia các điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường, cũng như phòng ngừa các đe dọa gắn với việc làm ô nhiễm chuyển đổi tiếp giáp;

(xix) Hài hòa hóa pháp luật Việt Nam về bảo vệ môi trường với pháp luật môi trường quốc tế.

Việc thực hiện chính sách bảo vệ môi trường được bảo đảm bằng việc các cơ quan nhà nước thực hiện có hiệu quả các thẩm quyền được giao đặt trong mỗi quan hệ tương tác với cộng đồng doanh nghiệp, các tổ chức nghiên cứu khoa học, các tổ chức xã hội và các tổ chức khác để thực hiện các nhiệm vụ sau đây:

- Soạn thảo, thảo luận và thông qua các văn bản quy phạm pháp luật và các tài liệu quy phạm kỹ thuật;

- Soạn thảo các chương trình phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, các chương trình quốc gia và địa phương trong lĩnh vực bảo vệ môi trường;

- Kế hoạch hóa và thông qua các quyết định về việc thực hiện trên lãnh thổ nước ta hoạt động kinh tế và hoạt động khác gắn liền với sự tác động tiêu cực có thể có đối với môi trường.

Hiện nay, các nhà lãnh đạo và quản lý ở nước ta ngày càng nhận thức sâu sắc hơn về thành tố môi trường trong phát triển bền vững. Đây là yếu tố quan trọng hàng đầu trong đổi mới một cách cơ bản, toàn diện, hệ thống việc điều chỉnh các quan hệ môi trường của Việt Nam.

## VII. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT THÔNG TIN

Chính sách pháp luật thông tin là loại chính sách pháp luật mới trong hệ thống chính sách pháp luật nước ta. Trong thời gian gần đây loại chính sách pháp luật này được đặc biệt quan tâm, do vậy, pháp luật thông tin phát triển nhanh chóng, tích cực. Chính sách pháp luật thông tin là hình thức thể hiện đặc biệt của chính sách thông tin quốc gia, đóng vai trò quan trọng trong phát triển xã hội, đặc biệt phát triển xã hội số, xã hội thông tin.

*Chính sách pháp luật thông tin là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xây dựng chiến lược và sách lược phát triển pháp luật thông tin, nâng cao hiệu quả của cơ chế điều chỉnh pháp luật trong quá trình thông tin hóa, tối ưu hóa thông tin và hình thành nên xã hội thông tin.*

Chính sách pháp luật thông tin là loại hoạt động chính trị - pháp luật có tính hướng đích nhằm hình thành nền trình độ văn hóa pháp luật cao, phù hợp với hệ thống các quan hệ kinh tế - xã hội đang tồn tại một cách khách quan trong xã hội. Nền tảng của loại chính sách này là lý luận giải thích và làm sáng tỏ các hiện thực pháp luật của hiện đại và tương lai để bảo đảm cho sự phát triển tiến bộ của xã hội. Nói cách khác, chính sách pháp luật thông tin là hình thức phát triển cao nhất của việc tổ chức hiểu biết khoa học để đưa ra quan niệm chính thể về các quy luật, các mối liên hệ cơ bản trong lĩnh vực hiện thực pháp luật. Đồng thời với lý luận đó, chính sách pháp luật thông tin có nhiệm vụ bảo đảm cho việc chuyển đến xã hội thông tin trên cơ sở hình thành văn hóa thông tin với tư cách là tổng thể các quy tắc hành vi được đưa vào văn hóa nhân văn toàn cầu của xã hội loài người.

Việc tạo ra thông tin, thu nhập, chỉnh sửa, tích lũy, lưu giữ, tìm kiếm, phổ biến và cung cấp thông tin cho người dùng tin, việc xây dựng và sử dụng các công nghệ thông tin và các phương tiện bảo đảm các công nghệ thông tin, việc bảo vệ thông tin và các quyền của các chủ thể tham gia quá trình thông tin không thể được thực hiện nếu thiếu sự tham gia của Nhà nước. Tin học hóa với tư cách là một quá trình không thể đảo ngược và tất yếu buộc Nhà nước phải có nghĩa vụ bảo vệ các

lợi ích của công dân, xã hội và Nhà nước, cũng như tạo ra các điều kiện để bảo đảm có chất lượng và hiệu quả bằng thông tin cho công dân, các cơ quan quyền lực nhà nước, các tổ chức, phát triển hệ thống và mạng lưới thông tin ở trung ương và địa phương, bảo đảm tính thống nhất, liên tục và sự tương tác lẫn nhau trong không gian thông tin thống nhất ở nước ta. Cần nhắc tốc độ phát triển của lĩnh vực này trong thời gian qua có thể nói rằng, chính sách pháp luật của Nhà nước ta chưa đáp ứng sự phát triển của lĩnh vực thông tin.

Đồng thời, hiện nay mạng Internet toàn cầu đã đạt đến trình độ phát triển mà ở trình độ đó có khả năng tác động đến đời sống của xã hội Việt Nam. Điều này đòi hỏi phải có sự chuyển đổi tất yếu từ sự tự phát triển (sự tự điều chỉnh) đến sự điều chỉnh của Nhà nước đối với hoạt động thông tin gắn liền với mạng thông tin giao tiếp toàn cầu đó. Sự thiếu vắng chính sách nhà nước rõ ràng trong lĩnh vực điều chỉnh các quan hệ xã hội được hình thành trong quá trình các thể nhân và pháp nhân sử dụng mạng Internet để hoạt động kinh doanh đã dẫn đến việc các chủ thể tiến hành hoạt động thương mại điện tử không tuân thủ các quy phạm pháp luật mà vẫn chưa bị xử lý thỏa đáng.

Cần phân định rõ chính sách công và chính sách pháp luật và tương tự như vậy, cũng cần phân biệt chính sách thông tin công và chính sách, pháp luật thông tin.

Chính sách thông tin công bao quát các cơ sở, nền tảng để giải quyết các nhiệm vụ quan trọng như:

- Hình thành không gian thông tin thống nhất của Việt Nam và đưa Việt Nam vào không gian thông tin toàn cầu;
- Bảo đảm an ninh thông tin của cá nhân, xã hội và Nhà nước;

- Hình thành ý thức về dân chủ cho quần chúng nhân dân;
- Hình thành và phát triển ngành dịch vụ thông tin;
- Mở rộng không gian điều chỉnh pháp luật các quan hệ xã hội, trong đó có các quan hệ gắn liền việc thu nhận, phổ biến và sử dụng thông tin.

Chính sách thông tin công cần phải củng cố mối liên hệ giữa trung ương và địa phương, bảo đảm tính toàn vẹn của đất nước.

Việc bảo đảm pháp luật cho chính sách thông tin công của nước ta cần được phát triển theo các định hướng sau đây:

- Xây dựng các đạo luật mới, sửa đổi, bổ sung và phát triển pháp luật hiện hành trong lĩnh vực thông tin;
- Hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, nâng cao hiệu quả của các quy phạm pháp luật thông tin;
- Hệ thống hóa và pháp điển hóa các văn bản pháp luật thông tin;
- Kết nối đồng bộ hóa các đạo luật hiện hành và các đạo luật đang được soạn thảo trong lĩnh vực thông tin với các văn bản pháp luật của các ngành pháp luật khác;
- Xây dựng các văn bản dưới luật, các văn bản hướng dẫn áp dụng và các cơ chế bảo đảm cho việc áp dụng có hiệu quả các quy phạm pháp luật hiện hành và các văn bản quy phạm pháp luật đang soạn thảo;
- Tham gia tích cực vào việc xây dựng pháp luật quốc tế trong lĩnh vực thông tin.

Các biện pháp ưu tiên hàng đầu của chính sách thông tin quốc gia bao gồm: phân tích các quá trình phát triển của lĩnh vực thông tin; làm sáng tỏ các chố hổng và sự trùng lặp của pháp luật thông tin và các nguồn của nó; các văn bản quy phạm pháp luật thông tin; phân tích các nguyên nhân làm cho pháp luật

thông tin hiện hành có hiệu quả thấp và đưa ra tổng thể các giải pháp để khắc phục tình hình đó; nâng cao văn hóa pháp luật thông tin trong xã hội.

Như vậy, cần phải nghiên cứu để xây dựng quan điểm tổng thể về chính sách pháp luật thông tin ở nước ta.

Quan điểm tổng thể về chính sách pháp luật thông tin do nhiều yếu tố quyết định, đó là: toàn cầu hóa các công nghệ thông tin giao tiếp; những biến đổi kinh tế - xã hội to lớn đã và đang diễn ra ở Việt Nam; tin học hóa hoạt động quản lý của các cơ quan quyền lực nhà nước ở trung ương và địa phương; sự cạnh tranh kịch liệt hơn về thuế - ngân sách ở phạm vi quốc tế trong lĩnh vực đánh thuế đối với các kết quả của hoạt động kinh doanh điện tử, sự phát triển mạnh mẽ của các quan hệ kinh tế quốc tế gắn liền với việc sử dụng mạng máy tính điện tử toàn cầu.

Quan điểm tổng thể về chính sách pháp luật thông tin cần bao gồm các mục tiêu và nhiệm vụ sau đây:

- (i) Tuân thủ các quyền và tự do hiến định trong lĩnh vực thu nhận và sử dụng thông tin;
- (ii) Giữ gìn và củng cố các giá trị đạo đức, tinh thần của xã hội, tiềm năng văn hóa và khoa học của đất nước;
- (iii) Bảo đảm việc đưa thông tin đầy đủ về chính sách của Việt Nam, quan điểm chính thức của Việt Nam đối với các sự kiện có ý nghĩa chính trị - xã hội đến với Nhân dân Việt Nam và cộng đồng quốc tế, bảo đảm để công dân tiếp cận được các nguồn lực thông tin công khai;
- (iv) Phát triển công nghệ thông tin hiện đại, công nghiệp thông tin quốc gia, trong đó có công nghiệp các phương tiện thông tin giao tiếp truyền hình và bưu điện, bảo đảm đáp ứng

các nhu cầu của thị trường trong nước bằng sản phẩm trong nước và đưa sản phẩm đó ra thị trường thế giới, cũng như bảo đảm việc tích lũy, bảo vệ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực thông tin quốc gia;

(v) Bảo vệ các nguồn lực thông tin khỏi sự xâm nhập không được phép, bảo đảm an ninh cho các hệ thống thông tin và giao tiếp công cộng đã được triển khai cũng như đang xây dựng trên lãnh thổ Việt Nam.

Trên đây đã phân tích việc bảo đảm về mặt pháp luật cho chính sách thông tin quốc gia ở nước ta. Đó cũng chính là các định hướng cơ bản của chính sách pháp luật thông tin cần được đưa vào quan điểm tổng thể về chính sách pháp luật thông tin. Các định hướng cơ bản, cụ thể đó là:

- (i) Xây dựng các đạo luật mới, sửa đổi, bổ sung và phát triển pháp luật hiện hành trong lĩnh vực thông tin;
- (ii) Hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, nâng cao hiệu quả của các quy phạm pháp luật thông tin;
- (iii) Hệ thống hóa và pháp điển hóa các văn bản pháp luật thông tin;
- (iv) Kết nối và hài hòa hóa các đạo luật hiện hành và các đạo luật được soạn thảo trong lĩnh vực thông tin với các văn bản pháp luật của các ngành pháp luật khác;
- (v) Xây dựng các văn bản dưới luật, các văn bản hướng dẫn áp dụng và các cơ chế bảo đảm cho việc áp dụng có hiệu quả các quy phạm pháp luật hiện hành và các văn bản quy phạm pháp luật đang soạn thảo;
- (vi) Xây dựng và áp dụng các phương pháp đánh giá hiệu quả của pháp luật thông tin hiện hành;

(vii) Tham gia tích cực vào việc xây dựng pháp luật quốc tế trong lĩnh vực thông tin.

Cần xây dựng chiến lược phát triển xã hội thông tin ở nước ta. Chiến lược đó ghi nhận các mục tiêu, các quan điểm, các định hướng, các nhiệm vụ mang tính chính sách của Nhà nước trong lĩnh vực sử dụng và phát triển công nghệ thông tin và giao tiếp công cộng, khoa học, giáo dục và văn hóa để xây dựng và phát triển xã hội thông tin ở nước ta. Chiến lược đó là nền tảng, cơ sở cho việc tiếp tục nghiên cứu, xây dựng các quan điểm học thuật, các chương trình và kế hoạch khác để xác định các mục tiêu và các định hướng hoạt động của các cơ quan nhà nước, cũng như các nguyên tắc và các cơ chế tương tác của các cơ quan nhà nước với các tổ chức và công dân trong lĩnh vực phát triển xã hội thông tin ở nước ta. Cần lưu ý rằng, các nghiên cứu phải bao hàm cả các giá trị kiểm tra, đánh giá về các chỉ số phát triển xã hội thông tin ở nước ta đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2045. Có như vậy, kết quả nghiên cứu mới thể hiện chính sách pháp luật thông tin ở giai đoạn phát triển hiện nay của Việt Nam.

### VIII. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT TỐ TỤNG TƯ PHÁP

Tố tụng tư pháp, đặc biệt tố tụng hình sự là một lĩnh vực được chú trọng nghiên cứu ở nước ta trong thời gian vừa qua và đã có những thành tựu quan trọng. Hệ thống lý luận pháp luật thực định về tố tụng tư pháp từng bước được hình thành và phát triển. Điều chỉnh pháp luật về tố tụng tư pháp cũng được Nhà nước ta quan tâm nhiều hơn, do vậy, các bộ luật tố tụng tư pháp và các quy định khác có liên quan cũng ngày càng

được hoàn thiện. Nhưng nhìn ở một phương diện khác - phương diện chính sách pháp luật, tố tụng tư pháp chưa được quan tâm với tư cách là một loại chính sách pháp luật độc lập trong khi có đầy đủ cơ sở lý luận và thực tiễn để coi chính sách pháp luật tố tụng tư pháp là một loại chính sách pháp luật độc lập trong hệ thống chính sách pháp luật Việt Nam.

*Chính sách pháp luật tố tụng tư pháp là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xây dựng chiến lược và sách lược phát triển pháp luật tố tụng tư pháp, nâng cao hiệu quả của cơ chế điều chỉnh pháp luật tố tụng tư pháp để bảo đảm các quyền và tự do của các chủ thể pháp luật.*

Chính sách pháp luật tố tụng tư pháp có khía cạnh tác động riêng là quá trình tài phán. Quá trình đó được coi là các loại tố tụng tư pháp do các loại quy phạm pháp luật tố tụng điều chỉnh như: tố tụng hiến pháp, tố tụng hình sự, tố tụng hành chính, tố tụng dân sự, tố tụng kinh tế, tố tụng lao động, tố tụng trọng tài và các loại tố tụng khác.

Chính sách pháp luật tố tụng tư pháp có các thuộc tính sau đây:

- Chính sách pháp luật tố tụng tư pháp được thực hiện bằng các công cụ pháp lý mang tính chất tố tụng tư pháp để điều chỉnh các quan hệ xã hội;

- Phương tiện cơ bản của việc thực hiện chính sách pháp luật tố tụng tư pháp là văn bản pháp luật tố tụng bao gồm cả các văn bản mang tính chất quy phạm lẫn các văn bản mang tính chất cá biệt;

- Chính sách pháp luật tố tụng tư pháp hướng đến việc tối ưu hóa tố tụng tư pháp, nâng cao hiệu quả của cơ chế điều chỉnh pháp luật tố tụng tư pháp;

- Chính sách pháp luật tố tụng tư pháp có nội dung không chỉ hoàn thiện các ngành pháp luật tố tụng tư pháp mà còn cả chiến lược và sách lược phát triển pháp luật nói chung, kế hoạch hóa pháp luật, dự báo pháp luật, mô hình hóa các lĩnh vực khác nhau của đời sống pháp luật trong xã hội.

Các nhiệm vụ của chính sách pháp luật tố tụng tư pháp được hiểu là các ưu tiên của chính sách pháp luật tố tụng tư pháp. Chính sách pháp luật tố tụng tư pháp nước ta hiện nay có các ưu tiên sau đây:

- Tối ưu hóa các cơ chế tài phán để bảo hộ và bảo vệ công lý, các quyền con người, quyền công dân và lợi ích hợp pháp của những người tham gia các quan hệ pháp luật;

- Bảo đảm tính công khai, minh bạch, dễ tiếp cận của tố tụng tư pháp;

- Củng cố và nâng cao niềm tin của Nhân dân đối với xét xử nói chung và đối với thẩm phán nói riêng;

- Nâng cao hiệu quả của các tố tụng tư pháp hình sự, tố tụng tư pháp hành chính, tố tụng tư pháp dân sự, tố tụng tư pháp kinh tế, tố tụng tư pháp lao động, tố tụng tư pháp đối với người dưới 18 tuổi phạm tội và các loại tố tụng tài phán khác;

- Và các ưu tiên khác: hoàn thiện thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm, thủ tục rút gọn; hoàn thiện thủ tục thương lượng, hòa giải, trọng tài; hoàn thiện thủ tục giải quyết các khiếu kiện hành chính tại tòa...

*Chính sách pháp luật tố tụng hình sự* được hiểu là các định hướng cơ bản của hoạt động xây dựng pháp luật của Nhà nước và của hoạt động áp dụng pháp luật của các cơ quan nhà nước và của những người có chức vụ, quyền hạn tương ứng trong lĩnh vực xem xét và giải quyết các vụ án hình sự. Chính sách

pháp luật tố tụng hình sự là hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước và của những người có chức vụ, quyền hạn để xác định các ưu tiên trong điều chỉnh pháp luật tố tụng hình sự, xây dựng cơ chế điều chỉnh tố tụng hình sự có hiệu quả và hoàn thiện cơ chế đó, bảo đảm để các chủ thể tham gia tố tụng hình sự thực hiện thỏa đáng các chức năng được giao và thực hiện nhiệm vụ của tố tụng hình sự được quy định trong Điều 2 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015.

Chính sách pháp luật tố tụng hình sự được thể hiện tập trung và rõ nét nhất trong các quy định mang tính nền tảng, nguyên tắc trong Hiến pháp năm 2013, trong các quy định chung được gọi là các nguyên tắc của tố tụng hình sự trong Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, trong các nghị quyết của Tòa án nhân dân tối cao, trong các văn bản của các cơ quan nhà nước khác và của những người có quyền sáng kiến làm luật.

Các nhiệm vụ của điều chỉnh pháp luật trong lĩnh vực tố tụng hình sự được xác định dựa vào và xuất phát từ các quy định tại Chương II Hiến pháp năm 2013: Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; các quy định tại Chương VIII Hiến pháp năm 2013: Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân. Theo đó, con người, quyền con người được coi là giá trị cao nhất và Nhà nước có nghĩa vụ công nhận, bảo hộ, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Các nhiệm vụ đó là: quy định thủ tục (trật tự) tố tụng hình sự cần thiết, tức là trật tự khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử các vụ án hình sự mà việc tuân thủ trật tự đó sẽ bảo đảm việc bảo vệ được các quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân và tổ chức là những người bị hại của tội phạm; bảo vệ cá nhân khỏi việc buộc tội, xét xử không hợp pháp và không có căn cứ, việc hạn chế

không hợp pháp, không có căn cứ các quyền và tự do của cá nhân; truy tố hình sự có hiệu quả (có kết quả) và quyết định hình phạt công bằng đối với người phạm tội; không truy tố hình sự đối với người không có lỗi; miễn, giảm hình phạt đối với những người đã bị kết án; minh oan cho người bị kết án oan, sai hoặc không có căn cứ.

Cơ chế điều chỉnh tố tụng hình sự là hệ thống các phương tiện pháp luật được ghi nhận trong các quy phạm thể hiện các phương thức tác động đặc trưng của tố tụng hình sự đến hoạt động và các quan hệ xã hội nảy sinh trong quá trình tiến hành tố tụng đối với các vụ án hình sự. Cơ chế điều chỉnh tố tụng hình sự bao gồm các phương tiện điều chỉnh tố tụng do luật quy định sau đây: các nhiệm vụ của hoạt động tố tụng; các thẩm quyền (các quyền năng), các quyền và các nghĩa vụ của những người tham gia tố tụng hình sự; các sự kiện pháp lý; các quan hệ pháp luật tố tụng hình sự; hình thức tố tụng; các chế tài và trách nhiệm.

Các chủ thể của chính sách pháp luật tố tụng hình sự là các cơ quan trực tiếp xây dựng chính sách pháp luật trong lĩnh vực tố tụng hình sự và bảo đảm đưa chính sách đó vào đời sống. Đó là Quốc hội, các cơ quan thực hiện quyền hành pháp và quyền tư pháp có quyền sáng kiến xây dựng luật: Chủ tịch nước, các Hội đồng và các Ủy ban của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Các chủ thể tham gia và các chủ thể khác tiến hành hoạt động thông qua các kênh chính thức tương ứng: các cơ quan nghiên cứu khoa học, các cơ sở giáo dục và đào tạo, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, các cán bộ nghiên cứu và các cán bộ thực tiễn, các công dân khác và các phương tiện

thông tin đại chúng cũng tham gia xây dựng chính sách pháp luật tố tụng hình sự.

*Chính sách pháp luật tố tụng dân sự* được hiểu là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước, của những người có chức vụ, quyền hạn, của các tổ chức phi nhà nước để xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật tố tụng dân sự có hiệu quả, tối ưu hóa tố tụng tư pháp dân sự và các thủ tục thi hành, chấp hành các bản án, các quyết định dân sự nhằm bảo vệ đầy đủ nhất các quyền, tự do và lợi ích hợp pháp của công dân và tổ chức.

