

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ NỘI VỤ

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

PHẠM NGỌC HUYỀN

**CHẤT LƯỢNG THẨM ĐỊNH
DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT
CỦA BỘ TRƯỞNG**

Chuyên ngành: Quản lý hành chính công

Mã số: 62 34 82 01

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG

HÀ NỘI – NĂM 2017

Công trình được hoàn thành tại: Học viện Hành chính Quốc gia

Người hướng dẫn khoa học:

1. PGS. TS. Lưu Kiếm Thanh
2. PGS. TS. Nguyễn Bá Chiến

Phản biện 1:
.....

Phản biện 2:
.....

Phản biện 3:
.....

Luận án sẽ được bảo vệ trước Hội đồng đánh giá luận án cấp cơ sở

Địa điểm: Phòng bảo vệ luận án tiến sĩ – Phòng họp Nhà....., Học viện Hành chính Quốc gia. Số: 77 Nguyễn Chí Thanh – Quận Đống Đa – Hà Nội

Thời gian: vào hồi giờ Ngày tháng năm.....

Có thể tìm hiểu luận án tại Thư viện Quốc gia Việt Nam hoặc thư viện của Học viện Hành chính Quốc gia.

MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

Đề tài “Chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng” được lựa chọn xuất phát từ những lý do sau:

Một là, xuất phát từ vai trò của VBQPPL của Bộ trưởng.

Hai là, xuất phát từ vị trí, vai trò của thẩm định đối với chất lượng của VBQPPL của Bộ trưởng.

Ba là, xuất phát từ thực tiễn nghiên cứu khoa học về thẩm định dự thảo VBQPPL nói chung và VBQPPL của Bộ trưởng nói riêng dưới góc độ liên ngành và đặc biệt là góc độ quản lý hành chính công.

Bốn là, xuất phát từ thực trạng chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng.

Từ những lý do trên, luận án nghiên cứu về “*Chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng*” mong muốn làm sáng tỏ những vấn đề về lý luận và thực tiễn đối với hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Luận án được nghiên cứu nhằm mục đích bảo đảm chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng, hướng tới hoàn thiện pháp luật về xây dựng và ban hành VBQPPL của Bộ trưởng, đồng thời bảo đảm chất lượng của quá trình lập quy.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Luận giải tổng quan về tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước về những vấn đề liên quan đến đề tài luận án.

- Xây dựng và phân tích cơ sở lý luận về chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng. Tập trung làm rõ các vấn đề lý luận sau:

+ Khái niệm, đặc điểm của VBQPPL do Bộ trưởng ban hành.

+ Lý luận về thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng, phương pháp thẩm định và kỹ thuật thẩm định được áp dụng với đặc thù riêng của hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng.

+ Xây dựng hệ thống các tiêu chí đánh giá chất lượng của kết quả thẩm định một dự thảo VBQPPL do Bộ trưởng ban hành.

+ Xác định tiêu chí đánh giá chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng, phương pháp và kỹ thuật thực hiện đánh giá các tiêu chí này.

- Phân tích và đánh giá thực trạng chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL do Bộ trưởng ban hành hiện nay, cụ thể:

+ Khảo sát, thu thập, xử lý và phân tích thông tin để phục vụ cho việc phân tích thực trạng chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL do Bộ trưởng ban hành.

+ Khảo sát chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của 18 Bộ và lấy mẫu văn bản thẩm định để phân tích (Sử dụng 146 mẫu để phân tích và đánh giá).

+ Đánh giá ưu điểm, hạn chế của hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng và phân tích nguyên nhân của ưu điểm, nhược điểm đó.

+ Rút ra bài học kinh nghiệm để xây dựng các giải pháp nhằm bảo đảm chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng.

- Đề xuất giải pháp bảo đảm chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL do Bộ trưởng ban hành.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là: chất lượng của hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL do Bộ trưởng ban hành.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Về không gian: Nghiên cứu chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của 18 Bộ. Tiến hành khảo sát chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của 18 Bộ và lấy mẫu văn bản thẩm định của 17 Bộ để đánh giá.

Về thời gian: Từ năm 2010 đến năm 2015.

Về nội dung: Luận án tập trung nghiên cứu về chất lượng thẩm định các VBQPPL của Bộ trưởng.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp luận

Kết hợp phương pháp luận duy vật biện chứng của chủ nghĩa Mác – Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, tác giả nghiên cứu và đánh giá về chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL theo tư duy logic biện chứng khách quan, đặt chúng trong mối liên hệ phổ biến với các vấn đề của xã hội, tránh cách nhìn phiến diện, phi khách quan.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

Trên cơ sở nhận thức về phương pháp luận duy vật lịch sử và duy vật biện chứng của chủ nghĩa Mác – Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, Luận án sử dụng kết hợp các phương pháp nghiên cứu cụ thể khác nhau, bao gồm: Phương pháp lịch sử; Phương pháp điều tra, khảo sát; Phương pháp chọn mẫu; Phương pháp lấy ý kiến chuyên gia; Phương pháp thống kê mô tả; Phương pháp phân tích, tổng hợp; Phương pháp so sánh, đối chiếu; Phương pháp nghiên cứu liên ngành. Ngoài ra, luận án còn sử dụng các số liệu thống kê, báo cáo, tài liệu điều tra, khảo sát, sản phẩm và kết quả nghiên cứu của các dự án, đề tài, các công trình nghiên cứu về vấn đề có liên quan.

5. Đóng góp mới của luận án

5.1. Về mặt lý luận

Luận án có những đóng góp mới về mặt lý luận, cụ thể như sau:

- Làm sáng tỏ khái niệm, đặc điểm của VBQPPL do Bộ trưởng ban hành; khái niệm thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng, phương pháp thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng, kỹ thuật thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng; khái niệm chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng và các yếu tố tác động đến chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng.

- Xây dựng hệ thống các tiêu chí đánh giá chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng và các tiêu chí đánh giá chất lượng văn bản thẩm định.

- Xây dựng quy trình xử lý hồ sơ thẩm định và quy trình thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng.

- Luận giải những giải pháp nhằm bảo đảm chất lượng thẩm định VBQPPL của Bộ trưởng. Các giải pháp hướng tới mục tiêu bảo đảm các tiêu chí đánh giá chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL được thực hiện. Đóng góp này giúp bổ sung lý luận cho nhà quản lý có cơ sở khoa học và cách tiếp cận mới trong việc quản lý chất lượng của hệ thống VBQPPL do Bộ trưởng ban hành.

5.2. Về mặt thực tiễn

Luận án có những đóng góp mới về mặt thực tiễn, cụ thể như sau:

- Luận án đánh giá thực trạng chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của các Bộ trên cơ sở hệ thống, phân tích, tổng hợp và chỉ ra những đặc trưng về VBQPPL của Bộ trưởng và hoạt động thẩm định nhóm văn bản này.

- Luận án phân tích chỉ ra được những ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân của hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ.

- Luận án xây dựng các giải pháp mang tính thực tiễn, gồm: các phương pháp, công cụ và kỹ thuật thẩm định nhằm nâng cao chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng.

Kết quả nghiên cứu là cơ sở để ứng dụng vào các nghiên cứu sau này về VBQPPL và đóng góp phần nào vào việc bảo đảm chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng trên thực tế.

6. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu

6.1. Câu hỏi nghiên cứu

Câu 1: Các công trình nghiên cứu đã được công bố trong và ngoài nước liên quan đến đề tài nghiên cứu đã giải quyết được những vấn đề gì, những vấn đề nào cần được nghiên cứu và phát triển, những vấn đề nào cần được nghiên cứu mới?

Câu 2: Chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng được nghiên cứu trên cơ sở lý luận và đánh giá dựa trên những tiêu chí nào? Những yếu tố nào tác động đến chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng?

Câu 3: Chất lượng của hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL do Bộ trưởng ban hành được thể hiện như thế nào? Những ưu điểm và hạn chế của hoạt động thẩm định hiện nay là gì? Nhà quản lý hành chính công có quản lý và kiểm soát được chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL hiện nay của các Bộ không?

Câu 4: Các giải pháp nào sẽ góp phần bảo đảm và quản lý được chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL do Bộ trưởng ban hành hiện nay trên cơ sở các tiêu chí đánh giá chất lượng thẩm định đã đề ra ở phần cơ sở lý luận và khắc phục những hạn chế của hoạt động thẩm định hiện nay; đặc biệt là các giải pháp nào giúp phát hiện và chỉ ra được những điểm chưa được của dự thảo văn bản trong quá trình thẩm định, dựa trên những tiêu chí thẩm định đã đặt ra?

6.2. Giả thuyết nghiên cứu

Việc xây dựng các giải pháp để bảo đảm và quản lý được chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL do Bộ trưởng ban hành sẽ góp phần quan trọng bảo đảm chất lượng ban hành VBQPPL của Bộ trưởng. Luận án chứng minh:

- Một là, thẩm định là hoạt động quan trọng trong việc bảo đảm chất lượng VBQPPL của Bộ trưởng.

- Hai là, việc thẩm định cần được thực hiện trên cơ sở hệ thống tiêu chí đánh giá chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng và hệ thống tiêu chí đánh giá chất lượng của văn bản thẩm định.

- Ba là, thực trạng chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng hiện nay đang có những hạn chế, chưa đáp ứng được các tiêu chí đã đề ra, đặc biệt là chất lượng của văn bản thẩm định chưa đáp ứng được các tiêu chí thẩm định.

- Bốn là, giải pháp của luận án sẽ đóng góp cho việc bảo đảm chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng và quản lý được chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng theo các tiêu chí đánh giá chất lượng thẩm định đã đề ra.

7. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

7.1. Ý nghĩa lý luận

- Đóng góp vào lý thuyết về thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng và chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng.

- Đóng góp vào lý thuyết về phương pháp, công cụ, kỹ thuật cụ thể để thẩm định dự thảo VBQPPL nói chung và dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng nói riêng.

- Cho thấy chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng phụ thuộc vào nhiều yếu tố và những yếu tố này có thể đo lường được.

- Cơ sở khoa học để xác định tiêu chí đánh giá chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng và tiêu chí đánh giá chất lượng văn bản thẩm định. Cơ sở khoa học này đã có sự kiểm nghiệm thực tế qua phân phân tích và đánh giá thực trạng chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng.

7.2. Ý nghĩa thực tiễn

- Góp phần xây dựng hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, đồng bộ về thẩm định dự thảo VBQPPL, tạo cơ sở pháp lý cho việc bảo đảm và tăng cường pháp chế, bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế trong thời kỳ đổi mới.

- Chỉ ra thực trạng, ưu điểm và hạn chế trong hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng; tìm ra nguyên nhân của những ưu điểm, hạn chế đó.

- Đề xuất các giải pháp bảo đảm chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng trong thời gian tới.

- Chỉ ra những phương pháp, công cụ và kỹ thuật để thẩm định dự thảo VBQPPL, nhằm khắc phục những hạn chế trong hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL hiện nay ở Bộ.

- Các nghiên cứu về lý luận, thực trạng, và giải pháp của luận án là tiền đề căn bản để tiếp tục triển khai hoàn thiện chất lượng của hoạt động thẩm định đối với các loại VBQPPL khác.

- Kết quả nghiên cứu có ý nghĩa trong nghiên cứu, giảng dạy, học tập, áp dụng vào thực tiễn nhằm bảo đảm chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng.

8. Cấu trúc của luận án

Ngoài phần mở đầu, mục lục, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, danh mục các công trình đã công bố của tác giả và phụ lục, luận án được kết cấu thành 4 chương như sau:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài.

Chương 2: Cơ sở lý luận về chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng.

Chương 3: Thực trạng chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng.

Chương 4: Quan điểm và giải pháp bảo đảm chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng hiện nay.

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI

1.1. Các nghiên cứu về hoạt động lập pháp và lập quy

Qua phân tích những công trình nghiên cứu về hoạt động lập quy, luận án thấy rằng các công trình đã chỉ ra những luận điểm khoa học cơ bản về VBQPPL nói chung. Nhưng chưa có nghiên cứu nào chỉ ra lý luận về nhóm VBQPPL do các Bộ ban hành, về thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng và về chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng. Trên cơ sở kế thừa những công trình khoa học nghiên cứu về hoạt động lập pháp và lập quy, luận án tiếp tục nghiên cứu và xây dựng cơ sở lý luận về các nội dung còn đang là khoảng trống nêu trên.

1.2. Các nghiên cứu về văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Các công trình hầu hết đã nêu được một phần nhất định về thực trạng VBQPPL của Bộ trưởng và đưa ra giải pháp bảo đảm chất lượng ban hành nhóm văn bản này. Tuy nhiên các giải pháp vẫn còn những vướng mắc trong quá trình ứng dụng vào thực tiễn. Do đó, luận án tiếp tục nghiên cứu nhóm văn bản này nhằm hướng tới xây dựng

giải pháp bảo đảm chất lượng thẩm định, từ đó bảo đảm chất lượng ban hành VBQPPL của Bộ trưởng.

1.3. Các nghiên cứu về thẩm định và chất lượng thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Có nhiều công trình nghiên cứu về thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng, của Trung ương và của cấp Tỉnh. Các công trình trên đã phân nào đánh giá được thực trạng và xây dựng các giải pháp bảo đảm chất lượng thẩm định. Tuy nhiên, chưa có nghiên cứu nào đánh giá một cách toàn diện hệ thống VBQPPL của 18 Bộ và đưa ra hệ thống giải pháp mang tính ứng dụng thực tiễn cao.

1.4. Những vấn đề luận án cần tập trung nghiên cứu

Qua phân tích tổng quan, nghiên cứu sinh chỉ ra những vấn đề luận án cần tiếp tục nghiên cứu, bao gồm những vấn đề luận án sẽ kế thừa và phát triển trong công trình khoa học của mình và những vấn đề luận án sẽ thực hiện nghiên cứu mới, hướng tới mục tiêu xây dựng các giải pháp bảo đảm chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng và chất lượng của hoạt động quản lý hành chính công trong lĩnh vực xây dựng pháp luật.

CHƯƠNG 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ CHẤT LƯỢNG THẨM ĐỊNH DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA BỘ TRƯỞNG

2.1. văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

2.1.1. Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

VBQPPL của Bộ trưởng là văn bản có chứa quy phạm pháp luật là các quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng nhiều lần đối với mọi cá nhân, tổ chức trong phạm vi cả nước hoặc địa giới hành chính nhất định, do Bộ trưởng ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định theo pháp luật hiện hành, làm phát sinh quyền và nghĩa vụ của các chủ thể tương ứng khi áp dụng và được bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ trưởng đó.

2.1.2. Đặc điểm văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Thứ nhất, VBQPPL của Bộ trưởng là những văn bản dưới luật, được ban hành để thực thi Hiến pháp, Luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên.

Thứ hai, VBQPPL của Bộ trưởng (thông tư) là văn bản mang tính quyền lực nhà nước, nhưng bị giới hạn trong phạm vi ngành, lĩnh vực mà Bộ đó quản lý.

Thứ ba, VBQPPL do Bộ trưởng ban hành mang tính chất hướng dẫn.

Thứ tư, VBQPPL của Bộ trưởng là căn cứ để chính quyền địa phương các cấp ban hành văn bản pháp luật tại địa phương mình và là căn cứ để áp dụng giải quyết những ~~vụ việc-vấn đề~~ cụ thể phát sinh trong thực tiễn của hoạt động quản lý.

2.1.3. Vai trò của văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Thứ nhất, VBQPPL của Bộ trưởng là phương tiện điều chỉnh các vấn đề tồn tại và phát sinh trong ngành, lĩnh vực mà Bộ mình quản lý.

Thứ hai, VBQPPL của Bộ trưởng là một trong những công cụ được sử dụng để thể chế hóa và bảo đảm thực hiện các chính sách.