Mục tiêu của chính sách pháp luật tố tụng dân sự là việc hoàn thiện mang tính tổng thể và hệ thống cơ chế điều chỉnh pháp luật tố tụng dân sự, thủ tục tố tụng tư pháp dân sự và thủ tục thi hành, chấp hành các bản án, các quyết định dân sự để bảo vệ đầy đủ nhất các quyền, tự do và lợi ích hợp pháp của công dân và tổ chức có liên quan.

Các nhiệm vụ của chính sách pháp luật tố tụng dân sự hay có thể gọi các mục tiêu gần nhất, trực tiếp nhất của chính sách pháp luật tố tụng dân sự bao gồm các nhiệm vụ cụ thể sau đây:

- Soạn thảo các tư tưởng và các định hướng mang tính quan điểm được lập luận về mặt khoa học của chính sách pháp luật tố tụng dân sự;

- Xác định và chỉnh sửa khái niệm, đối tượng, các chủ thể và các yếu tố khác của chính sách pháp luật tố tụng dân sự, cũng như các phương tiện thực hiện chính sách pháp luật tố tụng dân sự;

- Hỗ trợ để khẳng định uy tín, tính độc lập, tính tự chủ và tính không thể bị mua chuộc của quyền tư pháp, cung cố tính chính đáng của nó;

- Nâng cao chất lượng và hiệu quả của tổ tụng dân sự;
- Bảo đảm việc xem xét và giải quyết đúng đắn, kịp thời các vụ án dân sự theo đúng thực chất;
- Hoàn thiện các phương thức bảo vệ bằng Tòa án các quyền, tự do và lợi ích hợp pháp của công dân và tổ chức có liên quan;
- Tiếp tục hoàn thiện thủ tục tổ tụng dân sự;
- Củng cố và tăng cường pháp chế, trật tự pháp luật, phòng ngừa vi phạm pháp luật, hình thành thái độ tôn trọng đạo luật và Tòa án.

Khách thể của chính sách pháp luật tổ tụng dân sự là một trong những vấn đề cơ bản, quan trọng của chính sách pháp luật tổ tụng dân sự. Khách thể của chính sách pháp luật tổ tụng dân sự luôn luôn biến đổi, tùy thuộc vào trạng thái phát triển của quan hệ pháp luật dân sự, của quan hệ pháp luật tổ tụng dân sự.

Các khách thể của chính sách pháp luật tổ tụng dân sự bao gồm các khách thể cụ thể sau đây:

- Tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực xem xét và giải quyết các vụ án dân sự của Tòa án;
- Tổ tụng tư pháp dân sự và thủ tục thi hành, chấp hành mang tính bắt buộc các bản án, các quyết định dân sự;
- Hoạt động của các chủ thể của quan hệ pháp luật tổ tụng dân sự và các quyền và các nghĩa vụ của các chủ thể của quan hệ pháp luật tổ tụng dân sự được thực hiện trong quá trình xem xét và giải quyết các vụ án dân sự;
- Hoạt động giải thích pháp luật tổ tụng dân sự;

- Hệ thống các quan điểm học thuyết (lý luận) về trạng thái hiện nay của tổ tụng dân sự và triển vọng phát triển của tổ tụng dân sự.

Đối tượng của chính sách pháp luật tổ tụng dân sự là các lợi ích vật chất và phi vật chất, cũng như các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân và tổ chức được bảo hộ và bảo vệ bằng tổ tụng tư pháp dân sự.

Các chủ thể của chính sách pháp luật tổ tụng dân sự là những người tham gia các quan hệ pháp luật sử dụng các quyền mà họ được giao và thực hiện các nghĩa vụ tương ứng của họ để soạn thảo các quan điểm và các định hướng của chính sách pháp luật tổ tụng dân sự, là những người trực tiếp tham gia thực hiện chính sách pháp luật tổ tụng dân sự, và trong một số trường hợp là những người có trách nhiệm đối với hoạt động hoàn thiện cơ chế điều chỉnh pháp luật tổ tụng dân sự, tối ưu hóa thủ tục tổ tụng dân sự và thủ tục thi hành, chấp hành các bản án, quyết định dân sự.

Các chủ thể cụ thể của chính sách pháp luật tổ tụng dân sự gồm:

- Các cơ quan thực hiện quyền lập pháp và quyền hành pháp trong giới hạn các thẩm quyền được giao ban hành các văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản dưới quy phạm pháp luật để điều chỉnh các quan hệ pháp luật tổ tụng dân sự, cũng như thủ tục thi hành, chấp hành các bản án, quyết định dân sự;

- Cơ quan xét xử cao nhất có nhiệm vụ thực hiện giám đốc việc xét xử của các tòa án khác, tổng kết thực tiễn xét xử dân sự, bảo đảm áp dụng thống nhất pháp luật dân sự, pháp luật tổ tụng dân sự và thủ tục thi hành, chấp hành các bản án, quyết định dân sự;

- Các chủ thể tiến hành hoạt động giải thích pháp luật;
- Các tổ chức quốc tế, trong đó có các cơ quan xét xử có thẩm quyền tài phán về những vấn đề áp dụng và giải thích các nguyên tắc và các quy phạm đã được thừa nhận chung của pháp luật quốc tế chưa đựng các quy tắc tố tụng hoặc các đòi hỏi tố tụng được Việt Nam thừa nhận chính thức thông qua văn bản phê chuẩn các điều ước quốc tế.

Cơ chế thực hiện chính sách pháp luật tố tụng dân sự là hệ thống các phương tiện pháp luật mà với sự trợ giúp của hệ thống đó bảo đảm cho sự tác động có kết quả đối với các quan hệ xã hội trong lĩnh vực tòa án xem xét và giải quyết các vụ án dân sự, cũng như thủ tục thi hành, chấp hành các bản án, quyết định dân sự.

Các phương tiện thực hiện chính sách pháp luật tố tụng dân sự là tổng thể các biện pháp, phương thức và các công cụ pháp lý được các chủ thể của chính sách pháp luật tố tụng dân sự sử dụng để đạt được các mục tiêu và nhiệm vụ đã được đặt ra của chính sách đó. Dựa vào tính chất và loại tác động pháp luật, các phương tiện của chính sách pháp luật tố tụng dân sự được phân thành: (i) các văn bản quy phạm pháp luật ở cấp độ quốc gia và quốc tế; (ii) các văn bản quy phạm dưới luật do các cơ quan có thẩm quyền ban hành trong giới hạn các thẩm quyền được giao; (iii) các văn bản giải thích pháp luật, trong đó có các văn bản tổng kết thực tiễn xét xử dân sự, các văn bản hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử dân sự; (iv) các văn bản áp dụng pháp luật cụ thể mang tính cá biệt; (v) các quan điểm mang tính chất học thuyết (lý luận).

Các ưu tiên của chính sách pháp luật tố tụng dân sự là những vấn đề mang tính cấp bách và quan trọng nhất trong

một khoảng thời gian nhất định, các luận điểm có ý nghĩa hàng đầu mà việc đặt ra và thực hiện chúng được quy định bởi các mục tiêu và các nhiệm vụ của loại chính sách đó.

Trong số các ưu tiên của chính sách pháp luật tố tụng dân sự Việt Nam hiện nay có thể nêu các ưu tiên sau đây:

- Phát triển các nền tảng quy định về tranh tụng của tố tụng tư pháp dân sự trong việc duy trì vai trò tích cực của Tòa án khi xem xét và giải quyết theo thực chất vụ án dân sự;
- Tiếp tục chuyên môn hóa hoạt động tố tụng dân sự;
- Áp dụng và hoàn thiện các hình thức đơn giản hóa của thủ tục xét xử dân sự;
- Tối ưu hóa các phương tiện (công cụ) khởi kiện và không khởi kiện để bảo vệ quyền đã bị vi phạm và lợi ích được đạo luật bảo hộ;
- Áp dụng các phương tiện pháp luật tối thiểu gắn liền với sự trợ giúp pháp lý miễn phí;
- Nâng cao trách nhiệm của các bên đối với việc lựa chọn hành vi tố tụng;
- Quy định trách nhiệm pháp luật dân sự đối với Tòa án do Tòa án thực hiện các hành vi sai khi tiến hành xét xử các vụ án dân sự;
- Khắc phục thái độ, hành vi coi thường pháp luật và nâng cao trình độ nghề nghiệp của thẩm phán;
- Xây dựng cơ chế bảo đảm mọi bản án dân sự có hiệu lực pháp luật phải được thi hành, chấp hành;
- Khuyến khích việc giải quyết một số tranh chấp dân sự thông qua thương lượng, hòa giải; Tòa án hỗ trợ bằng quyết định công nhận việc giải quyết đó.

Các nguyên tắc của chính sách pháp luật tố tụng dân sự là các tư tưởng pháp luật và lý luận được quy định về mặt xã hội, kinh tế và chính trị, cũng như các quan điểm chỉ đạo mang tính chính thức được thực hiện dưới hình thức này hay hình thức khác trong phạm vi của pháp luật tố tụng dân sự, của tố tụng tư pháp dân sự và của thủ tục thi hành, chấp hành các bản án dân sự.

Các nguyên tắc của chính sách pháp luật tố tụng dân sự bao gồm: (i) tính thượng tôn pháp luật và tính công bằng; (ii) pháp chế; (iii) tính cân xứng của các phương tiện và các mục tiêu của chính sách; (iv) tính trí tuệ, tính hiện thực và tính hiệu quả của chính sách; (v) tính hệ thống, tính tổng thể và tính nhất quán trong hoạt động của các chủ thể xây dựng chính sách; (vi) tính có cơ sở khoa học; (vii) tính tương hợp của các quy tắc quy phạm quốc gia có hiệu lực trong lĩnh vực tố tụng tư pháp dân sự và thủ tục thi hành, chấp hành các bản án dân sự với các nguyên tắc và quy phạm được thừa nhận chung của pháp luật quốc tế.

## IX. CÁC LOẠI CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT LIÊN NGÀNH

Nghiên cứu lý luận và thực tiễn cho thấy, ngoài các loại chính sách pháp luật ngành còn có cả các loại chính sách pháp luật liên ngành. Chính sách pháp luật liên ngành là loại chính sách pháp luật bao quát một số ngành pháp luật nhất định về một hoặc một số nội dung nhất định. Chính sách pháp luật liên ngành chưa được triển khai nghiên cứu đúng mức ở nước ta.

Trong số các loại chính sách pháp luật liên ngành, trước hết, cần phải nói đến là chính sách pháp luật hợp đồng.

*Chính sách pháp luật hợp đồng* được hiểu là hoạt động có cơ sở khoa học, nhất quán và hệ thống, được dựa trên pháp luật hiện hành của các chủ thể pháp luật và có nhiệm vụ tối ưu hóa cơ chế điều chỉnh pháp luật hợp đồng.

Chính sách pháp luật hợp đồng mang tính chất liên ngành, được thực hiện trong tất cả các lĩnh vực hoạt động sống của xã hội: trong hợp tác quốc tế, trong xây dựng nhà nước, trong điều chỉnh các quan hệ lao động, trong điều chỉnh các quan hệ滋生 trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo, trong xây dựng nhà ở, trong lĩnh vực quốc phòng...

Chính sách pháp luật hợp đồng có các dấu hiệu đặc trưng của mình. Đó là: (i) sự kết hợp các quy tắc mang tính mệnh lệnh với các quy tắc quy định; (ii) tính tự nguyện hoạt động của các chủ thể thực hiện hợp đồng; (iii) tính cùng hoạt động của các chủ thể thực hiện hợp đồng; (iv) tính linh hoạt trong hoạt động của các chủ thể thực hiện hợp đồng; (v) tính cùng có lợi và tính tin tưởng trong các quan hệ hợp đồng đang tồn tại; (vi) tính bình quyền của các bên tham gia hợp đồng.

Chính sách pháp luật hợp đồng, một mặt, hướng đến việc nâng cao hiệu quả của các phương tiện và các cơ chế pháp lý, mặt khác, hướng đến việc sử dụng các công cụ pháp lý đã được hoàn thiện để phát triển tối ưu nhất các quan hệ trong các hình thức hoạt động sống khác nhau của xã hội. Cuối cùng, chính sách pháp luật hợp đồng với tư cách một loại chính sách pháp luật được thực hiện trong lĩnh vực pháp luật, tức là được thể hiện trong xây dựng các quan điểm và các chương trình xây dựng pháp luật, và bằng pháp luật, được thể hiện trong thực tiễn áp dụng pháp luật để đưa các quy định của pháp luật vào đời sống.

Chính sách pháp luật hợp đồng, theo thực chất của mình, rất đa dạng.

*Dựa vào tính lẻ thuộc ngành pháp luật*, có thể được phân thành: chính sách pháp luật hợp đồng dân sự, chính sách pháp luật hợp đồng lao động, chính sách pháp luật hợp đồng hành chính, chính sách pháp luật hợp đồng kinh tế...

*Dựa vào cấp độ thực hiện*, có thể được phân thành: chính sách pháp luật hợp đồng quốc tế, chính sách pháp luật hợp đồng quốc gia, chính sách pháp luật hợp đồng vùng, chính sách pháp luật hợp đồng địa phương.

*Dựa vào chức năng* có thể phân thành: chính sách pháp luật hợp đồng về tổ chức, chính sách pháp luật hợp đồng điều chỉnh và chính sách pháp luật hợp đồng giám sát.

*Dựa vào chủ thể xây dựng và thực hiện* có thể phân thành: chính sách pháp luật hợp đồng do các cơ quan nhà nước ở Trung ương thực hiện; chính sách pháp luật hợp đồng do các cơ quan nhà nước ở địa phương thực hiện; chính sách pháp luật hợp đồng do các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội thực hiện; chính sách pháp luật hợp đồng do các tổ chức phi lợi nhuận thực hiện.

*Dựa vào thời gian có hiệu lực*, có thể phân thành: chính sách pháp luật hợp đồng ổn định và chính sách pháp luật hợp đồng tạm thời.

Chính sách pháp luật tư là một loại khác của chính sách pháp luật liên ngành. Pháp luật tư ở nước ta phát triển rất nhanh. Điều đó diễn ra là do lưu thông dân sự phát triển nhanh, vai trò của điều chỉnh pháp luật hợp đồng và của điều chỉnh pháp luật phi tập trung khác được gia tăng, xuất hiện các quy phạm và các chế định pháp luật tư mới, các quan hệ pháp luật tư trở nên

phức tạp hơn... Tuy vậy, để đòi sống pháp luật tư được phát triển lên trình độ mới về chất đòi hỏi phải có nhiều hơn nữa hoạt động có cơ sở khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước trong lĩnh vực nói trên, cần phải có chính sách pháp luật trong lĩnh vực pháp luật tư, nói cách khác, cần có chính sách pháp luật tư Việt Nam phù hợp với giai đoạn phát triển hiện nay của xã hội Việt Nam.

Mục tiêu cơ bản của chính sách pháp luật tư Việt Nam hiện nay là hoàn thiện pháp luật tư, tối ưu hóa cơ chế điều chỉnh pháp luật tư, điều chỉnh các phương tiện pháp luật tư trong điều kiện mới, trong điều kiện hiện đại hóa đất nước, và cuối cùng, hỗ trợ cho việc thực hiện đầy đủ nhất các quyền và tự do của cá nhân. Chính sách pháp luật tư như vậy cho phép xác định rõ ràng hơn và vững chắc hơn định hướng phát triển pháp luật tư của nước ta, thực hiện một cách có căn cứ hơn các xu hướng phát triển tiến độ nhất bộ phận pháp luật tư trong hệ thống pháp luật Việt Nam, huy động một cách linh hoạt nhất các nguồn lực của điều chỉnh pháp luật tư để chuyển đổi sống pháp lý đến trạng thái mới, được bảo đảm và tự do hơn.

Như vậy, trong số các loại chính sách pháp luật ngành và chính sách pháp luật liên ngành, chính sách pháp luật hình sự là loại chính sách pháp luật được nghiên cứu đầy đủ nhất. Chính sách pháp luật hình sự hướng đến việc tối ưu hóa ngành pháp luật rất quan trọng của pháp luật Việt Nam là pháp luật hình sự. Điều đó được thể hiện ở chỗ chính sách pháp luật hình sự đóng vai trò đặc biệt trong chính sách pháp luật của mọi quốc gia. Bởi vì, *thứ nhất*, chính tư tưởng về chính sách pháp luật “được khởi nguồn” chính từ chính sách pháp luật hình sự. Bản thân chính sách pháp luật hình sự đặt nền móng, nền tảng

cho sự hình thành chính sách pháp luật nói chung, bởi vì, nhu cầu xuất hiện đầu tiên trong xã hội là nhu cầu trong lĩnh vực phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm với tư cách là vấn đề có ý nghĩa lớn nhất của xã hội. *Thứ hai*, tính chất đặc biệt của chính sách pháp luật hình sự gắn liền với những hậu quả “lớn” của nó đối với người phạm tội (chẳng hạn, với việc quy định hệ thống hình phạt nghiêm khắc, bao gồm cả hình phạt đặc biệt - hình phạt tử hình).

Việc thừa nhận tính ưu tiên hàng đầu của chính sách pháp luật hình sự không có nghĩa là không quan tâm thỏa đáng đến các loại chính sách pháp luật ngành và các loại chính sách, pháp luật liên ngành khác. Chúng tôi cho rằng, cùng với việc đẩy mạnh nghiên cứu chính sách pháp luật hình sự, cần phải tích cực nghiên cứu các loại chính sách pháp luật ngành và các loại chính sách pháp luật liên ngành khác để làm cơ sở cho việc hoàn thiện các ngành pháp luật tương ứng khác của hệ thống pháp luật nước ta. Hơn nữa, cần phải đẩy mạnh nghiên cứu để xây dựng các quan điểm chính sách pháp luật về từng ngành pháp luật cụ thể. Các quan điểm chính sách pháp luật như vậy là các định hướng rõ ràng cho sự phát triển các ngành pháp luật tương ứng.

*CHƯƠNG XV*

**CÁC CẤP ĐỘ  
CỦA CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT**

**I. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT QUỐC TẾ CỦA VIỆT NAM**

Dựa vào cấp độ xây dựng và thực hiện, chính sách pháp luật có thể được phân thành: chính sách pháp luật quốc tế; chính sách pháp luật khu vực; chính sách pháp luật quốc gia; chính sách pháp luật địa phương. Các loại chính sách pháp luật nói trên có mối liên hệ lẫn nhau, tương tác lẫn nhau. Tuy vậy, đối với từng cấp độ cần phải có quan niệm chính sách của mình.

*Chính sách pháp luật quốc tế*, với tư cách là một loại chính sách pháp luật, là hoạt động có cơ sở khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước hướng đến việc hoàn thiện cơ chế điều chỉnh pháp luật quốc tế nhằm mục tiêu bảo đảm các quyền và tự do của cá nhân phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế, củng cố chủ quyền quốc gia và đưa các lợi ích quốc gia vào đời sống quốc tế.

Quan điểm về chính sách pháp luật quốc tế của Việt Nam thể hiện loại chính sách này là hoạt động thực hiện nhất quán các lợi ích quốc gia trong tiến trình Việt Nam tham gia xây dựng các quy phạm pháp luật quốc tế thông thường và các

quy phạm điều ước quốc tế, bảo vệ trật tự pháp luật quốc tế trên cơ sở tôn trọng pháp luật quốc tế chung, bảo đảm tính hợp của hệ thống pháp luật quốc tế và hệ thống pháp luật quốc gia. Khi tham gia phát triển các tổ chức quốc tế mà Việt Nam là thành viên tham gia, Việt Nam mong muốn mở rộng lĩnh vực ảnh hưởng của mình, sử dụng diễn đàn các tổ chức quốc tế để thể hiện quan điểm của mình và hình thành nên dư luận xã hội về xã hội, đất nước và con người Việt Nam, mong muốn đưa lợi ích quốc gia dân tộc Việt Nam vào đời sống quốc tế và tham gia thông qua các quyết định quốc tế.

Chính sách pháp luật quốc tế của Việt Nam có các dấu hiệu sau đây:

*Thứ nhất*, chính sách pháp luật quốc tế của Việt Nam là một loại, một bộ phận hợp thành của chính sách pháp luật Việt Nam;

*Thứ hai*, chính sách pháp luật quốc tế của Việt Nam thể hiện với tư cách là một bộ phận cấu thành của chính sách đối ngoại của Nhà nước ta;

*Thứ ba*, chủ thể chính của việc xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật quốc tế của Việt Nam là Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam;

*Thứ tư*, cơ sở, nền tảng của chính sách pháp luật quốc tế của Việt Nam là các quy phạm hiến pháp, cũng như các quy tắc và các nguyên tắc được thừa nhận chung của pháp luật quốc tế, các điều ước quốc tế...;

*Thứ năm*, chính sách pháp luật quốc tế của Việt Nam là hoạt động có tính hướng đích được tiến hành trong quá trình hợp tác quốc tế trong lĩnh vực pháp luật nhằm mục tiêu hoàn thiện cơ chế điều chỉnh pháp luật quốc tế;

*Thứ sáu, khái thể của chính sách pháp luật quốc tế của Việt Nam là đòi sống pháp luật quốc tế, những vấn đề của tổ chức đòi sống pháp luật quốc tế.*

Hiện nay chính sách pháp luật quốc tế của Việt Nam có các nhiệm vụ ưu tiên sau đây:

- (i) Bảo đảm để các quyền con người ở Việt Nam phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế;
- (ii) Bảo đảm việc thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hòa bình, hữu nghị, hợp tác và phát triển; đa phương hóa, đa dạng hóa quan hệ, chủ động và tích cực hội nhập, hợp tác quốc tế;
- (iii) Thể hiện và thực hiện các lợi ích quốc gia, dân tộc Việt Nam ở cấp độ quốc tế;
- (iv) Bảo đảm việc tuân thủ Hiến chương Liên hợp quốc và điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, tôn trọng các nguyên tắc và các quy phạm được thừa nhận chung của pháp luật quốc tế;
- (v) Tham gia tích cực của Việt Nam trong cải cách trật tự pháp luật quốc tế;
- (vi) Bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật quốc gia và hệ thống pháp luật quốc tế;
- (vii) Xây dựng quan niệm tổng thể được lập luận khoa học về chính sách pháp luật quốc tế của Việt Nam.