Thứ ba, VBQPPL của Bộ trưởng góp phần tạo ra, phân bổ và phát huy các nguồn lực nhằm phát triển kinh tế.

Thứ tư, VBQPPL của Bộ trưởng góp phần làm ổn định trật tự xã hội, tạo lập môi trường ổn định và phát triển.

Thứ năm, VBQPPL của Bộ trưởng có vai trò trực tiếp trong việc định hướng và điều chỉnh hành vi xử sự của các cá nhân, tổ chức.

2.1.4. Yêu cầu về chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

2.1.4.1. Yêu cầu về thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

a) Thẩm quyền ban hành VBQPPL của Bộ trưởng

Thẩm quyền về hình thức và thẩm quyền về nội dung.

b) Trình tự, thủ tục ban hành VBQPPL của Bộ trưởng

2.1.4.2. Yêu cầu về nội dung đối với văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

a) Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp

b) Bảo đảm tính khả thi

c) Bảo đảm tính thống nhất

d) Bảo đảm tính tương thích với các điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên

e) Bảo đảm trong những quy định của luật hoặc được ủy quyền lập pháp

2.1.4.3. Yêu cầu về thể thức đối với văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Các yêu cầu về thể thức và kỹ thuật trình bày một VBQPPL hiện nay đã được quy định rõ ràng và khoa học tại thông tư 25/2011/TT-BTP.

2.1.4.4. Yêu cầu về ngôn ngữ đối với văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Ngôn ngữ trong VBQPPL là ngôn ngữ chuẩn mực theo văn phong hành chính – công vụ, đó là: Bảo đảm tính trang nghiêm; tính chính xác, rõ ràng; tính phổ thông, đại chúng; tính thống nhất; tính khách quan; tính khuôn mẫu.

2.2. Thẩm định văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

2.2.1. Khái niệm thẩm định và ý nghĩa của thẩm định trong quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Thẩm định dự thảo VBQPPL là ~~quá trình tư duy logic phân biện quy trình, thủ tục~~ được thực hiện bởi cơ quan chức năng nhằm nghiên cứu, xem xét, đánh giá một cách khách quan, khoa học và toàn diện về mặt pháp lý, nội dung, hình thức và các yếu tố cấu thành của dự thảo văn bản ảnh hưởng đến các tính chất và chức năng cần có của văn bản để quyết định việc ban hành và thực thi văn bản.

Ý nghĩa của thẩm định trong quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL của Bộ trưởng và trong hoạt động quản lý nhà nước

- Là căn cứ để nhà quản lý quyết định việc ban hành một VBQPPL.
- Là cơ sở để kiểm tra, rà soát và quy trách nhiệm cho những bên liên quan đến chất lượng của các quy phạm pháp luật.
- Là cơ sở để kiểm tra các quy phạm pháp luật, đảm bảo các quy định đưa ra có đảm bảo đúng với chính sách đã được thông qua.
- Giúp Chính phủ, Bộ trưởng và các nhà quản lý có thể bảo đảm chất lượng của các VBQPPL của Bộ trưởng.

2.2.2. Vai trò của hoạt động thẩm định

- Tác động tích cực lên quá trình soạn thảo dự thảo VBQPPL và quy mô của việc thực thi pháp luật.
- Xem xét một cách toàn diện dự thảo VBQPPL ở các khía cạnh: thẩm quyền, trình tự, nội dung, hình thức của văn bản.
- Giúp cho việc xem xét và xác định các nội dung của VBQPPL đã đúng với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn chưa; có trái với các quy định của cấp trên hay không, có phù hợp với thực tế và có tính khả thi cao không.
- Có vai trò như hoạt động hậu kiểm kết quả làm việc của đơn vị soạn thảo, lại vừa có vai trò tiền kiểm trước khi chủ thể có thẩm quyền ký ban hành văn bản.

- Duy trì, bảo đảm và bảo đảm sự phối hợp và giám sát lẫn nhau giữa những đơn vị có thẩm quyền trong xây dựng và ban hành VBQPPL của Bộ trưởng.

- Là một trong những công cụ hữu hiệu để nhà quản lý có thể quản lý chất lượng thông tư và chất lượng thẩm định dự thảo thông tư.

2.2.3. Quy trình thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Mô tả quy trình thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng:

- Tiếp nhận hồ sơ thẩm định;
- Xác định vấn đề của văn bản cần thẩm định;
- Xác định vấn đề cần thẩm định, mục đích của việc thẩm định, phạm vi cần thẩm định, phương pháp, kỹ thuật dự kiến sử dụng để thẩm định văn bản;
- Lập kế hoạch thẩm định dự thảo VBQPPL;
- Thu thập thông tin và dữ liệu phục vụ cho hoạt động thẩm định;
- Xử lý thông tin, sử dụng phương pháp và kỹ thuật để phân tích, đánh giá, thẩm định dự thảo văn bản;
- Viết báo cáo đánh giá thẩm định;
- Hoàn thiện hồ sơ đánh giá thẩm định.

Về cơ bản, quy trình này có nhiều nét tương đồng với quy trình thẩm định hiện hành. Tuy nhiên, sau khi nghiên cứu cơ sở lý luận và đánh giá thực trạng chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng, luận án hướng tới hoàn thiện và mô tả chi tiết nội dung của quy trình thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng, đồng thời sơ đồ hóa toàn bộ các bước trong quy trình này.

2.2.4. Nội dung thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Trên cơ sở những nội dung thẩm định đã được quy định trong Quy chế thẩm định VBQPPL của Bộ trưởng Tư pháp, Luận án nghiên cứu và xây dựng nội dung thẩm định theo hướng phân nhóm từng nhóm nội dung lớn, trên cơ sở các yêu cầu đối với VBQPPL, cụ thể như sau:

Một là, thẩm định sự cần thiết ban hành văn bản.

Hai là, đối tượng và phạm vi điều chỉnh của văn bản.

Ba là, sự phù hợp của nội dung dự thảo thông tư với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước.

Bốn là, thẩm định trình tự, thủ tục soạn thảo dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng

Năm là, thẩm định tính hợp hiến và tính hợp pháp của dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng.

Sáu là, thẩm định tính thống nhất của dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng với hệ thống pháp luật của Việt Nam và tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

Bảy là, thẩm định tính khả thi của dự thảo văn bản.

Tám là, thẩm định thời gian có hiệu lực của văn bản.

Chín là, thẩm định thủ tục hành chính trong dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng.

Mười là, thẩm định việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự thảo.

Mười một, thẩm định việc lấy ý kiến có thực hiện đúng và đầy đủ, những bên liên quan có được biết và có được lấy ý kiến về nội dung văn bản hay không.

Mười hai, thẩm định thể thức, kỹ thuật soạn thảo VBQPPL của Bộ trưởng và sự đáp ứng các yêu cầu về ngôn ngữ của dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng.

2.2.5. Phương pháp thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

2.2.5.1. Khái niệm phương pháp thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng

Phương pháp thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng là cách thức để nhà quản lý tiếp cận và kiểm soát hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL do Bộ trưởng ban hành và nghiên cứu văn bản nhằm đưa ra những nhận định, đánh giá về toàn bộ các vấn

đề liên quan đến văn bản: thẩm quyền, nội dung, thể thức, tính hiệu lực và hiệu quả của văn bản. Phương pháp thẩm định sẽ đem lại hiệu quả thực sự khi chúng được thực hiện kết hợp với công cụ thẩm định tương ứng.

Bản chất của phương pháp thẩm định dự thảo VBQPPL chính là việc nhà quản lý kiểm soát được việc chủ thể thẩm định sử dụng một cách có ý thức các quy luật vận động của đối tượng như một phương tiện để khám phá chính đối tượng đó.

2.2.5.2. Đặc điểm của phương pháp thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

- Mỗi phương pháp phải đảm bảo kết cấu các thành phần cơ bản:
- Phương pháp thẩm định có một cấu trúc đặc biệt, không giống như những phương pháp nghiên cứu khoa học nói chung, phương pháp thẩm định có lối kết cấu riêng nhằm giải quyết những vấn đề mà nó hướng tới.
- Phương pháp là sự kết tinh của tư duy logic và thể hiện trình độ tư duy logic.
- Mỗi phương pháp sẽ đưa ra một cách tiếp cận hay hướng tiếp cận khác nhau, như: cách nhìn nhận vấn đề từ các nhà quản lý, cách nhìn nhận vấn đề từ các nhà chuyên môn (nhà quản lý và những người làm chuyên môn khác nhau), cách nhìn nhận từ những nhà khoa học, cách nhìn nhận từ những đối tượng chịu sự tác động dù ít hoặc nhiều.

- Phương pháp là cách làm việc của chủ thể nhằm vào các đối tượng cụ thể.

2.2.5.3. Vai trò của phương pháp thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

- Là công cụ để tiếp cận và đánh giá chất lượng dự thảo VBQPPL ở nhiều phương diện khác nhau, đem đến cái nhìn khách quan, toàn diện, chính xác và đầy đủ nhất đối với dự thảo, góp phần đảm bảo tính hiệu lực, hiệu quả, tính khả thi của văn bản khi triển khai thực hiện.

- Góp phần giảm bớt sự căng thẳng giữa các ý kiến khác nhau của các bên liên quan khi giải quyết những vấn đề có tính chất liên ngành hoặc khi tiếp cận văn bản cần thẩm định từ nhiều hướng khác nhau.

- Giúp đơn vị soạn thảo có thể cải thiện được chất lượng dự thảo VBQPPL và chủ thể ban hành cải thiện được kết quả xây dựng pháp luật nhờ một hệ thống các phương pháp và kỹ thuật thẩm định hoàn chỉnh, khoa học tuân theo quy trình hợp lý.

2.2.5.4. Nguyên tắc xây dựng phương pháp thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

- Nguyên tắc bảo đảm tính khoa học.
- Nguyên tắc bảo đảm tính khách quan.
- Nguyên tắc bảo đảm tính toàn diện.
- Nguyên tắc bảo đảm tính lợi ích.

2.2.6. Kỹ thuật thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

2.2.6.1. Khái niệm kỹ thuật thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Kỹ thuật thẩm định là trình tự các bước, các kỹ năng được sắp xếp một cách trật tự và khoa học để biểu hiện kết quả thẩm định dưới dạng báo cáo thẩm định.

2.2.6.2. Đặc điểm của kỹ thuật thẩm định

Kỹ thuật thẩm định có một cấu trúc đặc biệt, đó là một hệ thống các thao tác được sắp xếp theo một trật tự logic tối ưu.

Kỹ thuật thẩm định chính là một hệ thống các quy trình, trình tự sắp xếp và tổ chức dữ liệu có được từ việc áp dụng phương pháp thẩm định.

Bảo đảm được những giá trị mà phương pháp thẩm định mang lại.

2.2.6.3. Yêu cầu đối với kỹ thuật thẩm định

- Cần phải được nghiên cứu một cách toàn diện và đầy đủ.
- Phải rõ ràng, khoa học và dễ hiểu, có thể áp dụng dễ dàng.
- Phải đảm bảo thể hiện được các nội dung của hoạt động thẩm định nói chung và nội dung của phương pháp thẩm định nói riêng.

2.2.6.4. Tính chất của kỹ thuật thẩm định

Tính logic, bản thân các phương pháp thẩm định và kết quả nghiên cứu thẩm định có được là kết quả của một quá trình tư duy logic.

Tính khoa học, tính khoa học thể hiện ở chỗ trình tự của việc thể hiện kỹ thuật phải tuân theo những nguyên tắc trình bày nhất định trong nghiên cứu khoa học.

Tính cụ thể, kỹ thuật là sự phản ánh kết quả nghiên cứu qua hình thức vật chất là báo cáo.

Tính chính xác, việc đảm bảo tính chính xác của các kỹ thuật thẩm định hướng tới mục đích lột tả được hồn cốt của những nhận xét mà chủ thể thẩm định muốn chuyển tải.

2.3. Chất lượng thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

2.3.1. Khái niệm chất lượng thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng là *mức độ đạt được của của dự thảo VBQPPL theo từng tiêu chí* đánh giá chất lượng thẩm định dự thảo văn bản đã đề ra nhằm đảm bảo các yêu cầu cần có đối với một VBQPPL do Bộ trưởng ban hành. Chất lượng thẩm định chỉ thực sự đạt được khi dự thảo văn bản đạt được tính hiệu lực, hiệu quả tối đa với chi phí ban hành thấp nhất.

2.3.2. Xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá chất lượng thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Bảng 2.1. Hệ thống tiêu chí đánh giá chất lượng thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

STT	Mã số	Tên chỉ tiêu	Phân tổ chủ yếu	Mức độ biến thiên
1	PNH.D.QAL NDDM.V01	Chất lượng của hệ thống quy phạm pháp luật quy định về thẩm định	1) Quy định về chủ thể thẩm định 2) Quy định về hồ sơ 3) Quy định về nội dung thẩm định 4) Quy định về trình tự thẩm định 5) Quy định về cách thức thẩm định 6) Quy định về mẫu văn bản thẩm định 7) Quy định về thời hạn thẩm định	Const
2	PNH.D.QAL NDDM.V02	Chất lượng hồ sơ thẩm định	1) Số lượng văn bản trong hồ sơ đề nghị thẩm định 2) Số ý kiến đã đóng góp vào dự thảo	~
3	PNH.D.QAL NDDM.V03	Chất lượng của quy trình thẩm định	1) Tiếp nhận và kiểm tra hồ sơ đề nghị thẩm định 2) Phân công thẩm định 3) Dự thảo văn bản thẩm định 4) Hoàn thiện và phát hành văn bản thẩm định	~
4	PNH.D.QAL NDDM.V04	Chất lượng đầu tư công dành cho hoạt động thẩm định	1) Số kinh phí thẩm định 01 VBQPPL; 2) Số kinh phí đầu tư cho đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ thẩm định VBQPPL cho các cán bộ chuyên trách; 3) Kinh phí đầu tư cho cơ sở vật chất phục vụ hoạt động thẩm định.	Const

STT	Mã số	Tên chỉ tiêu	Phân tổ chủ yếu	Mức độ biến thiên
5	PNH.D.QAL NDDM.V05	Chất lượng hệ thống cơ sở dữ liệu phục vụ hoạt động thẩm định	1) Hệ thống cơ sở dữ liệu để tra cứu 2) Hệ thống cơ sở dữ liệu lưu trữ	~
6	PNH.D.QAL NDDM.V06	Chất lượng của phương pháp sử dụng để thẩm định nội dung của dự thảo theo tiêu chí đã có nhằm bảo đảm các yêu cầu cơ bản đối với VBQPPL	1) Các phương pháp đã sử dụng để thẩm định 2) Những nội dung dự thảo văn bản đã đạt được 3) Những nội dung dự thảo văn bản chưa đạt được	~
7	PNH.D.QAL NDDM.V07	Chất lượng của văn bản thẩm định	1) Sự cần thiết ban hành văn bản; 2) Đối tượng điều chỉnh và phạm vi điều chỉnh; 3) Sự phù hợp của nội dung dự thảo thông tư với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; 4) Thẩm định quy trình soạn thảo dự thảo văn bản; 5) Thẩm định tính hợp hiến và tính hợp pháp của dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng; 6) Thẩm định tính thống nhất của dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng với hệ thống pháp luật của Việt Nam và tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; 7) Thẩm định tính khả thi của dự thảo văn bản 8) Thẩm định thời gian có hiệu lực của văn bản; 9) Thẩm định thủ tục hành chính trong dự thảo văn bản (nếu có); 10) Việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự thảo thông tư; 11) Lấy ý kiến dự thảo văn bản; 12) Thẩm định hình thức và ngôn ngữ của dự thảo văn bản.	~
8	PNH.D.QAL NDDM.V08	Chất lượng của người làm thẩm định	1) Trình độ, học hàm, học vị 2) Chuyên ngành đào tạo 3) Năng lực đáp ứng yêu cầu của hoạt động thẩm định 4) Khối lượng quy phạm pháp luật cần thẩm định mà cán bộ thẩm định phải đảm nhiệm hàng tháng 5) Trình độ tin học 6) Trình độ ngoại ngữ 7) Ngạch quản lý nhà nước 8) Khóa bồi dưỡng về chuyên môn đã tham gia	~

Nguồn: Nghiên cứu sinh nghiên cứu và xây dựng

2.3.3. Xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá chất lượng văn bản thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Bảng 2.2. Khung tiêu chuẩn chất lượng kết quả thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

STT	Tiêu chí	Yếu tố cấu thành tiêu chí
1	Sự cần thiết ban hành văn bản	1) Mục đích ban hành văn bản 2) Chỉ ra văn bản được ban hành để giải quyết vấn đề nào của thực tiễn hoặc nội dung của chính sách, điều luật được giao để cụ thể hóa. 3) Liệt kê những nguyên nhân của vấn đề mà văn bản đang giải quyết. 4) Văn bản đã giải quyết được bao nhiêu nguyên nhân của vấn đề. 5) Dự kiến những thay đổi của vấn đề khi văn bản có hiệu lực.
2	Đối tượng điều chỉnh của dự thảo văn bản	1) Nhóm đối tượng mà văn bản điều chỉnh
3	Phạm vi điều chỉnh của dự thảo văn bản	1) Phạm vi mà văn bản điều chỉnh
4	Sự phù hợp của nội dung dự thảo thông tư với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước	1) Chỉ ra căn cứ pháp lý của văn bản. 2) Chỉ ra Điều luật, văn bản Luật, Nghị định chứa nội dung mà thông tư chịu trách nhiệm cụ thể hóa. 3) Chỉ ra nội dung của chính sách mà thông tư được giao nhiệm vụ ban hành để thực thi chính sách. 4) Chỉ ra văn bản Chính phủ giao nhiệm vụ ban hành thông tư để thực thi nhiệm vụ Chính phủ giao
5	Quy trình soạn thảo dự thảo văn bản	1) Xem xét dự thảo văn bản có được soạn thảo theo đúng quy trình đã được quy định. 2) Sự phù hợp về chuyên môn của chủ thể soạn thảo văn bản với nội dung của dự thảo văn bản
6	Tính hợp hiến và hợp pháp của dự thảo văn bản	1) Nội dung văn bản có vi phạm điều nào của Hiến pháp 2) Nội dung của văn bản có nằm trong nội dung thẩm quyền ban hành văn bản
7	Tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật Việt Nam	1) Hệ thống các văn bản có nội dung liên quan đến dự thảo văn bản theo thứ tự giá trị pháp lý và thứ tự thời gian. 2) Hệ thống những quy phạm pháp luật đã có quy định về nội dung của dự thảo VBQPPL.
8	Thẩm định tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên	1) Chỉ ra điều ước quốc tế có liên quan đến nội dung dự thảo VBQPPL 2) Chỉ ra mối quan hệ giữa điều ước quốc tế và nội dung dự thảo VBQPPL
9	Tính khả thi của dự thảo văn bản	1) Kết cấu nội dung và kết cấu hình thức của văn bản để khẳng định tính logic của văn bản. 2) Kết cấu của các quy phạm: giả định, quy định, chế tài 3) Sơ đồ logic của nội dung văn bản 4) Sản phẩm thẩm định chỉ ra được tính đầy đủ và hợp lý của các điều kiện về nguồn lực tài chính cần có để đảm bảo tính hiệu lực và hiệu quả của văn bản; và các điều kiện khác cần có để triển khai văn bản trong thực tiễn. 5) Xem xét báo cáo đánh giá tác động của dự thảo văn bản, chỉ ra những điểm đạt được và hạn chế của báo cáo đánh giá tác động, những vấn đề mà báo cáo đánh giá tác động chưa đề cập hoặc chưa đề cập sâu rộng. + Thời gian, địa điểm thực hiện đánh giá tác động. + Trình tự thực hiện đánh giá tác động + Cách thức thực hiện đánh giá tác động + Hồ sơ đánh giá tác động + Đối tượng thực hiện đánh giá tác động + Chi phí thực hiện đánh giá tác động + Nội dung và cấu trúc của báo cáo đánh giá tác động.
10	Thời gian có hiệu lực của văn bản	1) Thời điểm văn bản có hiệu lực có làm thay đổi hay ảnh hưởng đến hoạt động nào đang diễn ra. 2) Nhóm đối tượng chịu sự tác động của các quy phạm pháp luật khi văn bản

STT	Tiêu chí	Yếu tố cấu thành tiêu chí
		chính thức có hiệu lực.
11	Thẩm định thủ tục hành chính trong dự thảo văn bản (nếu có)	1) Sản phẩm thẩm định có chỉ ra được tính khả thi và hiệu quả của các thủ tục hành chính trong dự thảo văn bản (nếu có)
12	Việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự thảo thông tư	1) Nhóm đối tượng hưởng lợi ích khi văn bản có hiệu lực 2) Đề dự thảo văn bản vào thực tiễn cuộc sống, dự kiến chủ thể nào sẽ chịu trách nhiệm triển khai và thực thi văn bản. 3) Tính công bằng về giới trong việc tham gia ý kiến vào dự thảo 4) Tính cân bằng về giới trong việc thụ hưởng lợi ích của văn bản
13	Lấy ý kiến góp ý đối với dự thảo văn bản	1) Danh mục đối tượng, nhóm đối tượng được lấy ý kiến 2) Danh mục đối tượng, nhóm đối tượng đã lấy ý kiến và biểu tổng hợp tóm tắt ý kiến của từng đối tượng, nhóm đối tượng 3) Ý kiến đóng góp của các bộ, ngành có liên quan 4) Đánh giá văn bản tổng hợp ý kiến đóng góp và văn bản giải trình tiếp thu ý kiến đóng góp đối với dự thảo văn bản. 5) Xem xét những vấn đề còn nhiều ý kiến trái chiều ➔ Kết quả thẩm định chỉ ra tính đầy đủ, xác thực của các ý kiến góp ý và tính đầy đủ của các nhóm đối tượng được lấy ý kiến.
14	Thẩm định thể thức của văn bản	1) Thể thức của văn bản tuân thủ theo quy định pháp luật hiện hành.
15	Thẩm định tính chuẩn mực của ngôn ngữ Tiếng Việt trong dự thảo văn bản	1) Lỗi chính tả. 2) Lỗi dùng từ 3) Lỗi viết câu 4) Lỗi dấu câu

Nguồn: Nghiên cứu sinh nghiên cứu và xây dựng trên cơ sở các quy định hiện hành

2.3.4. Các yếu tố tác động đến chất lượng thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Một là, yếu tố thể chế, các quy định hiện hành của pháp luật đối với thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật nói chung và VBQPPL của Bộ trưởng nói riêng, bao gồm: thẩm quyền thẩm định, hồ sơ thẩm định, nội dung thẩm định, thời gian thẩm định, sản phẩm thẩm định.

Hai là, cơ chế làm việc của các Bộ hiện nay và chế độ thủ trưởng hiện hành.

Ba là, chất lượng của hồ sơ thẩm định, quy trình thẩm định và hệ thống cơ sở dữ liệu phục vụ hoạt động thẩm định.

Bốn là, chất lượng đầu tư công cho thẩm định: quy định về tài chính và chế độ tài chính đối với hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL tại các Bộ hiện nay.

Năm là, yếu tố con người, năng lực, trình độ chuyên môn và kinh nghiệm của cán bộ, công chức là yếu tố ảnh hưởng lớn đến chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL tại các Bộ hiện nay.

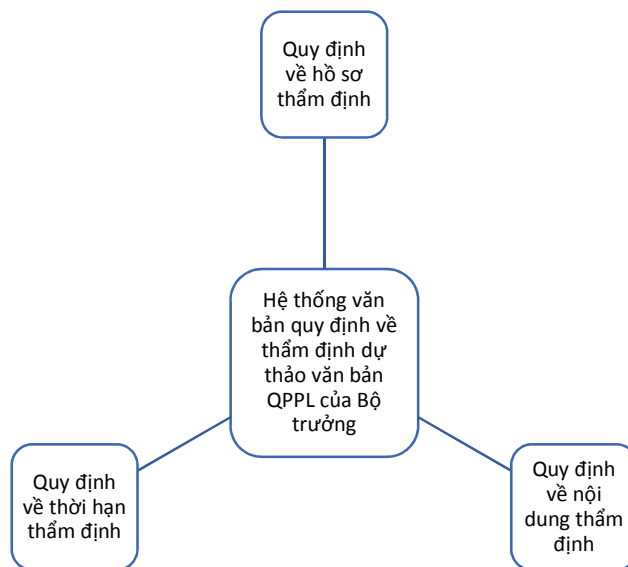
Sáu là, yếu tố thời gian cũng ảnh hưởng lớn đến chất lượng thẩm định.

Bảy là, yếu tố môi trường chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội.

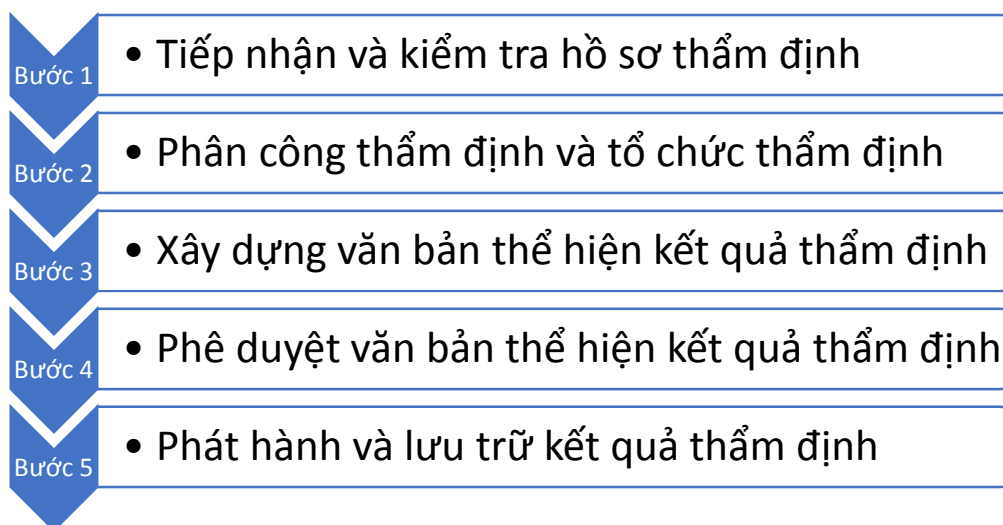
CHƯƠNG 3

THỰC TRẠNG CHẤT LƯỢNG THẨM ĐỊNH DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA BỘ TRƯỞNG HIỆN NAY

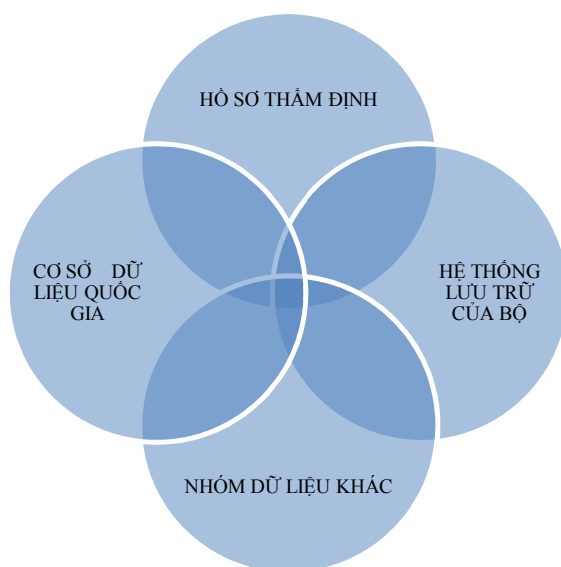
3.1. Chất lượng hệ thống các quy phạm pháp luật quy định về thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng



3.2. Chất lượng của quy trình thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

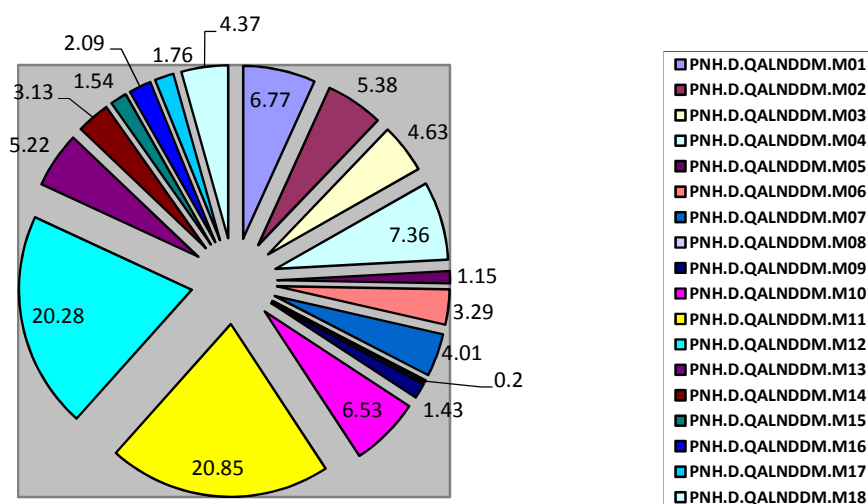


3.3. Chất lượng hệ thống cơ sở dữ liệu phục vụ hoạt động thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng



3.4. Chất lượng của văn bản thẩm định

Qua khảo sát, từ năm 2010 đến năm 2015, đơn vị pháp chế của các Bộ đã thẩm định số lượng thông tư khá lớn, cụ thể như sau:



Biểu đồ 3.1. Tỷ lệ dự thảo thông tư các Bộ đã thẩm định (2010 – 2015)

Đơn vị: % (Nguồn: Nghiên cứu sinh khảo sát và tổng hợp)

Qua quá trình phân tích và tổng hợp 146 mẫu văn bản thẩm định dự thảo thông tư của các Bộ, luận án xây dựng bảng tổng hợp kết quả nghiên cứu ở bảng 3.9:

Bảng 3.9. Mức độ đạt được theo từng tiêu chí của chất lượng văn bản thẩm định dự thảo thông tư

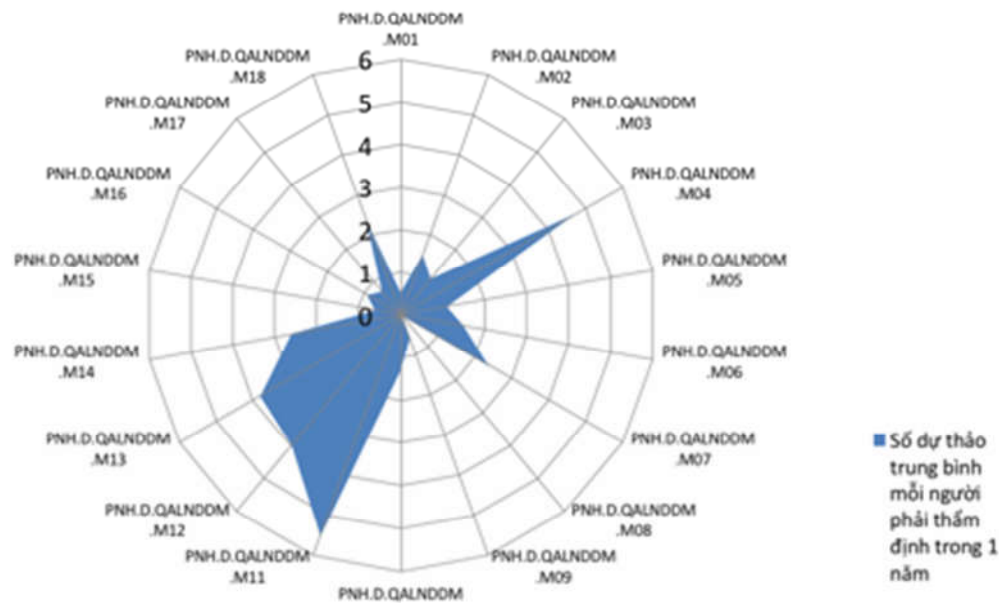
TT	Nội dung thẩm định	Văn bản thể hiện nội dung thẩm định						Ghi chú
		Tổng số		Văn bản không đánh giá được nội dung cần thẩm định		Văn bản đánh giá được nội dung cần thẩm định		
				Số lượng	Tỉ lệ (%)	Số lượng	Tỉ lệ (%)	
1	Sự cần thiết ban hành	113	77.4	18	15.9	95	84.1	
2	Đối tượng điều chỉnh	51	34.9	34	66.7	17	33.3	
3	Phạm vi điều chỉnh	58	39.7	33	56.9	25	43.1	
4	Sự phù hợp chủ trương, đường lối	54	37.0	48	88.9	6	11.1	
5	Trình tự và thủ tục soạn thảo	54	37.0	37	68.5	17	31.5	
6	Tính hợp hiến, hợp pháp	82	56.2	65	79.3	17	20.7	
7	Tính thống nhất	86	58.9	66	76.7	20	23.3	
8	Tính tương thích điều ước Quốc tế	38	26.0	38	100.0	0	0.0	
9	Tính khả thi	69	47.3	61	88.4	8	11.6	
10	Hiệu lực thi hành	27	18.5	19	70.4	8	29.6	
11	Thủ tục hành chính	25	17.1	13	52.0	12	48.0	
12	Vấn đề bình đẳng giới	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
13	Lấy ý kiến dự thảo	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
14	Thể thức và kỹ thuật soạn thảo	95	65.1	95	100.0	0	0.0	
15	Chuẩn mực ngôn ngữ	52	35.6	52	100.0	0	0.0	
16	Những vấn đề khác	107	73.3					