Nói một cách khái quát, nhiệm vụ của chính sách pháp luật quốc tế của Việt Nam là cân bằng các lợi ích quốc gia và các lợi ích quốc tế, các lợi ích khu vực với mục tiêu nâng cao hiệu quả của cơ chế điều chỉnh pháp luật quốc tế.

Chính sách pháp luật quốc tế có thể được giải thích bằng hai cách: (i) với tư cách là định hướng đối ngoại của chính sách

quốc gia; (ii) với tư cách là chính sách pháp luật đã được phối hợp hài hòa do các tổ chức quốc tế thực hiện. *Trong trường hợp thứ nhất*, chính sách pháp luật quốc tế gắn liền với các định hướng chiến lược và các nhiệm vụ mang tính sách lược của Nhà nước để xác định các điều kiện của sự tác động pháp luật lẫn nhau với các quốc gia khác và với các tổ chức quốc tế: ký kết điều ước quốc tế; trợ giúp pháp lý; tham gia các ủy ban nhất thể hóa pháp luật... *Trong trường hợp thứ hai*, loại chính sách pháp luật đó được xem xét với tư cách là hoạt động của các tổ chức quốc tế về tổ chức giao tiếp pháp luật, thông qua các quy phạm pháp luật quốc tế, thực hiện tài phán quốc tế...

Đồng thời, khi tham gia các tổ chức quốc tế, đặc biệt các tổ chức siêu quốc gia, điều có ý nghĩa quan trọng mang tính nguyên tắc là mỗi quốc gia cần phải có chính sách pháp luật quốc tế đã được lập luận về mặt khoa học, được kiểm chứng, cân nhắc được trình độ văn hóa, tổng thể các quan điểm thế giới quan về pháp luật trên thế giới và các tình tiết quan trọng khác. Xây dựng được chính sách pháp luật quốc tế như vậy là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của các nhà hoạch định chính sách pháp luật, của những nhà nghiên cứu chính sách pháp luật.

## II. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT CỦA VIỆT NAM TRONG KHÔNG GIAN CỘNG ĐỒNG HIỆP HỘI CÁC QUỐC GIA ĐÔNG NAM Á (ASEAN)

Cần nghiên cứu để xây dựng quan niệm tổng thể về chính sách pháp luật của Việt Nam trong không gian cộng đồng ASEAN. Việc xây dựng quan niệm này cần phải xuất phát và

dựa vào việc bảo đảm các lợi ích mang tính chiến lược trong liên kết, kết nối các quốc gia là các thành viên của cộng đồng ASEAN thành một khối thống nhất. Việc xây dựng và phát triển cộng đồng ASEAN dựa trên ba trụ cột chính là: bảo đảm an ninh chung; hình thành và phát triển cộng đồng kinh tế; xây dựng và phát triển cộng đồng văn hóa, xã hội. Cộng đồng ASEAN nói chung, các quốc gia thành viên cộng đồng ASEAN nói riêng cần có những bước đi mạnh mẽ hơn nữa trong lĩnh vực pháp luật theo hướng xây dựng môi trường, điều kiện pháp lý đầy đủ, toàn diện hơn nữa để mở rộng sự hợp tác sâu rộng trong các lĩnh vực khác nhau của hoạt động sống trong cộng đồng.

Hiện nay, trong cộng đồng ASEAN đang có nhiều vấn đề chung được các quốc gia thành viên quan tâm, đó là vấn đề về an ninh, về phòng ngừa và đấu tranh với tình hình tội phạm, với khủng bố quốc tế, vấn đề phân công lao động, di cư, bảo vệ môi trường... Đồng thời, ở mức độ khai quát nhất, các quốc gia thành viên thuộc cộng đồng cũng cần phải nỗ lực để xác định mô hình liên kết với những mức độ và tốc độ khác nhau.

Thiết nghĩ rằng, các nước thuộc cộng đồng ASEAN chưa khai thác và thực hiện hết các tiềm năng của mình. Một trong những nguyên nhân của tình trạng đó là do cộng đồng chưa có chính sách pháp luật thống nhất trong lĩnh vực này. Do vậy, các chủ thể của cộng đồng ASEAN cần tiến hành xây dựng một cách tích cực chính sách pháp luật chung và tổ chức thực hiện chính sách đó.

Hiện nay, những vấn đề cơ bản được ưu tiên hàng đầu của cộng đồng ASEAN chủ yếu chỉ tập trung đến những vấn đề kinh tế. Thiết nghĩ rằng, điều đó hoàn toàn không đúng, không

đầy đủ, không toàn diện. Không gian kinh tế thống nhất chỉ có thể được thực hiện dựa trên cơ sở các quy tắc pháp lý thống nhất, tức là dựa trên cơ sở không gian pháp luật cộng đồng thống nhất. Ví dụ, không nên giải quyết một loạt vấn đề kinh tế, trong đó có những vấn đề liên quan đến sở hữu mà chỉ dựa trên các đạo luật quốc gia. Cần phải có các quy định chung của cộng đồng ASEAN về những vấn đề như vậy. Do vậy, cũng nên giải quyết những vấn đề khác dựa trên các quy định pháp luật chung của cộng đồng.

Để củng cố và phát triển cộng đồng ASEAN theo các mục tiêu đã được thống nhất cần phải xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật của cộng đồng. Quan niệm tổng thể về chính sách pháp luật liên kết cộng đồng ASEAN cần phải chứa đựng các quy định về các mục tiêu, các nguyên tắc, các định hướng phát triển hệ thống pháp luật của cộng đồng. Điều có ý nghĩa quan trọng là làm sao để mức độ điều chỉnh pháp luật phù hợp với trình độ phát triển của các quan hệ xã hội hiện thực. Nhưng mặt khác, cần phải hiểu rằng, không chỉ cần có tư duy về hệ thống pháp luật của cộng đồng mà còn phải cân nhắc các hiện thực pháp lý đang tồn tại ở các quốc gia thành viên. Cần phải cân nhắc cả trình độ và chất lượng của đời sống pháp luật ở từng quốc gia thành viên.

Quan niệm về chính sách pháp luật của cộng đồng ASEAN sẽ tạo điều kiện cho việc làm xích lại gần nhau hơn các văn bản quy phạm pháp luật, hình thành nên hệ thống các thuật ngữ và khái niệm thống nhất, ý thức pháp luật và văn hóa pháp luật tương ứng. Quan niệm về chính sách pháp luật đó cũng cần bao hàm cả việc giám sát, theo dõi sự phát triển pháp luật của các quốc gia thành viên.

Hệ thống các ưu tiên của chính sách pháp luật của cộng đồng ASEAN bao gồm các nhiệm vụ sau đây:

- Bảo hộ và bảo vệ các quyền và tự do cơ bản của cá nhân phù hợp với các nguyên tắc và các quy phạm đã được thừa nhận chung của pháp luật quốc tế, xây dựng các điều kiện để bảo đảm cuộc sống xứng đáng và sự phát triển tự do của con người;

- Tạo lập cơ sở pháp luật cho không gian kinh tế thống nhất của cộng đồng, bảo đảm về mặt pháp luật cho phát triển kinh tế - xã hội của các quốc gia thành viên dựa trên sự liên kết các tiềm năng vật chất và trí tuệ của các quốc gia thành viên và sử dụng các cơ chế thị trường để vận hành kinh tế;

- Hình thành hệ thống pháp luật chung của cộng đồng;
- Củng cố và phát triển nhà nước pháp quyền, dân chủ ở mỗi nước;

- Thúc đẩy phát triển các thiết chế phi nhà nước.

Như vậy, cần tiến hành liên kết chặt chẽ hơn từ các quan điểm pháp luật, bởi vì, chỉ các nguồn lực pháp luật mới thúc đẩy nhanh quá trình liên kết sâu sắc của cộng đồng. Vì vậy, chính sách pháp luật trong lĩnh vực đó là hình thức ưu tiên hàng đầu của chính sách và là định hướng cơ bản để củng cố và phát triển cộng đồng ASEAN.

### III. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT QUỐC GIA

*Chính sách pháp luật quốc gia là hoạt động có cơ sở khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật quốc gia có hiệu quả, tối ưu hóa hệ thống pháp luật của đất nước nói chung.*

Chính sách pháp luật quốc gia hướng đến việc xây dựng nhà nước, giải quyết những vấn đề nảy sinh trong quá trình phát triển đất nước, củng cố, bảo vệ độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ của đất nước, phát triển văn minh các mối liên hệ của nhà nước với các cơ cấu xã hội, với chính quyền địa phương.

Hiệu quả của chính sách pháp luật đang được thực hiện ở nước ta đòi hỏi phải có hoạt động xây dựng pháp luật hài hòa của các cơ quan nhà nước ở trung ương và các cơ quan nhà nước ở địa phương, cân nhắc được các nhu cầu, lợi ích của quốc gia và địa phương. Hoạt động xây dựng pháp luật theo hướng đó đang được tăng cường ở nước ta, tạo điều kiện cho việc giải quyết hài hòa các nhiệm vụ phát triển chung của đất nước trong phạm vi thực hiện các nguyên tắc phân cấp, phân quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương, bảo đảm sự gắn kết giữa các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan trung ương và các cơ quan thuộc chính quyền địa phương ban hành, tạo điều kiện cho sự phát triển pháp luật Việt Nam với tư cách là một hệ thống pháp luật chỉnh thể, có sự cân bằng bên trong.

Trong phạm vi của chính sách pháp luật quốc gia cần xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật vùng. Chính sách pháp luật vùng có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong giai đoạn phát triển hiện nay của đất nước, do các cơ quan nhà nước ở trung ương xây dựng và thực hiện đối với các vùng (Tây Bắc, Tây Nguyên, Tây Nam Bộ) và được thể hiện trong tổng thể các giải pháp của Nhà nước gắn liền cơ bản với việc xây dựng và hoàn thiện chế độ pháp luật cho phát triển vùng, tổ chức nghiên cứu hiểu biết pháp luật ở các vùng. Cần phải ban hành các văn bản

pháp luật tương ứng điều chỉnh các mặt khác nhau của phát triển vùng.

#### IV. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT ĐỊA PHƯƠNG

*Chính sách pháp luật địa phương là hoạt động có cơ sở khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan quyền lực địa phương và của các thiết chế phi nhà nước ở địa phương để tối ưu hóa cơ chế điều chỉnh pháp luật địa phương.*

Chính sách pháp luật địa phương là một hiện tượng pháp luật độc lập, thể hiện ở hoạt động có cơ sở khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan quyền lực địa phương để xây dựng và áp dụng hệ thống các quy phạm pháp luật bao đảm cho việc thực hiện các quyền và các lợi ích hợp pháp của những người tham gia các quan hệ pháp luật này sinh trong quá trình soạn thảo, thông qua và thực hiện pháp luật ở địa phương. Nói cách khác, chính sách pháp luật địa phương gắn liền với việc ban hành và thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật ở địa phương.

Chính sách pháp luật địa phương cần phải xuất phát và dựa vào nguyên tắc hiến định về sự ưu tiên các quyền và tự do của con người và của công dân, bảo đảm nguyên tắc cân nhắc hài hòa lợi ích trung ương và lợi ích địa phương. Trong điều kiện hiện nay, nguyên tắc về tính hệ thống, tính được bảo đảm về mặt khoa học, tính nhất quán của chính sách pháp luật địa phương cần phải được bảo đảm.

Chính sách pháp luật địa phương, một mặt, phải hướng đến pháp luật quốc gia, mặt khác, có nhiệm vụ thể hiện các nhu cầu, lợi ích và các đặc điểm của địa phương.

Các định hướng ưu tiên của chính sách pháp luật địa phương trong giai đoạn phát triển hiện nay là:

- Thể chế hóa mang tính hệ thống hoạt động xây dựng pháp luật, đặc biệt giai đoạn tiền soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật ở địa phương;
- Bảo đảm sự phối hợp thường xuyên của các cơ quan quyền lực địa phương với các chuyên gia về các lĩnh vực điều chỉnh pháp luật cụ thể, đặc biệt trong hoạt động thẩm định các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật;
- Ghi nhận về mặt pháp luật các hình thức và trật tự phối hợp của các cơ quan quyền lực địa phương các cấp với các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, các tổ chức kinh tế trong quá trình xây dựng và áp dụng pháp luật.

Chính sách pháp luật địa phương trong lĩnh vực quan hệ giữa trung ương và địa phương cần phải bao quát ít nhất các nhiệm vụ pháp lý sau đây: (i) tương hợp hóa các kết quả của xây dựng pháp luật ở địa phương với các kết quả của xây dựng pháp luật ở trung ương; (ii) soạn thảo các cơ chế phòng ngừa và khắc phục các xung đột pháp lý của các văn bản pháp luật quốc gia và các văn bản pháp luật địa phương; (iii) tăng cường theo dõi, giám sát đối với hoạt động xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật ở địa phương; (iv) nâng cao năng lực, trình độ của cán bộ xây dựng và áp dụng pháp luật ở địa phương; (v) các nhiệm vụ khác.

Trong giai đoạn phát triển hiện nay, vấn đề xây dựng chính sách pháp luật địa phương trở nên cấp bách. Tất nhiên, bản thân chính sách pháp luật địa phương phần lớn do các mục tiêu và các nhiệm vụ chung của đất nước (và của cấp độ chính sách pháp luật tương ứng) quy định. Tuy vậy, hiện nay

các mục tiêu và các nhiệm vụ đó cũng chưa được phân định rõ ràng giữa cấp trung ương và cấp địa phương. Điều này cũng cản trở việc xây dựng chiến lược và sách lược phát triển pháp luật ở địa phương.

Trong phạm vi của quan niệm tổng thể về chính sách pháp luật địa phương, hình thức xây dựng pháp luật ở địa phương có ý nghĩa quan trọng.

Về phương diện nội dung, những vấn đề được ưu tiên hàng đầu là những vấn đề về phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương. Việc phân tích những vấn đề nêu trên là cơ sở để đưa ra kết luận về sự cần thiết soạn thảo chính sách pháp luật quốc gia và ban hành Hiến pháp năm 2013 mà ở đó, dưới dạng khái quát nhất, đã phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương. Chính sách pháp luật quốc gia chỉ xác định thẩm quyền của các cơ quan trung ương, cần phải xác định thẩm quyền của các cơ quan quyền lực địa phương bằng chính sách pháp luật địa phương và các văn bản tương ứng của địa phương. Những nhiệm vụ ưu tiên hàng đầu của chính sách pháp luật địa phương hiện nay là xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật quy định rõ ràng, cụ thể các thẩm quyền và trách nhiệm của các cơ quan quyền lực địa phương.

Những biện pháp nêu trên gắn liền với sự hình thành và phát triển chính sách pháp luật địa phương, tạo điều kiện cho việc nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực pháp luật, trình độ và chất lượng của đời sống pháp luật, bảo đảm đầy đủ hơn các quyền và tự do của con người và của công dân, củng cố kỷ cương, pháp chế và trật tự pháp luật - những điều mà hiện nay là rất cần thiết cả đối với cấp quốc gia lẫn cấp địa phương.

## CHƯƠNG XVI

# **CÁC LOẠI CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT KHÁC**

## I. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT CỦA CÁC CƠ QUAN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

Ngoài việc phân loại chính sách pháp luật theo ngành và cấp độ, chính sách pháp luật có thể được phân loại theo các tiêu chuẩn khác. Ví dụ, dựa vào chủ thể xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách pháp luật, chính sách pháp luật có thể được phân thành chính sách pháp luật của các cơ quan quyền lực nhà nước (chính sách pháp luật về lập pháp, chính sách pháp luật về hành pháp, chính sách pháp luật về tư pháp) và chính sách pháp luật của các thiết chế phi nhà nước.

Các cơ quan nhà nước, và trước hết, các cơ quan thực hiện quyền lập pháp đóng vai trò quan trọng hàng đầu trong sự hình thành chính sách pháp luật. Điều đó được thể hiện ở chỗ, nội dung của các quy phạm pháp luật được soạn thảo phụ thuộc trực tiếp vào việc các nhà soạn thảo các quy phạm pháp luật được trang bị các giá trị mang tính quan điểm, các luận điểm lý luận, các nguyên tắc như thế nào. Đến lượt mình, điều đó được phản ánh ở hiệu quả của hệ thống điều chỉnh pháp luật, ở việc xác lập loại chế độ chính trị này hay loại chế độ chính trị khác.

Ở nước ta, Quốc hội xây dựng và thực hiện chính sách xây dựng luật. Chính sách đó phần lớn được thể hiện trong quá trình xây dựng luật của Quốc hội. Có thể nói rằng, chính sách đó chính là chương trình hành động được kế hoạch hóa. Nếu như chúng ta không tiến hành kế hoạch hóa hoạt động, chúng ta sẽ thất bại. Đặc biệt luận điểm đó cần phải được thể hiện rõ trong hoạt động xây dựng luật, hoạt động mà trong phạm vi của nó chiến lược phát triển xã hội và chiến lược phát triển Nhà nước được hình thành.

Tuy nhiên, hiện nay một trong những giai đoạn còn yếu trong các giai đoạn hoạt động của Quốc hội chính là việc kế hoạch hóa (chương trình hóa) việc xây dựng và thông qua các đạo luật. Chương trình xây dựng luật của một khóa Quốc hội chưa được quan tâm một cách thỏa đáng, mà phần lớn quan tâm đến chương trình xây dựng luật của từng kỳ họp, của từng năm, do vậy, chương trình xây dựng luật chưa có tầm nhìn dài hạn. Qua nghiên cứu cho thấy, có đầy đủ cơ sở và sự cần thiết để xây dựng chương trình xây dựng luật cho toàn khóa dựa trên việc kế hoạch hóa mang tính chiến lược về việc xem xét và thông qua các đạo luật cần thiết cho xã hội. Từ đây, có thể rút ra kết luận có cơ sở khoa học rằng, chính sách xây dựng luật ở nước ta chưa được xây dựng mang tính ổn định. Do vậy, thay vào việc xây dựng và thực hiện kế hoạch xây dựng luật mang tính lôgic, hệ thống dựa trên việc soạn thảo và đưa ra các dự án luật này hay các dự án luật khác xuất phát và để đáp ứng những vấn đề cấp bách của phát triển đất nước theo thứ bậc và tuần tự là việc sử dụng phương pháp, theo đó, quan điểm cá nhân, đôi khi mang tính chủ quan và không chuyên nghiệp đối với tình huống lại là cơ sở của việc soạn thảo dự án luật, hoặc

dự án luật dễ làm thì thực hiện, khó làm thì để lại. Kết quả đem đến là xã hội không có được đạo luật cần có một cách kịp thời.

Trong điều kiện hiện nay, cần phải có cách tiếp cận khác mang tính nguyên tắc về hoạt động xây dựng luật. Hoạt động xây dựng luật cần bao quát các yếu tố sau đây:

*Thứ nhất*, cần xác định rõ các ưu tiên cơ bản của hoạt động xây dựng luật. Các ưu tiên đó do một Ủy ban quốc gia có thẩm quyền được thành lập, bao gồm đại diện của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam xác định và Ủy ban đó soạn thảo ra kế hoạch hoạt động xây dựng luật trong một khoảng thời gian dài;

*Thứ hai*, kế hoạch đó và các ưu tiên đã được xác định trong kế hoạch đó cần được ghi nhận bằng một đạo luật riêng do Quốc hội thông qua;

*Thứ ba*, toàn bộ thủ tục xây dựng và ban hành đạo luật đó phải dựa vào luật ban hành các văn bản quy phạm pháp luật.