Nguồn: Nghiên cứu sinh khảo sát và tổng hợp

3.5. Chất lượng của chủ thể thẩm định

Luận án đánh giá chất lượng chủ thể thẩm định trên các khía cạnh: trình độ chuyên môn, kiến thức quản lý nhà nước, Các yếu tố khác: trình độ tin học, kỹ năng sử dụng máy tính, trình độ ngoại ngữ. Kết quả khảo sát cho thấy, hầu hết cán bộ, công chức làm công tác thẩm định tại đơn vị pháp chế của các Bộ là không đồng đều. Khối lượng dự thảo VBQPPL phải thẩm định trong vòng 01 năm không nhiều và có sự chênh lệch lớn giữa các Bộ, thể hiện ở biểu đồ sau:

Số dự thảo trung bình mỗi người phải thẩm định trong 1 năm



Biểu đồ 3.6. Số dự thảo văn bản mỗi người phải thẩm định trong 1 năm

3.6. Đánh giá chung về chất lượng của hoạt động thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

3.6.1. Những ưu điểm và nguyên nhân của hoạt động thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Sau khi phân tích thực trạng chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng, Luận án nhận thấy những ưu điểm và nguyên nhân của hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng trong thời gian qua như sau:



3.6.2. Những hạn chế và nguyên nhân của hoạt động thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Sau khi phân tích thực trạng chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng, Luận án nhận thấy những hạn chế và nguyên nhân của hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng trong thời gian qua như sau:

3.6.2.1. Hạn chế

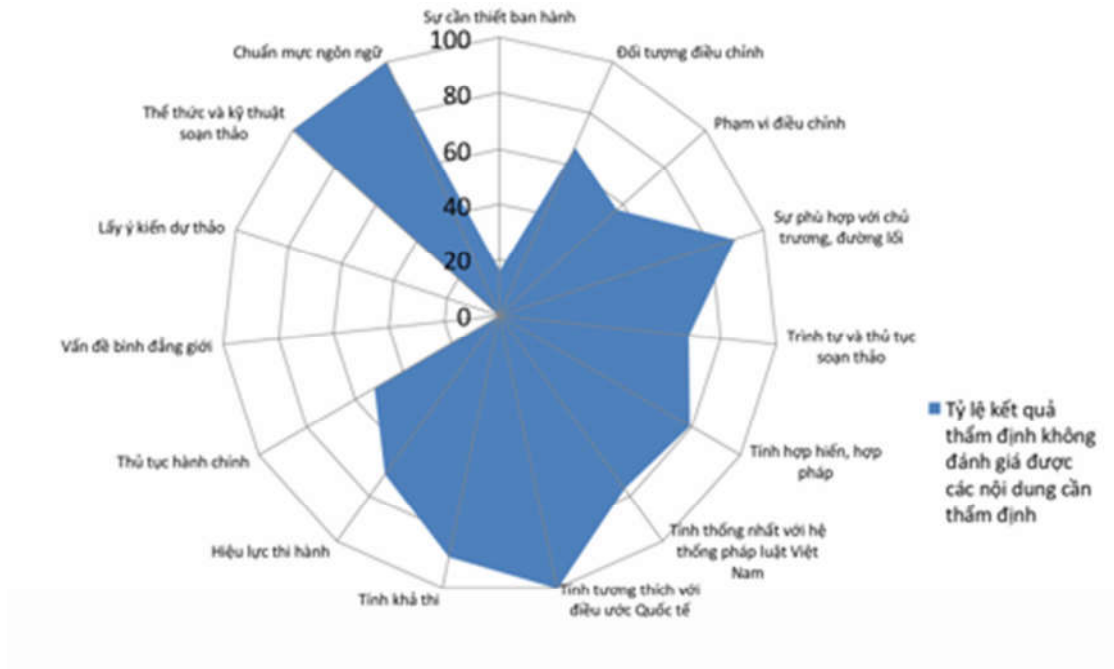
1. Quy định về thẩm định văn bản QPPL của Bộ trưởng còn chưa đầy đủ, chưa có sự thống nhất
2. Quy trình thẩm định thông tư chưa rõ ràng, chưa thống nhất và chưa thể chế hóa
3. Thành phần hồ sơ thẩm định và hệ thống lưu trữ của các Bộ chưa thống nhất
4. Thiếu phương pháp và công cụ để thẩm định dự thảo văn bản
5. Để lọt lưới những quy định không khả thi, gây khó khăn trong quá trình thực hiện
6. Để lọt lưới những quy định mâu thuẫn, chồng chéo, ảnh hưởng tính thống nhất
7. Chưa chỉ ra được tính thống nhất của dự thảo trong toàn bộ hệ thống văn bản
8. Chưa chỉ ra được chất lượng của việc lấy ý kiến góp ý dự thảo
9. Chưa xác định được nhóm đối tượng sẽ thụ hưởng lợi ích từ văn bản
10. Chưa chỉ ra được tính hiệu quả của thủ tục hành chính
11. Chưa xác định được những dấu hiệu trái pháp luật trong dự thảo
12. Chất lượng văn bản thẩm định chưa cao
13. Chất lượng chủ thể thẩm định còn hạn chế

3.6.2.2. Nguyên nhân

1. Kết quả thẩm định chưa thể hiện và phát huy được giá trị pháp lý vốn có
2. Nội dung thẩm định phức tạp, có liên quan nhiều Bộ, ngành
3. Việc đánh giá tính khả thi và hiệu quả chủ yếu dựa vào kiến thức và kinh nghiệm của cán bộ thẩm định
4. Nội dung TĐ là những vấn đề mới, chưa có chính sách hoặc quy định hiện hành điều chỉnh
5. Chưa có phương pháp và công cụ thẩm định trong nghiệp vụ thẩm định
6. Vấn đề nhận diện VBQPPL còn khó khăn
7. Tình trạng "cài cắm" lợi ích vào văn bản

Qua quá trình khảo sát, tổng hợp và đánh giá dữ liệu, luận án xây dựng biểu đồ thể hiện chất lượng thẩm định dự thảo thông tư trong thời gian qua như sau:

Tỷ lệ kết quả thẩm định không đánh giá được các nội dung cần thẩm định



Biểu đồ 3.7. Chất lượng thẩm định dự thảo thông tư

(Qua 146 mẫu khảo sát)

3.7. Những bài học kinh nghiệm rút ra

Một là, việc đánh giá chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng cần được tiến hành đầy đủ trên các phương diện của hoạt động thẩm định, xét từ góc độ khoa học quản lý hành chính công.

Hai là, việc xây dựng các giải pháp để đánh giá chất lượng dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng vừa phải được nghiên cứu để hoàn thiện các giải pháp mang tính toàn diện, vừa phải nghiên cứu để hoàn thiện nhóm giải pháp mang tính mũi nhọn.

Ba là, cần xây dựng phương pháp và kỹ thuật để đánh giá chất lượng thẩm định dự thảo văn bản quy pháp luật của Bộ trưởng.

CHƯƠNG 4

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM CHẤT LƯỢNG THẨM ĐỊNH DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA BỘ TRƯỞNG

4.1. Quan điểm bảo đảm chất lượng thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Các giải pháp bảo đảm chất lượng thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng được xây dựng trên cơ sở các quan điểm sau:

Một là, tuân thủ các quy định cơ bản của Luật ban hành VBQPPL năm 2015 quy định về hoạt động thẩm định VBQPPL của Bộ trưởng.

Hai là, phương pháp thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng và kỹ thuật trình bày kết quả thẩm định được xây dựng trên cơ sở quy chế làm việc của các Bộ hiện nay và chế độ thủ trưởng hiện hành, giữ nguyên các quy định về chức năng nhiệm vụ của các Bộ, các đơn vị của Bộ trưởng, đặc biệt là vai trò của tổ chức pháp chế của các Bộ. Thủ trưởng các Bộ (Bộ trưởng) là chủ thể cao nhất trong việc quyết định có hay không ban hành Thông tư.

Ba là, các giải pháp bảo đảm chất lượng thẩm định, đặc biệt là nhóm giải pháp về phương pháp thẩm định và kỹ thuật trình bày kết quả thẩm định cần được xây dựng trên cơ sở giữ nguyên các quy định hiện hành về tài chính đối với hoạt động thẩm định VBQPPL của Bộ trưởng.

Bốn là, các giải pháp bảo đảm chất lượng thẩm định phải được xây dựng trên cơ sở hoàn thiện và thống nhất quy trình thẩm định, thời gian thẩm định đang được thực hiện trong thực tiễn.

Năm là, giải pháp để bảo đảm chất lượng thẩm định VBQPPL của Bộ trưởng được nghiên cứu và xây dựng một cách đồng bộ trên các phương diện.

4.2. Giải pháp bảo đảm chất lượng thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

4.2.1. Xây dựng và hoàn thiện các quy định của pháp luật về thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Giải pháp này gồm bốn nội dung chính:

- Đề xuất danh mục hồ sơ đề nghị thẩm định;
- Đề xuất quy trình xử lý hồ sơ đề nghị thẩm định;
- Đề xuất quy trình thẩm định;
- Đề xuất hoàn thiện nội dung thẩm định

4.2.2. Hoàn thiện và bảo đảm hiệu quả khai thác sử dụng hệ cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Giải pháp hoàn thiện 03 nhóm dữ liệu phục vụ hoạt động thẩm định:

Một là, đối với hệ cơ sở dữ liệu là hồ sơ thẩm định: quy định chuẩn thành phần của hồ sơ thẩm định.

Hai là, đối với hệ cơ sở dữ liệu là hệ thống lưu trữ tại các Bộ: xây dựng hệ thống lưu trữ điện tử để lưu trữ hồ sơ và kết quả thẩm định.

Ba là, đối với hệ cơ sở dữ liệu là các website chính thức để tra cứu các VBQPPL Việt Nam: Tiếp tục cải tiến, nâng cấp để hoàn thiện công cụ tìm kiếm trên website Cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản pháp luật. Xây dựng phương thức quản lý hoạt động quản trị hệ cơ sở dữ liệu văn bản pháp luật của Việt Nam. Xây dựng phương án bồi dưỡng kiến thức căn bản về pháp luật và quản lý hành chính nhà nước cho chủ thể quản lý cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản pháp luật.

4.2.3. Xây dựng bộ phương pháp và công cụ thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Bảng 4.3. Hệ thống phương pháp và công cụ thẩm định

TT	Phương pháp thẩm định	Chủ quan/ Khách quan	Trực tiếp/ Gián tiếp	Định lượng/ Định tính	Công cụ sử dụng để thực hiện phương pháp	Muốn đo lường cái gì?
1	Phương pháp hệ thống	Khách quan	Trực tiếp	Định lượng	Công cụ tìm kiếm trên hệ thống cơ sở dữ liệu văn bản pháp luật của quốc gia Câu hỏi thẩm định	Xác định những văn bản có nội dung liên quan đến dự thảo
2	Phương pháp Rubric	Khách quan	Trực tiếp	Định lượng + Định tính	Bảng định mức các cấp độ đạt được của tiêu chí	Mức độ đáp ứng của từng tiêu chí thẩm định
3	Phương pháp xây dựng mô hình tư duy logic	Chủ quan/ Khách quan	Trực tiếp	Định tính	Mô hình tư duy logic	Các quy phạm pháp luật có tính logic với nhau Tìm kiếm những điểm thiếu sót trên mô hình tư duy logic
4	Phương pháp phân tích chi phí, lợi ích	Khách quan	Trực tiếp	Định lượng	- Kỹ thuật thống kê - Kỹ thuật sử dụng công thức toán học để phân tích và định lượng	Đánh giá tính hiệu quả một dự thảo VBQPPL khi được ban hành - Xác định chi phí (dự kiến) - Xác định lợi ích (dự kiến)
5	Phương pháp xác định thời gian có hiệu lực của dự thảo VBQPPL	Chủ quan	Gián tiếp	Định lượng + Định tính	Câu hỏi thẩm định	- Thời gian có hiệu lực của văn bản - Tính hợp lý của thời gian có hiệu lực. - Xác định những nội dung có hiệu lực phức tạp
6	Phương pháp nghiên cứu tình huống và thử nghiệm đối chứng ngẫu nhiên	Khách quan	Trực tiếp	Định lượng + Định tính	Tình huống thực nghiệm Bảng hỏi	- Đo lường tính khả thi và hiệu quả của dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng

4.2.4. Xây dựng khung năng lực của chủ thể thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Luận án đề xuất khung năng lực gồm 03 nhóm năng lực: Chuyên môn, với 25 năng lực cùng các biểu hiện hành vi cụ thể như sau:

Nhóm 1: Chuyên môn	Nhóm 2: Kỹ năng	Nhóm 3: Phẩm chất cá nhân, đạo đức công vụ
- Bằng cấp, chứng chỉ (1) - Chuyên ngành được đào tạo (2) - Công trình khoa học (3) - Am hiểu về pháp chế (4) - Am hiểu về thẩm định (5) - Am hiểu về quản lý hành chính công (6) - Am hiểu về chính sách công (7)	- Quản trị áp lực trong công việc (8) - Sử dụng công cụ IMAP (9) - Làm việc nhóm (10) - Quản lý thời gian (11) - Kỹ năng tham mưu (12) - Kỹ năng thu thập, xử lý, tổng hợp và phân tích thông tin (13) - Kỹ năng xây dựng và soạn thảo báo cáo thẩm định (14)	- Tư duy đổi mới (15) - Tư duy logic (16) - Tư duy phân tích (17) - Tư duy chiến lược (18) - Tư duy phản biện (19) - Chỉ số lạc quan và nhận thức cơ hội khi đối mặt thách thức (20) - Kiến thức xã hội (21) - Chú trọng chất lượng (22) - Học hỏi không ngừng (23) - Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí (24) - Thực hành chí công, vô tư (25)

Bảng 4.6. Mô tả các cấp độ của năng lực

Cấp độ	Mô tả cấp độ	Ghi chú
Cấp độ 1	Biểu thị năng lực ở mức độ cơ bản cần có. Đối tượng ở cấp độ này có thể vận dụng được năng lực trong các trường hợp thẩm định dự thảo văn bản thông thường một cách thành thực mà không cần hướng dẫn	Tương đương vị trí chuyên viên
Cấp độ 2	Biểu thị năng lực ở mức độ sâu rộng. Đối tượng ở cấp độ này có thể vận dụng được năng lực trong mọi trường hợp, bao gồm cả những trường hợp thẩm định dự thảo văn bản có tính phức tạp, đan xen nhiều lĩnh vực, chứa đựng nhiều thủ tục hành chính hoặc quy chuẩn kỹ thuật, thậm chí cả những trường hợp thẩm định dự thảo VBQPPL có nội dung mới, chưa có tiền lệ	Tương đương vị trí chuyên viên chính
Cấp độ 3	Biểu thị năng lực ở mức độ chuyên gia. Đối tượng ở cấp độ này có thể vận dụng tối đa năng lực trong mọi trường hợp thẩm định dự thảo VBQPPL. Đồng thời, đối tượng này có thể đưa ra phương pháp thẩm định, công cụ thẩm định mới hiệu quả hơn. Hơn nữa, có thể huấn luyện các đối tượng ở cấp độ thấp hơn cải thiện năng lực từ cấp độ thấp lên cấp độ cao hơn.	Tương đương vị trí chuyên viên cao cấp

Nguồn: Nghiên cứu sinh nghiên cứu và xây dựng

4.2.5. Xây dựng khung chương trình bồi dưỡng nghiệp vụ thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Trên cơ sở nghiên cứu khung năng lực của chủ thể thẩm định, luận án đề xuất khung chương trình bồi dưỡng chức danh chủ thể thẩm định như sau:

Khung chương trình bồi dưỡng nghiệp vụ thẩm định

TT	Chuyên đề	Mục tiêu
1	Đại cương về chính sách công Kỹ năng hoạch định, thực thi và đánh giá chính sách công	Am hiểu về chính sách công: xây dựng, hoạch định, thực thi và đánh giá chính sách công Am hiểu về lĩnh vực quản lý hành chính công
2	Thanh tra, kiểm tra, giám sát trong khu vực hành chính công	Kỹ năng kiểm tra, giám sát
3	Lý thuyết đại cương về IMAP Kỹ năng sử dụng IMAP trong thẩm định dự thảo VBQPPL	Kỹ năng sử dụng công cụ tư duy IMAP
4	Kỹ năng làm việc nhóm	Trang bị kỹ năng phối hợp trong công tác và xử lý xung đột
5	Kỹ năng quản lý thời gian	Quản lý và sử dụng hiệu quả quỹ thời gian thẩm định
6	Kỹ năng tham mưu	Kỹ năng tham mưu
7	Thống kê trong quản lý hành chính nhà nước	Kiến thức và kỹ năng thu thập, xử lý, tổng hợp và phân tích thông tin
8	Kỹ năng xây dựng và soạn thảo báo cáo	Kỹ năng xây dựng và soạn thảo báo cáo
9	Toán logic	Tư duy logic, tư duy phân tích, tư duy đổi mới Trang bị năng lực tư duy logic, tư duy nhanh, tư duy lập luận, tư duy sáng tạo
10	Đạo đức công vụ	Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí Thực hành chí công, vô tư

Nguồn: Nghiên cứu sinh nghiên cứu và xây dựng

4.2.6. Thiết lập cơ chế để công dân đóng góp ý kiến vào dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng

Mục tiêu: Giải pháp này hướng đến xây dựng một hệ thống cơ sở dữ liệu đầy đủ với chức năng tìm kiếm đơn giản và đầy đủ. Tính hiệu quả của các chức năng tìm kiếm phụ thuộc vào việc xây dựng cơ sở dữ liệu đầu vào và thuật toán tìm kiếm để việc truy vấn và lọc dữ liệu diễn ra hiệu quả nhất. Để đạt được mục tiêu cần:

- Xây dựng cơ sở dữ liệu để tìm kiếm.
- Xây dựng định dạng tìm kiếm. Hiện nay, có nhiều website với nhiều định dạng tìm kiếm thông minh và đa chiều. Việc nghiên cứu, vận dụng và xây dựng mô hình tìm kiếm thông minh cho hệ thống dữ liệu VBQPPL là cần thiết.
- Hệ thống cơ sở dữ liệu này có tác dụng trực tiếp và hệ thống hóa và công khai các VBQPPL do các cơ quan nhà nước ban hành; là trang thông tin chính thức phục vụ người dân trong việc tra cứu, đóng góp ý kiến vào dự thảo văn bản mà người dân quan tâm; là cơ sở để lưu trữ và bảo lưu các ý kiến của người dân đóng góp vào dự thảo VBQPPL, tạo động lực để người dân đóng những ý kiến của mình vào việc hoàn thiện dự thảo VBQPPL nhằm hướng đến sự đồng thuận giữa ý chí của nhà nước với ý chí chung của nhân dân.

Đồng thời, việc lấy ý kiến của người dân cần được thực hiện với sự hỗ trợ của kỹ thuật nghiên cứu khảo sát. Kỹ thuật khảo sát được thực hiện bởi các bước:

- Xác định nội dung cần lấy ý kiến người dân;
- Xác định đối tượng lấy ý kiến;
- Xây dựng bảng câu hỏi và thể hiện chúng dưới dạng phiếu điều tra;
- Xây dựng kế hoạch lấy ý kiến;
- Thu thập dữ liệu và tổng hợp dữ liệu bằng cách sử dụng kỹ thuật và nghiệp vụ thống kê.

Việc xác định có hay không thực hiện kỹ thuật khảo sát dựa vào phạm vi ảnh hưởng của dự thảo VBQPPL. Nếu nội dung của VBQPPL có ảnh hưởng đến đại bộ phận người dân thì cần thiết phải thực hiện khảo sát.

4.2.7. Kỹ thuật trình bày kết quả thẩm định

Xác định loại văn bản trình bày kết quả thẩm định: Báo cáo. Báo cáo là loại văn bản có tính chất phù hợp nhất để trình bày kết quả thẩm định, Vì báo cáo là loại văn bản ghi chép lại những nội dung công việc đã làm để lãnh đạo cấp trên dễ dàng tiếp cận, đánh giá và xem xét nội dung văn bản cũng như quá trình thực hiện nhiệm vụ được giao của cán bộ cấp dưới. Luận án đề xuất biểu mẫu “*Báo cáo về việc thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ trưởng*”.

PHỤ LỤC

PHỤ LỤC 1. Danh mục văn bản pháp luật

PHỤ LỤC 2. Phương pháp lấy ý kiến chuyên gia

PHỤ LỤC 3. Tổng hợp chất lượng kết quả thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng (Qua 146 mẫu khảo sát)

PHỤ LỤC 4. Một số mẫu kết quả thẩm định dự thảo thông tư của Bộ trưởng

DANH MỤC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ

I. Sách chuyên khảo

1. *Thống kê trong quản lý hành chính nhà nước*, Phạm Ngọc Huyền, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, năm 2015;

II. Bài viết đăng trên Tạp chí khoa học

2. *Giải pháp nâng cao chất lượng thẩm định văn bản quy phạm pháp luật*, Phạm Ngọc Huyền, Tạp chí Tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ, Số tháng 1/2016;

3. *Nghiên cứu xây dựng phương pháp thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật*, Phạm Ngọc Huyền, Tạp chí Quản lý nhà nước, Học viện Hành chính Quốc gia, Số 239 (Tháng 12/2015);

4. *Công tác soạn thảo và ban hành văn bản hành chính thông thường của Bộ trưởng Nội vụ*, Tạp chí Văn thư Lưu trữ Việt Nam, Cục Văn thư và Lưu trữ nhà nước, Bộ Nội vụ, Số tháng 8/2011;

5. *Quy định mới về thể thức văn bản hành chính*, Tạp chí Quản lý nhà nước, Học viện Hành chính, tháng 8/2011

III. Bài viết đăng trên Kỷ yếu hội thảo khoa học

6. *Thuật ngữ thống kê trong quản lý hành chính nhà nước*, Kỷ yếu hội thảo khoa học “Bàn về thuật ngữ hành chính”, Học viện Hành chính Quốc gia, tháng 12/2015

IV. Đề tài khoa học

7. Chủ nhiệm chuyên đề khoa học: “*Tìm hiểu hệ thống văn bản của Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh*” của đề tài “*Tìm hiểu hệ thống văn bản của các tổ chức chính trị, chính trị xã hội*” được Hội đồng khoa học nghiệm thu kết quả: Xuất sắc, năm 2014;

8. Thành viên đề tài khoa học cấp cơ sở trọng điểm: “*Xác định nhu cầu trong thiết kế chương trình đào tạo theo chức danh cho cơ quan nhà nước các cấp*” được Hội đồng nghiệm thu đề tài khoa học nghiệm thu kết quả: Xuất sắc, năm 2013;

9. “*Công tác soạn thảo văn bản hành chính thông thường*”, Phạm Ngọc Huyền, Khóa luận tốt nghiệp Cử nhân Hành chính học, Học viện Hành chính, năm 2011;

10. Chủ nhiệm chuyên đề khoa học: “*Tổ chức cơ quan quản lý hành chính nhà nước tại phường Thanh Nhàn, quận Hai Bà Trưng, Hà Nội*”, năm 2009, được Hội đồng nghiệm thu chuyên đề khoa học nghiệm thu kết quả: Xuất sắc, năm 2009.

INTRODUCTION

1. Rationale

Topic “Quality of appraisal of legal normative document drafts by Ministers” is selected for the following reasons:

Firstly, roles of legal normative documents to Ministers.

Secondly, position and role of appraisal to quality of legal normative documents by Ministers.

Thirdly, actual situation of scientific researches on appraisal of legal normative document drafts in general and legal normative documents by Ministers in intersectoral viewpoint and especially, in public administration management viewpoint.

Fourthly, actual situation of quality of appraisal of legal normative document drafts by Ministers.

For reasons above, dissertation on “*Quality of appraisal of legal normative document drafts by Ministers*” hopes to clarify theoretical and practical issues for appraisal of legal normative document drafts by Ministers.

2. Research objectives and tasks

2.1. Research objectives

The dissertation is researched to ensure quality of appraisal of legal normative document drafts by Ministers towards completion of laws on development and issue of legal normative document drafts by Ministers and ensure quality of lawmaking process.

2.2. Research tasks

- To explain overview of domestic and foreign researches on issues related to the dissertation topic.

- To develop and analyze theoretical bases on quality of appraisal of legal normative document drafts by Ministers. To focus on clarifying the following theoretical issues:

- + Definition and characteristics of legal normative documents issued by Ministers;

- + Theories on appraisal of legal normative document drafts by Ministers, appraisal methods and techniques applicable to specific characteristics of appraisal of legal normative document drafts by Ministers.

- + To develop system of criteria for assessment of appraisal quality of a legal normative document draft issued by Ministers.

- + To determine criteria for assessment of quality of appraisal of legal normative document drafts by Ministers, methods and techniques for assessment of these criteria.

- To analyze and assess actual quality of appraisal of legal normative document drafts issued by Ministers, in detail:

- + To survey, collect, process and analyze information for analysis of actual appraisal quality of legal normative document drafts issued by Ministers

- + To survey appraisal quality of legal normative document drafts of 18 Ministries and sample appraisal documents for analysis (To use 146 samples for analysis and assessment).

- + To assess advantages and disadvantages of appraisal of legal normative document drafts by Ministers and analyze reasons for such advantages and disadvantages.

- + To draw experience to develop solutions for assurance of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers.

- To propose solutions for assurance of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers.

3. Research subjects and scope

3.1. Research subject

Research subject of the dissertation is quality of appraisal of legal normative document drafts issued by Ministers.

3.2. Research scope

For space: To research appraisal quality of legal normative document drafts of 18 Ministries. To survey appraisal quality of legal normative document drafts of 18 Ministries and sample appraisal documents of 17 Ministries for assessment.

For time: From 2010 to 2015.

For contents: The dissertation focuses on researching quality of appraisal of legal normative document drafts by Ministers.

4. Methodology and research methods

4.1. Methodology

Combining dialectical materialism of Marxism - Leninism and Ho Chi Minh thought, the author researches and assesses quality of appraisal of legal normative document drafts based on objective dialectical logic in association with social issues without unilateral and non-objective viewpoint.

4.2. Research methods

Based on awareness of historical materialism and dialectical materialism of Marxism - Leninism and Ho Chi Minh thought, the dissertation combines various research methods including Historical method; Survey method; Sampling method; Expert opinion method; Descriptive statistics method; Analysis and synthesis method; Comparison method; Intersectoral research method. Besides, the dissertation uses statistics, reports, survey documents, products and research results of projects, topics and research works on related issues.

5. New contributions of the dissertation

5.1. Theoretical contributions

The dissertation has new theoretical contributions as follows:

- To clarify definition, characteristics of legal normative documents issued by Ministers, definition of appraisal of legal normative document drafts by Ministers, methods for appraisal of legal normative document drafts by Ministers, techniques for appraisal of legal normative document drafts by Ministers, definitions of quality of appraisal of legal normative document drafts by Ministers and factors affecting quality of appraisal of legal normative document drafts by Ministers.

- To develop system of criteria for assessment of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers and criteria for assessment of quality of appraisal documents.

- To develop process for processing of appraisal documents and process for appraisal of legal normative document drafts by Ministers.

- To explain solutions for assurance of appraisal quality of legal normative documents by Ministers. Solutions towards assurance of appraisal quality criteria of legal normative document drafts are performed. This contribution adds theories for managers to have scientific bases and new approaches to quality management of legal normative document system issued by Ministers.

5.2. Practical contributions

The dissertation has new practical contributions as follows:

- The dissertation assesses actual appraisal quality of legal normative document drafts by Ministries on a systematic basis, analyze, summarize and specify characteristics of legal normative documents by Ministers and appraisal of this document group.

- The dissertation analyzes and specifies advantages, disadvantages and reasons of appraisal of legal normative document drafts by Ministries.

- The dissertation develops practical solutions including appraisal methods, tools and techniques to ensure actual appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers.

Research result is the base for application of subsequent researches on legal normative documents and contributes to assurance of actual appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers.

6. Research questions and research hypotheses

6.1. Research questions

Question 1: Which issues are settled by published domestic and foreign research works related to research topic and which issues need to be researched, developed and which issues need to be newly researched?

Question 2: Which theoretical bases and criteria are used to research and assess appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers? Which factors affecting appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers?

Question 3: How is appraisal quality of legal normative document drafts issued by Ministers shown? What are advantages and disadvantages of current appraisal activities? Can public administration managers manage and control current appraisal quality of legal normative document drafts by Ministries?

Question 4: Which solutions contribute to assurance and management of current appraisal quality of legal normative document drafts issued by Ministers based on criteria for assessment of appraisal quality specified in theoretical base part and remedy of disadvantages of current appraisal; which solutions identify and specify limits of document drafts during appraisal based on appraisal criteria?

6.2. Research hypotheses

Development of solutions for assurance and management of appraisal quality of legal normative document drafts issued by Ministers will make a significant contribution to assurance of issue quality of legal normative document drafts by Ministers. The dissertation proves that:

- Firstly, appraisal is an important activity in assurance of quality of legal normative documents by Ministers.

- Secondly, appraisal needs to be performed based on system of criteria for assessment of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers and system of criteria for assessment of quality of appraisal documents.

- Thirdly, actual appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers has limits and has not met criteria, especially, quality of appraisal documents has not met appraisal criteria.

- Fourthly, solutions of the dissertation will contribute to assurance of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers and management of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers based on criteria for assessment of appraisal quality.

7. Theoretical and practical meaning of the dissertation

7.1. Theoretical meaning

- To make theoretical contributions to appraisal of legal normative document drafts by Ministers and appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers.

- To make theoretical contributions to specific methods, tools and techniques for appraisal of legal normative document drafts in general and legal normative document drafts by Ministers in particular.

- To present that appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers depends much on factors and these factors can be measured.

- Scientific bases for determination of criteria for assessment of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers and criteria for assessment of quality of appraisal documents. These scientific bases have been actually tested through analysis and assessment of actual appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers.