Hiện nay, hoạt động xây dựng luật được thực hiện dựa trên cơ sở của chương trình dự kiến xây dựng và ban hành do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua. Do vậy, hiệu lực của chương trình đó bị hạn chế bởi lĩnh vực tổ chức soạn thảo bên trong của Quốc hội. Phần lớn chương trình xây dựng luật được hình thành từ số lượng các dự án luật cụ thể đã được khẳng định trong quyết định của Quốc hội về việc xem xét và thông qua các dự án luật đó. Hạn chế cơ bản của chương trình dự kiến đó thể hiện ở chỗ, cách làm như vậy không cho phép làm sáng tỏ và ghi nhận được sự ưu tiên hiện thực của đạo luật cụ thể cần được soạn thảo để điều chỉnh các quan hệ xã hội đang cần đến sự điều chỉnh bằng pháp luật. Việc xác định tính

ưu tiên của dự án luật được đưa vào chương trình xây dựng luật, như thực tiễn cho thấy, chưa xuất phát và dựa vào tính cấp thiết về kinh tế - xã hội cần được điều chỉnh bằng pháp luật mà phần lớn dựa vào ý nghĩa chức năng của Quốc hội trong việc xem xét và thông qua dự án luật đó. Tính ưu việt của việc kế hoạch hóa hoạt động xây dựng luật thể hiện ở chỗ bảo đảm cho khả năng phát triển tổng thể các văn bản luật, hoàn thiện các văn bản luật để phù hợp với những biến đổi về chất diễn ra trong lĩnh vực kinh tế, xã hội, văn hóa, khoa học và công nghệ, nhân học, dân tộc học và những biến đổi khác diễn ra trong xã hội. Việc kế hoạch hóa như vậy không chỉ định hướng đến các nhu cầu xã hội mang tính cấp bách mà còn đến các nhu cầu mang tính tiềm năng của điều chỉnh pháp luật, do vậy, cho phép giải quyết vấn đề xác định những ưu tiên mang tính nội dung trong công tác chuẩn bị, soạn thảo dự án luật, gắn tính năng động của những ưu tiên đó trong mối liên hệ với những biến đổi đang diễn ra trong đời sống xã hội.

Quốc hội - chủ thể của chính sách pháp luật có đặc trưng thể hiện ở chỗ, khi thực hiện chức năng xây dựng luật và với tư cách là cơ quan đại diện quyền lực thể hiện chính sách của mình dưới hình thức nhất định - hình thức đạo luật hoặc hình thức văn bản quy phạm pháp luật khác. Nói cách khác, chính chủ thể đó xây dựng một loại chính sách pháp luật là chính sách xây dựng luật.

Cơ cấu của cơ quan đại diện quyền lực nhà nước bao gồm những người đại diện cho những nhóm xã hội, thành phần xã hội khác nhau, và điều đó bảo đảm để khi soạn thảo chính sách xây dựng luật cân nhắc và cân bằng được lợi ích của các lực lượng khác nhau trong xã hội. Nhưng để làm được điều đó nhà

làm luật còn phải được độc lập, có quan điểm phù hợp với các nhu cầu chính đáng của Nhân dân. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, trong không ít trường hợp, cơ quan xây dựng luật còn chịu sự tác động của các cơ quan hành pháp và chưa cân bằng được các lợi ích chung.

Ở nước ta, Chủ tịch nước giữ vị trí đặc biệt trong hệ thống chính sách pháp luật của các cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Chủ tịch nước thực hiện chính sách pháp luật thông qua các hình thức sau đây: (i) Đưa ra các thông điệp; (ii) Ban hành lệnh; (iii) Ban hành quyết định; (iv) Các hình thức khác.

Trong thông điệp hàng năm (thường được công bố vào ngày Tết cổ truyền của dân tộc), trong các bài phát biểu ở các diễn đàn lớn trong và ngoài nước, các thành tựu và kết quả hàng năm của đất nước ta thường được tổng kết, đồng thời, đưa ra những quan điểm, định hướng, nội dung mang tính chiến lược, thời sự, cấp thiết cho giai đoạn tiếp theo. Các bài phát biểu đó thường nêu ra các mục tiêu ngắn hạn và dài hạn đối với sự phát triển đất nước, làm cơ sở cho việc xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật, trong đó có chính sách xây dựng luật. Khi đưa ra các thông điệp trong đó thể hiện các tư tưởng, quan điểm chiến lược, các quan điểm mang tính học thuyết, các tư tưởng về các chương trình phát triển, Chủ tịch nước đã tham gia vào việc hình thành chính sách pháp luật.

Chủ tịch nước cũng tích cực sử dụng các thẩm quyền riêng có của mình để xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật. Ở phương diện này, các lệnh, các quyết định có ý nghĩa quan trọng trong chính sách xây dựng pháp luật của Chủ tịch nước. Các lệnh, các quyết định đó đóng vai trò là mắt xích gắn kết đặc thù giữa các đạo luật và các văn bản quy phạm pháp luật

khác nhau về hình thức và lĩnh vực có hiệu lực của các cơ quan hành pháp.

Chính sách xây dựng pháp luật được thể hiện cả trong các kiến nghị xây dựng các dự án luật của Chủ tịch nước. Chủ tịch nước thực hiện thẩm quyền đó theo khoản 1 Điều 84 Hiến pháp năm 2013, theo trật tự thực hiện quyền trình dự án luật trước Quốc hội, trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cũng như thực hiện quyền đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh trong thời hạn mười ngày, kể từ ngày pháp lệnh được thông qua.

Trong giai đoạn phát triển hiện nay, chính sách pháp luật của các cơ quan thực hiện quyền hành pháp là loại chính sách pháp luật rất phổ biến.

Chính phủ giữ vị trí quan trọng nhất trong hệ thống chính sách pháp luật của các cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Chính phủ thực hiện chính sách pháp luật thông qua các hình thức sau đây: (i) Nghị quyết của Chính phủ; (ii) Quyết định của Thủ tướng chính phủ; (iii) Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ; (iv) Quyền sáng kiến làm luật của Chính phủ; (v) Quyền phủ quyết của Chính phủ...

Trong các hình thức nói trên, Chính phủ sử dụng một cách tích cực hình thức sáng kiến làm luật và tham gia tích cực, chủ động vào quá trình xây dựng pháp luật.

Trong nhà nước pháp quyền, chủ thể chính có quyền sáng kiến làm luật là Chính phủ. Điều đó không chỉ gắn liền với công việc mang tính nghề nghiệp của những người làm việc trong các cơ quan hành pháp, mà trước hết với việc Chính phủ là cơ quan thực thi phần lớn các đạo luật.

Để trật tự hóa hoạt động xây dựng pháp luật của các cơ quan hành pháp, Chính phủ phê duyệt kế hoạch hoạt động soạn thảo các dự án luật do Chính phủ thực hiện. Kế hoạch đó nêu tên các dự án luật cần được soạn thảo, các cơ quan có trách nhiệm soạn thảo, cũng như các thời hạn trình các dự án luật được soạn thảo đến Chính phủ để xem xét và chuyển đến Quốc hội.

Chính phủ xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật theo thẩm quyền của mình và khi đó Chính phủ *khẳng định* các quan điểm tương ứng. Ví dụ, Chính phủ ban hành các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch hoặc phê duyệt chương trình phát triển một lĩnh vực cụ thể nào đó. Các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và chương trình đó có ý nghĩa quan trọng đối với hoạt động xây dựng pháp luật và hoạt động áp dụng pháp luật.

Việc giải quyết vấn đề về sự phối hợp trong soạn thảo các văn bản hướng dẫn, cụ thể hóa cần thiết để bảo đảm cho việc thực hiện trên thực tế đạo luật đã được thông qua có ý nghĩa mang tính quan điểm. Thực tiễn hiện nay cho thấy, có không ít trường hợp khi một đạo luật đã được thông qua và có hiệu lực pháp luật trong một khoảng thời gian dài mà các văn bản hướng dẫn thi hành đạo luật đó vẫn chưa được ban hành. Do vậy, các quy định của đạo luật đã có hiệu lực pháp luật, về thực chất, “*bị làm tê liệt*”, còn chính đạo luật trong một thời gian dài không có hiệu lực trên thực tế. Với mục đích thi hành một cách có hiệu quả các đạo luật, hợp lý nhất là cần phải xây dựng danh mục các văn bản hướng dẫn thi hành các đạo luật trên cơ sở cân nhắc các kế hoạch soạn thảo các dự án luật của các chủ thể có quyền sáng kiến lập pháp và trước hết cần phải gắn liền với kế hoạch dự kiến của hoạt động soạn thảo các dự án luật.

Việc quy định và thực hiện đòi hỏi đó là cơ sở để so sánh các tài liệu nói trên theo những tham số cơ bản, và đặc biệt, cho phép xác lập được mối tương quan về các thời hạn chuẩn bị và thông qua đạo luật cụ thể với thời gian cần thiết cho việc chuẩn bị và thông qua các văn bản bảo đảm cho việc thi hành đạo luật đã được thông qua. Các thời hạn đó bảo đảm cho việc soạn thảo và thông qua dự án luật.

Bộ Tư pháp đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong sự hình thành và thực hiện chính sách pháp luật bằng việc kiểm tra, giám sát trật tự ban hành các văn bản quy phạm pháp luật khác nhau của các cơ quan hành pháp.

Đồng thời, chính sách pháp luật của các bộ, ngành cũng có nhiều vấn đề cần được quan tâm. Chính sách pháp luật đó không phải khi nào cũng được cân đối, hài hòa, cân nhắc được tổng thể các loại lợi ích, cũng như chưa đảm bảo mức công khai, minh bạch cần thiết.

Như vậy, chính sách pháp luật của các cơ quan thực hiện quyền hành pháp, bên cạnh những mặt tích cực, còn nhiều hạn chế. Do vậy, cần phải có các giải pháp để hoàn thiện chính sách pháp luật đó theo hướng hài hòa với các loại chính sách pháp luật khác.

Cùng với các cơ quan lập pháp và các cơ quan hành pháp ở trung ương, các cơ quan thực hiện quyền tư pháp ngày càng đóng vai trò rõ rệt hơn trong xây dựng chính sách pháp luật. Hiện nay, ở nước ta đang tiến hành cải cách tư pháp và công cuộc cải cách đó gắn liền chặt chẽ với chính sách pháp luật nói chung, với chính sách pháp luật về tư pháp nói riêng.

Trong điều kiện cải cách tư pháp hiện nay chính sách xét xử ngày càng đóng vai trò tích cực. *Chính sách xét xử được hiểu là*

*hoạt động có cơ sở khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xây dựng hệ thống xét xử có hiệu quả, nâng cao chất lượng của hoạt động xét xử.*

Các nhiệm vụ ưu tiên của chính sách xét xử trong giai đoạn hiện nay là:

- Bảo đảm tính pháp chế và tính có căn cứ của các quyết định xét xử và của các bản án;
- Nâng cao mức độ nghiêm chỉnh chấp hành, thi hành các quyết định, các bản án của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật;
- Tạo lập các điều kiện để mọi người tiếp cận với công lý, đến với Tòa án;
- Đẩy nhanh quá trình tố tụng;
- Tăng cường phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực tư pháp;
- Phát triển các hình thức xét xử mang tính chất hòa giải;
- Tối ưu hóa công tác xét xử;
- Tăng cường bảo đảm các nguồn lực cho Tòa án;
- Tăng cường ứng dụng các thành tựu của cách mạng công nghiệp 4.0 vào tổ chức và hoạt động của Tòa án;
- Và các nhiệm vụ khác.

Chính sách xét xử, khi có được ý nghĩa độc lập ngày càng lớn hơn cùng với quyền tư pháp, có nhiệm vụ bổ sung, chỉnh sửa chính sách pháp luật của các cơ quan thực hiện quyền lập pháp và quyền hành pháp.

Đồng thời, để các cơ quan xét xử có thể tham gia một cách đầy đủ hơn vào sự hình thành chính sách xét xử, Quốc hội cần xác lập trong quy chế làm việc của mình các quy định về sự tham gia của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao nước ta trong hoạt động của các nhóm làm việc khi thảo luận

các dự án luật liên quan đến hoạt động của Tòa án. Đến lượt mình, các cơ quan thực hiện quyền tư pháp cần phải xây dựng các cơ chế tổ chức bên trong của tố tụng cả với tư cách là hoạt động xây dựng dự án luật lẫn với tư cách là hoạt động “vận động hành lang” cho các sáng kiến làm luật của mình. Có thể giao chức năng đó cho Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, bởi lẽ, Hội đồng đó có cả năng lực chuyên môn và các năng lực khác để tham gia xây dựng các bảo đảm pháp luật cho hoạt động xét xử.

Chính sách xét xử gắn liền với các hoạt động xét xử cụ thể của Tòa án và các quyết định tương ứng. Ví dụ, sự hiện diện các khái niệm đánh giá trong các đạo luật, khả năng bổ sung các chỗ hổng tương ứng trong pháp luật tố tụng bằng cách áp dụng tương tự... là những vấn đề thuộc lĩnh vực của chính sách xét xử. Chính sách xét xử cũng được thể hiện cả với tư cách là chính sách kết quả hóa, tạo ra các quyết định cá biệt của từng thẩm phán<sup>1</sup>.

Chính sách xét xử, khi thể hiện với tư cách là một hệ thống các tư tưởng và các quyết định của Nhà nước về những vấn đề của xét xử<sup>2</sup>, theo bản chất của mình, thể hiện định hướng mang tính nguyên tắc của hoạt động xét xử ở một giai đoạn phát triển nhất định của xã hội<sup>3</sup>.

Ở đây cần phải hiểu rằng, chỉ có cơ quan xét xử cao nhất mới có thể xây dựng và thực hiện chính sách xét xử. Và điều đó

1. Xem: I.B. Mihajlovskaja: *Chính sách xét xử*, trong *Quyền tư pháp*, Chủ biên I.L. Petruxin, Mátxcova, 2003, tr.69 (bản tiếng Nga).

2. Xem: S.I. Oreshkin: *Nhập môn chính sách xét xử*, Mátxcova, 2007, tr.42 (bản tiếng Nga).

3. S.V. Bobotov: *Tư pháp hiến pháp*, Mátxcova, 1994, tr.117 (bản tiếng Nga).

thể hiện ở chỗ, Tòa án là chủ thể của chính sách hình sự trong việc bảo vệ các quyền hiến định cơ bản, cũng như các quyền và tự do của con người và của công dân.

Tòa án nhân dân tối cao tham gia một cách tích cực vào việc xây dựng và thực hiện chính sách xét xử bằng việc tổng kết thực tiễn, hướng dẫn áp dụng pháp luật và xây dựng án lệ.

Chính sách xét xử, một mặt, là định hướng nhất định đối với thực tiễn xét xử; định hướng đó chỉ rõ cho việc triển khai thực tiễn xét xử theo định hướng nhất định; mặt khác, thực tiễn xét xử được hiểu là hoạt động của thẩm phán dựa trên kinh nghiệm pháp lý của họ và để có được những nhận thức thống nhất trong việc áp dụng các quy phạm pháp luật, có thể được sử dụng với tư cách là phương tiện của sự hình thành và thực hiện chính sách xét xử.

Do đó, chính sách xét xử và thực tiễn xét xử gắn liền chặt chẽ với nhau, hỗ trợ cho nhau trong thực hiện xét xử. Nếu như chính sách xét xử là định hướng đặc thù cho thực tiễn xét xử, thì thực tiễn xét xử là phương tiện cho việc xây dựng và thực hiện chính sách xét xử. Để tối ưu hóa chính sách xét xử cần phải tăng cường vai trò của các cơ quan cao nhất thực hiện quyền tư pháp đối với tất cả các cấp tòa án, cũng như tạo ra cơ chế làm việc hài hòa của các tổ chức pháp lý phi nhà nước và các cơ quan có trách nhiệm thi hành các văn bản xét xử.

Đồng thời, cũng nên lưu ý rằng, thực tiễn điều chỉnh pháp luật ở nước ta trong những thập niên gần đây cho thấy, các chủ thể thực hiện chính sách pháp luật không chỉ là các cơ quan nhà nước mà còn cả các tổ chức kinh tế, tài chính khác nhau chi phối định hướng hành vi nhất định trong lĩnh vực pháp luật.

## II. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT CỦA CÁC TỔ CHỨC PHI NHÀ NƯỚC VÀ CỦA CÔNG DÂN

Các tổ chức phi nhà nước và các công dân cũng có thể là các chủ thể của xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật. Các tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội nghề nghiệp, các tổ chức xã hội và các tổ chức khác tham gia vào quá trình xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật theo các chức năng, nhiệm vụ của họ.

Đảng Cộng sản Việt Nam xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật bằng cách đưa ra các định hướng, quan điểm chính trị cho việc xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật. Các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội có thể đưa ra các sáng kiến có tác động đến xây dựng chính sách pháp luật để bảo vệ các lợi ích xã hội cụ thể. Các phương tiện thông tin đại chúng cũng đưa ra các bình luận, đánh giá đối với các sự kiện và các quá trình diễn ra trong đời sống xã hội và bằng cách đó cũng tác động đến việc xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật có liên quan. Các công dân cũng thông qua các phương tiện thông tin đại chúng và các hình thức giao tiếp khác để nói lên quan điểm, ý kiến của mình về các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, phân tích các quyết định xét xử và các bản án, đánh giá các hoạt động khác của các cơ quan quyền lực nhà nước.

Cộng đồng các nhà khoa học là chủ thể đặc biệt của chính sách pháp luật. Cộng đồng đó là trung tâm tư tưởng đặc thù của hệ thống pháp luật, là nơi sản sinh ra các quan điểm lý luận và các kiến nghị thực tiễn làm cơ sở cho việc ban hành nhiều quyết định có ý nghĩa chiến lược trong lĩnh vực pháp luật.

Trong điều kiện dân chủ hóa và tự do sáng tạo, các cách tiếp cận khoa học đến chính sách pháp luật không bắt buộc phải tuân theo chính sách pháp luật chính thức đã được Nhà nước ban hành. Ngược lại, khoa học có vai trò rất quan trọng với tư cách là người phê phán độc lập, đưa ra những đánh giá khách quan, công bằng đối với chính sách pháp luật do nhà nước thực hiện để chỉnh sửa kịp thời và hoàn thiện chính sách đó.

Tuy vậy, các thiết chế phi nhà nước là không giống nhau. Đối với một số thiết chế trong các thiết chế đó (các tổ chức đảng, các tổ chức chính trị - xã hội) hoạt động chính sách là hoạt động cơ bản, còn đối với một số thiết chế khác (các tổ chức xã hội) hoạt động chính sách không phải là hoạt động cơ bản. Ví dụ, một số thiết chế phi nhà nước tập trung quan tâm đến những vấn đề an ninh kinh tế, do vậy, quan tâm nhiều đến những vấn đề của chính sách kinh tế, chính sách pháp luật kinh tế, một số thiết chế khác lại tập trung đến việc bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng, bảo đảm quyền của các dân tộc thiểu số... Do đó, cần có cách tiếp cận phân hóa đối với các thiết chế đó.

Theo Hiến pháp và pháp luật nước ta (tức về mặt pháp lý), các công dân có khả năng tiềm năng để tham gia tích cực vào đời sống chính trị của đất nước. Chẳng hạn, trong số các phương thức mà thông qua đó các công dân tham gia hình thành nên và thực hiện chính sách pháp luật có các phương thức thường xuyên như: thực hiện quyền tham gia các cuộc họp, mít tinh...; quyền đề nghị đối với các cơ quan nhà nước và những người có chức vụ, quyền hạn, cũng như các phương thức nhất thời như: tham gia bầu cử, tham gia trưng cầu ý dân.

Trên thực tế, các công dân bình thường còn chưa đóng vai trò chủ động trong xây dựng chính sách pháp luật. Các quá trình bầu cử dân chủ hiện hành cho phép mọi công dân ở chừng mực này hay chừng mực khác xác định được cơ cấu của Quốc hội và chính quyền địa phương. Tuy vậy, công dân vẫn không có khả năng đòi hỏi các cơ quan đó ban hành bất kỳ quyết định cụ thể nào cả. Công dân còn thụ động trong việc tham gia xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật. Tương tự như vậy, công dân cũng bị hạn chế khả năng giám sát trực tiếp đối với việc thực hiện quyền lực công.

Nói cách khác, các phương thức nói trên về tính tích cực chính trị - pháp lý của công dân chưa phải là các bảo đảm và các cơ chế bảo đảm đầy đủ cho việc thực hiện chính sách pháp luật. Do vậy, cần phải tiếp tục hoàn thiện các bảo đảm và các cơ chế đó.

Các phương thức thực tế của việc công dân tham gia xây dựng chính sách pháp luật là: đề nghị với các cơ quan nhà nước khác nhau về việc bảo đảm, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình hoặc kiến nghị giải quyết vấn đề xã hội cụ thể này hay vấn đề xã hội cụ thể khác; công khai thể hiện quan điểm của mình về một vấn đề cụ thể, trong đó có thông qua các phương tiện thông tin đại chúng; thực hiện các phương thức công khai (hội họp, mít tinh, tuần hành...). Khi thực hiện các phương thức nói trên, về mặt thực tế, công dân có thể có tác động nào đó đến chính sách pháp luật. Nhưng ở đây công dân vẫn thể hiện với tư cách là chủ thể thuộc hàng thứ hai, bởi vì, công dân không có khả năng độc lập trong việc đưa ra các quyết định có ý nghĩa pháp lý chung mà buộc phải hoạt động thông qua sự trung chuyển của các cơ quan quyền lực nhà nước,

và suy đến cùng, lợi ích của con người cụ thể có trở thành hay không trở thành nhân tố của chính sách pháp luật sẽ phụ thuộc vào các cơ quan đó.

Như vậy, chính sách pháp luật được hình thành và được thực hiện bởi các chủ thể khác nhau: cả các cơ quan quyền lực nhà nước, lẫn các thiết chế phi nhà nước, các công dân. Tất cả các chủ thể đó ở mức độ này hay ở mức độ khác đều tham gia vào quá trình đó: một số chủ thể có thể xác định chiến lược của chính sách pháp luật, còn các chủ thể khác chỉ có thể tác động đến các bộ phận cấu thành mang tính sách lược của chính sách pháp luật. Chính sách pháp luật là thành quả của những nỗ lực chung, mang tính thỏa hiệp của các cơ cấu và của những người khác nhau, là thành quả kết hợp một cách cầu kỳ các lợi ích khác nhau của các cơ cấu và của những người khác nhau đó. Đồng thời, cần lưu ý, việc tăng cường vai trò của các cơ quan quyền lực nhà nước trong lĩnh vực xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật có ý nghĩa chính trị và xã hội ngày càng lớn hơn đối với việc giải quyết những vấn đề của phát triển xã hội hiện nay. Vai trò đó thể hiện ở chỗ, Nhà nước cần ban hành một chính sách pháp luật thống nhất, bảo đảm sự cân bằng các nhu cầu, lợi ích xã hội và tìm kiếm được sự đồng thuận của các cơ cấu khác nhau trong xã hội, đồng thời, thực hiện một cách nhất quán và hệ thống chính sách pháp luật đó trong đời sống xã hội.

### III. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT ĐIỀU CHỈNH

Dựa vào các chức năng của pháp luật, chính sách pháp luật có thể được phân thành *chính sách pháp luật điều chỉnh* và *chính sách pháp luật bảo vệ*. Chính sách pháp luật điều chỉnh có nhiệm

vụ hỗ trợ cho việc thực hiện chức năng điều chỉnh của pháp luật, tạo ra các điều kiện bảo đảm cho sự phát triển bình thường các quan hệ xã hội (với sự trợ giúp trước hết của các quy định khuyến khích, ưu đãi, cho phép...). Chính sách pháp luật bảo vệ đưa ra thêm các giải pháp chung cho các hoạt động của tất cả các cơ quan bảo vệ pháp luật, khích lệ các cơ quan đó thực hiện có hiệu quả hơn chức năng bảo vệ pháp luật.

Trong giai đoạn phát triển hiện nay của xã hội Việt Nam, trong phạm vi của chính sách pháp luật điều chỉnh, *chính sách pháp luật khuyến khích* với tư cách là một loại chính sách pháp luật đặc biệt được đặt lên hàng đầu. Chính sách pháp luật khuyến khích được hiểu là hoạt động có cơ sở khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật khuyến khích có hiệu quả nhằm tán đồng về mặt pháp lý hành vi tự nguyện, xác đáng của các chủ thể của pháp luật.

Chính sách pháp luật khuyến khích là một loại chính sách pháp luật quan trọng và có triển vọng của chính sách pháp luật điều chỉnh, tạo điều kiện cho việc tối ưu hóa sự điều chỉnh pháp luật khuyến khích. Bản chất của chính sách pháp luật khuyến khích thể hiện ở chỗ, dựa trên sự thống nhất bên trong của chính sách pháp luật khuyến khích với chính sách công và quyền lực chính trị, chính sách pháp luật khuyến khích soạn thảo ra các tư tưởng mang tính chất chiến lược trong lĩnh vực khen thưởng, tạo điều kiện cho việc xây dựng và thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật khen thưởng chuyên ngành, hoàn thiện cơ chế điều chỉnh pháp luật khuyến khích.

Các mục tiêu của chính sách pháp luật khuyến khích là quy định, thực hiện và hoàn thiện chế định pháp luật liên ngành về

các khuyến khích pháp luật, xác định các phương tiện (công cụ) cho phép đạt được các mục tiêu đã được dự liệu.

Chính sách pháp luật khuyến khích có nhiệm vụ tạo điều kiện, hỗ trợ cho việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật khuyến khích có phương thức tác động điều chỉnh đặc biệt đối với các quan hệ xã hội và tạo ra một khối lượng rộng lớn các khả năng của các chủ thể. Các văn bản quy phạm pháp luật khuyến khích, theo cấu thành của mình, có các quy phạm pháp luật được thể hiện với tư cách là loại quy phạm pháp luật đặc biệt và các quy phạm pháp luật với tư cách là phương tiện cơ bản của chính sách pháp luật khuyến khích. Giá trị pháp lý của các quy phạm đó thể hiện ở chỗ, chúng xóa bỏ những hạn chế kìm hãm hoạt động tích cực của cá nhân, khơi dậy và phát huy các tiềm năng sáng tạo của cá nhân, là chất xúc tác kích thích sự phát triển tiến bộ của xã hội, huy động mọi tiềm năng trong xã hội.

Loại chính sách pháp luật nêu trên của chính sách pháp luật điều chỉnh có nhiệm vụ xây dựng hệ thống pháp luật khuyến khích có đầy đủ giá trị, tạo ra các điều kiện cho hoạt động có chất lượng và hiệu quả của hệ thống pháp luật đó. Cần xây dựng nên hệ thống pháp luật khen thưởng của Việt Nam một cách hoàn thiện với tư cách là một bộ phận cấu thành quan trọng nhất của hệ thống pháp luật khuyến khích.

Hệ thống pháp luật khuyến khích không thể không thay đổi, mà cũng được thay đổi tùy thuộc vào nhu cầu của đời sống xã hội và nhà nước. Cần phải tiếp tục xây dựng các hình thức khen thưởng mang tính chất phân hóa cao. Quá trình tất yếu đó gắn liền với việc áp dụng các hình thức khen thưởng nhà nước mới và các hình thức khen thưởng khác phù hợp với điều kiện

phát triển hiện nay của xã hội Việt Nam. Cũng cần lưu ý, làm sao để các hình thức khuyến khích đó được quy định và áp dụng một cách kịp thời.

Trong mọi chính sách, khoa học luôn luôn đóng vai trò quan trọng nhất, bởi vì, khoa học có nhiệm vụ nghiên cứu để đưa ra và thực hiện các tư tưởng trong các lĩnh vực hoạt động sống của xã hội. Đúng là như vậy, khoa học đóng vai trò to lớn trong chính sách pháp luật khuyến khích, bởi vì, chính nó có nhiệm vụ “làm sáng tỏ con đường” của chính sách đó, tạo ra các điều kiện cho việc thực hiện có hiệu quả chính sách đó. Do vậy, để tối ưu hóa chính sách pháp luật khuyến khích, phát triển một cách đầy đủ giá trị lĩnh vực hoạt động đó của nhà nước đòi hỏi phải xây dựng và phát triển khoa học độc lập (và môn học chuyên ngành) - pháp luật khuyến khích (khen thưởng).

Bước tiếp theo là cần hoàn thiện Luật Thi đua, khen thưởng. Luật Thi đua, khen thưởng cần phải khắc phục được các quy định lạc hậu, mâu thuẫn trong các quy phạm pháp luật khuyến khích, bảo đảm tính hài hòa và lôgic của các quy phạm đó, đưa ra các quy phạm mới, phù hợp với các nhu cầu của thực tiễn xã hội trong lĩnh vực này.

Một trong những công việc tiếp theo cần được thực hiện là hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật khuyến khích, chứ không chỉ các văn bản pháp luật thi đua, khen thưởng. Hiện nay, nhu cầu hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật khuyến khích là rất lớn, có thể được thực hiện theo các hướng khác nhau. Cần hệ thống hóa theo các hướng sau đây: “các văn bản quy phạm pháp luật khuyến khích chung ở phạm vi toàn quốc”; “các văn bản quy phạm pháp luật khuyến khích

trong lĩnh vực quân đội”; “các văn bản quy phạm pháp luật khuyến khích trong lĩnh vực lao động”; “các văn bản quy phạm pháp luật về các giải thưởng quốc gia”...

Thực tiễn xã hội cho thấy, một mặt, cần phải nâng cao tính hiệu quả, hiệu lực của các văn bản quy phạm pháp luật khuyến khích, mặt khác, cần phải tìm kiếm các nguồn lực bổ sung. Có thể và cần phải áp dụng một cách rộng rãi hơn và sâu sắc hơn cả các biện pháp khuyến khích của nhà nước lẫn các biện pháp khuyến khích phi nhà nước. Ví dụ: các biện pháp khuyến khích đổi mới sáng tạo, đặc biệt các nghiên cứu đổi mới sáng tạo do các nhà khoa học trẻ thực hiện; các biện pháp khuyến khích đổi mới với các thành tích đặc biệt trong lĩnh vực đào tạo; các biện pháp khuyến khích đổi mới với hoạt động thể dục, thể thao; các biện pháp khuyến khích đổi mới với bảo vệ môi trường, sử dụng hợp lý tài nguyên... Đã đến lúc cần sử dụng một cách tích cực hơn các biện pháp khuyến khích đổi mới với các hành vi phòng, chống tham nhũng, đổi mới với việc đưa ra thông tin tố giác, tin báo để bắt giữ những người phạm tội nguy hiểm và phát hiện các tội phạm.

Đồng thời, khi thực hiện chính sách pháp luật khuyến khích cần phải có biện pháp đúng mục, phù hợp. Không được quá đề cao vai trò của các khuyến khích pháp luật. Các khuyến khích pháp luật phải giữ đúng vị trí của mình trong hệ thống các phương tiện pháp lý và đóng vai trò động lực tiền định nghiêm ngặt trong hệ thống các phương tiện pháp lý.

Như vậy, việc nghiên cứu chế định các khuyến khích chỉ ra rằng, trong điều kiện phát triển của nước ta hiện nay nhiều vấn đề liên quan đến chế định đó cần phải được nghiên cứu và điều chỉnh để thúc đẩy sự phát triển xã hội. Những vấn đề đó chỉ có

thể được giải quyết trong phạm vi của chính sách pháp luật khuyến khích tương ứng, và do vậy, có thể coi chính sách pháp luật khuyến khích là một trong những nội dung ưu tiên trong chính sách pháp luật hiện nay của nước ta. Chính sách pháp luật khuyến khích hiệu quả là phương tiện hiện thực, có hiệu lực cho việc tiến hành các cuộc cải cách, đổi mới trong đất nước, là sự thể hiện các đòi hỏi của nguyên tắc công bằng trong đời sống xã hội.

*Chính sách pháp luật ưu đãi* là loại chính sách pháp luật rất quan trọng của chính sách pháp luật điều chỉnh.

Chính sách pháp luật ưu đãi có thể được hiểu là hoạt động có căn cứ khoa học, nhất quán và hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật ưu đãi nhằm giảm nhẹ một cách hợp pháp địa vị của các chủ thể.

Mục tiêu của chính sách pháp luật ưu đãi là quy định và hoàn thiện hệ thống các ưu đãi, soạn thảo các phương thức nâng cao hiệu quả của các ưu đãi, của các phương thức đó và cuối cùng bảo đảm sự hài hòa đầy đủ nhất lợi ích của cá nhân, của các nhóm xã hội và của nhà nước.

Ở nước ta hiện nay, chính sách pháp luật ưu đãi được xây dựng và thực hiện ngày càng phù hợp với các quan hệ xã hội đang tồn tại trong xã hội Việt Nam. Nhiều văn bản quy phạm pháp luật hiện hành đã thể hiện chính sách đó. Tuy vậy, chính sách pháp luật ưu đãi cần phải được tiếp tục hoàn thiện để đáp ứng các yêu cầu phát triển hiện nay của đất nước.

Để tối ưu hóa chính sách pháp luật ưu đãi, cần thực hiện các biện pháp sau đây:

(i) Soạn thảo chiến lược xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật ưu đãi; xây dựng các tiêu chí, các cách tiếp cận

được lập luận về khoa học đến quá trình “ưu đãi hóa”, quy định các chế độ sử dụng những ưu đãi cụ thể tùy thuộc vào vai trò và đặc trưng của chúng trong quá trình điều chỉnh pháp luật (các biện pháp như vậy cần phải được tiến hành trong phạm vi của chương trình phát triển kinh tế - xã hội trung hạn của đất nước);

(ii) Bảo đảm việc giải thích có chất lượng về thông tin trong hiện đại hóa hệ thống các quy phạm ngoại lệ; xây dựng hệ thống thống kê quốc gia tập trung thống nhất tất cả công dân có quyền nhận tiền lương hàng tháng, lựa chọn các dịch vụ và ưu đãi xã hội phù hợp với điều kiện chi tiêu ở nước ta;

(iii) Bảo đảm các cam kết xã hội của Nhà nước bằng các nguồn lực tài chính tương ứng; soạn thảo các phương pháp đánh giá thẩm định đối với các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực điều chỉnh “ưu đãi”;

(iv) Soạn thảo các cơ chế pháp lý để tăng cường các nỗ lực của các chủ thể có quyền sáng kiến làm luật và thực thi áp dụng pháp luật nhằm hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực điều chỉnh “ưu đãi”; ban hành các quy định pháp luật về thủ tục xem xét các bất đồng và giải quyết các tranh chấp giữa các cơ quan nhà nước về những vấn đề của điều chỉnh “ưu đãi”;

(v) Tiến hành hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực điều chỉnh “ưu đãi” để làm cơ sở cho việc soạn thảo và thông qua văn bản quy phạm pháp luật thống nhất về lĩnh vực này; sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật để tăng cường các biện pháp ủng hộ về mặt xã hội đối với những công dân tương ứng (ví dụ, những người là thương binh, bệnh binh, những người bị tai nạn lao động, những người mắc bệnh nghề nghiệp...);

(vi) Soạn thảo các biện pháp nâng cao trình độ ý thức pháp luật của Nhân dân, của những người có chức vụ, quyền hạn trong lĩnh vực điều chỉnh “ưu đãi”; xác lập các biện pháp trách nhiệm đối với những người có chức vụ, quyền hạn có nghĩa vụ, quy định hình phạt đối với việc thực hiện những hành vi phạm tội (trong quá trình “ưu đãi hóa” cần xây dựng các cơ chế pháp lý giám sát cần thiết đối với hoạt động áp dụng pháp luật);

(vii) Nghiên cứu để thu hẹp một cách đáng kể hệ thống các ưu đãi giành cho cán bộ, công chức nhà nước;

(viii) Soạn thảo các chính sách pháp luật ưu đãi cho các vùng và các địa phương trên cơ sở cân nhắc một cách đầy đủ các đặc điểm đặc thù của vùng này hay vùng khác, của địa phương này hay địa phương khác (mức độ nghèo khổ, mức độ bảo đảm tài chính, mức độ chi tiêu ngân sách trong lĩnh vực “ưu đãi”); quy định các cơ chế cân nhắc có hiệu quả ý kiến của các vùng, các địa phương về những vấn đề của “ưu đãi hóa” trong quá trình xây dựng pháp luật; soạn thảo các kế hoạch xây dựng pháp luật để hoàn thiện hệ thống các quy phạm pháp luật ngoại lệ liên quan đến vùng này hay vùng khác, địa phương này hay địa phương khác;

(ix) Cân xây dựng các cơ chế pháp lý để tạo điều kiện cho sự phát triển quan hệ đối tác công - tư cho phép huy động và kết hợp được các nguồn lực của Nhà nước và của các tổ chức tư nhân; tạo điều kiện để huy động các tổ chức tư nhân và các quỹ cho việc thực hiện các chương trình quốc gia cụ thể và các chương trình địa phương nhằm giảm nghèo bền vững; xây dựng các cách tiếp cận mới trong lĩnh vực điều chỉnh “ưu đãi” nhằm tăng cường sự kết hợp của xã hội, doanh nghiệp và chính quyền;

(x) Tiến hành sự theo dõi pháp luật theo định kỳ trong lĩnh vực điều chỉnh “ưu đãi”, tiến hành thảo luận rộng rãi những vấn đề về hiệu quả thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật “ưu đãi”, nghiên cứu kỹ lưỡng kinh nghiệm quốc tế về vấn đề này và vận dụng theo mức độ phù hợp...

Như vậy, việc xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật ưu đãi gắn liền với những vấn đề sau đây:

- Thể chế hóa các ưu đãi pháp luật bằng một đạo luật, quy định các lĩnh vực áp dụng các ưu đãi cụ thể tùy thuộc vào tính chất đặc thù và khả năng sử dụng các ưu đãi đó trong cơ chế điều chỉnh pháp luật ưu đãi;

- Quy định một cách cụ thể các ưu tiên trong quá trình ưu đãi hóa trên cơ sở cân nhắc và xuất phát từ các nhu cầu cơ bản của xã hội ta ở giai đoạn phát triển hiện nay;

- Dự liệu các hậu quả có thể xảy ra, những biến đổi sẽ diễn ra trong quá trình điều chỉnh các quá trình xã hội này hay các quá trình xã hội khác khi cải cách, đổi mới các ưu đãi pháp luật;

- Hạn chế sự ảnh hưởng của các nhóm vận động hành lang khác nhau trong quá trình ghi nhận các ưu tiên trong quá trình xây dựng luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác;

- Tiến hành hiện đại hóa các ưu đãi pháp luật phù hợp với các xu hướng biến đổi cơ bản của tổng thể các công cụ pháp lý;

- Tiên liệu được các diễn biến pháp lý trong tương lai của “những người tiêu dùng” cơ bản các ưu đãi pháp lý và sự thể hiện tương ứng các ưu đãi đó trong hiện thực pháp luật;

- Tiến hành theo dõi hiệu quả của việc áp dụng các quy định pháp luật về các ưu đãi, xây dựng cơ sở dữ liệu tập trung thống nhất về “những người tiêu dùng” các ưu đãi; quy định trong pháp luật các tiêu chuẩn xã hội đặc biệt với tư cách là

những căn cứ để các chủ thể cụ thể được hưởng các ưu đãi nhất định;

- Tiến hành việc hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật “ưu đãi”, bãi bỏ các mâu thuẫn, các xung đột pháp luật trong lĩnh vực đó...

Chính sách pháp luật ưu đãi là đòn bẩy có sức mạnh, có hiệu quả mà với sự trợ giúp của chính sách đó Nhà nước có thể tác động một cách cơ bản đến các quá trình kinh tế và xã hội, và trong những trường hợp cần thiết làm thay đổi tính định hướng, cường độ, những đặc điểm về lượng và chất của các quá trình đó. Chính sách pháp luật ưu đãi hiệu quả sẽ tạo điều kiện cho việc hiện đại hóa hệ thống pháp luật bằng việc giải quyết chính những vấn đề cấp bách diễn ra hàng ngày của hệ thống pháp luật, tạo điều kiện cho việc xác định các định hướng phát triển pháp luật, cho sự tiến bộ pháp luật ở nước ta.

Như vậy, chính sách pháp luật điều chỉnh được thể hiện trong cuộc sống, trước hết, với sự trợ giúp của chính sách pháp luật khuyến khích và chính sách pháp luật ưu đãi với tư cách là các loại chính sách quan trọng nhất của chính sách pháp luật điều chỉnh. Chính sách pháp luật khuyến khích và chính sách pháp luật ưu đãi là những loại chính sách pháp luật tác động rất lớn đến sự phát triển các quan hệ xã hội nhất định.

Trong lĩnh vực chính sách pháp luật điều chỉnh, *chính sách pháp luật trong lĩnh vực cho phép* cũng đóng vai trò đặc biệt. Chính sách pháp luật trong lĩnh vực cho phép có thể được hiểu là định hướng hoạt động của các cơ quan nhà nước để xây dựng hệ thống điều chỉnh pháp luật cho phép chung một cách hài hòa nhằm dành cho các chủ thể pháp luật việc lựa chọn phương án hành vi trong các phạm vi do luật định, dựa trên

nguyên tắc tích cực hoạt động, độc lập, tự nguyện của các chủ thể được pháp luật quy định.

#### IV. CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT BẢO VỆ VÀ CHÍNH SÁCH BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI

Chính sách pháp luật bảo vệ được hiểu là hoạt động có cơ sở khoa học, nhất quán và tổng hợp của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để nâng cao hiệu quả thực hiện chức năng bảo vệ của pháp luật, hoàn thiện việc bảo vệ pháp luật, xây dựng hệ thống bảo vệ pháp luật có đầy đủ giá trị.

Trong điều kiện phát triển hiện nay ở nước ta có nhiều vấn đề được đặt ra đối với hoạt động bảo vệ pháp luật. Hoạt động đó, phần lớn là chưa cân đối, chưa bảo đảm được sự phối hợp hài hòa giữa các cơ quan, tổ chức khác nhau, chưa hỗ trợ tích cực lẫn nhau vì mục tiêu chung... Trên thực tế, hệ thống bảo vệ pháp luật ở nước ta hiện nay chưa có đầy đủ giá trị, chưa thật sự hiệu quả. Hệ thống bảo vệ pháp luật có đầy đủ giá trị được hiểu là tổng thể các chế định, thiết chế và các biện pháp đã được điều chỉnh để bảo đảm thực hiện được các mục tiêu của pháp luật, cung cố trật tự pháp luật và chế độ pháp chế trong xã hội, phòng ngừa và đấu tranh chống tình hình tội phạm và tình hình vi phạm pháp luật khác có hiệu quả. Hoạt động bảo vệ pháp luật chưa có hiệu quả thể hiện ở chỗ: *thứ nhất*, tình hình tội phạm ở nước ta tiếp tục gia tăng; *thứ hai*, tội phạm ngày càng có tổ chức hơn, “thông minh hơn”; *thứ ba*, một số cán bộ của các cơ quan bảo vệ pháp luật đã thực hiện tội phạm, làm ảnh hưởng đến sự tin tưởng của Nhân dân đối với các cơ quan bảo vệ pháp luật nói chung.

Mặc dù Nhà nước và xã hội đã đưa ra các giải pháp tích cực để khắc phục những biểu hiện nói trên, nhưng các giải pháp đó vẫn chưa đáp ứng được các đòi hỏi của thực tiễn, chưa tương thích với các biến đổi xã hội liên quan đến bảo vệ pháp luật. Chúng tôi cho rằng, cần phải có cách tiếp cận khác - cách tiếp cận cho phép đưa hoạt động bảo vệ pháp luật lên một trình độ phát triển mới và chất lượng mới. Cần phải có hoạt động mang tính tổng hợp, nhất quán và có cơ sở khoa học của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ pháp luật, tức là cần đến chính sách bảo vệ pháp luật chuyên ngành.