7.2. Practical meaning

- To make contributions to development of complete and synchronous law system on appraisal of legal normative document drafts, create legal bases for assurance and strengthening of legislation, assurance of effective management of the State, protection of legal rights and obligations of citizens and meet requirements on international integration during reform period.

- To specify actual situation, advantages, disadvantages in appraisal of legal normative document drafts by Ministers; to seek reasons for such advantages and disadvantages.

- To propose solutions for assurance of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers in the near future.

- To specify methods, tools and techniques for appraisal of legal normative document drafts to remedy limits in current appraisal of legal normative document drafts in Ministries.

- Theoretical, practical researches and solutions of the dissertation are bases for completion of appraisal quality of other types of legal normative documents.

- Research results are meaningful to research, teaching, learning and application for actual situation for assurance of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers.

8. Structure of the dissertation

Besides introduction, table of contents, conclusion, list of reference documents, list of published works of the author and appendices, the dissertation includes four chapters as follows:

Chapter 1: Overview of researches related to topic.

Chapter 2: Theoretical bases on appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers.

Chapter 3: Actual situation of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers.

Chapter 4: Viewpoint and solutions for assurance of current appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers.

CHAPTER 1

OVERVIEW OF RESEARCHES RELATED TO TOPIC

1.1. Researches on legislation and lawmaking activities

Based on analysis of research works on lawmaking activities, the dissertation shows that works have specified basic scientific and theoretical points on legal

normative documents in general. There has been no research specifying theoretics on group of legal normative documents issued by Ministries, appraisal of legal normative document drafts by Ministers and appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers. Based on scientific works researching legislation and lawmaking activities, the dissertation keeps on researching and developing theoretical bases on gaps above.

1.2. Researches on legal normative documents by Ministers

Most works partly specify actual situation of legal normative documents by Ministers and give solutions for assurance of issue quality of this document group. However, these solutions have limits for application to actual situation. The dissertation keeps on researching this document group to develop solutions for assurance of appraisal quality and assure issue quality of legal normative documents by Ministers.

1.3. Researches on appraisal and appraisal quality of legal normative documents by Ministers

There are many research works on appraisal of legal normative document drafts by Ministers at Central and Provincial level. Works above assess a part of actual situation and develop solutions for assurance of appraisal quality. However, there has been no research comprehensively assessing legal normative document system of 118 Ministries and giving solution system with high practicability.

1.4. Issues to be researched by the dissertation

Based on general analysis, the research student specifies issues to be researched by the dissertation, including issues inherited and developed from previous researches and issues to be newly researched towards development of solutions for assurance of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers and quality of public administration management activities in lawmaking.

CHAPTER 2 THEORETICAL BASES ON APPRAISAL QUALITY OF LEGAL NORMATIVE DOCUMENT DRAFTS BY MINISTERS

2.1. Legal normative documents by Ministers

2.1.1. Definition of legal normative documents by Ministers

Legal normative documents by Ministers are legal normative documents which contain regulations on general behaviors, are compulsorily and generally effective, applied to all individuals, organizations nationwide or certain administrative places for many times, issued by Ministers in accordance with authority, form, sequence and procedures prescribed by current laws and prescribe rights and obligations of corresponding subjects during application and are assured for implementation and governing of social relations in the State management by such Ministers.

2.1.2. Characteristics of legal normative documents by Ministers

Firstly, legal normative documents by Ministers are sub-law documents issued for implementation of the Constitution, Laws and documents of the State agencies at higher level.

Secondly, legal normative documents by Ministers (circulars) are documents which have powers of the State but are limited in sectors and fields managed by such Ministries.

Thirdly, legal normative documents issued by Ministers are guidance documents.

Fourthly, legal normative documents by Ministers are bases for local authorities at levels to issue legal documents for their localities and apply, settle specific issues during actual management.

2.1.3. Roles of legal normative documents by Ministers

Firstly, legal normative documents by Ministers are instruments for governing of shortcomings in sectors and fields managed by such Ministries.

Secondly, legal normative documents by Ministers are one of tools used to institutionalize and assure implementation of policies.

Thirdly, legal normative documents by Ministers contribute to creation, allocation and promotion of resources for economic development.

Fourthly, legal normative documents by Ministers contribute to stabilization of social order, creation of stable environment and development.

Fifthly, legal normative documents by Ministers play a direct role in orientating and governing behaviors of individuals and organizations.

2.1.4. Requirements on quality of legal normative documents by Ministers

2.1.4.1. Requirements on authority to issue legal normative documents by Ministers

a) Authority to issue legal normative documents by Ministers

Authority on appearance and contents.

b) Sequence and procedures for issue of legal normative documents by Ministers

2.1.4.2. Requirements on contents of legal normative documents by Ministers

a) To ensure constitutionality and legality

b) To ensure feasibility

c) To ensure consistency

d) To ensure compatibility with related international treaties participated by the Socialist Republic of Vietnam

e) To ensure legal provisions or legal authorization

2.1.4.3. Requirements on appearance of legal normative documents by Ministers

Current requirements on appearance and presentation of a legal normative document are clearly and scientifically prescribed in Circular No. 25/2011/TT-BTP.

2.1.4.4. Requirements on language of legal normative documents by Ministers

Language in legal normative documents is standard language in administrative – official context which ensures formality, accuracy, clarity, popularity, consistency, objectiveness and standard form.

2.2. Appraisal of legal normative documents by Ministers

2.2.1. Definition of appraisal and meaning of appraisal in development and issue of legal normative documents by Ministers

Appraisal of legal normative document drafts is a process, procedure implemented by functional agencies to objectively, scientifically, comprehensively research, consider and assess legality, contents, appearance and components of document drafts affecting necessary characteristics and functions of documents to decide on issue and implementation of documents.

Meaning of appraisal in development and issue of legal normative documents by Ministers and in the State management activities.

- To be a basis for managers to decide on issue of a legal normative document.

- To be a basis for inspection, review and assignment of responsibilities to parties related to quality of legal norms.

- To be a basis for inspection of legal norms, assurance of compliance of issued regulations with passed policies.
- To assist the Government, Ministers and managers in assuring quality of legal normative documents by Ministers.

2.2.2. Roles of appraisal activities

- To positively affect compilation of legal normative document drafts and scale of law enforcement.
- To comprehensively consider legal normative document drafts in aspect of authority, sequence, contents and appearance of documents.
- To consider and determine whether contents of legal normative documents are appropriate to their functions, tasks, powers; against regulations of agencies at higher level, appropriate to actual situation and highly feasible.
- To play a role as a post-inspection activity for working result of compiling units and a pre-inspection activity before the competent authorities sign and issue documents.
- To maintain and ensure mutual coordination and supervision between the competent authorities in development and issue of legal normative documents by Ministers.
- To be one of useful tools for managers to manage quality of circulars and quality of circular draft appraisal.

2.2.3. Procedure for appraisal of legal normative document drafts by Ministers

Description of procedure for appraisal of legal normative document drafts by Ministers:

- To receive appraisal documents;
- To determine issues of documents to be appraised;
- To determine issues to be appraised, objectives of appraisal, scope to be appraised, methods and techniques planned to be used for document appraisal;
- To plan appraisal of legal normative document drafts;
- To collect information and data for appraisal activities;
- To process information, use methods and techniques to analyze, assess and appraise document drafts;
- To write report on appraisal assessment;
- To complete appraisal assessment documents.

In general, this procedure is much similar to current appraisal procedure. However, after researching theoretical bases and assessing actual appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers, the dissertation is to complete and detailedly describe contents of procedure for appraisal of legal normative document drafts by Ministers and draw diagram for the whole steps in this procedure.

2.2.4. Contents of appraisal of legal normative document drafts by Ministers

Based on appraisal contents prescribed in Regulation on appraisal of legal normative documents by the Minister of Justice, the dissertation researches and develops appraisal contents by each group of major contents and requirements for legal normative documents as follows:

Firstly, to appraise the necessity of document issue.

Secondly, subjects and governing scope of documents.

Thirdly, appropriateness of circular draft contents to guidelines of the Party and policies of the State.

Fourthly, to appraise sequence and procedures for compilation of legal normative document drafts by Ministers.

Fifthly, to appraisal constitutionality and legality of legal normative document drafts by Ministers.

Sixthly, to appraise consistency of legal normative document drafts by Ministers. with law system of Vietnam and compatibility with related international treaties participated by the Socialist Republic of Vietnam.

Seventhly, to appraise feasibility of document drafts.

Eighthly, to appraise effective period of documents.

Ninthly, to appraise administrative procedures in legal normative document drafts by Ministers.

Tenthly, to appraise integration of gender equality into drafts.

Eleventh, to appraise whether opinion collection is correct and sufficient, known by related parties and opinions on document contents are collected.

Twelfth, to appraise appearance, compilation techniques of legal normative documents by Ministers and eligibility for language of legal normative document drafts by Ministers.

2.2.5. Methods for appraisal of legal normative document drafts by Ministers

2.2.5.1. Definition of methods for appraisal of legal normative document drafts by Ministers

Methods for appraisal of legal normative document drafts by Ministers are methods for managers to access and control appraisal of legal normative document drafts issued by Ministers and research documents to give opinions, assess the whole issues related to documents: authority, contents, appearance, effect and effectiveness of documents. Appraisal methods will be actually effective when they are combined with corresponding appraisal tools.

Nature of methods for appraisal of legal normative document drafts by Ministers is that managers control intentional use of movement rules by appraised subjects as an instrument for understanding of such subjects.

2.2.5.2. Characteristics of methods for appraisal of legal normative document drafts by Ministers

- Each method must ensure structure of basic components.
- Appraisal methods have a special structure unlike scientific research methods in general, appraisal methods have separate structure to settle target issues.
- Methods are combinations of logical thinking and show level of logical thinking.
- Each method will have a different approach such as viewpoint on issues of managers, viewpoint on issues of experts (managers and experts are different), viewpoint of scientists, viewpoint of less or much affected subjects.
- Methods are working methods of subjects towards specific subjects.

2.2.5.3. Roles of methods for appraisal of legal normative document drafts by Ministers

- To be a tool for access and assess quality of legal normative document drafts in various aspects, bring the most objective, comprehensive, accurate and sufficient viewpoint on drafts, contribute to assurance of effect, effectiveness and feasibility of documents when implementing.
- To contribute to reduction of stress among various opinions of related parties during settlement of intersectoral issues or access to documents to be appraised from various viewpoints.

- To assist compiling units in improving quality of legal normative document drafts and issuing units in improving lawmaking result with a system of complete, scientific appraisal methods and techniques based on an appropriate procedure.

2.2.5.4. Principles on development of methods for appraisal of legal normative document drafts by Ministers

- Principle on assurance of scientificness.
- Principle on assurance of objectiveness.
- Principle on assurance of comprehensiveness.
- Principle on assurance of benefits.

2.2.6. Techniques for appraisal of legal normative document drafts by Ministers

2.2.6.1. Definition of techniques for appraisal of legal normative document drafts by Ministers

Appraisal techniques are sequences of steps, skills arranged in order and scientifically for showing of appraisal results in form of appraisal reports.

2.2.6.2. Characteristics of appraisal techniques

Appraisal techniques have a special structure which is a system of manipulations arranged in logical and optimal order.

Appraisal techniques are a system of processes, sequences of data arrangement and organization resulting from application of appraisal methods.

To ensure value brought by appraisal methods.

2.2.6.3. Requirements for appraisal techniques

- To be researched comprehensively and sufficiently.
- To be clear, scientific, easy to understand and apply.
- To show contents of appraisal activities in general and contents of appraisal methods in particular.

2.2.6.4. Features of appraisal techniques

Logicalness: Appraisal methods and appraisal research results result from a logical thinking process.

Scientificness: Scientificness is shown by compliance of technical sequence with certain presentation rules in scientific researches.

Specificness: Techniques reflect research results in material form as reports.

Accuracy: Assurance of accuracy of appraisal techniques is to show nature of comments to be given by appraisers.

2.3. Appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers

2.3.1. Definition of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers

Appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers is *level of achievement by legal normative document drafts of each criterion* for assessment appraisal quality of document drafts for assurance of necessary requirements of a legal normative document issued by Ministers. Appraisal quality is only achieved when document drafts are maximally effective at the lowest issue cost.

2.3.2. Development of a system of assessment criteria for appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers

Table 2.1. System of assessment criteria for appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers

No.	Code	Name of criteria	Main components	Variation level
-----	------	------------------	-----------------	-----------------

No.	Code	Name of criteria	Main components	Variation level
1	PNH.D.QAL NDDM.V01	Quality of legal normative system on appraisal	5) Regulations on appraised subjects 6) Regulations on documents 7) Regulations on appraisal contents 8) Regulations on appraisal sequence 9) Regulations on appraisal methods 10) Regulations on form of appraisal documents 11) Regulations on appraisal period	Const
2	PNH.D.QAL NDDM.V02	Quality of appraisal documents	3) The number of documents in an application for appraisal 4) The number of opinions contributed to drafts	~
3	PNH.D.QAL NDDM.V03	Quality of appraisal process	1) Receipt and inspection of application for appraisal 2) Assignment of appraisal 3) Draft of appraisal documents 4) Completion and issue of appraisal documents	~
4	PNH.D.QAL NDDM.V04	Quality of public investment into appraisal activities	4) Expenditure for appraisal of a legal normative document; 5) Expenditure for investment into training of appraisal profession of legal normative documents for specialized officers; 6) Expenditure for investment into facilities for appraisal activities	Const
5	PNH.D.QAL NDDM.V05	Quality of database system for appraisal activities	3) Database system for looking up 4) Database system for archiving	~
6	PNH.D.QAL NDDM.V06	Quality of used methods for appraisal of draft contents based on available criteria for assurance of basic requirements of legal normative documents	4) Used methods for appraisal 5) Achieved contents of document drafts 6) Not achieved contents of document drafts	~
7	PNH.D.QAL NDDM.V07	Quality of appraisal documents	13) Necessity of document issue; 14) Governing subjects and scope; 15) Appropriateness of circular draft contents to guidelines of the Party and policies of the State; 16) Appraisal of process for compilation of document drafts; 17) Appraisal of constitutionality and legality of legal normative document drafts by Ministers; 18) Appraisal of consistency of legal normative document drafts by Ministers with law system of Vietnam and compatibility with related international treaties participated by the Socialist Republic of Vietnam; 19) Appraisal of feasibility of document drafts; 20) Appraisal of effective period of documents;	~

No.	Code	Name of criteria	Main components	Variation level
			21) Appraisal of administrative procedures in document drafts (if any); 22) Integration of gender equality into circular draft; 23) Collection of opinions on document drafts; 24) Appraisal of appearance and language of document drafts;	
8	PNH.D.QAL NDDM.V08	Quality of appraisers	9) Qualification, degree, academic degree 10) Training majors 11) Capacity to meet requirements of appraisal activities 12) Volume of legal norms to be appraised by appraisers per month 13) Computing qualification 14) Foreign language qualification 15) The State management level 16) Participated training courses on profession	~

Source: Prepared and developed by research student

2.3.3. Development of a system of assessment criteria for quality of legal normative document drafts by Ministers

Table 2.2 Standard framework on appraisal quality and result of legal normative document drafts by Ministers

No.	Criteria	Criteria components
1	Necessity of document issue	6) Objectives of document issue 7) To specify which practical issues are settled by issue of documents or contents of assigned policies, laws to concretize. 8) To list reasons for issues settled by documents. 9) How many reasons for issues are settled by documents? 10) To propose changes of issues when documents take effect.
2	Governing subjects of document drafts	2) Subject groups governed by documents
3	Governing scope of document drafts	2) Scope governed by documents
4	Appropriateness of circular draft contents with guidelines of the Party and policies of the State	5) To specify legal bases of documents. 6) To specify laws, legal documents, decrees containing contents that circulars are responsible for concretizing. 7) To specify contents of policies that circulars are assigned to issue and implement policies. 8) To specify documents assigned by the Government to issue circulars for implementation of tasks assigned by the Government.
5	Process on compilation of document drafts	3) To consider whether document drafts are compiled under prescribed process 4) Appropriateness of profession of document compiling units to contents of document drafts