Ngoài ra, chính sách pháp luật bảo vệ gắn chức năng bảo vệ pháp luật của Nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước với chức năng bảo vệ của chính pháp luật. Chính sách pháp luật bảo vệ gắn kết các cơ quan bảo vệ pháp luật hiện hành thành một hệ thống bảo vệ pháp luật thống nhất.

Chức năng bảo vệ đòi hỏi phải có sự quan tâm thường xuyên từ phía các cơ quan bảo vệ pháp luật của Nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước. Để thực hiện có hiệu quả chức năng bảo vệ, các cơ quan và các thiết chế đó cần phải tham gia vào việc xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật bảo vệ tương ứng. Nếu như chức năng này không được thực hiện một cách đồng bộ, hệ thống, thì như thực tiễn cho thấy, hệ thống pháp luật nói chung sẽ không tác động nhịp nhàng, hài hòa đến sự phát triển các quan hệ xã hội. Vai trò của chính sách pháp luật bảo vệ thể hiện ở chỗ, để khôi phục một cách đầy đủ nhất chức năng bảo vệ của pháp luật, làm cho pháp luật được bảo vệ khỏi các thách thức và mối đe dọa của thời đại hiện nay.

Mục tiêu của chính sách pháp luật bảo vệ là nâng cao “tính bất khả xâm phạm” pháp luật từ các vi phạm pháp luật có thể xảy ra, thực hiện có hiệu quả chức năng bảo vệ của pháp luật, bảo đảm hệ thống bảo vệ pháp luật hoạt động có kết quả.

Trước tiên, cần phải hiện đại hóa chính sách pháp luật bảo vệ, làm cho chính sách đó trở nên hoàn thiện hơn, hiện đại hơn để phúc đáp các yêu cầu phát triển hiện nay của đất nước. Do vậy, cần phải tăng cường tính khoa học, tính nhất quán và tính hệ thống trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan bảo vệ pháp luật. Điều có ý nghĩa quan trọng mang tính nguyên tắc là phải tiến hành đổi mới chính sách pháp luật bảo vệ để chính sách đó hỗ trợ nhiều hơn nữa cho việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật có chất lượng và áp dụng pháp luật hiệu quả hơn, phục hồi được các quyền đã bị vi phạm, bảo đảm cho việc áp dụng các biện pháp trách nhiệm pháp lý đối với những người vi phạm pháp luật. Xã hội đang đòi hỏi và mong đợi các cơ quan bảo vệ pháp luật và các tổ chức phi nhà nước tham gia hoạt động bảo vệ pháp luật phải phối hợp với nhau chặt chẽ, nhịp nhàng, hài hòa hơn nữa để đạt được các mục tiêu đã được đặt ra đối với các cơ quan và tổ chức đó.

Tiếp theo, cần phải đẩy mạnh hơn nữa quá trình cải cách các cơ quan bảo vệ pháp luật, hoạt động bảo vệ pháp luật ở nước ta để đáp ứng yêu cầu phát triển hiện nay của đất nước. Cụ thể là cần tăng cường cải cách hệ thống Tòa án, hệ thống Viện kiểm sát, hệ thống các cơ quan điều tra, hệ thống các cơ quan thi hành án, xây dựng hệ thống phòng ngừa các loại vi phạm pháp luật khác nhau, xác lập tính minh bạch, công khai trong thống kê tình hình tội phạm và các loại vi phạm pháp luật

khác, tăng cường giám sát xã hội, giám sát của công dân đối với các cơ quan bảo vệ pháp luật...

Như vậy, nhiệm vụ cơ bản của chính sách pháp luật bảo vệ của Nhà nước ta thể hiện ở việc bảo đảm sự phát triển vượt trội của hệ thống bảo vệ pháp luật, xây dựng hệ thống phòng ngừa mới các loại vi phạm pháp luật khác nhau, xây dựng các cơ cấu bảo vệ pháp luật để bảo vệ hiệu quả các quyền, lợi ích của cá nhân, của xã hội và của Nhà nước. Cần phải đề cao một cách đáng kể vai trò của chính sách pháp luật bảo vệ trong đời sống của đất nước mới có thể bảo đảm cho các cơ quan bảo vệ pháp luật hoạt động hiệu quả.

Cùng với chính sách pháp luật bảo vệ cần phải nghiên cứu để xây dựng *chính sách bảo vệ quyền con người* với tư cách là một loại của chính sách pháp luật bảo vệ. Chính sách bảo vệ quyền con người có thể được hiểu là hoạt động có cơ sở khoa học, nhất quán và tổng thể của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước để tối ưu hóa việc bảo vệ các quyền con người, hoàn thiện các phương thức và các phương tiện bảo vệ quyền con người, xây dựng hệ thống bảo vệ quyền con người có đầy đủ giá trị.

Chính sách bảo vệ quyền con người là một lĩnh vực, một loại chính sách đặc biệt của chính sách pháp luật. Chính sách bảo vệ quyền con người, ở một nghĩa nhất định, là hệ thống tổng thể thống nhất các biện pháp để bảo vệ các quyền con người. Đòi hỏi cơ bản của hệ thống bảo vệ quyền con người và của chính sách bảo vệ quyền con người là hiệu quả của chúng, tức là năng lực các hệ thống đó thực hiện các nhiệm vụ xã hội của mình, được thể hiện trực tiếp ở trình độ đạt được trên thực tế tính được bảo vệ các quyền con người.

Chính sách bảo vệ pháp luật và chính sách bảo vệ quyền con người là những loại chính sách pháp luật của chính sách pháp luật nói chung, thể hiện với tư cách là những thể chế có mối liên hệ lẫn nhau và thâm nhập lẫn nhau của đời sống pháp luật hiện nay để đáp ứng các nhu cầu, đòi hỏi xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta. Các loại chính sách pháp luật này tác động thường xuyên lẫn nhau để bảo vệ một trật tự xã hội đã được quy định, để tuyên bố rằng, lĩnh vực quan hệ xã hội đã được xác định đang được bảo vệ.

Tuy vậy, cho dù có mối liên hệ chặt chẽ và sự thâm nhập sâu sắc lẫn nhau, các loại chính sách pháp luật đó vẫn có những sự khác biệt và những sự khác biệt đó được thể hiện thông qua các khái niệm khác nhau là: “bảo vệ pháp luật” và “bảo vệ quyền con người” hay “bảo vệ nhân quyền”.

Khái niệm “bảo vệ pháp luật” là khái niệm rộng, bao quát cả khái niệm “bảo vệ quyền con người”. Bảo vệ quyền con người là một yếu tố của bảo vệ pháp luật, là một hình thức của bảo vệ pháp luật. Bảo vệ quyền con người là một hình thức cụ thể của bảo vệ pháp luật, là trung tâm điểm của chế độ pháp luật bảo vệ trong những trường hợp có những vi phạm hoặc xâm hại cụ thể các khách thể là đối tượng của việc bảo đảm pháp lý. Nhu cầu bảo vệ quyền chỉ nảy sinh sau khi có sự vi phạm trực tiếp quyền hoặc khi có sự đe dọa vi phạm như vậy. Việc bảo vệ các quyền được bắt đầu từ việc quy định chế độ pháp luật chung, từ việc quy định các bảo đảm và hoạt động khác đã được thực hiện trước khi có sự vi phạm các quyền và tự do.

Từ đây có thể khẳng định rằng, đối tượng của hoạt động bảo vệ pháp luật rộng lớn hơn đối tượng của hoạt động bảo vệ quyền con người.

Tuy vậy, không nên nhận thức rất hẹp về hoạt động bảo vệ quyền con người (hoạt động bảo vệ nhân quyền), tức là hoạt động chỉ của những người đấu tranh bảo vệ quyền con người và của các tổ chức bảo vệ nhân quyền phi chính phủ. Hoạt động này còn bao gồm cả các biện pháp cho phép ngăn cản sự vi phạm các quyền chủ thể và (hoặc) phục hồi các quyền chủ thể đã bị vi phạm. Nói cách khác, hoạt động bảo vệ quyền con người có thể do các chủ thể khác nhau thực hiện - từ các cơ quan nhà nước (Tòa án, Viện kiểm sát, công an, các tổ chức bảo vệ quyền con người...) đến các cơ cấu phi chính phủ (các tổ chức phi chính phủ, các công dân...).

Cũng cần phải hiểu rằng, nội dung của chính sách bảo vệ quyền con người không chỉ bao hàm những vấn đề bảo vệ các quyền và tự do của cá nhân. Chính sách bảo vệ quyền con người có nhiệm vụ tạo ra các điều kiện và tiên đề để bảo vệ chế độ hiến pháp, đạo đức, các giá trị và lợi ích quan trọng có ý nghĩa sống còn khác của xã hội hiện nay.

Ngoài ra, nếu chính sách pháp luật bảo vệ được chuyên môn hóa trong việc xây dựng hệ thống bảo vệ pháp luật, thì chính sách bảo vệ quyền con người được chuyên môn hóa trong việc xây dựng hệ thống bảo vệ quyền con người. Chính sách bảo vệ quyền con người, lại một lần nữa, là một bộ phận cấu thành của chính sách pháp luật bảo vệ (chính sách bảo vệ pháp luật). Do đó, chính sách bảo vệ quyền con người, suy cho cùng, “được vận hành” dựa vào chính sách pháp luật bảo vệ, tạo điều kiện để nâng cao hiệu quả thực hiện chức năng bảo vệ của Nhà nước và xã hội nói chung.

Do đó, mọi chính sách bảo vệ quyền con người đều là một loại của chính sách pháp luật bảo vệ, nhưng không phải mọi

chính sách pháp luật bảo vệ đều là chính sách bảo vệ quyền con người.

Tính tất yếu, tính cần thiết của việc xây dựng chính sách bảo vệ quyền con người thể hiện ở chỗ, trong hoạt động bảo vệ quyền con người lúc nào cũng có không ít vấn đề cần được giải quyết. Đó là:

- Chính sách bảo vệ quyền con người chưa nhất quán, chưa có tính hệ thống, chưa được lập luận khoa học;
- Cơ sở pháp luật của hoạt động bảo vệ quyền con người chưa được hoàn thiện, điều chỉnh pháp luật lĩnh vực nói trên chưa được đầy đủ, trong đó có mức độ luật hiến pháp...;
- Các chủ thể của bảo vệ quyền con người thường hoạt động một cách tách biệt, không có sự nhịp nhàng, thiếu sự phối hợp đầy đủ với nhau, hoặc phối hợp với nhau rất yếu, mang tính hình thức (chẳng hạn, các cơ cấu nhà nước và các cơ cấu phi nhà nước, các cơ cấu quốc gia và các cơ cấu quốc tế, khu vực...).

Nhiệm vụ quan trọng nhất của chính sách bảo vệ quyền con người là xây dựng hệ thống bảo vệ quyền con người có đầy đủ giá trị nhất. Hệ thống đó có thể được hiểu là tổng thể các hiện tượng pháp luật có cơ cấu chặt chẽ, có thứ bậc, thể hiện các định hướng, các phương tiện, các phương thức và hiệu quả của việc bảo vệ quyền con người trong xã hội<sup>1</sup>; là tổng thể thống nhất các cơ quan nhà nước và các tổ chức phi nhà nước và của những người cụ thể (những người bảo vệ nhân quyền) và các

---

1. Xem: V.M. Baranov: *Lời nói đầu//Hệ thống bảo vệ quyền con người của Nga và châu Âu: Mối tương quan và những vấn đề của sự hòa hợp*, Nobgorod, 2003, tr.78 (bản tiếng Nga).

hiện tượng pháp lý (các quyền, ý thức pháp luật, văn hóa pháp luật, các loại pháp lý khác nhau...) mà với sự trợ giúp của chúng việc bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mọi người và của các liên minh của họ được thực hiện có hiệu quả và chất lượng<sup>1</sup>.

Bản chất của chính sách bảo vệ quyền con người thể hiện ở việc soạn thảo và thực hiện các quan điểm và các mục tiêu bảo vệ quyền con người mang tính chiến lược. Ở phương diện thực tiễn, chính sách bảo vệ quyền con người là hoạt động phong phú, đa dạng của nhiều chủ thể để giải quyết các nhiệm vụ sau đây:

- Tối ưu hóa việc điều chỉnh pháp luật lĩnh vực quyền con người;
- Nâng cao tính được bảo đảm của các cơ chế bảo vệ quyền con người;
- Hoàn thiện việc phối hợp của các cơ quan nhà nước và của các tổ chức phi nhà nước về bảo vệ quyền con người;
- Tăng cường sự phối hợp lẫn nhau của các thiết chế quốc gia, khu vực và quốc tế về bảo vệ quyền con người;
- Xây dựng văn hóa nhân quyền cho cán bộ, công chức, viên chức, công dân;
- Xây dựng cơ quan nhân quyền quốc gia chuyên trách;
- Và các nhiệm vụ khác.

Trong điều kiện hiện nay cá nhân đóng vai trò rất quan trọng trong bảo vệ quyền con người. Điều đó thể hiện ở chỗ, cá nhân sử dụng các công cụ và các phương thức khác nhau để bảo vệ quyền con người (bao gồm cả việc tự bảo vệ), bảo vệ

---

1. V.N. Kartashov: *Hệ thống bảo vệ quyền con người: Khái niệm, các loại và nguyên tắc cơ bản*, Mátxcova, 1989, tr.12 (bản tiếng Nga).

một cách tích cực các lợi ích của mình. Do vậy, cá nhân được coi là chủ thể quan trọng của hoạt động bảo vệ quyền con người. Cá nhân trong mối quan hệ với Nhà nước không phải là khách thể của hoạt động nhà nước, mà là chủ thể bình đẳng với Nhà nước, có thể bảo vệ các quyền của mình bằng tất cả các phương thức mà pháp luật không cấm và tranh luận với Nhà nước thông qua các cơ quan nhà nước.

Trước hết, cần nghiên cứu một cách đầy đủ, có sơ sở khoa học chính sách bảo vệ quyền con người ở trình độ lý luận chung. Hơn nữa, cần xây dựng *quan niệm chung về chính sách bảo vệ quyền con người*. Quan niệm chung về chính sách bảo vệ quyền con người, theo phạm vi và quy mô của mình, bằng cách này hay cách khác, phải mang tính liên ngành, bao trùm nhiều định hướng hoạt động bảo vệ quyền con người. Quan niệm chung về chính sách bảo vệ quyền con người có thể được hiểu là hệ thống các luận điểm lý luận về các mục tiêu, các nhiệm vụ, các phương tiện (công cụ), các nguyên tắc, các nhiệm vụ ưu tiên, các hình thức và các giải pháp thực hiện chính sách bảo vệ quyền con người. Chính trong phạm vi của quan niệm đó, điều có ý nghĩa quan trọng là cần phải xây dựng các mô hình tương tác lẫn nhau một cách có kết quả và hiệu quả hơn của các chủ thể tiến hành hoạt động bảo vệ quyền con người. Chỉ khi các chủ thể đó hoạt động trong sự bảo đảm nhịp nhàng, hài hòa, chặt chẽ với nhau thì mới có thể có sự đột phá trong việc nâng cao chất lượng bảo vệ quyền con người.

Thực tiễn hiện nay cho thấy, nhu cầu bảo vệ quyền con người đang ngày càng đòi hỏi phải có các cơ sở quy phạm vững chắc, bởi vì, các cơ sở quy phạm đó tạo ra các điều kiện thuận

lợi cho việc bảo vệ quyền con người, nâng cao tính tin cậy và tính được bảo đảm của việc bảo vệ quyền con người. Ví dụ, việc thành lập Tòa hành chính, Tòa gia đình và người chưa thành niên ở nước ta là một loại hoạt động bảo vệ quyền con người bằng Tòa án và điều đó làm cho việc bảo vệ quyền con người có hiệu quả hơn.

Như vậy, cần phải nâng hoạt động bảo vệ quyền con người lên trình độ mới, cao hơn - nghiên cứu một cách có hệ thống hơn các nguồn lực của nó - lên trình độ của chính sách bảo vệ quyền con người, và điều đó sẽ nâng cao chất lượng và hiệu quả bảo vệ các quyền của cá nhân ở Việt Nam hiện nay, của bảo vệ quyền con người nói chung, và tương ứng điều đó cũng có nghĩa là nâng cao chất lượng và hiệu quả của toàn bộ hoạt động bảo vệ pháp luật.

Chính sách phòng, chống tham nhũng và chính sách phòng, chống ma tuý có mối liên hệ chặt chẽ với chính sách pháp luật bảo vệ.

*Chính sách phòng, chống tham nhũng* là hoạt động có cơ sở khoa học, nhất quán và có hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước về phòng, chống tham nhũng. Chính sách phòng, chống tham nhũng soạn thảo và thực hiện thường xuyên các biện pháp khác nhau và nhất quán mang tính chất phòng ngừa, hạn chế và khắc phục với mục đích giảm thiểu và loại trừ các biểu hiện, các nguyên nhân và điều kiện làm phát sinh tham nhũng. Chính sách phòng, chống tham nhũng có nền tảng của mình, trước hết là chính sách pháp luật bảo vệ - chính sách xây dựng và thực hiện các quy phạm pháp luật về phòng, chống tham nhũng, thực thi nhiệm vụ tác động một cách có hệ thống đến tham nhũng.

Mục tiêu của chính sách phòng, chống tham nhũng thể hiện ở việc tác động phòng, chống một cách tích cực và thường xuyên đến tham nhũng, ở cuộc đấu tranh vì nhà nước, vì các thiết chế có nhiệm vụ phục vụ xã hội - các thiết chế mà ở một chừng mực nào đó đã bị các tổ chức tội phạm có tổ chức và các tổ chức ngầm bất hợp pháp lợi dụng vì các lợi ích của mình. Suy cho cùng, mục tiêu đó gắn liền với việc bảo đảm đầy đủ nhất các quyền và tự do của con người và của công dân, với việc củng cố kỷ cương, pháp chế và trật tự pháp luật, với việc xây dựng nhà nước pháp quyền và nâng cao trình độ văn hóa pháp luật của cá nhân và xã hội. Tất cả những điều nói trên ảnh hưởng một cách đáng kể đến chất lượng của đời sống pháp luật trong xã hội chúng ta nói chung.

*Chính sách phòng, chống ma túy* là hoạt động có cơ sở khoa học, nhất quán và có hệ thống của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước về phòng, chống ma túy. Chính sách phòng, chống ma túy nhằm phòng ngừa, làm sáng tỏ và ngăn chặn việc lưu thông ma túy bất hợp pháp, phòng ngừa việc sử dụng ma túy không mang tính y học, chữa trị và phục hồi chức năng của những người nghiện ma túy. Chính sách phòng, chống ma túy được thể hiện trong chiến lược, chương trình phòng, chống ma túy.

Về mặt hiện thực, một trong các thách thức và các nguy cơ của thế kỷ XXI là ma túy hóa xã hội với tư cách là xu hướng chung mang tính toàn cầu.

Trong điều kiện hiện nay cần phải nhận thức một cách sâu sắc rằng, phòng, chống ma túy không chỉ được thể hiện một cách đơn giản trong chính sách phòng, chống ma túy mà còn là một trong những nhiệm vụ độc lập của Nhà nước ta.

Đó không chỉ là nhiệm vụ nhất thời thường xuyên, cơ bản không chỉ của Nhà nước mà còn của toàn xã hội. Cần phải chú trọng xây dựng chính sách phòng, chống ma túy để thu hút tất cả các lực lượng trong xã hội và các nguồn lực hiện có đối phó với tệ nạn ma túy: từ các cơ quan nhà nước tương ứng (trước hết, các cơ quan bảo vệ pháp luật) đến các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội và từng con người cụ thể.

Nhiệm vụ phòng, chống ma túy của Nhà nước ta và của tất cả các thiết chế phi nhà nước, bao gồm, ngoài chính sách phòng, chống ma túy, còn cả pháp luật về phòng, chống ma túy, thực tiễn phòng, chống ma túy... Các hình thức thực hiện nhiệm vụ này có thể là các hình thức pháp luật (hình thức xây dựng pháp luật, hình thức áp dụng pháp luật, hình thức bảo vệ pháp luật) và các hình thức tổ chức (hình thức thể chế hóa, hình thức kinh tế, hình thức tư tưởng). Các phương pháp thực hiện nhiệm vụ phòng, chống ma túy có thể là thuyết phục và cưỡng chế, kích thích và hạn chế.

Ví dụ, trong phạm vi của hình thức xây dựng pháp luật để thực hiện nhiệm vụ phòng, chống ma túy, có thể quy định trong pháp luật các biện pháp trách nhiệm hành chính đối với việc sử dụng bất hợp pháp các chất ma túy, tăng nặng trách nhiệm hình sự đối với các tội phạm ma túy, trong đó có việc tiêu thụ ma túy trong các trại giam, trường học, cơ sở thể dục, thể thao hoặc ở những nơi công cộng khác, cũng như xây dựng hệ thống chế tài mềm dẻo hơn, cân nhắc được các điều kiện khác nhau trong việc thực hiện các tội phạm ma túy.

Đồng thời, cùng với việc quy định về trùng trị tăng nặng (biện pháp rất cần thiết trong điều kiện hiện nay) về mặt pháp luật,

cần phải có cả các biện pháp phòng ngừa với tư cách là các biện pháp cơ bản, lâu dài.

Trong phạm vi của hình thức áp dụng pháp luật và hình thức bảo vệ pháp luật để thực hiện nhiệm vụ phòng, chống ma túy, điều có ý nghĩa quan trọng là phải điều chỉnh rõ ràng, cụ thể các hoạt động để thực hiện có hiệu quả Luật phòng, chống ma túy, xây dựng hệ thống giám sát nhà nước đối với tệ nạn ma túy ở nước ta, thiết lập sự phối hợp hoạt động của các cơ quan bảo vệ pháp luật, thiết lập sự tương tác có hiệu quả của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế phi nhà nước trong lĩnh vực phòng, chống tệ nạn ma túy.

Cũng cần phải lưu ý rằng, không nên và không chỉ quan tâm đến các công cụ hạn chế, các công cụ trùng trị (ví dụ, tăng nặng trách nhiệm pháp lý) mà còn phải quan tâm đến các biện pháp kích thích, khuyến khích để thực hiện nhiệm vụ phòng, chống tệ nạn ma túy.

Địa vị pháp lý - xã hội của cá nhân, việc tạo ra các điều kiện bảo đảm an ninh cho cuộc sống của người dân, việc bảo đảm sự phồn vinh xã hội, việc củng cố trật tự pháp luật ở bên trong từng quốc gia và trật tự pháp luật quốc tế thuộc vào việc nhà nước thực hiện như thế nào nhiệm vụ phòng, chống tệ nạn ma túy trong sự tương tác, hỗ trợ lẫn nhau với các thiết chế phi nhà nước.

Do vậy, trong bối cảnh hiện nay, hoạt động phòng, chống tệ nạn ma túy cần có tính hệ thống và tính nhất quán, có các bảo đảm khoa học vững chắc mang tính quốc gia. Điều đó đòi hỏi phải đưa hoạt động phòng, chống tệ nạn ma túy với tư cách là nhiệm vụ lên mức là chức năng của Nhà nước ta hiện nay và của toàn xã hội.

Như vậy, chính sách pháp luật là một hiện tượng đa phương diện, đa chiều cạnh, có thể được phân loại theo cơ sở khác nhau. Một số loại chính sách pháp luật đã được nghiên cứu tương đối đầy đủ, còn một số loại chính sách pháp luật khác đòi hỏi phải được nghiên cứu. Sự quan tâm thường xuyên đến việc phân tích chính sách pháp luật cho thấy rằng, hiện tượng này rất cần đẩy mạnh nghiên cứu cả trên phương diện lý luận lẫn trên phương diện thực tiễn pháp lý và chính trị.

## **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

### **TÀI LIỆU TIẾNG VIỆT**

1. V.I. Lênin: *Toàn tập*, t.30, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011.
3. Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, t.1, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2011.
4. *Từ điển bách khoa Việt Nam*, Nxb. Từ điển Bách khoa, Hà Nội, 2005, t.4.
5. Viện Ngôn ngữ học, Hoàng Phê (Chủ biên): *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2018.
6. Viện Nhà nước và Pháp luật: *Cơ sở khoa học của việc xây dựng ý thức và lối sống theo pháp luật*, Đề tài khoa học cấp Nhà nước, mã số KX-07-17, 1995.
7. Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp: *Giáo dục pháp luật trong các trường không chuyên luật*, Đề tài khoa học cấp Bộ, 2008.
8. Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp: *Thực trạng hoạt động phân tích chính sách trong quá trình xây dựng luật ở Việt Nam hiện nay*, Dự án phát triển lập pháp quốc gia (NLD), tháng 4/2014.

9. Viện Khoa học giáo dục Việt Nam: *Giải pháp nâng cao chất lượng công tác phổ biến, giáo dục pháp luật trong ngành giáo dục*, Đề tài khoa học cấp Bộ, 2011.
10. Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về giáo dục pháp luật trong công cuộc đổi mới, Đề tài khoa học cấp Bộ, mã số 92-98-223, 1994.
11. Học viện Khoa học xã hội: Tập bài giảng *Những vấn đề cơ bản về chính sách công*, Hà Nội, 2012.
12. Học viện Khoa học xã hội: *Một số vấn đề lý luận cơ bản và thực tiễn cấp bách về chính sách pháp luật*, Tài liệu hội thảo khoa học, Hà Nội, tháng 12/2013.
13. Lê Cảm (Sách chuyên khảo sau đại học): *Những vấn đề cơ bản trong khoa học luật hình sự (Phần chung)*, Nxb. Đại học Quốc gia, Hà Nội, 2005.
14. Phan Hồng Dương: *Giáo dục pháp luật cho sinh viên các trường đại học không chuyên luật ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ Luật học, Hà Nội, 2014.
15. Vũ Cao Đàm (Chủ biên): *Kỹ năng phân tích và hoạch định chính sách*, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2011.
16. Nguyễn Minh Đoan: *Thực hiện pháp luật và áp dụng pháp luật*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2009.
17. Trần Ngọc Đường và Dương Thị Thanh Mai: *Bàn về giáo dục pháp luật*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995.
18. Tô Văn Hòa: *Giải thích pháp luật: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2009.
19. Hoàng Thế Liên (Chủ biên): *Sổ tay kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2011.

20. Phạm Văn Lợi (Chủ biên): *Chính sách hình sự trong thời kỳ đổi mới ở Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2007.
21. Nguyễn Đình Đặng Lực: *Giáo dục pháp luật trong nhà trường*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 1999.
22. Võ Khánh Minh: *Giáo dục quyền con người ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2016.
23. Hoàng Thị Kim Quế: *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2015.
24. Lê Minh Tâm, Nguyễn Minh Đoan (Chủ biên): *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2014.
25. Hồ Sỹ Sơn: *Luật hình sự so sánh*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2018.
26. Nguyễn Quốc Sứ: *Giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức hành chính trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011.
27. Phạm Thị Duyên Thảo: *Một số vấn đề về giải thích pháp luật chính thức ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2014.
28. Nguyễn Văn Thuận: *Cơ sở lý luận và thực tiễn của thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội*, Mã số 94-98-106/ĐT, Hà Nội.
29. Đào Trí Úc: *Luật Hình sự Việt Nam, Quyển I: Những vấn đề chung*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2000.
30. Đào Trí Úc, Nguyễn Thị Mơ, Nguyễn Văn Thuận, Vũ Công Giao (Đồng chủ biên): *Sự tham gia của nhân dân vào quy trình lập hiến*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2013.

31. Võ Khánh Vinh: *Giáo trình xây dựng pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2004.
32. Võ Khánh Vinh: *Giáo trình Xã hội học pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2011.
33. Võ Khánh Vinh (Chủ biên): *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2016.
34. Võ Khánh Vinh (Chủ biên): *Giáo dục quyền con người: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2010.
35. Võ Khánh Vinh: *Luật học so sánh*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2013.
36. Võ Khánh Vinh: *Xã hội học pháp luật: Những vấn đề cơ bản*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2015.
37. Võ Khánh Vinh: *Xã hội học pháp luật*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2020.
38. Nguyễn Ngọc Minh: *Giáo dục pháp luật cho nhân dân*, Tạp chí *Công sản*, số 10/1983.
39. Trần Thái Dương: *Hoàn thiện chính sách pháp luật về văn hóa đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững, hội nhập quốc tế*, Tạp chí *Công sản*, số chuyên đề 11/2015.
40. Nguyễn Trọng Bích: *Giáo dục ý thức pháp luật*, Tạp chí *Xây dựng Đảng*, số 4/1989.
41. Lưu Tiến Dũng: *Giải thích pháp luật trong hoạt động xét xử của tòa án*, Tạp chí *Tòa án nhân dân*, số 17/2008.
42. Lê Viết Phan Anh, Trần Thị Kiều Oanh: *Một số vấn đề về chính sách pháp luật hình sự và Phần chung pháp luật hình sự Việt Nam*, Tạp chí *Tòa án nhân dân*, số 10/2017.
43. Nguyễn Huy Phượng: *Hoàn thiện chính sách pháp luật hình sự đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp*, Tạp chí *Kiểm sát*, số 23/2015.

44. Nguyễn Thị Thu Nga: *Xây dựng báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong quá trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật của Thanh tra Chính phủ*, Tạp chí *Thanh tra*, số 4/2017.
45. Võ Trí Hảo: *Vai trò giải thích pháp luật của tòa án*, Tạp chí *Khoa học pháp lý*, số 3/2003.
46. Tống Đức Thảo: *Giáo dục pháp luật góp phần nâng cao ý thức và nghĩa vụ tuân thủ pháp luật*, Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 10/2006.
47. Đỗ Lan Hiền: *Dân chủ, đồng thuận trong hoạch định và thực thi chính sách, luật pháp về tôn giáo ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 6/2016.
48. Nguyễn Thị Hồng Duyên: *Hiệu quả thực thi chính sách pháp luật về bảo trợ xã hội cho nhóm yếu thế tại Việt Nam*, Tạp chí *Quản lý nhà nước*, số 7/2016.
49. Nguyễn Minh Đoan: *Về cách thức giải thích pháp luật ở nước ta hiện nay*, Tạp chí *Dân chủ và Pháp luật*, số 4/2003.
50. Cấn Văn Minh: *Hoàn thiện chính sách pháp luật về khu công nghiệp, khu chế xuất trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế*, Tạp chí *Dân chủ và Pháp luật*, số 4/2009.
51. Nguyễn Huy Hoàn: *Mối liên hệ giữa chính sách pháp luật và ý thức chấp hành pháp luật*, Tạp chí *Dân chủ và Pháp luật*, số 6/2012.
52. Vũ Hoài Nam: *Bàn về chủ thể giải thích pháp luật hình sự ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí *Dân chủ và Pháp luật*, số 3/2014.
53. Nguyễn Quang Tuyến, Nguyễn Vĩnh Điện: *Chính sách pháp luật về đất đai, bất động sản của Singapore và một số gợi mở cho Việt Nam*, Tạp chí *Dân chủ và Pháp luật*, số 11/2015.

54. Nguyễn Bá Diển: *Tổng quan về chính sách, pháp luật biển Việt Nam*, Tạp chí *Luật học*, số đặc san Luật Biển, 8/2012.
55. Nguyễn Văn Động: *Chính sách pháp luật bảo đảm phát triển bền vững ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí *Luật học*, số 3/2013.
56. Bùi Đức Hiển: *Chính sách pháp luật môi trường bảo đảm phát triển bền vững ở Việt Nam trong văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng Cộng sản Việt Nam*, Tạp chí *Luật học*, số 8/2013.
57. Nguyễn Văn Phương: *Chính sách pháp luật về quản lý chất thải nhằm bảo đảm phát triển bền vững ở Việt Nam*, Tạp chí *Luật học*, số 12/2013.
58. Nguyễn Hữu Chí, Đoàn Xuân Trường: *Chính sách pháp luật về lao động, việc làm và thu nhập bảo đảm phát triển bền vững ở Việt Nam*, Tạp chí *Luật học*, số 2/2015.
59. Nguyễn Thanh Tùng: *Chính sách pháp luật về quản lý lao động người nước ngoài ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí *Luật học*, số 4/2017.
60. Bùi Nguyên Khánh: *Hài hòa chính sách và pháp luật cạnh tranh của các nước ASEAN từ khía cạnh hội nhập kinh tế*, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 12/2008.
61. Trần Thái Dương: *Xây dựng chính sách pháp luật theo quan điểm phát triển bền vững*, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 2/2009.
62. Đỗ Đức Minh: *Trọng nông - chính sách pháp luật tiêu biểu của chế độ phong kiến Việt Nam*, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 2/2013.
63. Đào Trí Úc: *Thực hiện pháp luật và cơ chế thực hiện pháp luật ở Việt Nam*, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 3/2012.

64. Trần Văn Duy, Nguyễn Văn Chiển: *Quan hệ giữa năng lực hoạch định, ban hành chính sách công, pháp luật và vấn đề phát triển kinh tế ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 12/2013.
65. Trương Hồng Quang: *Bảo vệ di sản văn hóa phi vật thể: quan niệm quốc tế và chính sách pháp luật của một số quốc gia*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 1/2014.
66. Bùi Đức Hiển: *Chính sách pháp luật ứng phó với biến đổi khí hậu của Việt Nam - yêu cầu và giải pháp*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 7/2017.
67. Võ Khánh Vinh: *Hoạt động xây dựng pháp luật: bản chất và nội dung*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 3/1994.
68. Võ Khánh Vinh: *Về kế hoạch hóa hoạt động xây dựng pháp luật*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 1/1995.
69. Võ Khánh Vinh: *Một số vấn đề về dự báo hoạt động xây dựng pháp luật*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 2/1995.
70. Võ Khánh Vinh: *Một số vấn đề về xã hội học xây dựng pháp luật*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 8/1997.
71. Võ Khánh Vinh: *Lợi ích xã hội và hoạt động xây dựng pháp luật*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 5/2000.
72. Võ Khánh Vinh: *Về tiếp cận đa ngành, liên ngành, xuyên ngành trong nghiên cứu và đào tạo luật học ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 5/2018.
73. Võ Khánh Vinh: *Cơ chế và phương thức làm sáng tỏ các lợi ích xã hội trong quá trình xây dựng pháp luật*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 14/2002.
74. Võ Khánh Vinh: *Vai trò của khoa học pháp lý đối với xây dựng pháp luật*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 1/2003.

75. Phạm Duy Nghĩa: *Luật Đất đai năm 2003 dưới khía cạnh chính sách pháp luật*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 6/2004.
76. Nguyễn Thúy Hà: *Giải thích pháp luật ở các nước theo hệ thống thông luật*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 5/2006.
77. Trần Ngọc Đường: *Đổi mới căn bản về nhận thức cũng như tổ chức thực hiện việc giải thích chính thức hiến pháp, luật và pháp luật ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 3/2008.
78. Phạm Tuấn Khải: *Giải thích pháp luật - cách nhìn của hành pháp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 4/2008.
79. Nguyễn Ngọc Điện: *Các vấn đề lý luận và thực tiễn xung quanh ý nghĩa giải thích luật của thông tư*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 4/2008.
80. Lê Hồng Hạnh: *Khả năng thực hiện việc trao thẩm quyền giải thích Hiến pháp cho Tòa án ở Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 7/2006.
81. Lê Hồng Hạnh: *Giải thích Hiến pháp, luật và pháp luật: Tìm mục đích đích thực của văn bản quy phạm pháp luật và ý chí của các nhà lập pháp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 9/2008.
82. Hoàng Văn Tú: *Giải thích pháp luật - một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 10/2008.
83. Đinh Dũng Sỹ: *Chính sách và mối quan hệ giữa chính sách với pháp luật trong hoạt động lập pháp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 11/2008.
84. Phạm Thị Duyên Thảo: *Một số phương pháp giải thích pháp luật ở Pháp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 8/2010.
85. Nguyễn Quang Tuyến, Đoàn Thanh Mỹ: *Chính sách, pháp luật về quản lý biển của Canada, Trung Quốc, Nhật Bản và*

*kinh nghiệm cho Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 11/2011.*

86. Bùi Kim Hiếu: *Thực trạng thi hành chính sách pháp luật về bồi thường thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 23/2014.*
87. Trần Thái Dương: *Hoàn thiện chính sách pháp luật văn hóa đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững trong bối cảnh hội nhập quốc tế, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 23/2015.*
88. Hồ Việt Hạnh: *Bàn về khái niệm chính sách công, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, số 12/2017.*
89. Võ Khánh Vinh: *Chính sách pháp luật: Khái niệm và các dấu hiệu, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, số 2/2015.*
90. Võ Khánh Vinh: *Về môn học: Chính sách pháp luật, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, số 9/2015.*
91. Võ Khánh Vinh: *Đời sống pháp luật - khách thể của chính sách pháp luật, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, số 10/2015.*
92. Võ Khánh Vinh: *Các mục tiêu, các ưu tiên và các nguyên tắc của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, số 12/2015.*
93. Võ Khánh Vinh: *Các phương tiện của chính sách pháp luật, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, số 3/2016.*
94. Võ Khánh Vinh: *Các phương tiện của chính sách pháp luật, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, số 4/2016.*
95. Võ Khánh Vinh: *Học thuyết pháp luật - hình thức thực hiện chính sách pháp luật, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, số 6/2016.*
96. Võ Khánh Vinh: *Chính sách xây dựng pháp luật - một loại chính sách pháp luật và một hình thức thực hiện chính sách pháp luật, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, số 7/2016.*

97. Võ Khánh Vinh: *Mô hình nghiên cứu hệ thống chính sách công Việt Nam*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 8/2016.
98. Võ Khánh Vinh: *Quy trình chính sách công: Một số vấn đề lý luận*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 9/2016.
99. Võ Khánh Vinh: *Khoa học chính sách công: một số vấn đề cơ bản*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 10/2016.
100. Võ Khánh Vinh: *Quan niệm tổng thể về chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 9/2017.
101. Võ Khánh Vinh: *Quan niệm tổng thể về chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam (số tiếp theo)*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 10/2017.
102. Võ Khánh Vinh: *Quyền lực và Pháp luật*, Tạp chí *Nhân lực khoa học xã hội*, số 5/2018.
103. Võ Khánh Vinh: *Nguyên tắc pháp quyền: Những vấn đề lý luận*, Tạp chí *Pháp luật và Thực tiễn*, số 4/2017.

#### TÀI LIỆU TIẾNG NƯỚC NGOÀI

104. *Tùy điển tiếng nước ngoài*, Mátxcova, 1988 (bản tiếng Nga).
105. A.I. Aleksandrov: *Chính sách hình sự và tố tụng hình sự của Nhà nước Nga: Lịch sử, hiện tại, viễn cảnh, vấn đề*, Nxb. Đại học Tổng hợp Quốc gia, Xanh Pêtécbua, 2003 (bản tiếng Nga).
106. S.S. Alekseev: *Lý luận pháp luật*, Mátxcova, 1994 (bản tiếng Nga).
107. S.S. Alekseev: *Giáo trình Những luận điểm cơ bản của chính sách pháp luật ở Nga*, Mátxcova, 1995 (bản tiếng Nga).
108. S.S. Alekseev: *Triết học pháp luật*, Mátxcova, 1998 (bản tiếng Nga).

109. Aharon Barak: *Purposive Interpretation in law*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2007.
110. A.V. Bakardzhev: *Về mối tương quan của chính sách pháp lý và chính sách pháp luật với tư cách là các hiện tượng chính trị - pháp luật*, Tạp chí Pháp luật hiện nay, 2000, số 4 (bản tiếng Nga).
111. V.M. Baranov: "Lời nói đầu" *Hệ thống bảo vệ quyền con người của Nga và châu Âu: Mối tương quan và những vấn đề của sự hòa hợp*, Nobgorod, 2003 (bản tiếng Nga).
112. I.V. Bocharnikov: *Kinh nghiệm nước ngoài về phòng, chống tham nhũng*, Tạp chí Quyền lực nhà nước và Tự quản địa phương, số 9/2008 (bản tiếng Nga).
113. M.P. Chubinskij: *Lược sử chính sách pháp luật hình sự: khái niệm, lịch sử và những vấn đề cơ bản của chính sách pháp luật hình sự với tư cách một yếu tố cấu thành của khoa học luật hình sự*, Mátxcova, 2008.
114. Các nguồn lực thông tin của sự phát triển Liên bang Nga: *những vấn đề pháp luật*, Mátxcova, 2003 (bản tiếng Nga).
115. N.V. Fedorov: *Chính sách pháp luật của Nhà nước Xôviết*, Mátxcova, 1985 (bản tiếng Nga).
116. A.A. Fomin: *An ninh pháp lý của các chủ thể pháp luật Nga*, Saratov, 2005 (bản tiếng Nga ).
117. L.M. Friedman: *A History of American Law*, New York, 1985.
118. Hermann Lubbe: *Genauer: die Kimst, un Medium der Offenlichkeit Zustimmungsberietschaft zu erzeugen*, Xem Asel Gorlitz, Rudiger Voigt: *Rechtspolitologic, Eine Einführung*, Opladen 1985; Eike von Hippel: *Rechtspolitik*, Berlin, 1992.
119. G.K. Gins: *Sự luận chứng chính sách pháp luật trong các công trình của giáo sư L.I. Petrazdekij (1892 - 1927)*, L.I. Petrazdekij:

*Lý luận và chính sách pháp luật*, Tuyển tập các công trình, Mátxcova, 2010 (bản tiếng Nga).

120. G.D. Gurvich: *Triết học và xã hội học pháp luật*, Tuyển tập các tác phẩm, Mátxcova, 2004 (bản tiếng Nga).
121. E. Haywood: *Political ideologies: an introduction*, London, 1992.
122. I.A. Il'in: *Xã hội học ý thức pháp luật*, Mátxcova, 1981 (bản tiếng Nga).
123. I.A. Il'in: *Giáo trình lý luận pháp luật và nhà nước*, Mátxcova, 2003 (bản tiếng Nga).
124. I.A. Il'in: *Học thuyết chung về pháp luật và nhà nước*, Chủ biên V.A.: *Giáo trình Lý luận pháp luật và nhà nước*, Tomsinov, Mátxcova, 2003 (bản tiếng Nga).
125. A.I. Jekimov: *Các lợi ích chính trị và khoa học pháp lý*, Tạp chí *Nhà nước và pháp luật*, 1998 (bản tiếng Nga).
126. V.N. Katasonov: *Tư tưởng quốc gia - dân tộc Nga*, Mátxcova, 1997 (bản tiếng Nga).
127. V.N. Kartashov: *Hệ thống bảo vệ quyền con người: khái niệm, các loại và nguyên tắc cơ bản*, Mátxcova (bản tiếng Nga).
128. T.V. Kashanina: *Giáo trình kỹ thuật pháp lý*, Mátxcova, 2007 (bản tiếng Nga).
129. Zd. Karbone: *Xã hội học pháp lý*, Mátxcova, 1998 (bản tiếng Nga).
130. V.P. Kazinirchuk (Chủ biên): *Quan niệm về tính ổn định của đạo luật*, Mátxcova, 2000 (bản tiếng Nga).
131. N.P. Keldaeva: “*Các nhân tố chính trị - xã hội của xây dựng pháp luật*”, trong R.O. Khalfin (Chủ biên): *Các cơ sở khoa học của xây dựng pháp luật Xô viết*, Mátxcova, 1981 (bản tiếng Nga).