No.	Criteria	Criteria components
6	Constitutionality and legality of document drafts	3) To determine whether document contents violate any article of the Constitution 4) To determine whether document contents are within contents of authority to issue documents
7	Consistency of document drafts with law system of Vietnam	3) System of documents with contents related to document drafts in order of legality and time. 4) System of legal norms prescribing contents of legal normative document drafts.
8	Appraisal of compatibility with related international treaties participated by the Socialist Republic of Vietnam	3) To specify international treaties related to contents of legal normative document drafts 4) To specify relationship between international treaties and contents of legal normative document drafts.
9	Feasibility of document drafts	6) Content and appearance structure of documents for proving of document logicalness 7) Structure of norms: assumptions, regulations, sanctions 8) Logical diagram of documents 9) Appraisal products show sufficiency and appropriateness on necessary financial resource conditions for assurance of document effect and effectiveness and other necessary conditions for actual implementation of documents. 10) To consider reports on document draft impact assessment, specify achievements and limits of reports on impact assessment, issues not specified or non-comprehensively specified by reports on impact assessment. + Time and location of impact assessment + Sequence of impact assessment + Method for impact assessment + Impact assessment documents + Subjects assessing impacts + Cost of impact assessment + Contents and structure of reports on impact assessment.
10	Effective period of documents	3) To determine whether time that documents take effect changes or affect current activities. 4) Subject groups affected by impacts of legal norms when documents officially take effect.
11	Appraisal of administrative procedures in document drafts (if any)	2) To determine whether appraisal products show feasibility and effectiveness of administrative procedures in document drafts (if any)
12	Integration of gender equality into circulars	5) Beneficial subject group when documents take effect 6) To make document drafts practical, to determine which subjects are responsible for deploying and implementing documents. 7) Gender fairness in contributing opinions to drafts 8) Gender fairness in getting benefits of documents
13	Collection of opinions for document drafts	6) List of subjects, subject groups giving opinions 7) List of subjects, subject groups giving opinions and summary table of opinions of each subject, subject groups 8) Contribution opinions of related Ministries and departments 9) To assess documents on contribution opinion summary and documents on explanation and receipt of contribution opinions for document drafts 10) To consider issues with many opposite opinions ➔ Appraisal results show sufficiency, authentication of opinions and sufficiency of subject groups giving opinions.

No.	Criteria	Criteria components
14	Appraisal of document appearance	2) Appearance of documents complies with current legal provisions.
15	Appraisal of Vietnamese language standard in document drafts	5) Spelling mistakes. 6) Word mistakes 7) Sentence mistakes 8) Punctuation mistakes

Source: Prepared and developed by the research student based on current provisions

2.3.4. Factors affecting appraisal quality of legal normative document draft by Ministers

Firstly, institution, current legal provisions on appraisal of legal normative document drafts in general and legal normative documents by Ministers in particular, including: appraisal authority, appraisal documents, appraisal contents, appraisal period, appraisal products.

Secondly, current working regime of Ministries and leader regime.

Thirdly, quality of appraisal documents, appraisal process and database system for appraisal activities.

Fourthly, quality of public investment into appraisal: regulations on finance and financial regimes for current appraisal of legal normative document drafts in Ministries.

Fifthly, personnel, capacity, qualification and experience of officers, public servants significantly affect current appraisal quality of legal normative document drafts in Ministries.

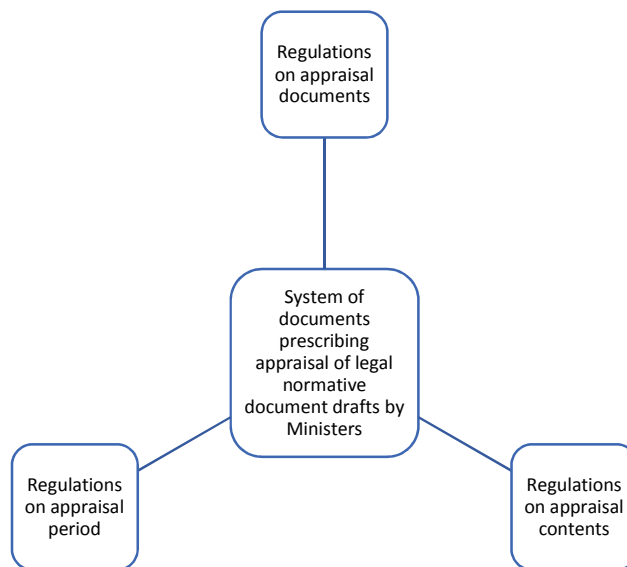
Sixthly, time also affects appraisal quality.

Seventhly, political, economic, cultural and social environment.

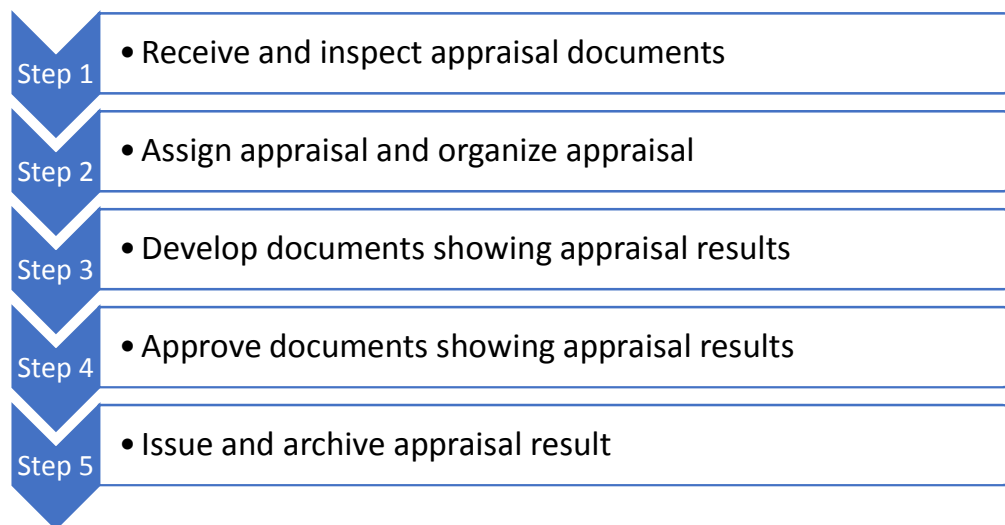
CHAPTER 3

ACTUAL SITUATION OF APPRAISAL QUALITY OF LEGAL NORMATIVE DOCUMENT DRAFTS BY MINISTERS

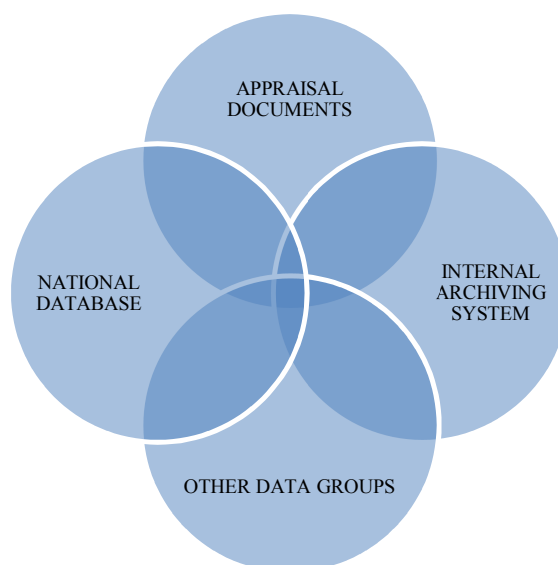
3.1. Quality of legal norm system on appraisal of legal normative document drafts by Ministers



3.2. Quality of process on appraisal of legal normative document drafts by Ministers

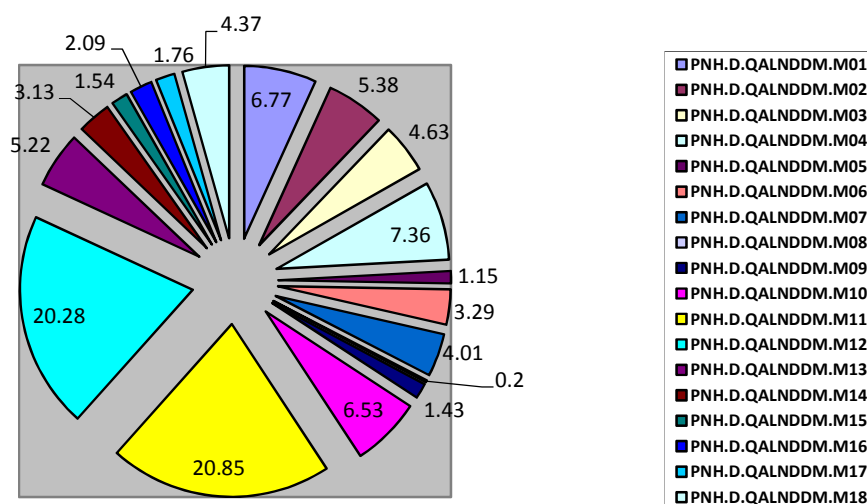


3.3. Quality of database system for appraisal of legal normative document drafts by Ministers



3.4. Quality of appraisal documents

Based on survey, from 2010 to 2015, legal agencies of Ministries appraised a large number of circulars as follows:



Graph 3.1. Rate of appraised circular drafts of Ministries (2010 - 2015)

Unit: % (Source: Surveyed and summarized by the research student)

Based on analysis and summary of 146 appraisal document forms on circular drafts of Ministries, the dissertation develops summary table of research results in table 3.9:

Table 3.9. Achievement level for each criterion

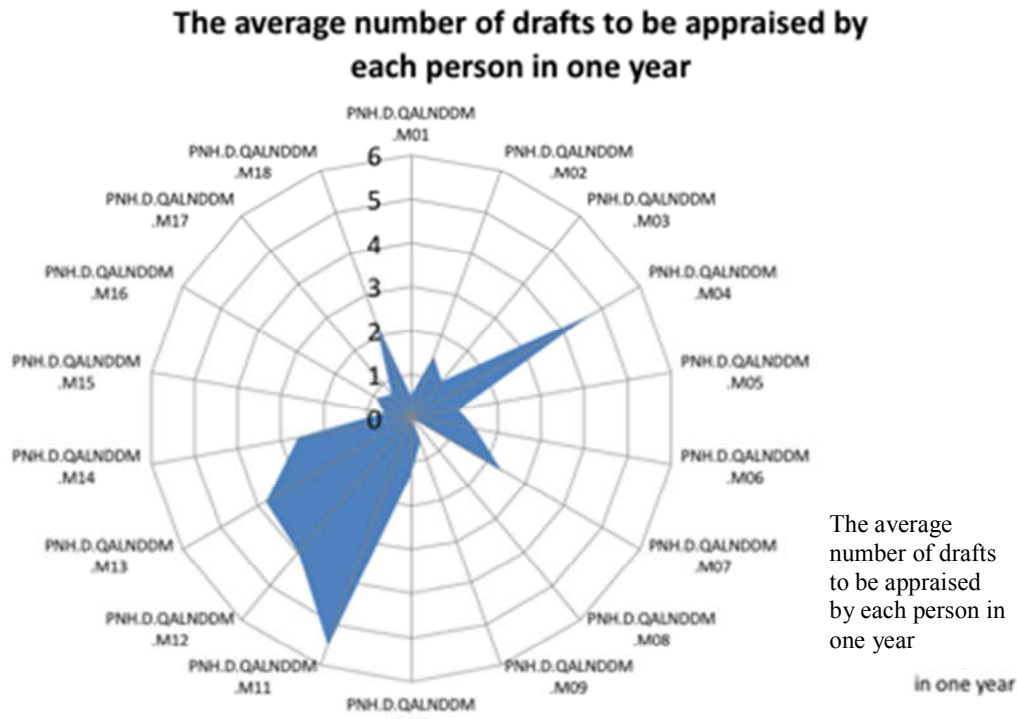
of appraisal quality of circular drafts

No.	Appraisal contents	Documents showing appraisal contents						Remarks
		Total		Documents not assessing contents to be appraised		Documents assessing contents to be appraised		
				Số lượng	Tỉ lệ (%)	Số lượng	Tỉ lệ (%)	
1	The necessity of issue	113	77.4	18	15.9	95	84.1	
2	Governing subjects	51	34.9	34	66.7	17	33.3	
3	Governing scope	58	39.7	33	56.9	25	43.1	
4	Appropriateness of guidelines	54	37.0	48	88.9	6	11.1	
5	Sequence and procedures for compilation	54	37.0	37	68.5	17	31.5	
6	Constitutionality, legality	82	56.2	65	79.3	17	20.7	
7	Consistency	86	58.9	66	76.7	20	23.3	
8	Compatibility with international treaties	38	26.0	38	100.0	0	0.0	
9	Feasibility	69	47.3	61	88.4	8	11.6	
10	Implementation effect	27	18.5	19	70.4	8	29.6	
11	Administrative procedures	25	17.1	13	52.0	12	48.0	
12	Gender equality issue	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
13	Collection of opinions on drafts	0	0.0	0	0.0	0	0.0	
14	Compilation appearance and techniques	95	65.1	95	100.0	0	0.0	
15	Language standards	52	35.6	52	100.0	0	0.0	
16	Other issues	107	73.3					

Source: Surveyed and summarized by the research student

3.5. Quality of appraised subjects

The dissertation assesses quality of appraised subjects in aspect of qualification, knowledge of the State management, other factors including computing qualification, skill of computer use, foreign language qualification. Survey result shows that most of officers and public servants appraising in legal agencies of Ministries are not uniform. The number of legal normative document drafts to be appraised within one year is not high and there is a large difference among Ministries as shown in the following graph:

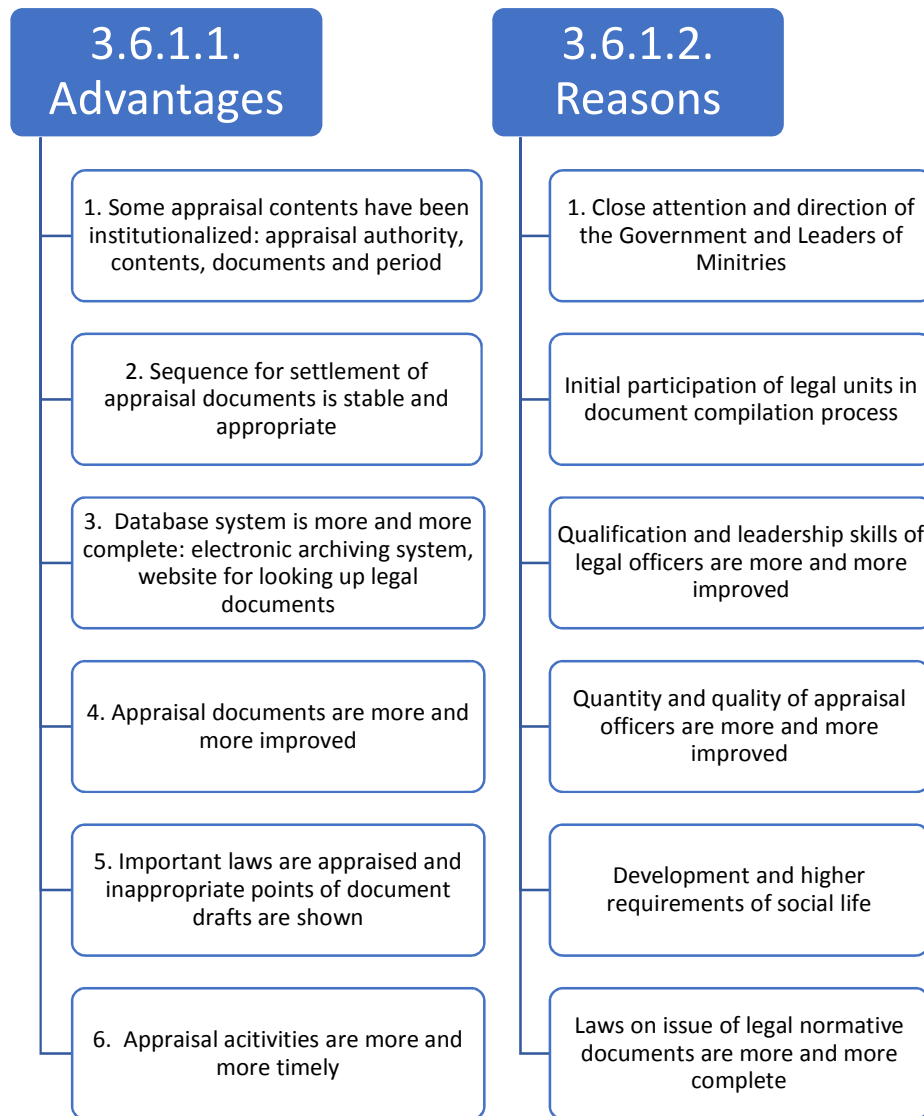


**Graph 3.6. The number of document drafts to be appraised
by each person in one year**

3.6. General assessment of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministries

3.6.1. Advantages and reasons of appraisal of legal normative document drafts by Ministers

After analyzing current situation of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers, the dissertation shows advantages and reasons of current appraisal of legal normative document drafts by Ministers as follows:



3.6.2. Limits and reasons of appraisal of legal normative document drafts by Ministers

After analyzing current situation of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers, the dissertation shows limits and reasons of current appraisal of legal normative document drafts by Ministers as follows:

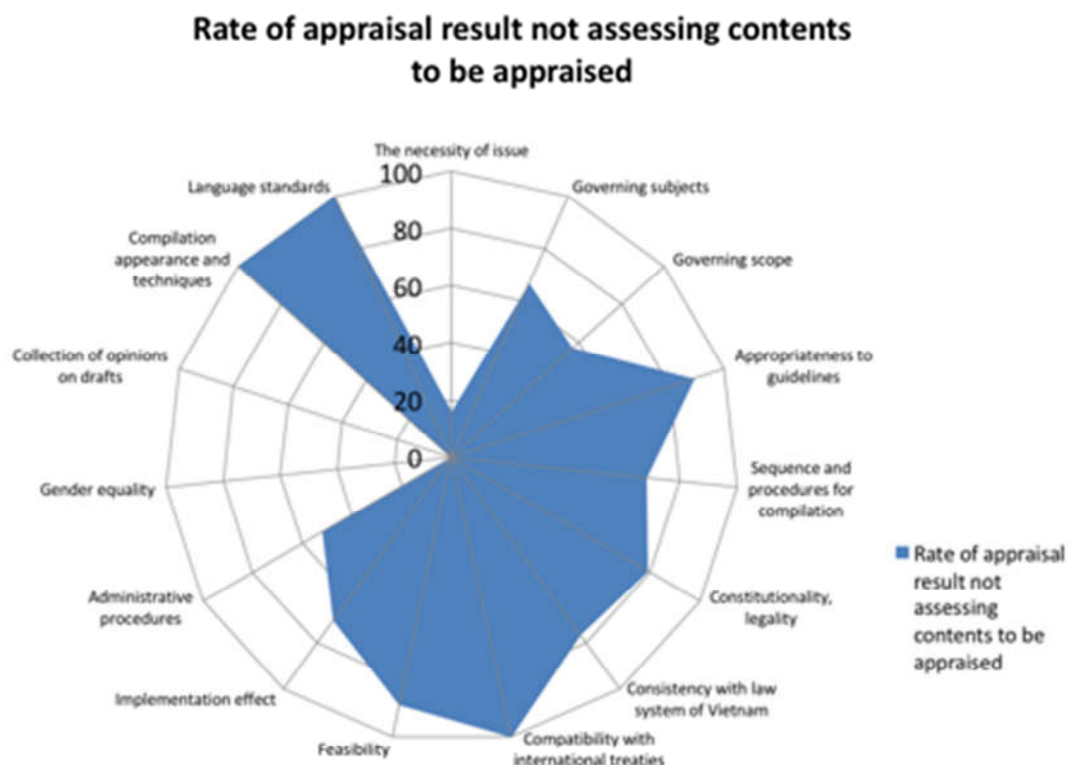
3.6.2.1. Limits

1. Regulations on appraisal of legal normative documents by Ministers are not complete and consistent
2. Process on circular appraisal is not clear, consistent and institutionalized
3. Components of appraisal documents and archiving system of Ministries are not consistent
4. Lack of methods and tools for appraisal of document drafts
5. Infeasible regulations which cause difficulties to implementation are applied
6. Opposite regulations which affect consistency are applied
7. Consistency of drafts in the whole document system has not been shown
8. Quality of collection opinions on drafts has not been shown
9. Subject groups getting benefits from documents have not been determined
10. Effectiveness of administrative procedures has not been shown
11. Illegal signs in drafts have not been determined
12. Quality of appraisal documents is not high
13. Quality of appraised subjects is limited

3.6.2.2. Reasons

1. Appraisal result has not shown and promoted legal values
2. Appraisal contents are complicated and related to many Ministries, sectors.
3. Assessment of feasibility and effectiveness mainly depends on knowledge and experience of appraisal officers
4. Appraisal contents are new issues and there has been currently no governing policies or regulations
5. There has been no appraisal methods and tools in appraisal operations
6. Identification of legal normative documents is difficult
7. Personal benefits are integrated into documents

After surveying, summarizing and assessing data, the dissertation makes graph of current appraisal quality of legal normative document drafts as follows:



Graph 3.7. Appraisal quality of circular drafts
(Via 146 surveyed samples)

3.7. Lessons and experience

Firstly, assessment of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers needs to be fully performed in aspects of appraisal activities from viewpoint of public administration management science.

Secondly, development of solutions for assessment of quality of legal normative document drafts must be researched to complete comprehensive solutions and focal solution groups.

Thirdly, it is necessary to develop methods and techniques for assessment of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers.

CHAPTER 4

VIEWPOINT AND SOLUTIONS FOR ASSURANCE OF APPRAISAL QUALITY OF LEGAL NORMATIVE DOCUMENT DRAFTS BY MINISTERS

4.1. Viewpoint on assurance of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers

Solutions for assurance of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers are based on the following viewpoints:

Firstly, basic regulations of the Law on issue of legal normative documents in 2015 on appraisal of legal normative documents by Ministers are complied.

Secondly, methods for appraisal of legal normative document drafts by Ministers and techniques for presentation of appraisal results are developed based on current working regime of Ministries and leader regime with maintenance of regulations on functions, tasks of Ministries, units of Ministers, especially roles of legal organizations of Ministries, Leaders of Ministries (Ministers) which have the highest authority to decide on issue of Circulars.

Thirdly, solutions for assurance of appraisal quality, especially solution groups on appraisal methods and techniques for presentation of appraisal result need to be developed based on maintenance of current regulations on finance for appraisal of legal normative documents by Ministers.

Fourthly, solutions for assurance of appraisal quality must be developed based on completion and consistency of current appraisal process and appraisal period.

Fifthly, solutions for assurance of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers are researched and developed synchronously in aspects.

4.2. Solutions for assurance of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers

4.2.1. Development and completion of legal provisions on appraisal of legal normative document drafts by Ministers

This solution includes four main contents:

- Proposal of list of documents to be appraised;
- Proposal of process on processing of documents to be appraised;
- Proposal of appraisal process;
- Proposal and completion of appraisal contents

4.2.2. Completion and assurance of effectiveness of exploitation and use of national database system on legal normative documents by Ministers

Solution for completion of three data groups for appraisal activities:

Firstly, for database system as appraisal documents: to prescribe standard on components of appraisal documents.

Secondly, for database system as archiving system in Ministries: to develop electronic archiving system for archiving of appraisal documents and result.

Thirdly, for database system as official website for looking up legal normative documents of Vietnam: To keep on improving, upgrading to complete search tools on website of National database on legal documents. To develop methods for management

of database system on legal documents of Vietnam. To develop plans for training of basic knowledge on laws and the State administration management for managers of national database on legal documents.

4.2.3. Development of set of appraisal methods and tools for legal normative document drafts by Ministers

Table 4.3 System of appraisal methods and tools

No.	Appraisal methods	Subjective/ Objective	Direct/ Indirect	Quantitative/ Qualitative	Used methods	Measure objectives
1	Systematic method	Objective	Direct	Quantitative	Search tools on national database system on legal documents Appraisal questions	Determine documents with contents related to drafts
2	Rubik method	Objective	Direct	Quantitative + Qualitative	Table on limit of criteria achievement level	Level of achievement of each appraisal criterion
3	Method for development of logical thinking model	Subjective/ Objective	Direct	Qualitative	Logical thinking model	Logical legal norms Search shortcomings on logical thinking model
4	Method for analysis of costs and benefits	Objective	Direct	Quantitative	- Statistical techniques - Techniques for use of mathematical formulas for analysis and dosing	Assess effectiveness of a legal normative document draft when it is issued - Determine costs (planned) - Determine benefits (planned)
5	Method for determination of effective period of legal normative document drafts	Subjective	Indirect	Quantitative + Qualitative	Appraisal questions	- Effective period of documents - Appropriateness of effective period - Determine contents with complex effect
6	Method for situation research and random test	Objective	Direct	Quantitative + Qualitative	Experimental situation Questionnaire	- Assess feasibility and effectiveness of legal normative document drafts by Ministers

4.2.4. Development of capacity framework for appraisers of legal normative document drafts by Ministers

The dissertation proposes capacity framework including three capacity groups: Profession with 25 capacities and behaviors as follows:

Group 1: Profession	Group 2: Skill	Group 3: Personal quality and work ethics
• Degree, certificate (1) • Trained major (2) • Scientific work (3) • Knowledge of laws (4) • Knowledge of appraisal (5) • Knowledge of public administration management (6) • Knowledge of public policies (7)	• Management of work pressure (8) • Use of IMAP tool (9) • Teamworking (10) • Time management (11) • Consultation skill (12) • Skill for information collection, processing, summary and analysis (13) • Skill for development and compilation of appraisal report (14)	• Reform thinking (15) • Logical thinking (16) • Analytical thinking (17) • Strategic thinking (18) • Critical thinking (19) • Optimism factor and awareness of opportunities when facing challengers (20) • Social knowledge (21) • Quality focus (22) • Continuous learning (23) • Saving, wasting avoidance (24) • Integrity (25)

Table 4.6 Description of capacity levels

Level	Description of level	Remark
Level 1	Show basic capacity. Subjects at this level can proficiently apply their capacity to cases of appraisal of normal document drafts without instructions	Equivalent to specialists
Level 2	Show extensive capacity. Subjects at this level can apply their capacity to all cases, including appraisal of complex document drafts in many sectors, containing various administrative procedures or technical regulations, even appraisal of new legal normative document drafts	Equivalent to main specialists
Level 3	Show capacity at expert level. Subjects at this level can maximally apply their capacity to all cases of appraisal of legal normative document drafts. These subjects can establish appraisal methods and tools which are new and more effective and train subjects at lower levels to improve capacity to higher level.	Equivalent to senior specialists

Source: Prepared and developed by the research student

4.2.5. Development of framework training programs for appraisal operations of legal normative document drafts by Ministers

Based on researching framework capacity of appraisers, the dissertation proposes framework training program for appraisers as follows:

Framework training program for appraisal operations

No.	Topic	Target
1	Overview of public policies Skills for planning, implementation and assessment of public policies	Understand public policies: development, planning, implementation and assessment of public policies Understand public administration management
2	Inspection, checking and supervision in public administration sector	Inspection and supervision skill
3	Overview of IMAP Skill for use of IMAP in appraisal of legal normative document drafts	Skill for use of thinking tool IMAP
4	Teamworking skill	Skill for coordination and conflict handling
5	Time management skill	Effective management and use of appraisal period
6	Consultation skill	Consultation skill
7	Statistics in the State administration management	Knowledge and skill of information collection, processing, summary and analysis
8	Skill for report development and compilation	Skill for report development and compilation
9	Logical mathematics	Logical thinking, analytical thinking and reform thinking Capacity of logical thinking, rapid thinking, theoretical thinking, creative thinking
10	Work ethics	Saving, wasting avoidance Integrity

Nguồn: Nghiên cứu sinh nghiên cứu và xây dựng

4.2.6. Establishment of mechanism for citizens to give their opinions on legal normative document drafts by Ministers

Target: This solution is to develop a database system with simple and sufficient search functions. Effectiveness of search functions depends on development of input database and search algorithms for the most effective data enquiry and filtration. In order to achieve target, it is necessary to:

- Develop database for searching:
- Develop searching formats. At present, there are many websites with smart and multi-direction searching formats. Research, application and development of smart searching models for database of legal normative documents are necessary.

- This database system directly affects, summarizes and publishes legal normative documents issued by the State agencies; is an official portal for people to look up, contribute their opinions to document drafts that they pay attention to; is a basis for archiving and storage of opinions of people on legal normative document drafts, motivates people to contribute their opinions to completion of legal normative document drafts towards consistency between opinions of the State and general opinions of people.

Collection of opinions from people needs to be performed with assistance of survey research techniques. Survey techniques are performed by steps:

- To determine contents to collect opinions of people;
- To determine subjects to collect opinions;
- To develop questionnaires in survey forms;
- To make plans on opinion collection;
- To collect opinions and summarize data by using statistical techniques and operations.

Determination of survey techniques depends on impact scope of legal normative document drafts. If contents of legal normative documents affect most of people, survey needs to be performed.

4.2.7. Technique for presentation of appraisal results

To determine documents presenting appraisal results: Report. Report is the most suitable document to present appraisal because report records contents of performed works for leaders at higher level to easily access, assess and consider document contents and performance of assigned tasks by officers at lower level. The dissertation proposes form “*Report on appraisal of legal normative document drafts by Ministers*”.

APPENDICES

APPENDIX 1. List of legal documents

APPENDIX 2. Expert opinion method

APPENDIX 3. Summary of appraisal quality of legal normative document drafts by Ministers (via 146 surveyed forms)

APPENDIX 4. Some forms of appraisal results for circular drafts by Ministers.

LIST OF PUBLISHED WORKS OF THE AUTHOR

I. Specialized books

1. *Statistics in the State administration management*, Pham Ngoc Huyen, National Political Publishing House, 2015;

II. Articles posted on Scientific Magazines

2. *Solutions for quality improvement of appraisal of legal normative documents*, Pham Ngoc Huyen, State Organization Review, the Ministry of Home Affairs, January, 2016;

3. *Research on development of appraisal methods for legal normative documents*, Pham Ngoc Huyen, State Management Magazine, National Academy of Public Administration, Volume 239 (December, 2015);

4. *Compilation and issue of normal administrative documents by the Minister of Home Affairs*, Vietnam Records Management and Archives Magazine, the State Records Management and Archives Department of Vietnam, August, 2011;

5. *New regulations on appearance of administrative documents*, State Management Magazine, National Academy of Public Administration, August, 2011.

III. Articles posted on Proceedings of scientific workshops

6. *Statistical terms in the State administration management*, Proceedings of scientific workshop “Discussion on administrative terms”, National Academy of Public Administration, December, 2015

IV. Scientific topics

7. Manager of scientific topic: “*Study of document system of the Ho Chi Minh Communist Youth Union*” of topic “*Study of document system of political, political and social organizations*” with Excellent grade in 2014 by the Scientific Council;

8. Member of focal scientific topic at grassroot level “*Determination of demand for design of training programs based on titles for the State agencies at various levels*” with Excellent grade in 2013 by the Scientific Council;

9. “*Compilation of normal administrative documents*”, Pham Ngoc Huyen, Bachelor dissertation in Administration, National Academy of Public Administration, 2011;

10. Manager of scientific topic “*Organization of administrative management agencies of the State in Thanh Nhan Ward, Hai Ba Trung District, Hanoi*”, in 2009, with Excellent grade by the Scientific Council.