132. T.Ja. Khabrieva, Ju.A. Tikhomirov, Ju.P. Oplovskij (Chủ biên): *Quan niệm về phát triển pháp luật nước Nga*, Mátxcova, 2004 (bản tiếng Nga).
133. T.Ju. Khabrieva, Ju.A. Tikhomirov (Chủ biên): *Quan niệm về phát triển pháp luật nước Nga*, Mátxcova, 2010 (bản tiếng Nga).
134. B.A. Kistjakovskij: *Triết học và xã hội học pháp luật*, Tuyển tập, Mátxcova, 1998 (bản tiếng Nga).
135. O. Kheld: *Lý luận chính trị học hiện đại*, Mátxcova, 2001 (bản tiếng Nga).
136. N.P. Koldaeva: *Các nhán tố chính trị - xã hội của xây dựng pháp luật trong sách các cơ sở khoa học của xây dựng pháp luật*, Mátxcova, 1981 (bản tiếng Nga).
137. A.P. Korobova: *Chính sách pháp luật: Khái niệm, hình thức thực hiện, các ưu tiên ở Nga hiện nay*, Saratov, 2000 (bản tiếng Nga).
138. A.P. Korobova: *Khái niệm và cơ cấu của chính sách pháp luật, Chính sách pháp luật của Nga: Lý luận và thực tiễn*, Mátxcova, 2006 (bản tiếng Nga).
139. A.I. Korolev và L.S. Javich (Chủ biên): *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Lêningrat, 1987 (bản tiếng Nga).
140. V.M. Kornukov, V.A. Lazarev: *Các khía cạnh pháp luật của tinh hệ thống và mối liên hệ của các văn bản tố tụng hình sự về điều tra vụ án*, Chính sách pháp luật và đời sống pháp luật, số 1/2001 (bản tiếng Nga).
141. K.d. Krylov: *Chính sách pháp luật trong điều kiện chủ nghĩa xã hội phát triển: khía cạnh tâm lý - xã hội*, Mátxcova, 1977 (bản tiếng Nga).

142. V. Kubesh: *Grundfragen der Philosophie des Rechts*, Wien, New York, Springer, 1977.
143. V.N. Kudrjavcev: *Pháp luật và hành vi*, Mátxcova, 1978 (bản tiếng Nga).
144. V.N. Kudrjavcev: *Hành vi pháp luật: Quy phạm và bệnh lý học*, Mátxcova, 1982 (bản tiếng Nga).
145. K. Kul'char: *Các cơ sở của xã hội học pháp luật*, Mátxcova, 1981 (bản tiếng Nga).
146. E.V. Kumanin: *Chính sách pháp lý và sự phát triển pháp luật trong điều kiện chủ nghĩa xã hội phát triển*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật Xôviết, số 3/1983 (bản tiếng Nga).
147. E.V. Kumanin: *Chính sách pháp lý: Khái niệm của các nguyên tắc*, trong A.M. Vasil'ev (Chủ biên): *Hệ thống pháp luật của chủ nghĩa xã hội: khái niệm, cơ cấu, các mối liên hệ xã hội*, 1986, t.1 (bản tiếng Nga).
148. V.V. Lapaeva: *Chính sách Liên bang Nga trong lĩnh vực khoa học và công nghệ: Những vấn đề bảo đảm pháp luật*, Tạp chí *Pháp luật và kinh tế*, số 2/2004 (bản tiếng Nga).
149. H.M. Kritzez (Ed): *Legal Systems of the World: A Political, Social and Cultural Encyclopedia*, t.3, History Reference Publisher, Santa Barbara, 2002.
150. G.Ju. Lesnikov: *Chính sách pháp luật hình sự của Liên bang Nga: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Mátxcova, 2004 (bản tiếng Nga).
151. Ph. List: *Nhiệm vụ của chính sách pháp luật hình sự. Tội phạm là một hiện tượng bệnh lý học xã hội*, Mátxcova, 2004 (bản tiếng Nga).
152. N.A. Lopashenko: *Chính sách hình sự*, Mátxcova, 2009 (bản tiếng Nga).

153. D.I. Lukovskaja: *Các học thuyết chính trị và pháp luật: khía cạnh lý luận - lịch sử*, Mátxcova, 1985 (bản tiếng Nga).
154. A.V. Mal'ko (Chủ biên): *Dự thảo Quan niệm về chính sách phòng, chống tham nhũng ở Liên bang Nga*, Saratov, 2007 (bản tiếng Nga).
155. A.V. Mal'ko (Chủ biên): *Dự thảo Quan niệm về chính sách pháp luật ở Liên bang Nga đến năm 2020*, Mátxcova, 2008 (bản tiếng Nga).
156. A.V. Mal'ko (Chủ biên): *Chính sách pháp luật: Tùy điển và dự thảo Quan niệm*, Saratov, 2010 (bản tiếng Nga).
157. A.V. Mal'ko (Chủ biên): *Quan niệm về chính sách bảo vệ pháp luật ở Liên bang Nga* (dự thảo), Saratov, 2012 (bản tiếng Nga).
158. A.V. Mal'ko, V.A. Zatonskij: *Chính sách pháp luật: Những cơ sở lý luận và thực tiễn*, Tổ hợp phương pháp giảng dạy, Mátxcova, 2015 (bản tiếng Nga).
159. A.V. Mal'ko, A.P. Mazurenko: *Quan niệm về chính sách xây dựng pháp luật ở Liên bang Nga* (dự thảo), Mátxcova, 2011 (bản tiếng Nga).
160. N.I. Matuzov: *Chính sách pháp luật Liên bang Nga*, Mátxcova, 2006 (bản tiếng Nga).
161. N.I. Matuzov: *Các nguyên tắc của chính sách pháp luật ở Liên bang Nga, Chính sách pháp luật: Tùy điển và dự thảo quan niệm*, (bản tiếng Nga).
162. M.I. Marchenko: *Chính sách pháp luật của Nga hiện nay và hoạt động xây dựng pháp luật Vùng*, Tạp chí Giáo dục và Xã hội, 2007, số 1(42) (bản tiếng Nga).
163. M.N. Marchenko (Chủ biên): *Lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật*, Mátxcova, 2001, t.2 (bản tiếng Nga).

164. T. Majer - Maly: *Tư tưởng pháp luật về khoa học chính sách pháp luật; Pháp luật của thế kỷ XX: Các tư tưởng và các giá trị*, Mátxcova, 2001 (bản tiếng Nga).
165. N.I. Matuzov, A.V. Mal'ko: *Các chế độ pháp luật: những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Tạp chí Luật học, số 1/1996 (bản tiếng Nga).
166. L.A. Mickevich: *Các xu hướng mới trong phát triển các mô hình quan hệ pháp luật hành chính*; N. Ju Xamanev: *Quan hệ pháp luật hành chính trong điều kiện hiện đại hóa nhà nước Nga*, Mátxcova, 2011 (bản tiếng Nga).
167. I.B. Mihajlovskaja: *Chính sách xét xử, Quyền tư pháp*, Chủ biên I.L. Petruxin, Mátxcova, 2003 (bản tiếng Nga).
168. N.V. Minjuk: *Nhận thức về "chính sách pháp luật" trong sách báo pháp lý*, Tuyển tập các bài báo khoa học của các nghiên cứu sinh và thực tập sinh của Viện Nhà nước và Pháp luật thuộc Viện Hàn lâm Nga, Ju.L. Shul'zrenko chủ biên, Mátxcova, 2005 (bản tiếng Nga).
169. A.H. Mironov: *Chiến lược pháp luật trong hoạt động xây dựng pháp luật*, Tư pháp Nga, số 6/2007 (bản tiếng Nga).
170. A.Ju. Mel'vil' (Chủ biên): *Chính trị học*, Mátxcova, 2005 (bản tiếng Nga).
171. A.F. Nozdrachev, L.K. Tereshenko, N.A. Ignatjuk và các tác giả khác: *Quan niệm về phát triển pháp luật hành chính, Quan niệm về phát triển pháp luật Nga*, Mátxcova, 2010 (bản tiếng Nga).
172. W. Nugent: *The Great transatlantic migrations, 1870-1914*. Blloomington, 1992.
173. S.I. Oreshkin: *Nhập môn chính sách xét xử*, Ju.Ju Vetjunev (Chủ biên), Mátxcova, 2007 (bản tiếng Nga).

174. L.A. Okun'kov (Chủ biên), Ju.A. Tikhomirov, Ju.P. Oplovskij: *Cải cách pháp luật: Quan niệm phát triển pháp luật nước Nga*, Mátxcova, 1995 (bản tiếng Nga).
175. L.A. Okun'kov (Chủ biên), Ju. A. Tikhomirov, Ju. P. Oplovskij: *Quan niệm về phát triển pháp luật nước Nga*, Mátxcova, 1998 (bản tiếng Nga).
176. A.S. Perova: *Chính sách pháp luật ở nước Nga trước cách mạng: Những đặc điểm cơ bản và những kết quả*, Mátxcova (bản tiếng Nga).
177. L.I. Petrazdickij: *Nhập môn Khoa học chính sách pháp luật* (1896-1897), trong *Lý luận và chính sách pháp luật*, Tuyển tập, Mátxcova, 2010 (bản tiếng Nga).
178. M.P. Petrov: *Chính sách pháp luật hành chính, Chính sách pháp luật: Từ điển và Dự thảo quan niệm*, Mátxcova, 2010.
179. Ji.A. Polemina: *Chính sách xây dựng pháp luật, Chính sách pháp luật Nga*, tập bài giảng, Mátxcova.
180. Ju.S. Pivovarov (Chủ biên): *Pháp luật của thế kỷ XX: Các tư tưởng và các giá trị*, trong *Tuyển tập các tổng quan và các lược thuật*, Mátxcova, 2001 (bản tiếng Nga).
181. R.V. Puzikov: *Chính sách giải thích pháp luật: trạng thái hiện nay và xu hướng phát triển*, Tạp chí *Chính sách pháp luật và đời sống*, Mátxcova, số 3/2008.
182. A.G. Rodionova: *Khái niệm và các dấu hiệu của chính sách pháp luật*, Tolyatti, 2006 (bản tiếng Nga).
183. O.ju. Rubakov, Ju.S. Jur'eva: *Chính sách pháp luật và các đặc điểm cơ bản*, Thông tin của Học viện quốc gia Saratov về pháp luật, 2009, số 6/2009 (bản tiếng Nga).
184. B.A. Rudkovskij: *Chính sách pháp luật và thực hiện chính sách pháp luật*, Volgograd, 2009 (bản tiếng Nga).

185. V.P. Sal'nokov, S.V. Stepashin., N.I. Habibullina: *Hệ tư tưởng quốc gia*, Mátxcova, 2001 (bản tiếng Nga).
186. A.Ju. Salomatin (Chủ biên): *Giáo trình Chính sách pháp luật so sánh*, Mátxcova, 2015 (bản tiếng Nga).
187. A.A. Simolin: *Sự hợp nhất của pháp luật thương mại với pháp luật dân sự từ quan điểm của chính sách pháp luật*, Mátxcova, 2005 (bản tiếng Nga).
188. K.V. Shundvkov: *Các mục tiêu, các phương tiện và các kết quả của chính sách pháp luật*, *Chính sách pháp luật Nga*, Tập bài giảng (bản tiếng Nga).
189. O.L. Soldatkina: *Chính sách giải thích pháp luật: định nghĩa và những vấn đề hiện nay*, *Tư tưởng pháp luật mới*, số 4/2010.
190. Ph.V. Taranovskij: *Bách khoa toàn thư pháp luật*, tái bản lần thứ ba, Mátxcova, 2001 (bản tiếng Nga).
191. Ju.A. Tikhomirov, I.V. Kotelevckja: *Các văn bản pháp luật*, Mátxcova, 1999 (bản tiếng Nga).
192. T.Ja. Xabrieva (Chủ biên), Ju.A. Tuxomirov, Ju.P. Olovskij: *Quan niệm về phát triển pháp luật Nga*, Mátxcova, 2004.

## **MỤC LỤC**

	<i>Trang</i>
<i>Lời Nhà xuất bản</i>	5
<i>Phần thứ nhất</i>	
<b>NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT</b>	7
<i>CHƯƠNG I</i>	
<b>LỊCH SỬ NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT</b>	9
I. Nghiên cứu chính sách pháp luật trong thế kỷ XIX	9
II. Nghiên cứu chính sách pháp luật trong thế kỷ XX	20
III. Nghiên cứu chính sách pháp luật đầu thế kỷ XXI	28
IV. Nghiên cứu chính sách pháp luật ở Việt Nam	33
<i>CHƯƠNG II</i>	
<b>CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT LÀ MỘT KHOA HỌC</b>	43
I. Đối tượng nghiên cứu của khoa học chính sách pháp luật	43
II. Hiểu biết về chính sách pháp luật và khoa học chính sách pháp luật	47
III. Sự hình thành và phát triển của khoa học chính sách pháp luật	50
IV. Nghề chính sách pháp luật	56
V. Cơ cấu của khoa học chính sách pháp luật	57
VI. Môn học chính sách pháp luật	63

<i>CHƯƠNG III</i>	
<b>HỆ TƯ TUỞNG PHÁP LUẬT QUỐC GIA</b>	
<b>VÀ CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT</b>	74
I. Hệ tư tưởng pháp luật quốc gia và chính sách pháp luật	74
II. Chính sách pháp luật - cái kết nối pháp luật với đạo đức và công bằng	91
III. Ý thức pháp luật và chính sách pháp luật	99
<i>Phần thứ hai</i>	
<b>NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN</b>	
<b>VỀ CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT</b>	107
<i>CHƯƠNG IV</i>	
<b>KHÁI NIỆM VÀ CÁC DẤU HIỆU</b>	
<b>CỦA CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT</b>	109
I. Khái quát về chính sách công	109
II. Chính sách pháp luật: Định nghĩa và nội dung khái niệm	118
III. Các dấu hiệu của chính sách pháp luật	131
IV. Phạm trù chính sách pháp luật trong hệ thống các phạm trù khác của khoa học pháp lý, của khoa học chính sách công	142
<i>CHƯƠNG V</i>	
<b>HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT</b>	159
I. Những luận điểm cơ bản của cách tiếp cận hệ thống	159
II. Phân tích hệ thống chính sách pháp luật	170
III. Các ngành chính sách pháp luật cơ bản trong hệ thống chính sách pháp luật Việt Nam	182

*CHƯƠNG VI*

KHÁCH THỂ CỦA CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT	189
I. Chính sách pháp luật - phương thức tổ chức đời sống pháp luật của xã hội	189
II. Khái niệm và các dấu hiệu của đời sống pháp luật	195
III. Đời sống pháp luật - phạm trù pháp lý độc lập	209
IV. Các văn bản pháp luật - yếu tố cơ bản trong nội dung của đời sống pháp luật	214

*CHƯƠNG VII*

CÁC MỤC TIÊU, CÁC ƯU TIÊN VÀ CÁC NGUYÊN TẮC CỦA CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT VIỆT NAM	219
---	-----

I. Các mục tiêu trong chính sách: phương diện lý luận chung	219
II. Các mục tiêu của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay	224
III. Các ưu tiên của chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay	239
IV. Các nguyên tắc của chính sách pháp luật Việt Nam	263

*CHƯƠNG VIII*

CÁC PHƯƠNG TIỆN CỦA CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT	277
---	-----

I. Các phương tiện trong chính sách: phương diện lý luận chung	277
II. Hệ thống các phương tiện của chính sách pháp luật	283
III. Chế độ pháp luật - phương tiện tổng hợp của chính sách pháp luật	289

IV. Các văn bản pháp luật - phương tiện quan trọng nhất của chính sách pháp luật	303
V. Các phương tiện riêng của chính sách pháp luật	319

*Phần thứ ba*

<b>CÁC HÌNH THỨC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT</b>	333
---	-----

*CHƯƠNG IX*

<b>HỌC THUYẾT PHÁP LUẬT</b>	335
-----------------------------	-----

I. Khái quát về thực hiện chính sách pháp luật và các hình thức thực hiện chính sách pháp luật	335
II. Khái niệm, đặc điểm của học thuyết pháp luật	337
III. Mục tiêu và nhiệm vụ của học thuyết pháp luật	343

*CHƯƠNG X*

<b>CHÍNH SÁCH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT</b>	352
--------------------------------------	-----

I. Khái niệm và các dấu hiệu của chính sách xây dựng pháp luật	352
II. Thực trạng hiện nay của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật và xây dựng pháp luật ở Việt Nam	359
III. Chính sách xây dựng pháp luật - giải pháp khắc phục các sai lầm trong xây dựng pháp luật	371
IV. Mục tiêu và nhiệm vụ của chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam	383
V. Các nguyên tắc của chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam	388
VI. Cơ chế hình thành và thực hiện chính sách xây dựng pháp luật	392

VII. Các yếu tố tác động đến hiệu quả của chính sách xây dựng pháp luật	403
--	-----

VIII. Các giải pháp khắc phục các xu hướng tiêu cực trong phát triển chính sách xây dựng pháp luật và nâng cao hiệu quả của chính sách xây dựng pháp luật ở Việt Nam	406
---	-----

*CHƯƠNG XI*  
**CHÍNH SÁCH ÁP DỤNG PHÁP LUẬT**                          409

I. Khái niệm và các dấu hiệu của chính sách áp dụng pháp luật	409
II. Chính sách áp dụng pháp luật - một loại biến thể của chính sách pháp luật	416
III. Mục tiêu và nội dung của chính sách áp dụng pháp luật	419
IV. Các chủ thể của chính sách áp dụng pháp luật	424
V. Các điều kiện của hoạt động áp dụng pháp luật	433

*CHƯƠNG XII*  
**CHÍNH SÁCH GIẢI THÍCH PHÁP LUẬT**                          438

I. Khái niệm và các dấu hiệu của chính sách giải thích pháp luật	438
II. Mục tiêu và nội dung của chính sách giải thích pháp luật	445

*CHƯƠNG XIII*  
**CHÍNH SÁCH GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
PHÁP LUẬT**    460

I. Khái niệm và các dấu hiệu của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật	460
--	-----

II. Mục tiêu và nội dung của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật	469
III. Chủ thể và đối tượng của chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật	475
IV. Hình thức và phương pháp thực hiện chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật	479
V. Khái quát về chính sách giáo dục và đào tạo pháp luật hiện nay ở nước ta	481

*Phần thứ tư*

<b>CÁC LOẠI VÀ CÁC CẤP ĐỘ CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT</b>	483
--	-----

*CHƯƠNG XIV*

<b>CÁC LOẠI CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT CHUYÊN NGÀNH VÀ LIÊN NGÀNH</b>	485
---	-----

I. Chính sách pháp luật hiến pháp	486
II. Chính sách pháp luật hành chính	494
III. Chính sách pháp luật hình sự	501
IV. Chính sách pháp luật dân sự	519
V. Chính sách pháp luật tài chính - ngân hàng	524
VI. Chính sách pháp luật bảo vệ môi trường	529
VII. Chính sách pháp luật thông tin	537
VIII. Chính sách pháp luật tố tụng tư pháp	543
IX. Các loại chính sách pháp luật liên ngành	553

*CHƯƠNG XV*

<b>CÁC CẤP ĐỘ CỦA CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT</b>	558
--	-----

I. Chính sách pháp luật quốc tế của Việt Nam	558
--	-----

II. Chính sách pháp luật của Việt Nam trong không gian cộng đồng hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (Asean)	561
III. Chính sách pháp luật quốc gia	564
IV. Chính sách pháp luật địa phương	566

*CHƯƠNG XVI*

CÁC LOẠI CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT KHÁC 569

I. Chính sách pháp luật của các cơ quan quyền lực nhà nước	569
II. Chính sách pháp luật của các tổ chức phi nhà nước và của công dân	580
III. Chính sách pháp luật điều chỉnh	583
IV. Chính sách pháp luật bảo vệ và chính sách bảo vệ quyền con người	593

<i>Tài liệu tham khảo</i>	607
---------------------------	-----

**NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT**, Số 6/86 Duy Tân, Cầu Giấy, Hà Nội  
ĐT: 080.49221, Fax: 080.49222, Email: suthat@nxbctqg.vn, Website: www.nxbctqg.vn

## **TÌM ĐỌC SÁCH CỦA NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT**

- \* **HIẾN PHÁP NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**
- \* **LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH PHỦ (HIỆN HÀNH)  
(SỬA ĐỔI, BỔ SUNG NĂM 2019)**
- \* **LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG (HIỆN HÀNH)  
(SỬA ĐỔI, BỔ SUNG NĂM 2017, 2019)**



**Giá: 251.000đ**